



ÉVALUATION DES RÉSULTATS SÉNÉGAL

DÉS ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT



DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficacité PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
Efficacité PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES
Développement humain EFFICACITÉ Coordination et par
EFFICACITÉ pertinence DURABILITÉ GESTION AXÉE SUR LES
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficacité PERTINENCE Durabilité GESTION AXÉE SUR LES
DÉVELOPPEMENT HUMAIN efficacité COORDINATION
efficacité PERTINENCE durabilité GESTION AXÉE SUR LES



ÉVALUATION DES RÉSULTATS **SÉNÉGAL** DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT

LES RAPPORTS PUBLIÉS AU TITRE DE CETTE SÉRIE

Afghanistan	Jamaïque
Argentine	Jordanie
Bangladesh	Laos
Barbade	Maldives
Bénin	Monténégro
Bhoutan	Mozambique
Bosnie-Herzégovine	Nicaragua
Botswana	Nigéria
Bulgarie	Pérou
Burkina Faso	Philippines
Cambodge	Rwanda
Chili	Serbie
Chine	Seychelles
Colombie	Somalie
Congo (République du)	Soudan
Équateur	Syrie (République arabe syrienne)
Égypte	Tadjikistan
Éthiopie	Turquie
Géorgie	Uganda
Ghana	Ukraine
Guatemala	Uzbekistan
Guyane	Viet Nam
Honduras	Yémen
Inde	Zambie
Indonésie	

ÉVALUATION DES RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT : SÉNÉGAL

Copyright © UNDP 2011, tous droits réservés. Fabriqué aux États-Unis.

L'analyse et les recommandations figurant dans le présent rapport ne représentent pas nécessairement les vues du Programme des Nations Unies pour le développement, de son conseil d'administration ou des États Membres des Nations Unies. Cette publication indépendante, préparée par les soins du PNUD, reflète uniquement l'opinion de ses auteurs.

Copy editing : Salim Kéjaïri (www.babelium.com)

Conception : Laurie Douglas Graphic Design (www.lauriedouglas.com)

Les photographies de couverture ont été fournies par le bureau du PNUD au Sénégal et Penda Seck.

REMERCIEMENTS

Le Bureau de l'évaluation tient à remercier toutes les personnes qui ont contribué à la présente évaluation. L'équipe d'évaluation, dirigée par Luc Gilbert, était composée de Moctar Sow (gouvernance), Amadou Wade Diagne (pauvreté) et Penda Seck Diouf (genre) et aidée par Chelsey Wickmark, assistante de recherche. L'évaluation a été préparée et réalisée avec l'aide précieuse du personnel du Bureau du PNUD au Sénégal, en particulier Mme Bintou Djibo, Représentant résident, Arona Fall et Solange Tibiri, points focaux pour l'évaluation. Nous tenons à remercier également le Bureau régional du PNUD pour l'Afrique, le Gouvernement du Sénégal, l'équipe de pays des Nations Unies

ainsi que les représentants de la société civile, des organisations non gouvernementales, des pays donateurs et des institutions financières internationales, pour l'appui qu'ils ont bien voulu apporter à l'évaluation. Fabrizio Felloni, responsable de l'évaluation pour le BE à l'origine, a laissé la place à Juha Uitto puis à Olivier Cossée lors de la finalisation du rapport. Léona Ba et Urs Nagel ont commenté sur les premières versions du rapport. Nos remerciements vont enfin à Thuy Hang To et Michèle Sy du Bureau de l'évaluation pour leur appui administratif, ainsi qu'à Salim Kéjairi, Marina Blinova et Anish Pradhan qui ont édité et mis en forme le texte pour préparer sa publication.

AVANT-PROPOS

Le Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a conduit, entre mai et décembre 2010, une « Évaluation des résultats des activités de développement » (ERAD) du PNUD au Sénégal au cours de la période 2002-2010. Cette évaluation visait à analyser la valeur ajoutée du PNUD au Sénégal et à fournir des recommandations en vue de la préparation de la stratégie du prochain programme de pays du PNUD. Les activités évaluées couvrent les domaines de pratique classiques du PNUD : bonne gouvernance aux niveaux national et décentralisé, lutte contre la pauvreté, environnement et gestion participative des ressources naturelles, et gestion des crises. La période est caractérisée par l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à l'automne 2000 et leur mise en œuvre au Sénégal, activement appuyée par le PNUD à partir de 2003.

Le rapport conclut que les interventions appuyées par le PNUD ont été généralement assez réussies. À une échelle financière et géographique modeste, elles ont sans doute contribué à la réduction de la pauvreté non monétaire observée sur le plan national durant la période, par le biais d'un accès amélioré aux services sociaux de base. Dans le domaine de la gouvernance, les appuis du PNUD au Sénégal se sont parfois heurtés à la lenteur des prises de décisions politiques. Néanmoins, le PNUD a largement contribué à la mise en place du Programme sectoriel de la justice qui constitue un programme phare dans le processus de modernisation de l'État, et a permis au Sénégal d'intégrer les OMD dans ses cadres de développement. Enfin, le programme du PNUD intègre les considérations de genre et d'équité, dans la mesure où d'importants produits spécifiques aux femmes ainsi qu'aux handicapés et aux personnes atteintes du VIH/SIDA ont été développés et diffusés.

Le PNUD au Sénégal a connu une nette progression de ses ressources, qui ont plus que doublé de 2004 à 2009 grâce à une mobilisation accrue de ressources auprès des partenaires techniques et financiers, notamment en faveur des OMD. Ce recours accru aux financements extérieurs au Sénégal reflète une tendance globale et répond à un objectif corporatif de l'Organisation, qui apprécie la valeur des bureaux de pays en partie à l'aulne des ressources qu'ils mobilisent. Le rapport rappelle que si une mobilisation de fonds accrue peut déboucher sur une plus grande capacité d'intervention dans le pays, elle peut également avoir des conséquences imprévues. Une dépendance face aux financements extérieurs peut remettre en question la réputation de neutralité du PNUD et orienter son action vers les derniers domaines « à la mode », pour lesquels il est facile de lever des fonds. Cette évolution transforme la nature du travail des chargés de projet, qui devient moins substantif et plus administratif. La moindre prédictibilité des ressources extérieures par rapport aux ressources ordinaires engendre des retards au démarrage et des ruptures de continuité entre phases successives. Les fonds extérieurs tendent à être gérés indépendamment, sans mise en commun des efforts et des ressources au niveau du programme dans son ensemble, d'où de faibles synergies.

Enfin, la dépendance envers les fonds extérieurs semble favoriser la multiplication de projets « pilotes » qui prétendent tous démontrer la meilleure approche de développement qui soit, sans vraiment chercher à s'inspirer des approches des autres projets, et ce au détriment de l'apprentissage. Au-delà du Sénégal, il est frappant de constater que tant de projets de par le monde se campent comme « pilotes » alors que si peu d'entre eux assument la position de « pilotés ». Ce type de situations fait un peu penser à une école qui serait composée

uniquement de maîtres et n'aurait aucun élève. Sans la capacité et la volonté d'être à l'écoute des autres, il n'y a pas d'apprentissage possible.

Ces possibles effets pervers de la mobilisation de ressources ne sont pas spécifiques au Sénégal ; ils sont signalés dans de nombreuses ERAD. Il s'agit d'un problème systémique. Le rapport propose quelques recommandations pour tenter de minimiser ces effets au Sénégal, mais recommande aussi et plus fondamentalement au siège du PNUD de mettre moins l'accent sur la quantité de fonds récoltés et de porter davantage d'attention à la qualité des résultats obtenus. Le PNUD ne peut évidemment pas rejeter toutes les opportunités de financement qui se présentent, mais il ne peut pas non plus tout leur sacrifier.

Le Bureau de l'évaluation se conçoit davantage comme un élève que comme un maître. Notre souhait est d'être à l'écoute du terrain, afin d'en distiller les enseignements les plus probants. J'espère que les conclusions et recommandations du présent rapport permettront de dégager des enseignements pertinents pour le PNUD et pour ses partenaires au Sénégal, et contribueront modestement à ce processus d'apprentissage et de capitalisation des expériences que nous appelons tous de nos vœux.



Saraswathi Menon
Directrice du Bureau de l'évaluation

TABLE DES MATIÈRES

Sigles et abréviations	viii
Résumé	xi
Chapitre 1. Introduction	1
1.1 Objectifs et portée de l'évaluation	1
1.2 Méthodologie	1
1.3 Démarche générale	6
1.4 Obstacles rencontrés	7
Chapitre 2. Défis de développement et stratégies nationales	9
2.1 Contexte national et défis de développement	9
2.2 Gouvernance	10
2.3 Stratégies de développement national	12
2.4 Aide publique au développement et investissement privé	15
2.5 Problématique de développement au niveau régional	17
Chapitre 3. Réponse et stratégies du PNUD	19
3.1 Cycles de programmation et profil financier	19
3.2 Organisation du Bureau de pays	29
3.3 Coordination et collaboration avec le SNU	30
Chapitre 4. Contribution aux résultats de développement	33
4.1 Pertinence et efficacité par domaine thématique	33
4.2 Durabilité des résultats obtenus	50
4.3 Efficacité du programme	53
4.4 Positionnement stratégique du PNUD	57
Chapitre 5. Conclusions et recommandations	65
5.1 Conclusions	65
5.2 Recommandations	70
Annexes	
Annexe 1. Termes de référence	73
Annexe 2. Personnes rencontrées	83
Annexe 3. Documents consultés	87

Figure

Figure 1 :	Budgets et Dépenses Annuelles du Programme	27
------------	--	----

Tableaux

Tableau 1.1 :	Contribution des projets de l'échantillon aux résultats de développement	3
Tableau 2.1 :	Évolution de l'indice de perception de la corruption du Sénégal de 2001 à 2009	11
Tableau 2.2 :	Caractéristiques du DSRP	14
Tableau 2.3 :	Importance de l'aide publique au développement au Sénégal	16
Tableau 3.1 :	Principaux Documents de programmation du SNU et du PNUD au Sénégal	19
Tableau 3.2a :	Correspondance des résultats entre les cycles de programmation du PNUD au Sénégal	21
Tableau 3.2b :	Résultats visés, objectifs et produits attendus des projets échantillonnés	23
Tableau 3.2c :	Exécution financière par domaine thématique de 2004 à 2009 (dépenses en milliers de \$)	27
Tableau 3.2d :	Niveau d'exécution budgétaire du programme du PNUD au Sénégal de 2004 à 2009	28
Tableau 3.3 :	Organisation du Bureau de pays selon les organigrammes en vigueur en 2002 et 2010	29

Encadrés

Encadré 4.1.1 :	Priorités nationales et résultats attendus de la contribution du PNUD en matière de lutte contre la pauvreté	33
Encadré 4.1.2 :	Priorités nationales et résultats attendus de la contribution du PNUD en matière d'environnement et de développement durable	39
Encadré 4.1.3 :	Priorités nationales et résultats attendus de la contribution du PNUD en matière de bonne gouvernance	43
Encadré 4.1.4 :	Priorités nationales et résultats attendus de la contribution du PNUD en matière de prévention et de gestion des crises et de reconstruction	48
Encadré 5.1 :	Proposition pour l'architecture de la prochaine programmation du PNUD au Sénégal	72

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACCC	Adaptation aux changements climatiques et côtiers
ACOPROV	Appui à la coordination et promotion du volontariat
AGEX	Modalité d'exécution par agence
ART GOLD	Appui aux réseaux territoriaux pour une gouvernance locale orientée vers le développement
CAP	Cellule d'appui à la mise en œuvre des projets et programmes
CCA	Évaluation conjointe de pays
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme
CPP	Cadre de programmation pays
DCEF	Direction de la coopération économique et financière (MEF)
DDI	Direction de la dette et de l'investissement (MEF)
DEEG	Direction de l'équité et de l'égalité de genre
DEX	Modalité d'exécution directe
DPES	Document de politique économique et sociale
DPP	Descriptif de programme de pays
DREAT	Délégation à la réforme de l'État et à l'assistance technique
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
ERAD	Évaluation des résultats des activités de développement
FDL	Fonds de développement local
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (coopération allemande)
MEF	Ministère de l'économie et des finances
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NEX	Modalité d'exécution nationale
OCB	Organisation communautaire de base
OMD	Objectifs du Millénaire pour le développement
OSC	Organisation de la société civile
PA/LPS	Programme d'appui à la lettre de politique sectorielle microfinance
PADEL	Projet d'appui au développement économique local
PADMIR	Programme d'appui à la décentralisation en milieu rural
PALAC	Projet d'assistance à la lutte antimines en Casamance
PAPP	Plan d'action du programme de pays
PAREP	Programme d'appui pour la réduction de la pauvreté
PASEF	Projet d'amélioration et de valorisation des services des écosystèmes forestiers
PDES	Plan de développement économique et social
PGIES	Projet de gestion intégré des écosystèmes dans quatre paysages représentatifs du Sénégal
PFM/PTFM	Plate-forme multifonctionnelle

PME/PMI	Petite et moyenne entreprises / Petite et moyenne industries
PNBG	Programme national de bonne gouvernance
PNDL	Programme national de développement local
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PODES	Plan d'orientation pour le développement économique et social
PRECABG	Projet de renforcement des capacités de bonne gouvernance
PROGERT	Projet de gestion et restauration des terres dégradées du bassin arachidier
PRP	Programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté
PTF	Partenaire technique et financier (donateur et agence technique de coopération)
RNDH	Rapport national sur le développement humain
SFD	Systèmes financiers décentralisés
SNEEG	Stratégie nationale de l'équité et égalité de genre
SNU	Système des Nations Unies
TRAC	Montant cible pour l'affectation des ressources de base
UNDAF	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement
VNU	Volontaires des Nations Unies

RÉSUMÉ

Le Bureau de l'évaluation (BE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a conduit entre mai et décembre 2010 une « Évaluation des résultats des activités de développement » (ERAD) du programme de pays du PNUD au Sénégal au cours de la période 2002-2010. Cette évaluation poursuivait les objectifs suivants :

- fournir une évaluation indépendante des progrès réalisés par rapport aux résultats identifiés dans les documents de programmation du PNUD;
- analyser la valeur ajoutée du PNUD en réponse aux besoins nationaux et aux changements intervenus dans le contexte national du développement;
- présenter les principaux résultats, tirer les enseignements-clés et fournir une série de recommandations à l'équipe de direction, en vue de la préparation de la stratégie du prochain programme de pays.

L'analyse stratégique s'est centrée sur le positionnement du PNUD face à l'ensemble des acteurs de développement présents au Sénégal et face aux priorités de développement du pays. L'analyse programmatique a couvert pour sa part deux aspects des opérations du PNUD au Sénégal : l'analyse d'un échantillon de projets sur deux cycles de programmation (2002-2006 et 2007-2010) ; et l'analyse des aspects de gestion du Bureau de pays. L'échantillon a été revu et validé avec le personnel du Bureau de pays lors de la session de restitution de la mission d'orientation, et se répartit par domaine d'intervention de la manière suivante :

- **Bonne gouvernance** : la cellule d'appui aux projets et programmes (CAP), les programmes de bonne gouvernance (PNBG, suivi du PRECABG), des projets et programmes

de développement local ou décentralisé (PADMIR suivi du PADEL/PNDL, et ART GOLD), ainsi que le programme des volontaires des Nations Unies (ACOPROV).

- **Gestion des crises** : le projet d'assistance à la lutte antimines en Casamance (PALAC) et l'appui au programme de prévention, de réduction des risques et de gestion des catastrophes naturelles.
- **Lutte contre la pauvreté** : le programme d'appui à la réduction de la pauvreté (PAREP) suivi du Programme de réduction de la pauvreté (PRP), les « plateformes multifonctionnelles » (2 phases), la lettre de politique sectorielle microfinance ainsi que le projet des Villages du Millénaire.
- **Environnement et développement durable** : le projet de gestion intégrée des écosystèmes dans quatre paysages représentatifs du Sénégal (PGIES, 2 phases), le projet de gestion et de restauration des terres dégradées du Bassin arachidier (PROGERT), le projet d'amélioration et de valorisation des services des écosystèmes forestiers (PASEF), ainsi que la question des changements climatiques.

L'ERAD a été confrontée à un certain nombre de contraintes. Le Bureau de pays a fourni à l'équipe d'évaluation toute la documentation disponible, mais pour la période 2002-2006, celle-ci était surtout constituée de documents d'approbation de projets. Une absence de structure d'objectifs cohérente pour fédérer les différents documents de programmation est apparue. Certains PTF importants n'ont pu être rencontrés sur place (cette lacune a été comblée par des entretiens téléphoniques). Enfin, l'analyse des évaluateurs a eu du mal à s'extraire du niveau « projet » car le portefeuille du PNUD au Sénégal reste essentiellement structuré et géré à ce niveau en pratique.

CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS DE DÉVELOPPEMENT

Le Sénégal compte parmi les pays les moins avancés. Son indice de développement humain le plaçait au 166^{ème} rang sur 182 pays en 2007. Le revenu national brut par habitant a atteint 970 \$ en 2008, mais le Sénégal a connu de ce point de vue une progression moins forte que les autres pays du sud du Sahara. Malgré une amélioration jusqu'en 2006, un peu plus de la moitié de la population sénégalaise vit toujours sous le seuil de la pauvreté. Le taux de croissance de 5 pour cent du produit intérieur brut (PIB) entre 1994 et 2005 a fléchi sur la période 2006-2009 pour se situer à moins de 3 pour cent en moyenne annuelle, alors qu'un taux de croissance de 7 pour cent était jugé nécessaire pour réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015.

L'agriculture demeure la principale source d'emplois et de revenus pour environ 60 pour cent de la population. Cette forte dépendance vis-à-vis des ressources naturelles pose un défi de taille face à un environnement affaibli, notamment par les problèmes de sécheresse, de déforestation et d'urbanisation rapide.

Le Sénégal est un important bénéficiaire de l'aide publique au développement, compte parmi les principaux bénéficiaires en Afrique de la coopération Sud-Sud et connaît une croissance soutenue de sa coopération décentralisée. Le pays reçoit également d'importants transferts d'argent issus de sa population émigrée de par le monde.

Le Sénégal est un pays démocratique depuis son indépendance. Des réformes significatives ont été mises en œuvre en matière de gouvernance démocratique et locale et dans le secteur de la justice. Le gouvernement s'est doté en 2003 d'une commission nationale de lutte contre la non-transparence, la corruption et la concussion. Néanmoins, le renforcement de la qualité du service public et la consolidation de l'état de droit demeurent des chantiers inachevés. Le processus de paix en Casamance, siège d'un conflit de basse intensité qui pèse sur les perspectives économiques nationales, a été relancé mais sans succès à ce jour.

En matière d'administration territoriale, le Sénégal a depuis longtemps opté pour la déconcentration des services administratifs plutôt que pour l'option plus politique de décentralisation des pouvoirs. Cette approche a montré ses limites : l'administration centrale reste dominante et hypertrophiée, alors que les collectivités locales et les services déconcentrés manquent de moyens humains et financiers.

STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT NATIONAL

Le Sénégal compte plusieurs instruments de planification stratégique dont l'harmonisation demeure encore un défi. En 2000, le pays est devenu éligible à un allègement de sa dette sous l'initiative en faveur des pays pauvres fortement endettés. Dans la foulée des travaux préparatoires de son dixième Plan d'orientation pour le développement économique et social (PODES), le Sénégal a ajouté le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) à ses outils de planification du développement. Depuis 2003, la politique de développement économique et social du pays s'est articulée autour de deux DSRP successifs, auxquels est venue se greffer en 2005 une Stratégie de croissance accélérée (SCA). À ces documents s'ajoutent également une Stratégie nationale de développement durable ainsi que des politiques sectorielles à long terme, dans les domaines de la santé et de l'éducation notamment. Enfin, deux nouveaux documents stratégiques étaient en cours d'élaboration lors de la mission principale de l'ERAD (mi-2010) : un document de planification stratégique à long terme intitulé Sénégal 2025, ainsi que le document de stratégie de réduction de la pauvreté de troisième génération, intitulé Document de politique économique et sociale (DPES) 2011-2015.

Ces multiples documents se rejoignent sur les points essentiels : la nécessité d'une croissance économique mieux répartie et d'un développement rural accéléré, le besoin de renforcer la bonne gouvernance, l'état de droit et la décentralisation, le souci d'une gestion rationnelle des ressources

naturelles et de l'environnement, et l'importance d'accélérer la mise en place des infrastructures de base pour atteindre les OMD.

RÉPONSES ET STRATÉGIES DU PNUD

L'ERAD couvre deux cycles de programmation : de 2002 à 2006 et de 2007 à 2011. Durant chaque cycle, le Bureau de pays a eu recours aux instruments de programmation en vigueur à l'époque pour planifier ses interventions : Cadre de programmation de pays (CPP) pour le premier cycle, Descriptif de programme de pays (DPP) et Plan d'action du programme de pays (PAPP) pour le second cycle. A ces instruments viennent s'ajouter les Évaluations conjointes de pays (CCA) et les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF).

Les interventions du PNUD au Sénégal s'inscrivent dans la continuité avec deux domaines principaux : la bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté. Cependant, l'analyse de l'ERAD révèle un effort de recentrage des interventions du PNUD entre les deux phases de programmation. Dans le domaine de la bonne gouvernance, le programme se concentre aujourd'hui sur l'administration publique, le Parlement et le pilotage des réformes. Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, le recentrage le plus significatif tient à la recherche d'une plus grande cohérence entre les nombreuses et diverses interventions au niveau communautaire.

Les domaines de l'environnement et de la gestion des crises, non reflétés expressément dans le CPP 2002-2006, étaient pourtant déjà représentés dans le portefeuille par des projets significatifs (PGIES et PALAC, respectivement). L'inscription de ces thèmes pour la première fois dans le DDP 2007-2011 reflète donc plus une reconnaissance *a posteriori* de l'importance de ces domaines d'intervention qu'une nouveauté programmatique.

Une évolution notable au cours de la période évaluée réside dans l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)

à l'automne 2000, dont le PNUD soutiendra activement la mise en œuvre et le suivi au Sénégal. D'autre part, de 2004 à 2009, le PNUD au Sénégal a connu une nette progression de son niveau d'exécution financière, qui passe d'environ 7 millions de \$ par an en 2004/2005 à plus de 16 millions de \$ en 2009. Cette progression apparaît comme le résultat d'une mobilisation de ressources extrabudgétaires, principalement au sein de deux secteurs qui prennent une importance croissante : l'énergie et l'environnement d'une part, et la prévention des crises et la reconstruction de l'autre.

PERTINENCE DES INTERVENTIONS

Le programme, tel qu'il est conçu et rédigé, est aligné sur les politiques internationales et nationales. Les actions entreprises constituent des réponses pertinentes au regard des priorités identifiées à l'échelle nationale et s'inscrivent dans les bonnes pratiques reconnues aux niveaux national et international. Mais cette forte pertinence formelle du programme est en pratique minée par une dépendance structurelle envers les financements extérieurs. Le personnel du PNUD et les PTF voient à juste titre dans une mobilisation de fonds accrue l'occasion de créer de nouveaux partenariats et une plus grande capacité d'intervention dans le pays. De leur côté, les représentants de l'État y voient une dépendance face au financement extérieur qui remet en question le positionnement traditionnel du PNUD par rapport à l'État et réduit sa capacité à répondre à des besoins prioritaires dans des domaines où les financements sont difficiles à mobiliser.

EFFICIENCE

Le PNUD a connu une forte croissance de ses activités programmatiques et comme coordonnateur d'une représentation élargie du SNU au Sénégal, passant de 16 institutions en 2000 à 23 institutions en 2007. Le PNUD participe de plus à la planification et à la mise en œuvre de programmes conjoints entre agences du SNU. Cette croissance rapide et diversifiée se

transformera en une crise de croissance : le volume des décaissements du programme a plus que doublé entre 2004 et 2009, sans que les outils de gestion n'aient été adaptés, maîtrisés ou simplement développés, comme dans le cas des programmes conjoints. À l'amélioration significative de la qualité du suivi des interventions NEX obtenue grâce à la mise en place de la CAP, s'opposent une faible maîtrise des procédures de décaissement par les gestionnaires de projets, un manque de contrôle sur la mise à disposition des ressources, du fait que pour certains projets celles-ci étaient domiciliées à l'UNOPS à Abidjan, et des déficiences en matière de planification. Ces facteurs se traduisent par des retards systématiques de démarrage des activités et des ruptures de continuité entre les phases successives des projets. Ces problèmes administratifs et opérationnels ont été aggravés par une charge de travail accrue du fait notamment de l'augmentation significative des ressources disponibles mais aussi du nombre des agences des Nations Unies servies par les opérations du PNUD.

Bien utilisés, l'augmentation des dépenses-programmes et le développement de nouveaux partenariats en corollaire à la diminution des ressources propres du PNUD auraient pu favoriser la constitution d'une expertise stratégique et sectorielle au sein du personnel du PNUD. Malheureusement, les fonds extérieurs restent gérés indépendamment par chaque projet, avec peu de tentatives de mise en commun des rôles, des efforts et des fonds au niveau de l'ensemble du programme de pays. Toutefois, le recrutement de deux nouveaux spécialistes en communication-gestion des connaissances et en changements climatiques démontre une volonté de la direction de s'engager sur une voie plus stratégique.

EFFICACITÉ ET DURABILITÉ

La plupart des projets échantillonnés ont réalisé leur programme de travail et produit les extrants prévus. Les projets de lutte contre la pauvreté sont tous très appréciés et leur contribution au niveau des effets et impacts est souvent assez nette. La conception, l'exécution et le suivi/évaluation des

projets du PNUD intègrent les considérations de genre. Des produits spécifiques aux femmes ont été développés en microfinance (lignes de crédits propres aux femmes) et en gestion de l'énergie (plateformes multifonctionnelles) et de nombreuses femmes ont pu en bénéficier. Cependant, la contribution de ces projets à la lutte contre la pauvreté reste géographiquement limitée et leur efficacité globale réduite par une approche projet où chaque intervention opère de manière cloisonnée et mal coordonnée et sans réel partage des connaissances avec les autres projets.

Dans le domaine de la gouvernance, la lenteur ou parfois l'absence de prise de décisions politiques constitue une des contraintes majeures à l'efficacité des appuis du PNUD au Sénégal. En matière de réforme de l'administration publique, plusieurs études clés ont été réalisées mais dont les recommandations restent pour l'instant inappliquées par manque d'engagement ferme de la part de l'État à en assurer le suivi.

Dans le domaine de l'environnement et du développement durable, l'appui du PNUD a notamment permis de tester et de démontrer l'importance d'une gestion plus participative et décentralisée de l'environnement à travers la création de réserves naturelles communautaires et l'inscription des actions de conservation et de valorisation de l'environnement dans les plans locaux de développement des communautés rurales.

L'intervention du PNUD dans le domaine de la gestion des crises a permis au Gouvernement de progresser dans la mise en œuvre d'un programme de prévention et de réduction des risques majeurs de catastrophes ainsi que dans la création des conditions nécessaires au développement de la culture de prévention et de réduction des risques. Les villages de Casamance les plus affectés par les mines ont également été appuyés.

Les principaux résultats obtenus peuvent se résumer comme suit :

- Les interventions du PNUD ont permis au Sénégal de mieux tenir compte de la dimension sociale du développement, plus

particulièrement dans les DSRP de 2^{ème} et de 3^{ème} génération où l'influence conceptuelle du PNUD est perceptible, et d'intégrer les OMD dans ses cadres de développement ;

- Le PNUD a largement contribué à la mise en place du Programme sectoriel de la justice qui constitue un programme phare dans le processus de modernisation de l'État et de l'institution judiciaire ;
- Le PNUD a contribué à la mise en application des principes de l'efficacité de l'aide à travers la mise en place de cadres de dialogue plus structurés permettant une meilleure concertation et l'adoption de positions communes entre les PTF, le renforcement des capacités nationales de planification, suivi et audit, et l'encadrement très professionnel des projets et programmes fournis par la CAP. Ces efforts ont contribué à une meilleure absorption des crédits sur les ressources extérieures et à l'adoption de la modalité NEX par la quasi-totalité des interventions du PNUD et par d'autres partenaires techniques et financiers.
- Le PADMIR et le PADEL/PNDL ont introduit une planification participative du développement local, un mécanisme de financement qui s'apparente à de l'appui budgétaire, le principe de maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales elles-mêmes, un travail sur les pratiques de fiscalité locale et d'autres appuis pour renforcer l'efficacité et la reddition de comptes des collectivités territoriales sénégalaises. Le programme se veut à l'avant-garde de la décentralisation et de fait semble avoir un impact progressif sur les politiques publiques, même s'il reste beaucoup à faire pour renforcer les capacités des communes et des communautés rurales.
- Les infrastructures réalisées par les projets de lutte contre la pauvreté et de gouvernance locale (écoles, cases de santé, etc.) sont de bonne qualité mais restent insuffisantes au regard des besoins. Cependant, le projet des Villages du Millénaire mis en œuvre dans la commune de Léona a mis en place

un nombre significatif d'infrastructures : 5 nouveaux postes de santé, un laboratoire médical, 18,5 km de piste, 1 800 latrines améliorées et la connexion de plus de 1 200 maisons et 38 écoles au réseau d'eau, contribuant ainsi à l'atteinte des OMD dans la zone concernée. L'accès à l'eau potable et aux latrines est maintenant quasiment universel dans la zone, et le taux brut de scolarisation serait passé de 77 à 88 pour cent, les filles représentant 49 pour cent des effectifs. Néanmoins, les coûts unitaires élevés du projet ne sont pas soutenables par le pays et les élus locaux expriment des inquiétudes quant à la pérennité des interventions et des impacts après le retrait du projet.

- Les mécanismes de microfinance appuyés et les milliers d'activités génératrices de revenus (AGR) financées – soit par le biais d'appuis techniques et financiers directs soit en renforçant des mutuelles d'épargne et de crédit existantes – ont connu un franc succès et ont effectivement permis de mettre à la disposition des populations ciblées des ressources pour soutenir l'emploi et l'auto-emploi. Les micros-projets réalisés par les handicapés et les femmes permettent en outre de lutter contre l'exclusion sociale. Ces projets ont permis de toucher les groupes les plus démunis de la population, notamment des personnes atteintes du VIH/SIDA qui ont bénéficié d'une ligne de crédit spécifique, et de prendre en compte des segments économiques délaissés par le secteur bancaire classique. Malheureusement, le nombre, les montants et les effets des prêts accordés ne sont pas toujours bien documentés.
- Le PNUD a également aidé le Gouvernement à élaborer la stratégie nationale de microfinance et la loi N°2008-47 portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés au Sénégal. Cette loi, promulguée en septembre 2008, semble avoir contribué à la structuration progressive et à la croissance du système de microfinance sénégalais. Ce système est environ dix fois plus important qu'il y a 15 ans et toucherait

aujourd'hui plus du quart des familles sénégalaises.

- Le projet ACOPROV a mobilisé de très nombreux volontaires pour la vulgarisation des OMD à Diourbel, Louga et Ziguinchor ; les appuis apportés pour la structuration du volontariat au Sénégal semblent plus lents à porter leurs fruits : le projet de loi sur le cadre légal du volontariat et le projet de décret sur la maison des volontaires doivent encore être approuvés par le Parlement, la maison des volontaires attend ses locaux définitifs et la base de données sur les volontaires est toujours en gestation.
- Le processus de préparation et de production du Rapport national sur le développement humain (RNDH) a servi de base au dialogue de politique entre l'État et ses partenaires, et la Stratégie nationale d'équité et d'égalité de genre (SNEEG) a été rédigée et promulguée avec l'aide du PNUD. Cependant, la structure gouvernementale en charge de promouvoir la mise en œuvre de la SNEEG dans tous les corps de l'État est relativement jeune et semble manquer de relais au sein des ministères sectoriels.
- 62 plateformes multifonctionnelles ont été installées dans les régions de Tambacounda, Thiès et Louga. Elles sont gérées par des groupements exclusivement féminins pour diverses activités génératrices de revenus (décorticage, moulins, etc.) et libèrent ainsi le temps de travail des femmes et des filles. Néanmoins, on reste assez loin de l'objectif de 500 nouvelles plateformes prévues, et le potentiel économique des plateformes n'est pas entièrement exploité.
- Les interventions du PNUD en matière de gestion des ressources naturelles ont permis de tester et de capitaliser des modèles de gestion participative des ressources naturelles. Le PNUD est également intervenu dans la restauration de terres dégradées, la récupération de terres salées, l'ouverture de pare-feux, le reboisement, la mise en défens et la gestion de forêts classées sur la base

de plans de gestion. Enfin, il a appuyé l'élaboration d'un projet de réforme de la fiscalité forestière afin de favoriser la gestion pérenne de cette ressource.

- Il est encore trop tôt pour identifier l'efficacité des interventions liées au changement climatique. Néanmoins, le RNDH 2009 intitulé « Changement climatique, sécurité alimentaire et développement humain » devrait permettre d'ouvrir le dialogue pour un réexamen des politiques et stratégies de développement national, surtout au moment où le DSRP de 3^{ème} génération est en préparation.
- Le PNUD a contribué au développement d'outils pour opérationnaliser le programme national de prévention des crises. La formation des parlementaires sur la prévention et la gestion des risques et catastrophes a donné lieu à une croissance de l'intérêt porté à ce secteur dans le budget national. Toutefois, certains produits restent à l'état d'ébauche (système d'alerte précoce).
- Le Projet d'assistance à la lutte antimines en Casamance (PALAC) a soutenu la création de la Commission nationale en charge de la Convention d'Ottawa sur les mines et du Centre national d'action anti mines du Sénégal (CNAMS), organe opérationnel de la Commission. Avec celles d'autres acteurs, les petites actions du PNUD en déminage et sensibilisation des communautés affectées ont sans doute joué un rôle modeste dans la diminution constatée du nombre de victimes des mines.

Les interventions appuyées par le PNUD ont donc été nombreuses et généralement assez réussies. Pourtant, sur le plan national, force est de constater que toutes ces interventions n'ont eu qu'un faible impact sur les problèmes de pauvreté au Sénégal. Malgré une réduction de la « pauvreté non monétaire » sur le plan national par le biais d'un accès amélioré aux services sociaux de base (meilleurs accès à l'eau potable et à la scolarisation notamment), l'extrême pauvreté s'est accrue au cours de cette période.

APPRENTISSAGE ET COORDINATION

La dépendance envers les fonds extérieurs favorise le développement d'un nombre important de projets « pilotes » qui prétendent tous démontrer une approche de développement durable, sans vraiment chercher à s'inspirer des approches des autres projets. La nature pilote de certains projets reste d'ailleurs ambiguë. Certains partenaires financiers du PNUD ne cherchent pas un modèle mais une expertise et une présence sur le terrain pour augmenter l'impact de leur aide. Certains « modèles » ne sont pas intégrés à la politique nationale même après des années de travail. D'autres ne sont pas généralisables car d'un coût trop élevé et ne pourront vraisemblablement pas dépasser le stade de la simple démonstration. Le principe qui devrait prévaloir est celui de la capitalisation des connaissances. Plutôt que de modèles, qui évoquent l'idée d'une approche finie et aisément répliquable, il est plus juste de parler d'expériences et d'hypothèses testées et validées progressivement.

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Le Bureau de pays du PNUD au Sénégal devrait recentrer sa programmation sur la qualité des interventions qu'il soutient plutôt que de miser sur leur quantité
Cela suppose :

- 1) que le siège du PNUD base l'évaluation de la performance des bureaux de pays d'abord sur leur capacité à contribuer effectivement à des résultats de développement durables plutôt que sur leur capacité à mobiliser des fonds ;
- 2) que le PNUD concentre ses appuis à long terme dans des domaines où il jouit d'une expertise reconnue et de réseaux fonctionnels (environnement, développement local et gouvernance), de manière à renforcer ses partenariats et à mettre en place les conditions d'une prise en charge effective et progressive des résultats par les acteurs nationaux ;
- 3) que le PNUD adopte une approche de la mobilisation de ressources non pas par

l'offre mais par la demande, en essayant de canaliser les opportunités de financements vers des structures ayant déjà une capacité opérationnelle, en valorisant davantage les compétences des agents de programme et du personnel des projets dans le dialogue technique et politique et en choisissant de renforcer en priorité les capacités de structures pérennes ;

- 4) que le PNUD maintienne une capacité à mobiliser l'expertise rapidement pour répondre à des requêtes stratégiques de la part de ses partenaires nationaux qui dépassent le cadre strict des projets et programmes en cours et auxquelles les autres PTF ne peuvent pas répondre.

Recommandation 2 : Le Bureau de pays du PNUD devrait renforcer la cohérence entre ses différentes interventions, favoriser davantage le dialogue et les synergies entre ses projets et avec les institutions et programmes nationaux et développer des collaborations inter-agences.
Cela suppose :

- 1) l'animation continue au sein du Bureau de pays d'espaces de dialogue axés sur les questions techniques et les enjeux stratégiques ;
- 2) la poursuite d'un dialogue proactif et régulier avec les autres agences du SNU, pour faire émerger des programmes conjoints sur la base de besoins formulés par la partie nationale ;
- 3) un meilleur inventaire des interventions des agences du SNU (cartographie des interventions, analyse des convergences et complémentarités, dialogue avec les PTF de manière à favoriser le développement de programmes conjoints de support pluriannuels) ;
- 4) l'identification, dans chacun des domaines d'intervention, du meilleur ancrage institutionnel par la réduction du nombre d'Unités de gestion de projets et par une intégration progressive des différentes interventions venant en appui dans un même

secteur autour d'une structure nationale dotée de l'autorité nécessaire pour établir les priorités et allouer les fonds.

Recommandation 3 : Le bureau du PNUD devrait renforcer sa capacité à évaluer et à partager les progrès en matière d'atteinte des effets recherchés par ses interventions. Cela suppose :

- 1) en planification : (i) d'harmoniser et compléter les outils de planification et de suivi (UNDAF, CCP, PAPP, ATLAS) ; (ii) de définir systématiquement les indicateurs qualitatifs et quantitatifs mesurables des effets recherchés et établir les données de base ; (iii) de prévoir des fonds et du personnel pour le suivi sur le terrain et les audits sur une base annuelle ; (iv) d'harmoniser les structures de pilotage de l'UNDAF avec celles du DSRP ;
- 2) en ressources humaines : (i) d'assurer une mise en valeur optimale des compétences spécifiques des différentes catégories de personnel ; (ii) de renforcer le personnel au niveau stratégique et opérationnel par une formation continue et une meilleure utilisation des réseaux de connaissance du PNUD et du SNU ;
- 3) en communication : (i) d'encourager, soutenir et systématiser l'implantation, dans les plans annuels de travail, de processus dédiés à la communication et au partage des expériences ;

(ii) d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de communication permettant d'encadrer des stratégies de communication ciblées sur les différents publics du PNUD.

Recommandation 4 : Le Bureau de pays du PNUD devrait organiser sa programmation autour de trois pôles stratégiques d'intervention à l'intérieur desquels le PNUD jouit d'une crédibilité et d'une expertise reconnues par les différents acteurs nationaux et internationaux :

- 1) un pôle « environnement » visant à promouvoir la durabilité sociale, économique et environnementale et couvrant les actions de protection des ressources naturelles, l'adaptation aux changements climatiques, la gestion des crises et catastrophes, et la politique énergétique ;
- 2) un pôle « développement local » visant à faire des collectivités locales des unités démocratiques et financièrement viables au service du développement local et couvrant l'appui à la bonne gouvernance locale et à l'intercommunalité, à la fourniture de services sociaux, à la coopération décentralisée et à la fiscalité locale ;
- 3) un pôle « gouvernance » visant à améliorer l'action publique et son contrôle citoyen et couvrant la réforme de l'administration publique, l'appui au Parlement, la gestion de l'APD et la mise en place de mécanismes de suivi des grandes politiques de développement.

INTRODUCTION

1.1 OBJECTIFS ET PORTÉE DE L'ÉVALUATION

Le Bureau de l'évaluation (BE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) a conduit entre mai et décembre 2010 une évaluation du programme de pays du PNUD au Sénégal au cours de la période 2002-2010, intitulée « Évaluation des résultats des activités de développement » (ERAD). Elle s'est effectuée dans le cadre des dispositions générales prévues par la Politique d'évaluation du PNUD¹ et poursuivait les objectifs suivants :

- fournir une évaluation indépendante des progrès réalisés par rapport aux résultats identifiés dans les documents de programmation du PNUD ; dans certains cas, l'ERAD mettra également en exergue les résultats non planifiés (positifs ou négatifs) et les occasions manquées ;
- analyser la valeur ajoutée du PNUD en réponse aux besoins nationaux et aux changements intervenus dans le contexte national du développement ;
- présenter les principaux résultats, tirer les enseignements-clés et fournir une série de recommandations à l'équipe de direction, en vue de la préparation de la stratégie du prochain programme de pays.

L'évaluation a distingué deux niveaux d'analyse : stratégique et programmatique. L'analyse stratégique s'est centrée sur le positionnement du PNUD face à l'ensemble des acteurs de développement présents au Sénégal et face aux priorités de développement du pays. Cette analyse a porté plus spécifiquement sur la place occupée par le

PNUD dans l'espace de développement et le contexte politique du Sénégal, et sur les stratégies utilisées par le Bureau de pays pour renforcer la position du PNUD dans l'espace de développement national et dans les principaux domaines de pratique. L'analyse stratégique s'est aussi penchée sur l'appui politique du PNUD et ses initiatives de mobilisation des autres parties prenantes, ainsi que sur la mesure dans laquelle le PNUD a assuré dans ses interventions la prise en compte et la promotion des valeurs de développement humain dont il se veut le champion, notamment le développement des capacités, la gestion des connaissances, l'égalité entre les sexes et l'équité socio-économique pour les pauvres et les exclus.

L'analyse programmatique a couvert pour sa part deux aspects des opérations du PNUD au Sénégal : (i) l'analyse du portefeuille de projets sur deux cycles de programmation (2002-2006 et 2007-2010) afin de fournir une appréciation des résultats obtenus par rapport à ceux qui étaient visés, des liens généraux entre les activités, les produits et les résultats, et des liens entre les deux cycles de programmation ; (ii) l'analyse des aspects de gestion du bureau pays afin d'apporter un éclairage complémentaire sur les facteurs permettant d'expliquer le niveau d'atteinte des résultats révélé par l'analyse du portefeuille.

1.2 MÉTHODOLOGIE

La méthodologie d'évaluation a été élaborée sur la base des normes définies par le BE du PNUD dans son « Guide pour l'évaluation des résultats de développement »² et a respecté les termes de références spécifiques de cette ERAD pour le Sénégal, présentés dans l'Annexe 1.

¹ < www.undp.org/evaluation/documents/Evaluation-Policy.pdf >

² Bureau de l'Évaluation du PNUD, *ADR Method Manual*, ébauche du 10 mars 2010.

UNITÉ D'ANALYSE

Si l'ERAD a reposé en grande partie sur des données issues des projets, elle a cherché à identifier les effets de l'ensemble des interventions mises en œuvre au cours de la période sur les grands changements socio-économiques jugés nécessaires et prioritaires par le Sénégal. Lorsqu'ils sont mentionnés, les produits (*outputs* ou extrants) des projets individuels le sont pour étayer une appréciation de la nature et l'importance des effets de l'ensemble du programme.

Ceci dit, cette focalisation sur les effets et sur le niveau « programme » plutôt que sur le niveau « projet », typique des ERAD, a été difficile à maintenir dans le contexte du PNUD au Sénégal car ce Bureau de pays, comme les chapitres suivants le montreront, a eu tendance à emprunter une approche projet plutôt qu'une approche programme. L'analyse des évaluateurs a donc parfois eu du mal à s'extraire du niveau « projet » tout simplement parce que le niveau « programme », bien que décrit dans la documentation, est parfois absent dans la réalité des interventions et dans l'esprit des principaux intervenants.

ÉCHANTILLONNAGE

L'équipe a d'abord utilisé comme unité d'échantillonnage le résultat de développement visé, tel que formulé dans les Cadres de programmation pays (CPP) et les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) en vigueur au cours de la période 2002-2010. Cette approche a été complétée par un échantillonnage de certains projets significatifs contribuant à chacun des résultats de développement visés. L'échantillon a été constitué sur la base des critères suivants :

- i. les résultats de développement visés par le CPP et l'UNDAF ;
- ii. l'importance financière relative des domaines de concentration et des projets ;
- iii. la présence de projets permettant de couvrir les deux cycles de programmation ;

- iv. les différentes modalités de mise en œuvre (exécution nationale/NEX, exécution directe/DEX et exécution par une agence d'exécution/AGEX) ;
- v. la disponibilité de documentation pour ces projets ;
- vi. l'équilibre entre les interventions de nature stratégique et de niveau central, et celles de nature opérationnelle et de niveau local ;
- vii. la possibilité de dégager une vision rétrospective et prospective du programme.

Cet échantillon raisonné a été présenté au personnel du Bureau de pays lors de la session de restitution de la mission d'orientation et il a été revu et validé avec eux. Il comporte 21 projets : quatre réalisés au cours du premier cycle de programmation, deux ayant chevauché les deux cycles, trois planifiés et réalisés au cours du deuxième cycle de programmation et 12 actuellement actifs. De plus, huit projets constituent les phases un et deux d'une même intervention qui s'est déroulée sur les deux cycles de programmation. Ces interventions sont réparties par domaine d'intervention de la manière suivante :

- **Bonne gouvernance** : la cellule d'appui aux projets et programmes (CAP, réalisé de 2006 à 2008), les programmes de bonne gouvernance (PNBG pour la période 2003-2005, suivi du PRECABG, démarré en 2008 et se terminant en 2011), des projets et programmes de développement local ou décentralisé (PADMIR, de 2000 à 2007, suivi du PADEL/PNDL pour la période 2008-2011, et ART GOLD prévu de 2008 à 2011) pour ce qui est de l'appui à la décentralisation³, ainsi que le programme des volontaires des Nations Unies (ACOPROV, de 2008 à 2011).
- **Gestion des crises** : le projet d'assistance à la lutte antimines en Casamance (PALAC) et l'appui au programme de prévention, de réduction des risques et de gestion des catastrophes naturelles.

³ Ces projets de développement local incluent également des appuis en matière de lutte contre la pauvreté.

- **Lutte contre la pauvreté** : le Programme d'appui à la réduction de la pauvreté (PAREP), amorcé en 2004 et suivi du Programme de réduction de la pauvreté (PRP) en 2008, les « plateformes multifonctionnelles » (Phases 1 et 2) réalisées entre 2002 et 2010, la lettre de politique sectorielle microfinance ainsi que le Programme des Villages du Millénaire.
- **Environnement et développement durable** : projet de gestion intégrée des écosystèmes dans quatre paysages représentatifs du Sénégal (PGIES – 2 phases) couvrant la

période 2002-2011, le projet de gestion et de restauration des terres dégradées du bassin arachidier (PROGERT) 2007-2012, le projet d'amélioration et de valorisation des services des écosystèmes forestiers (PASEF) 2008-2011, ainsi que la question des changements climatiques qui apparaissent comme priorité émergente de la programmation du PNUD au Sénégal.

Les liens entre ces projets et les résultats de développement de l'UNDAF et du CPAP sont détaillés dans le tableau 1.1.

Tableau 1.1 : Contribution des projets de l'échantillon aux résultats de développement

Effet UNDAF	Effet CPAP	Projet
Bonne gouvernance		
<i>Réduction de la pauvreté et consolidation des bases à long terme du développement et de l'intégration africaine, tout en préservant les conditions intrinsèques de réussite des politiques sociales, en particulier le maintien d'un cadre macro-économique crédible⁽¹⁾</i>	<i>La rationalisation du cadre organisationnel de l'Administration publique ; la modernisation de la gestion de la fonction publique ; l'amélioration de la gestion des finances publiques ; l'amélioration du travail parlementaire, la réforme de la justice, la lutte contre la corruption ; le développement des NTIC par l'appui à la formulation d'une politique nationale et la mise en œuvre d'une stratégie d'information et de sensibilisation. ⁽¹⁾</i>	PNBG (2003-2005)
La participation effective de tous les acteurs concernés, l'efficacité, la transparence, l'équité de genre, la promotion des droits de l'homme et du développement durable sont renforcées dans les domaines de la définition, de la mise en œuvre et de l'évaluation des politiques et programmes.	Contribuer à l'efficacité et à la transparence dans la gestion économique et sociale et conforter l'état de droit dans une société démocratique.	PRECABG (2008-2011) Note : suite du PNBG
<i>Amélioration de la gouvernance en milieu rural, comme clé au développement humain durable⁽¹⁾</i>	Réaliser, et documenter, une amélioration sensible dans la livraison d'infrastructures et services pour le développement, dans les communautés rurales concernées par le programme. Permettre au Gouvernement de prendre des mesures concrètes, d'ordre législatif et réglementaire, pour institutionnaliser et renforcer la planification et le financement décentralisés du développement rural.	PADMIR (2000-2007)

(1) Projets ne faisant pas référence à un résultat de développement UNDAF. Le texte en italique provient du document d'approbation de projet.

(à suivre)

(suite)

Tableau 1.1 : Contribution des projets de l'échantillon aux résultats de développement		
Effet UNDAF	Effet CPAP	Projet
Bonne gouvernance		
La participation active de tous les acteurs concernés, l'efficacité, la transparence, l'équité de genre, la promotion des droits de l'homme et du développement durable renforcées dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de développement ; contribuer à l'efficacité et à la transparence dans la gestion.	Meilleur pilotage stratégique du développement local au niveau central ; renforcement des capacités des collectivités locales à promouvoir un développement économique local durable ; modernisation du mode de fonctionnement de l'administration territoriale et des collectivités locales ; amélioration de la fourniture des services sociaux de base.	PADEL / Réforme de l'administration publique (2008-2011) Note : suite du PADMIR
	Renforcement des capacités nationales en vue d'améliorer l'absorption des fonds sur ressources extérieures.	Renforcement des capacités de la CAP (2006-2008)
La participation active de tous les acteurs concernés, l'efficacité, la transparence, l'équité de genre, la promotion des droits de l'homme et du développement durable renforcées dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de développement.	Un environnement institutionnel plus propice au développement et axé sur le partenariat public/privé/société civile et une gestion rationnelle de l'APD.	ACOPROV / Coordination et promotion du volontariat (2008-2011)
	Les collectivités locales et les organisations communautaires de base (OCB) disposent de capacités et de ressources suffisantes pour participer au processus de décentralisation et de gestion du développement local, et ce, en coordonnant les actions de la coopération internationale dans leurs territoires, notamment les possibilités offertes par la coopération décentralisée.	ART GOLD (2008-2011)
Gestion des crises et reconstruction		
La participation effective de tous les acteurs concernés, l'efficacité, la transparence, l'équité de genre, la promotion des droits de l'homme et du développement durable sont renforcées dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques et programmes de développement.	Les capacités des institutions nationales, locales et communautaires pour mieux anticiper les crises et catastrophes naturelles et y répondre rapidement sont renforcées.	PALAC / Assistance lutte antimines (2007-2009)
		Prévention et gestion des catastrophes (2007-2009)
Lutte contre la pauvreté		
Renforcement de la capacité des pauvres pour améliorer de façon durable leurs conditions de vie.	<i>Non spécifié</i>	Plateforme multi fonctionnelle 1
Augmentation des revenus des pauvres et des groupes vulnérables dans les zones d'intervention du SNU.	<i>Amélioration des conditions de vie des populations en milieu rural par un accroissement de l'accès à des services énergétiques de base, décentralisés, abordables et durables⁽¹⁾</i>	Plateforme multi fonctionnelle 2 (2008-2010)

(1) Projets ne faisant pas référence à un résultat de développement UNDAF. Le texte en italique provient du document d'approbation de projet.

(à suivre)

(suite)

Tableau 1.1 : Contribution des projets de l'échantillon aux résultats de développement		
Effet UNDAF	Effet CPAP	Projet
Lutte contre la pauvreté		
Appui au pilotage stratégique au niveau national Finalisation et répliation des projets pilotes de promotion des moyens d'existence durable dans les zones de concentration géographique.	<i>Non spécifié</i>	PAREP (2003-2005)
La promotion et le développement des micro, petites et moyennes entreprises apporte une contribution majeure à la création de revenus, d'emplois décents, d'une sécurité alimentaire et d'une protection sociale notamment au bénéfice des femmes et des jeunes dans les zones de concentration du SNU.	Amélioration qualitative et quantitative de l'offre de produits et services financiers, notamment en zone rurale, grâce à des IMF viables et intégrées au secteur financier.	Appui à la Lettre de politique sectorielle microfinance (2007-2011)
	Renforcement des capacités de pilotage, de mise en œuvre et de suivi des cadres stratégiques de référence (DSRP, OMD, NEPAD) ; Capacités productives nationales améliorées. Augmentation des revenus des pauvres et des groupes vulnérables.	PRP (2008-2011)
<i>Promouvoir l'atteinte des OMD dans la zone de Léona en mettant en œuvre une stratégie globale, village après village, pour éradiquer l'extrême pauvreté dans ses nombreuses dimensions ⁽¹⁾</i>	<i>Non spécifié</i>	Villages du Millénaire (2006-2010)
<i>OMD - Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ⁽¹⁾</i>	Renforcement des capacités des partenaires nationaux en analyse genre dans le cadre des politiques de développement, du plaidoyer et de l'amélioration des revenus.	Comprendre et appliquer la transversalité et la budgétisation du genre pour atteindre les OMD au Sénégal (2005)
Environnement et développement durable		
<i>Non spécifié</i>	Politiques environnementales / Planification et législation environnementales.	PGIES 1 (2002-2005)
La création et le développement des micro, petites et moyennes entreprises apportent une contribution à la création de revenus, d'emplois décents, d'une sécurité alimentaire et d'une protection sociale au bénéfice des femmes et des jeunes dans les zones de concentration du SNU.	Durabilité des moyens d'existence et protection de l'environnement.	PGIES 2 (2007-2011) Note : suite du PGIES 1
		PROGERT (2007-2012)
<i>Non spécifié (Axe : Création de richesse et Lutte contre la faim pour un développement durable)</i>	La durabilité des moyens d'existence des groupes vulnérables et leur cadre de vie améliorés dans les zones de concentration du SNU à travers des actions de protection de l'environnement et de valorisation des ressources naturelles.	PASEF (2008-2011)
<i>Non spécifié (Axe : Développement durable)</i>	Création de capacités pour le développement durable au niveau sous régional, national, local.	Adaptation aux changements climatiques (2008-2011)

(1) Projets ne faisant pas référence à un résultat de développement UNDAF. Le texte en italique provient du document d'approbation de projet.

CRITÈRES D'ÉVALUATION

Les critères d'évaluation appliqués aux interventions de l'échantillon ont été :

- au niveau du positionnement stratégique :
(i) la pertinence des approches stratégiques définies et mises en œuvre par le PNUD ;
(ii) la réactivité au contexte national ;
(iii) l'utilisation des réseaux et des partenariats stratégiques ; (iv) la promotion des valeurs de développement humain ;
- au niveau programmatique : (i) la pertinence thématique ; (ii) l'efficacité ; (iii) l'efficience ; (iv) la durabilité des résultats.

La démarche analytique a respecté la dimension stratégique de l'ERAD centrée sur les résultats de développement des cadres de programmation plutôt que sur les extrants de projets individuels. Par exemple, l'analyse de la pertinence ou de l'efficacité ne concerne pas d'abord le projet lui-même, mais plutôt l'architecture de projets mise en place pour produire chaque grand résultat de développement visé. L'ERAD a mesuré les critères d'évaluation à travers l'analyse transversale d'interventions spécifiques et des liens logiques que ces interventions entretiennent avec la stratégie du PNUD dans le pays, telle que définie dans les cadres de programmation de pays.

COLLECTE ET ANALYSE DES DONNÉES

L'équipe d'évaluation, composée d'un chef d'équipe international et de trois consultants nationaux, a passé près de trois semaines au Sénégal pour effectuer des visites de terrain sur les sites des projets échantillonnés et conduire de nombreuses entrevues avec les principaux intervenants sur la base d'une grille d'entretien validée en début de mission.

L'équipe d'évaluation a visité des sites de projet dans la capitale et dans la zone Nord du pays, mais n'a pu se rendre dans le Sud, en Casamance,

notamment pour des raisons de sécurité. Dans le cadre de l'ERAD, l'équipe d'évaluation a conduit plus de 60 entrevues individuelles et une dizaine d'entrevues de groupes semi-dirigées⁴, à l'intérieur de quatre des 14 régions du Sénégal.

Les intervenants rencontrés comprennent : les représentants du SNU et du PNUD, ceux de l'État sénégalais, les parties prenantes et les bénéficiaires aux niveaux central, déconcentré et décentralisé, ainsi que des représentants des bailleurs de fonds (partenaires techniques et financiers ou PTF), des agences d'exécution de projets et des autres partenaires du PNUD. Ces données primaires ont été croisées avec les informations issues d'une revue de littérature exhaustive⁵.

L'analyse des données a démarré lors de la dernière semaine de la mission principale à Dakar⁶. Les résultats préliminaires de cette analyse ont été présentés au PNUD, au Gouvernement sénégalais, et à quelques autres agences des NU et bailleurs de fonds lors d'une réunion de synthèse le 4 août 2010.

1.3 DÉMARCHE GÉNÉRALE

La réalisation de l'ERAD est prévue en trois étapes, entre mars 2010 et février 2011 :

- **Phase 1.** Préparation (mars à juin 2010). Cette phase a consisté en : un premier examen de la documentation par le BE afin de fournir une vue d'ensemble du programme du PNUD sur la période considérée ; l'identification des principales parties prenantes ; une mission de reconnaissance effectuée par le chargé de l'évaluation du BE afin notamment de déterminer « l'évaluabilité » du programme et d'identifier les membres de l'équipe d'évaluation ; des réunions préliminaires au siège du PNUD avec le chef d'équipe d'évaluation, le BE et le Bureau des politiques de développement ; une mission

⁴ Voir la liste des personnes rencontrées dans l'Annexe 2.

⁵ Voir la liste des principaux documents consultés dans l'Annexe 3.

⁶ Le plus important travail d'analyse s'est néanmoins effectué après la mission.

d'orientation à Dakar menée du 7 au 11 juin et réalisée par le Chef d'équipe d'évaluation et les consultants nationaux afin de recueillir les points de vue des parties prenantes sur les questions-clés devant être passées en revue, et de proposer et valider un échantillon d'interventions à évaluer et, identifier les informateurs clés ; enfin, la préparation d'un rapport préparatoire précisant la méthodologie, les outils et le calendrier de travail de l'ERAD.

- **Phase 2.** Réalisation de l'évaluation (de juillet à décembre 2010). Cette phase a couvert : une mission principale, du 11 juillet au 4 août, ayant permis de collecter et de valider les données ; la préparation d'un projet de rapport, déposé en septembre, présentant les résultats de l'analyse des informations recueillies ; sa soumission aux principaux clients, dont le Bureau de pays et le Gouvernement, pour corrections factuelles, ainsi qu'au BE et à des experts externes pour examen technique. Le Chef de l'équipe d'évaluation, en étroite coopération avec le Chargé de projet du BE, finalisera le rapport d'ERAD sur la base des points de vue exprimés par les principaux clients et les résultats des examens externes. Cette phase de l'ERAD se terminera par une réunion des parties prenantes en vue de présenter les résultats de l'évaluation, d'examiner les moyens de réaliser des progrès au Sénégal et de renforcer l'appropriation nationale du processus de développement et la responsabilité que doivent assumer les parties prenantes dans les interventions du PNUD.
- **Phase 3.** Suivi. Cette dernière phase couvrira la réponse de la Direction, incluant le Bureau de pays et le Bureau régional, à l'ERAD, ainsi que le suivi de la mise en œuvre des actions de suivi et la diffusion du rapport de l'ERAD au Sénégal et au siège du PNUD.

1.4 OBSTACLES RENCONTRÉS

L'ERAD a été confrontée à un certains nombre de contraintes, comme suit :

- La documentation relative aux interventions de la première période de programmation de l'ERAD s'est révélée fragmentaire et particulièrement faible en matière de données de base et d'indicateurs de suivi ; l'équipe a minimisé cette difficulté dès le stade de la constitution de l'échantillon de manière à retenir majoritairement des projets ayant fait l'objet d'une phase subséquente au cours de la seconde phase de programmation (2007-2011) ; l'équipe a ainsi pu bénéficier de la revue des résultats obtenus par le projet et qui ont servi de base à la planification de la phase ultérieure.
- L'effort de systématisation dans l'identification des résultats de développement visés par les interventions du PNUD et leur articulation à l'UNDAF et aux objectifs nationaux n'apparaît clairement qu'à partir de 2007, soit lors de la seconde période couverte par l'ERAD ; même pour cette seconde période, les liens entre les résultats de développement de l'UNDAF (2007-2011), ceux du Descriptif de programme pays (2007-2011) et ceux du Cadre commun pour le plan d'action du programme de pays (2007-2011) ne sont pas codifiés ni organisés de la même manière ; l'équipe d'évaluation, à l'instar de l'équipe qui a conduit l'ÉRAD de la Somalie (juillet 2010), n'a retenu comme cadre général des résultats pour la période 2002-2010 que les résultats identifiés dans le Cadre de coopération de pays 2002-2004 et dans le Descriptif de programme pays 2007-2011.
- Il n'a pas toujours été facile de relier les résultats et les réalisations du PNUD à ce qui avait été planifié et inscrit dans le Document de Programme de Pays ou dans les documents de projets.
- La période de déroulement de la mission principale (juillet 2010) a correspondu à des déplacements à l'intérieur ou hors du pays de responsables du PNUD et de représentants des

PTF. En conséquence, l'équipe d'évaluation n'a pas réussi à rencontrer certains bailleurs de fonds tels que la délégation de la Commission européenne ou de la Banque mondiale. Cette lacune a été comblée par le biais d'entretiens téléphoniques.

- L'analyse des évaluateurs a donc parfois eu du mal à s'extraire du niveau « projet » car le portefeuille du PNUD au Sénégal reste essentiellement structuré et géré à ce niveau en pratique.

Chapitre 2

DÉFIS DE DÉVELOPPEMENT ET STRATÉGIES NATIONALES

2.1 CONTEXTE NATIONAL ET DÉFIS DE DÉVELOPPEMENT

Pays côtier plat et semi-aride de l'Afrique de l'Ouest, le Sénégal compte parmi le groupe des 49 pays les moins avancés. Globalement, le Sénégal demeure en queue du peloton au niveau de l'indice de développement humain et s'il a légèrement progressé, de 0,431 en 2000 à 0,464 en 2007, il a reculé au classement des pays, passant du 154^{ème} rang en 2000 au 166^{ème} rang en 2007, sur un total de 182 pays⁷. Avec un taux de croissance démographique moyen de 2,5 pour cent, l'estimation de la population sénégalaise est passée de 9,5 millions d'habitants en 2000 à 12,2 millions en 2008, et le Sénégal est resté, en termes de volume de population, au 21^{ème} rang des 50 pays africains situés au sud du Sahara⁸. Le revenu national brut par habitant, qui était de 490 \$ en 2000, a atteint 970 \$ en 2008, mais le Sénégal a connu une progression moins forte que les autres pays du sud du Sahara, passant du 15^{ème} rang en matière de revenu national brut par habitant en 2000 au 19^{ème} rang sur 50 pays sub-sahariens en 2008⁹.

La population du Sénégal est urbaine à 47 pour cent¹⁰ et constituée à plus de 50 pour cent de personnes de moins de 20 ans¹¹. Le taux d'alpha-

bétisation des plus de 15 ans demeure faible, à 39,3 pour cent pour la période 1995-2005¹². Au niveau économique, en 2005, le taux d'activité se situe à 50,7 pour cent et le taux de sous-emploi à 22,5 pour cent¹³. Ce sous-emploi est en progression quasi constante depuis 2002 et est passé de 22,5 pour cent en 2006 à 23,0 pour cent en 2009¹⁴. Le chômage, dont le taux est passé de 9,7 pour cent à 10,0 pour cent entre 2002 et 2006, est essentiellement le fait des villes. Le marché de l'emploi est largement dominé par le secteur informel, qui occupait 3 422 700 personnes en 2006 contre 214 700 pour le secteur formel (seulement 6,0 pour cent du nombre total d'emplois)¹⁵.

Malgré une certaine amélioration jusqu'en 2006, un peu plus de la moitié de la population sénégalaise vit toujours sous le seuil de la pauvreté. La pauvreté monétaire, plus élevée en milieu rural (56 pour cent) qu'en milieu urbain (38 pour cent)¹⁶, touche davantage les femmes que les hommes. Le défi de la lutte contre la pauvreté demeure entier puisque la croissance soutenue de 5 pour cent du produit intérieur brut (PIB) entre 1994 et 2005 a fléchi sur la période 2006-2009 pour se situer à moins de 3 pour cent en moyenne annuelle¹⁷. Le taux de croissance nécessaire pour réduire la pauvreté de moitié d'ici 2015 est de 7 pour cent.

⁷ PNUD, *Rapport sur le développement humain*. 2002, 2007-2008 et 2009.

⁸ OCDE, *Coopération pour le développement*. Rapports 2002 et 2010.

⁹ Id.

¹⁰ PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 2002.

¹¹ SNU,CCA, novembre 2006.

¹² PNUD, *Rapport sur le développement humain*, 2007-2008.

¹³ MEF, *Indicateurs de suivi du DSRP 2*, juillet 2010.

¹⁴ MEF, *Rapport provisoire : bilan diagnostic du DSRP-II*. Document de travail, Dakar, juillet 2010.

¹⁵ Id.

¹⁶ MEF, *Indicateurs de suivi du DSRP 2*, juillet 2010.

¹⁷ Id.

Bien que sa contribution n'est que de l'ordre de 6,6 pour cent du PIB réel en 2006¹⁸, l'agriculture demeure la source principale d'emplois et de revenus pour environ 60 pour cent de la population. Cette forte dépendance vis-à-vis des ressources naturelles suppose un défi de taille face à un environnement affaibli notamment par les problèmes de sécheresse qui affectent le Sénégal depuis la fin des années 60, l'urbanisation rapide et les migrations vers le littoral qui accueille maintenant 60 pour cent de la population¹⁹. Les pressions exercées sur l'environnement à des fins économiques, tant dans les secteurs agricole, halieutique, touristique et énergétique, par une population en forte croissance, pauvre, sous-qualifiée et sous-employée, de même que par le phénomène des changements climatiques, constituent une menace sérieuse pour la croissance économique et les objectifs de développement du pays.

Le Sénégal est ainsi confronté à un important défi de lutte contre la pauvreté et de création d'emplois décents pour les groupes vulnérables que constituent les jeunes, les femmes et particulièrement la population vivant en milieu rural. Ce défi interpelle directement le SNU dans la mesure où l'éradication de la pauvreté implique la mise en place de mécanismes permettant la reconnaissance des droits de chaque personne au développement humain ainsi que l'inscription de stratégies correspondantes au sein des priorités nationales. Ceci comprend entre autres la possibilité de bénéficier d'une formation qui soit adaptée aux besoins et potentialités de développement de son milieu et qui lui permette de s'y insérer, l'amélioration de l'accès aux services financiers décentralisés et la mise en place d'une politique nationale de microfinance.

2.2 GOUVERNANCE

État laïc doté d'un régime présidentiel, le Sénégal joui d'un climat politique stable depuis son indépendance et a connu une transition pacifique lors de l'arrivée au pouvoir du président actuel en

2000. Ce dernier complète un deuxième mandat commencé en 2007 et dont la durée a été réduite à cinq ans en accord avec la nouvelle constitution adoptée en 2001. Au cours du premier mandat du président Wade, le gouvernement a relancé, encore sans grand succès à ce jour, le processus de paix en Casamance, siège d'un conflit amorcé en 1982 et qui pèse lourdement sur les perspectives de relance de l'économie nationale. La Casamance renferme en effet de forts potentiels agricoles et touristiques.

L'organisation des élections a bénéficié de la refonte totale du fichier électoral, qui a été numérisé et mis à disposition des partis politiques et des bureaux de vote, et d'une observation plus systématique des scrutins.

La Sécurité intérieure a fait l'objet d'une attention particulière de la part des autorités. Néanmoins, un déficit en agents reste encore à résorber, et la couverture sécuritaire reste en deçà des attentes des populations. De la petite criminalité au terrorisme international, du séparatisme casamançais au banditisme, l'État doit traiter un ensemble hétérogène de causes et d'enjeux sécuritaires multiples.

La Protection civile contre les catastrophes constitue un autre enjeu important. L'aptitude opérationnelle des unités d'incendie et de secours est fortement limitée par la faiblesse de la couverture du territoire national en casernes de sapeurs-pompiers, l'insuffisance de matériels d'intervention, l'inexistence de structures de formations adéquates, et le manque de matériels spécifiques pour la lutte contre certains sinistres et catastrophes.

L'administration publique a connu un certain nombre de réformes avec la mise en place d'importantes structures telles que le Bureau organisation et méthode (BOM), refondé en Délégation au management public (DMP) en 1992, dans un contexte de développement des

¹⁸ Id.

¹⁹ Gouvernement du Sénégal, PNUD, Projet INTACC, 2009.

organisations publiques et parapubliques. Plus récemment et dans un souci de réorientation de la réforme de l'État du Sénégal, la Délégation à la réforme de l'État et à l'assistance technique (DREAT) a été créée par décret n° 182-2008 du 28 février 2008 avec la fusion de la DMP et de la Direction de l'Assistance technique (DAT). Elle est une structure administrative d'étude, de conseil et d'assistance en matière d'organisation administrative, de renforcement des capacités des institutions et des ressources humaines de l'État, et de coordination de la politique nationale de coopération technique.

Le gouvernement s'est doté en 2003 d'une commission nationale de lutte contre la non-transparence, la corruption et la concussion, ainsi que d'un programme national de bonne gouvernance et d'un plan de réforme de la gestion des finances publiques et de la passation des marchés. Ces efforts, tels que l'illustre le tableau 2.1, se sont traduits par une amélioration progressive de l'indice de perception de la corruption du pays qui a culminé en 2007 avant de glisser à nouveau à partir de 2008, suite à des problèmes de gestion financière, notamment celui des dépenses extrabudgétaires et des impayés de l'État mis à jour par le Fonds Monétaire International en août 2008. En 2007-2008, l'indice de corruption du Sénégal le positionnait à peu près au même niveau que le Mexique, le Brésil, la Chine ou l'Inde, alors que la valeur de l'indice en 2009 place le pays au même niveau que la République Dominicaine, la Jamaïque, Madagascar ou la Zambie.

En matière d'administration territoriale, le Sénégal a longtemps opté pour l'option technique de déconcentration des services administratifs plutôt que pour l'option plus politique de décentralisation des pouvoirs. Le processus de déconcentration s'est toujours accompagné d'un centre fort, point d'attraction et d'expansion duquel partent toutes les problématiques de développement et auquel aboutissent également des solutions. Cette approche a néanmoins trouvé ses limites. Elle s'est traduite par l'alourdissement de l'administration centrale et par une absence de vision stratégique en matière de décentralisation, illustrée par un important arsenal législatif et réglementaire mal consolidé.

L'amélioration de la gestion des finances publiques et des procédures de passation et d'exécution des marchés publics est un objectif majeur en matière de gouvernance économique. Des progrès indéniables ont été réalisés dans ce domaine depuis 2006. Les dérapages budgétaires que le pays a connu entre 2006 et 2010 ont été régularisés. La disponibilité des fonds et la reddition de comptes se sont améliorées avec l'informatisation de la chaîne de la dépense publique grâce au Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFIP). La déconcentration de l'ordonnancement progresse et l'introduction de la programmation budgétaire pluriannuelle, réforme majeure qui s'inscrit dans le cadre harmonisé des finances publiques de l'UEMOA, a permis d'intégrer 14 ministères sectoriels représentant 58.9 pour cent du budget de l'État dans la nouvelle gestion publique axée sur les politiques publiques et la mesure de la performance.

Tableau 2.1 : Évolution de l'indice de perception de la corruption du Sénégal de 2001 à 2009

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
IPC	2,9	3,1	3,2	3,0	3,2	3,3	3,6	3,5	3,0
Rang	65	66	76	84	78	70	71	85	99
Nb rangs	91	102	133	145	158	163	179	180	180

Échelle IPC : 0 = pays perçu comme très corrompu; 10 = pays perçu comme très peu corrompu. Nombre de rangs : ce nombre ne correspond pas au nombre de pays puisque plusieurs pays peuvent obtenir un indice identique et se retrouver au même rang.

Source : Transparence International France, Rapports 2001 à 2009

En matière de gouvernance judiciaire, le défi majeur consiste à consolider l'état de droit par la promotion de l'accessibilité et de l'efficacité de la sécurité juridique et judiciaire. Les principales actions de l'État sénégalais depuis 2004, inscrites dans le Programme Sectoriel Justice (PSJ), sont la construction et la réhabilitation de locaux, la fourniture d'équipement informatique, bureautique et logistique, et le renforcement des ressources humaines. Une refonte de la carte judiciaire est par ailleurs en cours depuis 2008. Le budget de fonctionnement et investissement de la Justice est passé de 23 milliards à 26 milliards de Francs CFA entre 2006 et 2008. Des avancées importantes ont pu ainsi être notées en matière de réduction de délais de traitement des dossiers et une dynamique est amorcée qui devrait déboucher sur plus d'accessibilité et de proximité du service public de justice. Il reste néanmoins beaucoup d'efforts à faire dans ce domaine.

En termes de gouvernance politique, les défis du Sénégal consistent essentiellement à revaloriser la fonction parlementaire de manière à permettre aux élus d'assurer efficacement leur mission de contrôle de l'action du gouvernement. Le Parlement, bicaméral, occupe une place stratégique dans l'architecture institutionnelle nationale. La qualité de son travail est grevée par des contraintes liées au manque de moyens, à l'insuffisance du temps d'examen du budget de l'État, aux faibles capacités d'analyse, de recherche et d'évaluation, ainsi qu'à des facteurs plus politiques comme la discipline de parti. Le contrôle de l'Exécutif par le Législatif n'est pas effectif et l'on assiste même à une certaine érosion du rôle du Parlement. Ainsi, le nombre de propositions de loi est infime et les amendements rares. La perception que la population a de l'institution parlementaire est encore négative.

2.3 STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT NATIONAL

L'avènement de l'an 2000 constitue un tournant important au sein de l'ensemble de la communauté internationale qui cherche un nouveau modèle et de nouvelles bases pour relancer le processus de

développement, après une décennie marquée par les politiques d'ajustement structurel et le « consensus de Washington ». C'est ainsi que se succèdent, à partir d'avril 2000, le Forum mondial sur l'éducation tenu à Dakar, qui réitère l'engagement international envers le droit à l'éducation pour tous et réaffirme le lien entre éducation et pauvreté ; l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), lors du Sommet du Millénaire tenu au siège des Nations Unies à New York en septembre 2000 ; l'atteinte du Consensus de Monterrey, en mars 2002, sur le financement du développement ; la Déclaration de Rome, en février 2003, sur l'harmonisation de l'aide ; et enfin, la Déclaration de Paris, entérinée en mars 2005 et qui définit un ensemble de principes et d'indicateurs d'efficacité de l'aide. Suivra, en septembre 2008, le 3^{ème} Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide où sera adopté le Programme d'Action d'Accra qui vise notamment à élargir le partenariat pour le développement à la société civile.

Dès le milieu des années 1990, le gouvernement sénégalais avait élaboré son 9^{ème} Plan d'orientation pour le développement économique et social dénommé « Compétitivité et développement durable, 1996-2001 ». Ce plan, qui intervenait après plus d'une décennie de politiques de redressement économique et financier et d'ajustement des structures de l'économie, constituait la base des orientations définies dans le CCP 1997-2001 du PNUD. L'élection présidentielle de mars 2000, qui amène une alternance politique transparente et pacifique, présente l'image d'un pays au processus démocratique renforcé. Non seulement les populations adhèrent globalement aux réformes proposées et à l'adoption d'une nouvelle constitution, mais le nouveau gouvernement reprend l'essentiel des engagements pris par le gouvernement précédent, tout en inscrivant son action dans une dynamique d'amélioration de la gestion des affaires publiques.

Parallèlement, dès juin 2000, le Sénégal devient éligible à un allègement d'environ 20 pour cent de sa dette totale sous l'initiative renforcée en faveur des pays pauvres très endettés suite au

dépôt d'une stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté. Pour l'obtenir, il doit appliquer une série de réformes structurelles articulées à l'intérieur d'un « Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté » avant la fin 2001. Pour répondre à cette exigence, dans la foulée des travaux préparatoires de son dixième Plan d'orientation pour le développement économique et social (PODES) 2002-2007 et en convergence avec la vision du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) dont le président Wade est un des principaux promoteurs, le Sénégal ajoute le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) à ses outils de planification du développement. Ainsi, à partir de 2003, la politique de développement économique et social du pays s'est articulée autour de deux DSRP successifs, auxquels est venu se greffer en 2005 une Stratégie de croissance accélérée (SCA).

Dans les faits, le Sénégal compte plusieurs instruments de planification stratégique dont l'harmonisation demeure encore un défi. En effet, même si le DSRP 2 constitue le document de référence, autant la Stratégie de croissance accélérée que le PODES ont pour vocation de définir des orientations stratégiques au niveau national. À ces documents s'ajoutent encore une Stratégie nationale de développement durable ainsi que des politiques sectorielles à long terme, dans les secteurs de la santé et de l'éducation notamment.

LE PODES

Avant que ne soit développé le DSRP 2, se sont les orientations stratégiques du PODES 2002-2007, et non celles du DSRP I, qui avaient le plus d'influence sur la définition et la mise en œuvre du programme de pays du PNUD 2002-2006. Ces orientations stratégiques étaient les suivantes :

- i. promouvoir la bonne gouvernance et renforcer l'État de droit ;
- ii. renforcer le développement local par l'approfondissement de la décentralisation ;

- iii. accélérer la mise en place des infrastructures de base ;
- iv. accroître les investissements et renforcer la compétitivité du système productif ;
- v. renforcer l'intégration sous-régionale et la coopération internationale ;
- vi. promouvoir l'information pour le développement, favoriser l'utilisation des résultats de la recherche et des Nouvelles Technologies d'Information et de Communication (NTIC) ;
- vii. poursuivre la gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement pour un développement durable ;
- viii. renforcer la prise en charge des groupes vulnérables en améliorant leurs capacités productives et réduire les disparités de genre.

LE DSRP I

Défini pour une période de trois ans, le DSRP I visait trois objectifs prioritaires :

- i. doubler le revenu par habitant à l'horizon 2015 dans le cadre d'une croissance forte, équilibrée et mieux répartie ;
- ii. généraliser l'accès aux services sociaux essentiels en accélérant la mise en place des infrastructures de base pour renforcer le capital humain avant 2010 ;
- iii. éradiquer toutes les formes d'exclusion au sein de la Nation et instaurer l'égalité des sexes dans les niveaux d'enseignement primaire et secondaire pour 2015.

La stratégie reposait donc sur la création de richesses, le renforcement des capacités et la promotion des services sociaux de base, ainsi que sur l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables. Elle supposait une forme de croissance qui soit suffisamment forte, fondée sur des secteurs ayant un impact important et durable sur l'amélioration des revenus en milieu rural et urbain, et génératrice d'emplois afin d'avoir un impact significatif sur la prévalence nationale et régionale de la pauvreté.

LE DSRP II

Planifié sur un horizon de cinq ans, le second DSRP a bâti sur les acquis du premier et renforcé la cohérence entre les actions de lutte contre la pauvreté et celles devant permettre la réalisation des OMD. Ainsi, le DSRP II s'est articulé autour des objectifs prioritaires suivants :

- i. accélérer la croissance économique pour atteindre un taux de croissance moyen de 7 à 8 pour cent, et réduire la pauvreté des populations en dessous de 30 pour cent pour 2015 ;
- ii. réduire la vulnérabilité et les inégalités, notamment par l'instauration de l'égalité des sexes dans tous les domaines et l'instauration d'une croissance mieux équilibrée et mieux répartie ;
- iii. atteindre les OMD et renforcer le capital humain par l'accélération de l'accès aux services sociaux de base et l'amélioration de la sécurité alimentaire ;
- iv. améliorer la qualité du service public et promouvoir la bonne gouvernance économique et judiciaire ainsi que l'État de droit.

Le tableau 2.2 établit les liens entre les objectifs et les axes d'intervention du DSRP II.

Selon le document final élaboré de manière participative par les représentants des grands groupes d'acteurs nationaux²⁰, la stratégie de réduction de la pauvreté au cours de la période 2006-2010 consiste fondamentalement à promouvoir les opportunités de création de richesses au Sénégal et à organiser l'égalité des chances dans la concrétisation de ces opportunités, notamment à travers le renforcement des capacités des populations pauvres. Elle vise de plus à assurer la protection des groupes vulnérables, à répondre à la demande sociale et à favoriser la participation des populations dans la gestion des affaires de leurs communautés de base, notamment à travers une véritable politique de décentralisation et de développement local.

LA STRATÉGIE DE CROISSANCE ACCÉLÉRÉE

La vision fondatrice de la Stratégie de croissance accélérée a été donnée par le Président Wade en mai 2004 : « *Accélérer la croissance, en améliorant qualitativement sa structure pour la rendre plus efficace dans la lutte contre la pauvreté, et en diversifiant ses sources pour la sécuriser et la pérenniser* ». ²¹ Élaborée à travers une démarche partenariale, la Stratégie de croissance accélérée se définit comme un cadre de mise en cohérence des politiques et programmes sectoriels, notamment pour tout ce qui a trait à l'axe stratégique de création de richesses du DSRP. La Stratégie

Tableau 2.2 : Caractéristiques du DSRP II

Objectifs et défis de développement	Axes d'intervention ciblés
Accélérer la croissance économique	Création de richesse pour une croissance pro pauvre
Améliorer la qualité du service public et promouvoir la bonne gouvernance économique et judiciaire	Bonne gouvernance et développement décentralisé
Atteindre les OMD et renforcer le capital humain	Accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base
Réduire la vulnérabilité et les inégalités	Protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes

²⁰ République du Sénégal, *Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2006-2010*. DSRP II, Dakar, octobre 2006.

²¹ Primature du Sénégal, *Stratégie de croissance accélérée. Présentation résumée*, Réunion du Comité national de Pilotage de la SCA, 26 janvier 2007.

de croissance accélérée s'appuie sur deux composantes essentielles que sont la mise en place d'un environnement des affaires de classe internationale, et l'identification et la promotion de cinq « grappes porteuses de croissance » dans les secteurs suivants :

- secteur primaire (agriculture, élevage, pêche, foresterie, ainsi que les domaines susceptibles de contribuer à son essor : industrie, hydraulique, transports, artisanat) ;
- microfinance et entrepreneuriat féminin ;
- PME/PMI et agro-industrie ;
- toute opportunité de développement des initiatives privées génératrices d'emplois dans les autres secteurs économiques (mines, énergies, bâtiment et travaux publics, TIC).

LE DOCUMENT DE POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE (DPES) ET « SÉNÉGAL 2025 »

Par ailleurs, deux nouveaux documents stratégiques étaient en cours d'élaboration lors de la mission principale de l'ERAD (mi-2010) : un document de planification stratégique à long terme intitulé « Sénégal 2025 », ainsi que le document de stratégie de réduction de la pauvreté de troisième génération, appelé le Document de politique économique et sociale (DPES) 2011-2015. Le DPES vise essentiellement à consolider et à atteindre tous les OMD à l'horizon 2015 à travers une stratégie intégrée articulée autour des défis majeurs suivant²² :

- la modernisation du secteur agricole et le développement du monde rural ;
- la modernisation et la mise à niveau des infrastructures d'accompagnement (routes, ports, aéroports), la maîtrise de l'énergie et l'aménagement du territoire ;
- l'amélioration des services sociaux de base pour un développement social à travers : la construction de logements sociaux ; la

promotion de l'achèvement du cycle primaire pour « l'éducation pour tous » et de la formation professionnelle ; le développement sanitaire pour la réduction de la mortalité infantile et maternelle ;

- la mise en place de politiques transversales et d'accompagnement pour l'emploi, le genre, la promotion de la bonne gouvernance et la participation citoyenne, l'environnement, la gestion des risques (économiques et naturels) ;
- la généralisation de la gestion axée sur les résultats de développement à travers l'efficacité des dépenses publiques.

2.4 AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET INVESTISSEMENT PRIVÉ

Le Sénégal est un important bénéficiaire de l'aide publique au développement fournie à l'Afrique par les pays de l'OCDE.

Le tableau 2.3 montre qu'entre 2001 et 2008, le Sénégal a connu une augmentation des versements d'aide publique au développement et s'est maintenu, à deux exceptions près, dans les 15 premiers bénéficiaires d'aide publique au développement parmi les 50 pays de l'Afrique situés au sud du Sahara²³. Le Sénégal se classe aussi au-dessus de la moyenne de ces pays en ce qui concerne le ratio aide publique au développement par habitant. Toutefois, sur l'ensemble de la période, l'aide publique au développement compte pour moins de 10 pour cent du revenu national brut annuel, bien qu'elle joue un rôle important dans le budget d'investissement de l'État.

Les cinq principaux bailleurs de fonds bilatéraux du Sénégal, entre 2001 et 2008, furent, par ordre d'importance, la France, les États-Unis, le Japon, l'Espagne et l'Allemagne. À elle seule, la France

²² MEF, *Rapport provisoire : bilan diagnostic du DSRP-II. Document de travail*, Dakar, juillet 2010.

²³ OCDE, *Coopération pour le développement*, Rapports 2005 et 2010.

Tableau 2.3 : Importance de l'aide publique au développement au Sénégal

Sénégal	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Versement net APD ⁽¹⁾	505	516	446	953	769	900	872	998
Rang sur 50 ⁽²⁾	9	13	18	10	16	13	15	13
RNB/hab ⁽³⁾	480	460	540		710	750	820	970
Rang sur 50 ⁽²⁾	16	15	15		15	17	19	19
APD/RNB (en %)	9,1	9,2	7,0		8,4	9,3	7,7	8,1
Rang sur 50 ⁽²⁾	25	26	28		26	24	27	26

Versements nets au taux de change 2003

Versements nets au taux de change 2007

(1) en millions de \$

(2) sur 50 pays Afrique au sud du Sahara

(3) en \$

Sources : OCDE Coopération pour le développement, Rapports 2005 et 2010

a fourni plus de 50 pour cent de l'aide technique décaissée par les dix premiers partenaires au développement du Sénégal²⁴.

Selon les données de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), le Sénégal compte aussi parmi les principaux bénéficiaires en Afrique de l'aide au développement reçue par le biais de la coopération Sud-Sud. Ainsi, en 2008, le Sénégal a reçu 8 pour cent de l'ensemble de l'aide déclarée hors pays de l'OCDE fournie à l'Afrique, ce qui en fait le 4e bénéficiaire en importance²⁵. Parallèlement, le Sénégal compte parmi les dix pays africains qui, en 2008, ont signé le plus grand nombre de conventions de financement bilatéral avec d'autres pays en développement non africains²⁶.

Par ailleurs, le Sénégal connaît une croissance soutenue de sa coopération décentralisée depuis plus d'une décennie. Ceci a amené le gouvernement sénégalais à instituer, en août 2003, une Direction de la Coopération Décentralisée (DIRCOD) au sein du ministère de la Coopération internationale, des Transports Aériens et des Infrastructures, afin d'asseoir une politique concertée, cohérente et visible d'accompagnement des collectivités locales.

La coopération décentralisée représente un enjeu majeur pour l'appui à la mise en œuvre du processus de décentralisation et du renforcement de la démocratie au Sénégal. Les actions mobilisent une multitude d'acteurs dont au premier chef les collectivités locales (communes, communautés rurales et régions), mais également les organisations de la société civile (ONG, OCB) et même parfois, en appui, les structures déconcentrées de l'État. Les principales collectivités locales partenaires des collectivités sénégalaises sont des collectivités françaises, espagnoles, italiennes et belges, dont les contributions cumulées, entre 1996-2006, ont été évaluées à près de 49 millions d'euros, soit 32 milliards de Francs CFA²⁷.

Selon les données officielles, le Sénégal bénéficie peu de l'investissement direct étranger qui a fortement diminué entre 2000 et 2005, passant respectivement de 2,4 pour cent du PIB à 0,7 pour cent²⁸, un niveau largement sous la moyenne des pays les moins avancés (2,6 pour cent). Il est possible que ces données sous-estiment les investissements privés en provenance de l'étranger. Elles paraissent en tout cas en contradiction avec l'important boum immobilier visible dans la capitale.

²⁴ Statistiques du CAD, 2000-2010.

²⁵ UNCTAD, *Economic Development in Africa Report*, 2010.

²⁶ Id.

²⁷ Données du ministère de l'Aménagement du territoire et de la Coopération décentralisée (MATCD), 2010.

²⁸ PNUD, *Rapports sur le développement humain*, 2002, 2005, 2007-2008.

Le Sénégal est un pays d'émigration. On estime à deux millions le nombre de Sénégalais travaillant à l'étranger. La Banque mondiale évaluait les transferts d'argent issus de ces émigrés à 270 millions de \$ par an en 2002, ce qui représente près de la moitié de l'aide publique au développement. Le volume de ces versements a semble-t-il fortement augmenté depuis – il est estimé selon les sources à 1 ou 2 milliard de \$ par an – mais aurait depuis 2008 souffert de la crise financière et économique mondiale.

2.5 PROBLÉMATIQUE DE DÉVELOPPEMENT AU NIVEAU RÉGIONAL

Exemple de stabilité économique et politique en Afrique occidentale, le Sénégal joue un rôle important dans les négociations de paix et les missions de maintien de la paix en Afrique, notamment au Soudan. Il est de plus considéré comme un pôle de développement régional. Il a été un pays fondateur de la Francophonie et il abrite notamment les Secrétariats de la Conférence des ministres de la jeunesse et des sports et de la Conférence des ministres de l'Éducation nationale. Fortement engagé en faveur de l'intégration régionale, le Sénégal est actif dans plusieurs

organismes régionaux dont l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal, le Comité inter-états de lutte contre la sécheresse dans le Sahel, le Secrétariat de la Convention sur la désertification, et la Commission sous-régionale des pêches²⁹. À l'échelle continentale, le Sénégal est l'un des principaux initiateurs et promoteurs du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Le pays a connu des avancées importantes en matière d'intégration régionale au cours des dernières années, comme en témoignent la mise en application dans les délais prescrits des textes adoptés par la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, (43 appliqués sur 53 adoptés), et par l'Union économique et monétaire ouest africaine, (7 appliqués sur 7 adoptés)³⁰. Il n'est pas encore démontré que la mise en place du tarif extérieur commun de l'UEMOA en 2002 ait permis un développement du commerce entre les pays de la sous région, en particulier du fait de l'existence d'importants échanges transfrontaliers « non enregistrés »³¹.

²⁹ La CSRP regroupe sept États (Cap Vert, Gambie, Guinée, Guinée Bissau, Mauritanie, Sénégal et Sierra Leone) de la région. Son siège est situé à Dakar.

³⁰ MEF, *Bilan DSRP 2. Rapport provisoire*, juillet 2010.

³¹ Intégration et Échanges Commerciaux Intra Sous-régionaux: le Cas de l'UEMOA, Akoété Ega Agbodji, in *Revue Africaine de l'Intégration*, Volume 1, No. 1, janvier 2007.

Chapitre 3

RÉPONSE ET STRATÉGIES DU PNUD

3.1 CYCLES DE PROGRAMMATION ET PROFIL FINANCIER

Le contexte juridique qui établit la base des relations entre le Gouvernement du Sénégal et le PNUD est « l'Accord-type d'assistance de base conclu entre le Gouvernement du Sénégal et le Programme des Nations Unies pour le développement », signé par les parties en cause le 4 juillet 1987.

L'ERAD couvre deux cycles de programmation : 2002-2006 et 2007-2011. Durant chaque cycle, le Bureau de pays a utilisé les instruments de programmation en vigueur à l'époque pour planifier les interventions appuyées par le PNUD : Cadre de programmation de pays (CPP) pour le premier cycle, Descriptif de programme de pays (DPP) et Plan d'action du programme de pays (PAPP) pour le second cycle. A ces instruments de programmation propres au PNUD s'ajoutent les Évaluations conjointes de pays (CCA) et

les Plans-cadres des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) qui permettent de « cadrer » les programmes de l'ensemble des agences des Nations Unies qui y souscrivent³². Ces différents instruments de programmation sont présentés dans le tableau 3.1, puis décrits ultérieurement avec plus de précision.

En règle générale, l'intervention du PNUD au Sénégal s'inscrit dans la continuité, tant au niveau de ses grandes orientations que dans le contexte politique plus large de la politique sénégalaise de développement. Les deux principaux domaines en sont la bonne gouvernance et la lutte contre la pauvreté. Dès 1997, le PNUD organisait ses interventions à travers un Cadre de coopération de pays (CCP) pour la période 1997-2001 qui s'articulait autour de ces deux axes. Ces interventions auront entre autres permis la préparation de l'édition 1998 du Rapport national sur le développement humain puis de l'édition 2000 de ce même rapport sous le thème de « la

Tableau 3.1 : Principaux Documents de programmation du SNU et du PNUD au Sénégal

Cadre de programmation	Cycle de programmation du PNUD	
	2002-2006	2007-2011
Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)	Plan de financement pluriannuel PFP 2004-2007	Plan de développement stratégique du PNUD 2008-2011
Système des Nations Unies au Sénégal (SNU)	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) 1999 ayant fait l'objet d'un atelier d'opérationnalisation en 2001	Bonne gouvernance et développement décentralisé
PNUD Sénégal	Cadre de programmation pays (CPP) 2002-2004, prorogé jusqu'en 2006	Descriptif de programme de pays (DPP) 2007-2011
PNUD Sénégal avec le Gouvernement du Sénégal		Plan d'action du programme de pays (PAPP) 2007-2011

³² Les agences participant à l'UNDAF du Sénégal sont les suivantes: Banque mondiale, BIT, ECA, FAO, FMI, FNUAP, HCR, OIM, OMS, ONUDC, ONUDI, ONUSIDA, PAM, PNUD, UNESCO, UNICEF, UNIFEM et UNOCHA.

Gouvernance et le Développement humain ». Parallèlement, le PNUD a produit, en 2001 et en 2002 respectivement, les Rapports 1999 et 2000 sur la Coopération pour le développement au Sénégal afin d'appuyer les efforts nationaux en matière de coordination de l'aide, en fournissant des outils « *d'aide à la décision, mis à la disposition des autorités nationales, des partenaires extérieurs au développement et des organisations de la société civile, en vue de contribuer à éclairer les options et choix d'assistance au Sénégal* »³². Ces appuis à la gestion et la coordination de l'aide internationale et à la préparation des rapports nationaux sur le développement humain se maintiendront lors des cycles de programmation successifs. De même, le CCP 2002-2006, formulé dans le contexte issu de l'élection présidentielle de mars 2000, reconduira les deux axes stratégiques du précédent cadre de coopération : la lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance.

CADRE DE COOPÉRATION DE PAYS (CCP) 2002-2006

Élaboré sur la base des orientations définies dans le DSRP I et le 10^{ème} Plan d'orientation pour le développement économique et social (PODES) pour la période 2002-2004, puis étendu jusqu'à 2006, ce CPP était centré sur les domaines de la lutte contre la pauvreté, de la bonne gouvernance et de la promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication, seul domaine d'intervention qui lui soit spécifique puisque non mentionné dans le CCP précédent ou le DPP 2007-2011.

Dans le CCP et le CPAP 2002-2006 (ainsi que dans les CCP et CPAP suivants), les interventions du PNUD en matière d'environnement sont présentées comme contribuant à la réduction de la pauvreté. Bien que ces interventions manquent de visibilité dans le CCP 2002-2006, elles ne cessent pas pour autant mais s'inscrivent en continuité avec les interventions du cycle de programmation antérieur, notamment par le biais du Programme de petites subventions du Fonds

pour l'environnement mondial (PPS/FEM) qui soutient des activités à petite échelle visant la prise en compte concomitante de la protection de l'environnement et de l'amélioration des moyens d'existence. Le Projet de gestion intégré des écosystèmes dans quatre paysages représentatifs du Sénégal (PGIES) a par ailleurs commencé lors de ce cycle de programmation.

DESCRIPTIF DE PROGRAMME DE PAYS 2007-2011

Le Descriptif de programme de pays (DPP) 2007-2011 a été élaboré sur la base des conclusions et des recommandations de la revue du CCP 2002-2006, du DSRP II et de l'UNDAF 2007-2011. Ce nouveau DPP s'articule autour de deux composantes : la réduction de la pauvreté liée à la préservation de l'environnement (promotion des moyens d'existence durables), et le renforcement de la gouvernance. Ces deux composantes sont respectivement articulées aux effets 1 et 3 de l'UNDAF et sont en harmonie avec les axes stratégiques du DSRP II.

Le tableau 3.2a met en regard les résultats visés par ces deux cycles de programmation en fonction de leurs domaines d'intervention spécifiques.

Le tableau 3.2a démontre un effort de recentrage des interventions du PNUD entre les deux phases de programmation, de manière à répondre à un constat de trop grande dispersion des interventions conduisant à un saupoudrage des efforts et à une dilution des résultats potentiels. Cet effort de recentrage a été accompagné d'une augmentation des ressources financières essentiellement due à la mobilisation de ressources extra-budgétaires.

Dans le secteur de la gouvernance, le recentrage des interventions a permis de se concentrer sur l'administration publique, le parlement et le pilotage des réformes. La disparition de l'appui aux nouvelles technologies de l'information et de la communication est également significative, même

³³ PNUD, *Coopération pour le développement. Sénégal*, Rapport 1999, juin 2001.

Tableau 3.2a : Correspondance des résultats entre les cycles de programmation du PNUD au Sénégal

Domaine d'intervention	Résultats 2002-2006 (Cadre de coopération de pays)	Résultats 2007-2011 (Plan d'action du Programme de pays)
Lutte contre la pauvreté	Accroissement des revenus des populations par la promotion des activités génératrices de revenus	Capacités productives nationales améliorées
		Augmentation des revenus des pauvres et des groupes vulnérables
	Meilleure couverture des besoins humains fondamentaux	
	Meilleur suivi des conditions de vie des ménages	
	Renforcement des capacités des acteurs à la base	
Environnement et développement durable		Durabilité des moyens d'existence et protection de l'environnement
Bonne gouvernance	Amélioration de l'efficacité de l'administration publique	Les capacités des institutions parlementaires, judiciaires et de lutte contre la corruption sont renforcées pour leur permettre d'assurer leurs missions efficacement
	<ul style="list-style-type: none"> Appui à la formulation d'un programme intégré de réforme du service public [dont la mise en œuvre] nécessitera la mobilisation de ressources externes en partenariat avec d'autres donateurs, dont la Banque mondiale Renforcement de la capacité du Gouvernement dans coordination de l'aide 	
	Renforcement des capacités de gestion économique <ul style="list-style-type: none"> Renforcement des capacités des ministères techniques en matière d'identification, d'évaluation et de gestion des programmes Appui au système de programmation-budgétisation des investissements publics Appui à la presse, au parlement et à la justice 	Renforcement des capacités de pilotage, de mise en œuvre et de suivi des cadres stratégiques de référence (DSRP, OMD, NEPAD)
	Mise en œuvre de la politique de décentralisation <ul style="list-style-type: none"> Renforcement des capacités des collectivités locales dans la conception et la mise en œuvre de programmes de développement Développement d'une capacité de négociation et de dialogue avec l'État, les ONG et les partenaires extérieurs Meilleure appropriation par les acteurs à la base, par un appui au processus de planification participative locale et en les impliquant davantage dans la mobilisation des ressources locales et l'évaluation des programmes 	Les collectivités locales et les organisations communautaires de base (OCB) ont les capacités et disposent de ressources suffisantes pour participer au processus de la décentralisation et de la gestion du développement local

(à suivre)

(suite)

Domaine d'intervention	Résultats 2002-2006 (Cadre de coopération de pays)	Résultats 2007-2011 (Plan d'action du Programme de pays)
Bonne gouvernance		Application effective des droits de l'homme, de l'équité de genre et du développement durable dans les politiques et les programmes public
Nouvelles technologies de l'information et de la communication	Renforcement des capacités nationales dans l'utilisation des NTIC par l'élaboration d'une stratégie d'information et de sensibilisation	
Gestion des crises et reconstruction		Renforcement des capacités des institutions nationales, locales et communautaires à mieux anticiper les crises et catastrophes naturelles et y répondre rapidement

si de petits soutiens en matériel informatique perdurent au sein de nombreux projets.

Cependant, le recentrage dans les autres secteurs est moins important qu'il n'y paraît. Par exemple, le PNUD intervenait dans le secteur de l'environnement dans le premier cycle de programmation sur un projet (PGIES) qui sera poursuivi au cours du second cycle et qui devrait aussi se poursuivre lors du nouveau cycle de programmation à compter de 2011. La gestion des crises et la reconstruction, mentionnée pour la première fois comme domaine d'intervention spécifique dans le DDP 2007-2011, n'était pas totalement absent du portefeuille durant le cycle de programmation antérieur : le PALAC (Projet d'assistance à la lutte antimines en Casamance) a débuté dès 2005 sous un autre nom (Programme d'action contre les mines en Casamance – numéro Atlas 00039430). L'inscription du thème pour la première fois dans le DDP 2007-2011 reflète une reconnaissance *a posteriori* de l'importance de ce domaine d'intervention dans le portefeuille.

Le recentrage le plus significatif tient à la recherche d'une plus grande cohérence entre les nombreuses et diverses interventions au niveau communautaire du portefeuille. Ils s'agissait de jeter les bases d'un réel programme de développement

communautaire intégré en répondant à la nécessité de lier décentralisation et développement de moyens d'existence durable. Le PNUD a donc cherché à renforcer les partenariats entre acteurs et à concentrer les activités principalement sur une base géographique par la mise en œuvre, dans des sites de concentration, d'interventions visant le renforcement des capacités des collectivités locales, la réalisation d'infrastructures de base et le développement des activités génératrices de revenus dans une optique de durabilité.

Les objectifs de ces projets et leur inscription dans les résultats visés par le cycle de programmation correspondant sont présentés dans le tableau 3.2b.

PROFIL FINANCIER DU PROGRAMME

Bien que l'ERAD couvre la période 2002-2010, les informations financières produites par le système Atlas ne sont disponibles que pour la période 2004-2009. Ceci permet néanmoins d'obtenir une tendance sur trois ans pour chaque cycle de programmation, soit de 2004 à 2006 pour le cycle 2002-2006 et de 2007 à 2009 pour le cycle 2007-2011.

De 2004 à 2009, le PNUD a connu une nette progression du niveau d'exécution financière de

Tableau 3.2b : Résultats visés, objectifs et produits attendus des projets échantillonnés

Résultats visés	Objectifs et produits attendus
Lutte contre la pauvreté	
<p>CCP 2002-2006 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Accroissement des revenus des populations par la promotion d'AGR • Meilleure couverture des besoins humains fondamentaux • Meilleur suivi des conditions de vie des ménages • Renforcement des capacités des acteurs à la base 	<p>PLATEFORME MULTI FONCTIONNELLE 1 (2002-2004) :</p> <p>Capacité accrue des pauvres pour améliorer de façon durable leurs conditions de vie</p> <p>PAREP (2003-2005)</p> <p>Appui au pilotage stratégique :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidation du dialogue de politique sur le DHD • Renforcement des capacités de suivi de la SRP • Amélioration de la coordination opérationnelle des programmes de lutte contre la pauvreté • Finalisation et réplification des projets pilotes de promotion des moyens d'existence durable dans les zones de concentration géographique
<p>PAPP 2007-2011 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités de pilotage, de mise en œuvre et de suivi des cadres stratégiques de référence (DSRP, OMD, NEPAD) • Capacités productives nationales améliorées • Augmentation des revenus des pauvres et des groupes vulnérables 	<p>PRP (2008-2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planification et programmation participative pour la mise en œuvre du DSRP II renforcées • Observatoire national de suivi de la pauvreté et du développement humain opérationnel • Rapports nationaux OMD et RNDH publiés et intégrant des perspectives sur l'équité de genre • PME et micro entreprises valorisées et leur système d'appui renforcé dans les zones de concentration • Forte dynamique économique régionale impulsée dans quelques régions pilotes • Appui aux AGR en faveur des groupes vulnérables renforcé et structuré au niveau local • Promotion des moyens d'existence durables dans les zones de concentration
<p>Document de projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration des conditions de vie des populations en milieu rural par un accroissement de l'accès à des services énergétiques de base, décentralisés, abordables et durables 	<p>PLATEFORME MULTI FONCTIONNELLE 2 (2008-2010)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Développement de l'entreprenariat local et des AGR grâce à la fourniture de services énergétiques • Accès accru aux services sociaux de base en milieu rural grâce à la fourniture de services énergétiques • Rentabilité et pérennité des PTFM renforcée • Capacité institutionnelle disposant d'arrangements de gestion appropriés disponibles pour piloter la mise à disposition de 500 PTFM fonctionnelles en milieu rural
<p>Document de projet :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration qualitative et quantitative de l'offre de produits et services financiers, notamment en zone rurale, grâce à des IMF viables et intégrées au secteur financier 	<p>APPUI À LETTRE DE POLITIQUE SECTORIELLE MICROFINANCE (2007-2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration du cadre légal et institutionnel du secteur de la microfinance en vue d'un développement harmonieux • Développement d'une offre viable et pérenne de produits et services adaptés, diversifiés et en augmentation • Relations entre les IMF, les banques et autres fonds d'investissement renforcées • Cohérence des différentes initiatives de mise en œuvre de la Lettre de politique sectorielle renforcée

(à suivre)

(suite)

Résultats visés	Objectifs et produits attendus
Lutte contre la pauvreté	
Document de projet : <ul style="list-style-type: none">Démontrer que des interventions ciblant des secteurs stratégiques combinées avec l'implication et le leadership des institutions et des communautés locales peuvent faciliter la réalisation des OMD	VILLAGES DU MILLÉNAIRE (2006-2010) <ul style="list-style-type: none">Incidences de la pauvreté et de la faim réduites de moitiéAccès universel à l'éducation primaireAccès des communautés aux services de santé et mortalité infantile et maternelle réduite des deux tiersProgression du SIDA, de la tuberculose, du paludisme et d'autres maladies radicalement réduiteAccès à l'eau potable et à l'assainissementAccès des populations aux NTICTransport des biens et personnes amélioré et accès des communautés aux sources d'énergiePouvoirs des femmes ainsi que leurs conditions d'existence amélioréesCommunautés organisées, autonomisées et participant activement dans le développement de la CRCapacités en planification, coordination et suivi des politiques des structures déconcentrées/décentralisées renforcées et projet approprié par ces structures
Environnement et développement durable	
Document de projet : <ul style="list-style-type: none">Promouvoir la gestion intégrée et durable des écosystèmes et de la biodiversité d'importance mondiale au niveau communautaireRéduire les émissions de gaz à effet de serre en séquestrant le carboneTester et appliquer un modèle de planification écologique intégrée au développementLever les barrières juridiques, politiques et techniques à la gestion intégrée des écosystèmes	PGIES 1 (2002-2005) : <ul style="list-style-type: none">Terroirs villageois : systèmes de production intensifiés; utilisation de l'espace rural rationalisé; autosuffisance alimentaire et énergétique encouragéeRéserves naturelles communautaires (RNC) : plans d'aménagement et de gestion participative; règlement des conflits par la création de zones tampons; promotion de techniques de diversification des revenus à travers une utilisation durable des ressources biologiquesAires protégées (AP) : modèle de cogestion testéRenforcement des capacités institutionnelles et techniques; prise de mesures incitatives novatrices pour la conservation; suivi des impacts du développement sur la biodiversité et les équilibres du carbone PGIES 2 (2007-2011) : <ul style="list-style-type: none">Cadre politique et juridique adapté à une gestion participative intégrée des écosystèmesDéveloppement durable et gestion communautaire des ressources naturelles dans les terroirs villageoisConservation et gestion durable des réserves naturelles communautairesUnités pastorales légalement établies autour des aires protégées (AP)Cogestion durable pour une conservation de la biodiversité est démontrée dans les APÉcosystèmes régulièrement suivis et évaluésApprentissage, évaluation et gestion adaptative accrue
PAPP 2007-2011 : <ul style="list-style-type: none">Durabilité des moyens d'existence et protection de l'environnement	PROGERT (2007-2012) : <ul style="list-style-type: none">Fertilité des terres cultivables amélioréeUtilisation des forêts et pâturages rationaliséeLes politiques et le partenariat local sont harmonisés et les capacités renforcées pour la gestion intégrée des terres suivant l'approche paysage ;Activités génératrices de revenus rendues compatibles avec les principes de gestion de ressources naturellesGestion adaptée des leçons apprises et du système de suivi

Résultats visés	Objectifs et produits attendus
Environnement et développement durable	
PAPP 2007-2011 : <ul style="list-style-type: none"> • Durabilité des moyens d'existence et protection de l'environnement 	PASEF (2008-2011) : <ul style="list-style-type: none"> • Système national d'informations sur la valeur économique des services des écosystèmes forestiers développé • Meilleure compréhension des stratégies politiques, économiques et sociales nécessaires à la gestion relative aux changements environnementaux et leurs conséquences sur les phénomènes migratoires • Intégration de la valeur économique réelle des services des écosystèmes forestiers dans la politique fiscale • Participation des collectivités locales et du secteur privé dans le processus de révision de la fiscalité forestière
	ADAPTATION AUX CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET CÔTIERS (2008-2011) : <ul style="list-style-type: none"> • Mise en œuvre de projets pilotes témoins visant à réduire l'érosion côtière due aux changements climatiques • Intégration des questions relatives aux changements climatiques et à la gestion côtière dans les différents secteurs • Conception de politiques et programmes nationaux pour faciliter l'adaptation aux changements climatiques dans les régions côtières • Reproduction des approches communautaires réussies pour atténuer et s'adapter à l'érosion côtière
Bonne gouvernance	
CCP 2002-2006 : <ul style="list-style-type: none"> • Amélioration de l'efficacité de l'administration publique • Renforcement des capacités de gestion économique • Mise en œuvre / consolidation de la politique de décentralisation 	PPNBG (2003-2005) : <ul style="list-style-type: none"> • Organiser l'administration publique et moderniser la gestion de la fonction publique • Renforcer la gouvernance économique à travers l'amélioration de la gestion des finances publiques • Renforcer la gouvernance démocratique à travers l'amélioration du travail parlementaire, la réforme de la justice et la lutte contre la corruption • Développer l'utilisation des NTIC
	PPADMIR (2000-2007) : <ul style="list-style-type: none"> • Réaliser et documenter une amélioration sensible dans la livraison d'infrastructures et de services pour le développement dans les communautés rurales concernées par le programme • Permettre au Gouvernement de prendre des mesures concrètes, d'ordre législatif et réglementaire, pour institutionnaliser et renforcer la planification et le financement décentralisés du développement rural

(à suivre)

(suite)

Résultats visés	Objectifs et produits attendus
Bonne gouvernance	
PAPP 2007-2011 <ul style="list-style-type: none">• Capacités des institutions parlementaires, judiciaires et de lutte contre la corruption renforcées• Environnement institutionnel plus propice au développement et axé sur le partenariat public / privé / société civile• Renforcement des capacités de pilotage, de mise en œuvre et de suivi des cadres stratégiques de référence• Les collectivités locales et organisations communautaires ont les capacités et les ressources pour participer au processus de la décentralisation et de gestion du développement local	PRECABG (2008-2011 - suite du PNBG) : <ul style="list-style-type: none">• Renforcer les capacités institutionnelles• Améliorer la qualité du service client de l'administration publique• Promouvoir et renforcer des espaces de dialogue social entre l'État, le secteur privé et la société civile
	PADEL (2008-2011 - suite du PADMIR) : <ul style="list-style-type: none">• Le cadre juridique, administratif et organisationnel de la décentralisation est amélioré dans une perspective de développement économique• Les collectivités locales et les organisations communautaires de base disposent de ressources financières pour un meilleur pilotage du développement économique régional• Les capacités locales sont renforcées dans une perspective de développement local• Le pilotage stratégique du PNDL est renforcé
	Renforcement des capacités de la CAP (2006-2008) : <ul style="list-style-type: none">• Renforcer les capacités de gestion et de mise en œuvre des projets et programme du gouvernement du Sénégal• Renforcer les capacités techniques des points focaux des ministères de tutelle des projets
<ul style="list-style-type: none">• Application effective des droits de l'homme, de l'équité de genre et du développement durable dans les politiques et les programmes publics	ACOPROV - COORDINATION ET PROMOTION DU VOLONTARIAT (2008-2011) : <ul style="list-style-type: none">• Renforcer les capacités nationales de coordination et de promotion du volontariat• Mettre en place un centre d'appui aux services de volontaires (la maison des volontaires)
	ART GOLD (2008-2011) : <ul style="list-style-type: none">• Renforcer les ARD à travers une approche multisectorielle et la création de « maisons du développement » au niveau régional et départemental• Mobiliser la coopération décentralisée et activer le réseau ART Int. sur des thématiques développementales• Documents stratégiques sur la coopération décentralisée produit et capacités locales renforcées
Gestion des crises et reconstruction	
Aucun résultat spécifié au CCP 2002-2006	Aucun projet échantillonné pour la période 2002-2006
PAPP 2007-2011 : <ul style="list-style-type: none">• Les capacités des institutions nationales, locales et communautaires pour mieux anticiper les crises et catastrophes naturelles et y répondre rapidement sont renforcées	PALAC (2007-2009) : <ul style="list-style-type: none">• Renforcer la paix et la sécurité• Soutenir la reconstruction économique de la région naturelle de la Casamance
	PRÉVENTION ET GESTION DES CATASTROPHES (2007-2009): <ul style="list-style-type: none">• Une stratégie nationale de réduction des crises et catastrophes et un plan de contingence élaborés• Les capacités institutionnelles et celles des acteurs sont renforcées• Système d'alerte précoce opérationnel

sa programmation au Sénégal (voir figure 1). Cette progression apparaît comme le résultat d'une mobilisation de ressources extrabudgétaires, principalement au sein de deux secteurs qui prennent une importance croissante: l'énergie et l'environnement d'une part, et la prévention des crises et la reconstruction de l'autre.

Le tableau 3.2c montre que plus du quart des décaissements totaux entre 2004 et 2009 se situent dans des domaines thématiques « non spécifiés »,³⁴ et que d'importants décaissements

ont été réalisés dans le domaine de l'énergie et de l'environnement au cours du premier cycle de programmation bien qu'aucun résultat dans ce domaine ne soit identifié à l'intérieur du cadre de programmation correspondant. Il s'agit, tel que mentionné précédemment, d'activités liées au FEM, incluant le PGIES 1 à partir de 2002, et qui répondent à des objectifs stratégiques du 10e PODES. Le tableau 3.2c montre aussi que les décaissements ont connu une chute généralisée en 2008 lors de la seconde année de mise en œuvre du 2^{ème} cycle de programmation, et qu'ils

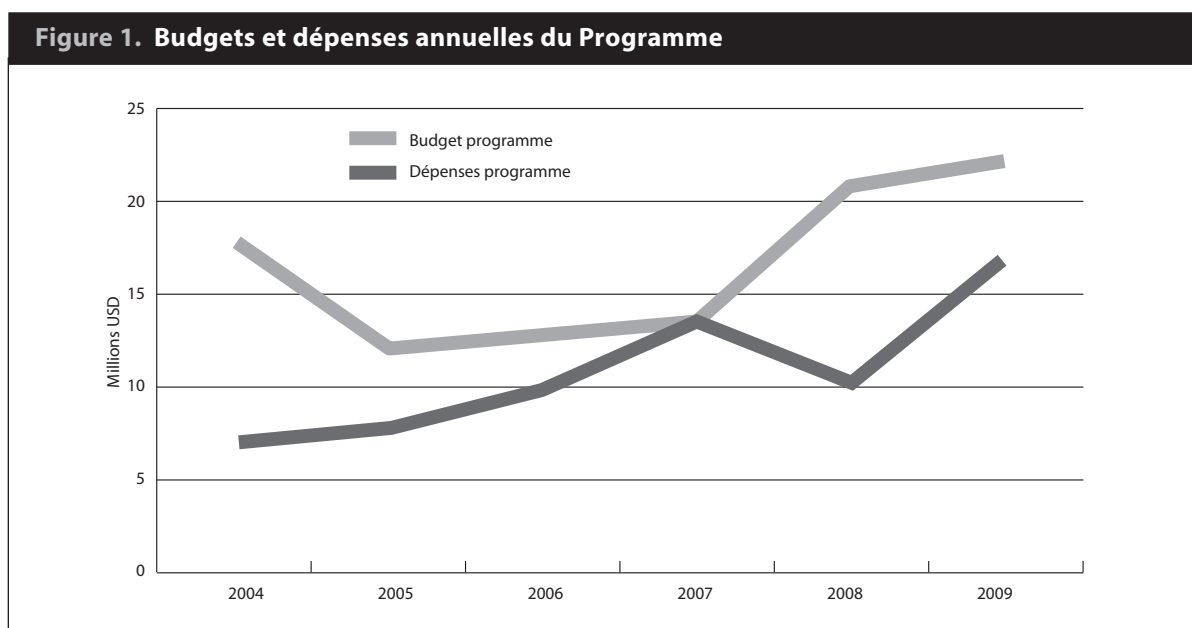


Tableau 3.2c : Exécution financière par domaine thématique de 2004 à 2009 (dépenses en milliers de \$)

Domaine thématique	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total	(%)
ODM et réduction de la pauvreté	2 768	3 454	1 771	3 674	2 003	4 473	18 143	28
Gouvernance démocratique	2 365	1 258	1 746	2 782	122	2 546	10 819	17
Énergie et environnement	1 356	2 486	1 594	943	3 153	6 096	15 628	24
Prévention de crises et reconstruction	0	387	0	585	768	1 548	3 288	5
Non spécifié	384	212	4 584	5 424	4 240	2 100	16 944	26
Total	6 873	7 797	9 695	13 408	10 286	16 763	64 822	100

Source: Atlas Snapshot

³⁴ Le Système Atlas classe ces dépenses sous « Award : Management Plan – 00027113 » et principalement à l'intérieur des sous-catégories « Project : Organizational Effectiveness – 00027557 et Programme Effectiveness - Deve – 00027113 ».

ont connu des fluctuations spécifiques à l'intérieur des domaines thématiques, notamment l'énergie et l'environnement en 2007, la gouvernance démocratique en 2008 et la réduction de la pauvreté en 2006 et 2008.

L'importance des décaissements dans des domaines thématiques non spécifiés et de ceux liés à l'environnement entre 2004 et 2006 illustre la difficulté à rendre compte de la totalité des interventions du PNUD dans le cadre de résultats établis par les CCP. L'équipe d'évaluation estime que ces écarts entre les résultats inscrits au CCP et les décaissements qui apparaissent au tableau 3.2c ne constituent pas une mesure de dispersion des interventions du PNUD au cours de la période, mais davantage une lacune dans l'utilisation des cadres de suivi-évaluation dont dispose le PNUD.

Parallèlement à la progression de son niveau d'exécution financière, le PNUD a connu, au cours de la période 2004-2009, une croissance soutenue de la part des ressources externes dans l'exécution de son programme. Ainsi, tel qu'illustré dans le tableau 3.2d, la proportion des ressources régulières passe, en six ans, de près de

75 pour cent des décaissements totaux à environ 32 pour cent en 2009.

Si entre 2004 et 2009 le PNUD voit le volume financier des opérations au Sénégal augmenter progressivement, tant au niveau du budget que des dépenses, la capacité du PNUD à exécuter son budget connaît toutefois des fluctuations importantes d'une année à l'autre. La mise en œuvre du premier cycle de programmation (2002-2006) a connu une amélioration de sa performance avec des taux d'exécution budgétaire passant progressivement de 46 pour cent en 2004 à près de 98 pour cent en 2007. La mise en œuvre du 2^{ème} cycle à partir de 2008 semble connaître une évolution similaire, avec un démarrage difficile qui s'améliore en 2009. Cette tendance s'explique par la quantité élevée de retards que connaît la mise en œuvre des nouveaux projets ainsi que les difficultés inhérentes à la mobilisation des fonds lors de cette période de démarrage.

Le tableau 3.2d montre par ailleurs que si, à l'exception de l'année 2007, les dépenses programmes dépassent rarement, dans le meilleur des cas, 75 pour cent du budget approuvé, il en va tout autrement des dépenses de gestion qui ont

Tableau 3.2d : Niveau d'exécution budgétaire du programme du PNUD au Sénégal de 2004 à 2009

Description	2004	2005	2006	2007	2008	2009
A. Dépenses totales programme	6 873	7 795	9 695	13 408	10 285	16 667
<i>a. dont dépenses sur ressources régulières</i>	5 140	4 833	5 636	6 797	3 120	5 404
B. Dépenses de gestion	1 764	1 601	1 512	2 140	2 153	2 778
C. Autres dépenses	334	62	663	722	635	775
Dépenses totales (A+B+C)	8 971	9 458	11 870	16 270	13 072	20 220
D. Budget programme approuvé	17 714	12 088	12 929	13 425	20 768	22 087
E. Budget de gestion approuvé	1 448	1 373	1 745	2 199	2 350	2 750
F. Autre budget	356	340	1 101	991	881	1 410
Budget total approuvé	19 519	13 801	15 775	16 615	23 999	26 247
Ratio Dépenses totales/Budget total approuvé (en %)	46,0	68,5	75,2	97,9	54,5	77,0
Ratio Total ressources régulières/ Total programme (en %)	74,8	62,0	58,1	50,7	30,3	32,2
Ratio Total gestion/Total dépenses	25,7	20,5	15,6	16,0	20,9	16,7

Source: Atlas Snapshot

des taux d'exécution budgétaire bien plus élevés, et qui, pour les années 2004, 2005 et 2009, dépassent le budget approuvé.

3.2 ORGANISATION DU BUREAU DE PAYS

En 2002, le Bureau de pays comportait 38 personnes dont sept rattachées directement au Coordonateur résident, 16 sous les Opérations, 6 sous les Programmes du PNUD, 5 sous le FENU et le programme VNU, et enfin 3 sous Information, technologie et communication. En excluant ce dernier service et le personnel rattaché à la direction, le ratio opérations/programme était alors de 16/11 (1,45).

Lors de la réforme de l'organigramme de 2008, qui a vu apparaître de nouvelles divisions et unités, le nombre total d'employés est passé à 46. Le personnel rattaché directement au

Coordonnateur résident double, passant de 7 à 14 personnes, le personnel rattaché à la nouvelle Division des Opérations connaît une très légère hausse de 16 à 18 personnes, et le personnel rattaché à la nouvelle Division Programme connaît lui aussi une légère hausse, de 6 à 8 personnes. Le nombre de personnes travaillant au sein du Bureau pour les programmes FENU et VNU reste quant à lui inchangé. Dans ce nouvel organigramme, le ratio opérations/programme, en excluant le personnel rattaché directement à la direction, fléchit légèrement par rapport à 2002 et passe à 18/13 (1,38).

L'analyse du tableau 3.3 sur l'évolution de la structure du Bureau de pays, incluant l'affectation du nouveau personnel ainsi que le volume total de personnel recruté, doit prendre en compte que :

- i. les dépenses programmes ont plus que doublé entre 2004 et 2009 ;

Tableau 3.3 : Organisation du Bureau de pays selon les organigrammes en vigueur en 2002 et 2010

Postes	2002	Postes	2010
Direction /CR-RR - DRR	4	Direction / CR – DP - Com	5
Analyse-partenariat-stratégies	3	UPAS	3
Appui	1	Unité Coord SNU + Unité Appui admin + Spéc CC	7 ⁽¹⁾
Opérations	2	Division Opérations	2
Finances	5	Unité Finances	5
Personnel	2	Ressources humaines	2
Services généraux	7	Services généraux	7
		Appui DP/OPS – Unité IT	2
Programme		Programme	2
Pauvreté-développement durable	2	Unité Réduction de la pauvreté-développement durable	2
PMSU et Gouvernance	2	Unité Bonne gouvernance	3
Secteurs privé et sociaux	2	CTA	1 ⁽²⁾
Information-techno-communication	3		
FENU	3	FENU	3
VNU	2	VNU	2
Total	38	Total	46

(1) Incluant deux postes à pourvoir pour l'Unité Appui administratif et 1 poste de spécialiste en changement climatique, en recrutement

(2) Poste à pourvoir

Sources : Bureau du PNUD, Organigrammes 2002 et 2010

- ii. le nombre d'agences et programmes du SNU coordonné par le PNUD a fortement augmenté entre 2000 et 2007, passant de 16 à 23, et incluant le Bureau régional dépendant administrativement du Bureau de pays ;
- iii. le pourcentage des fonds propres par rapport aux fonds externes pour la réalisation des interventions a fondu pour passer de 75 pour cent à 30 pour cent entre 2004 et 2009 ;
- iv. l'introduction de nouveaux systèmes de gestion au sein du PNUD et plus généralement du SNU, dont le système Atlas au niveau comptable, n'a pas été harmonisée avec les autres systèmes de rapportage, notamment avec les cadres de suivi UNDAF et CCP ;
- v. l'utilisation de plus en plus importante, voire presque exclusive, du mécanisme d'exécution nationale (NEX), n'a pas réduit l'obligation redditionnelle du PNUD face à la gestion de ces fonds ; et
- vi. l'expérimentation de nouveaux mécanismes d'exécution de projet à travers des programmes conjoints des Nations Unies est venue s'ajouter aux mécanismes d'exécution existants.

3.3 COORDINATION ET COLLABORATION AVEC LE SNU

Le SNU au Sénégal a connu une forte croissance, passant de 16 institutions, incluant la Banque mondiale et le FMI, en 2000 à 23 institutions en 2007. De nombreuses agences, y compris le PNUD, ont également des bureaux à vocation régionale situés à Dakar. C'est le représentant résident du PNUD qui assure le rôle de coordonnateur résident du SNU.

À partir de 1997, plusieurs outils sont mis en place pour renforcer la coordination de l'action du système des Nations Unies (SNU) dans le pays. La Note de stratégie nationale, qui détermine le cadre de coopération entre le Sénégal et les Nations Unies, est validée par les deux parties en avril 1997. Le SNU élabore

ensuite une Évaluation commune de la situation du pays (CCA selon l'acronyme anglais) en août 1998, dont un des objectifs consiste à déterminer les domaines d'assistance du SNU. Cette CCA sera suivie d'un premier Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement en mars 1999 (UNDAF 1), dont l'un des buts est d'assurer la coordination des actions à l'intérieur du SNU et avec celles d'autres bailleurs de fonds. Ce premier UNDAF fait l'objet d'ateliers d'opérationnalisation en février 2001 et sera suivi, en septembre 2001, d'une nouvelle CCA.

La mise en œuvre de l'UNDAF exigea des ajustements de la part des agences des Nations Unies présentes au Sénégal. C'est ainsi que dans la foulée de la préparation du deuxième CCA-UNDAF qui débute en 2005, le PNUD reconduisit son CCP 2002-2004 jusqu'en 2006, de manière à harmoniser son cycle de programmation avec le nouvel UNDAF 2007-2011.

Dans le cadre des arrangements institutionnels pour la mise en œuvre de l'UNDAF, le PNUD préside le Comité inter-agence du programme ainsi que le Groupe thématique gouvernance.

Au cours de la période 2002-2010, la coordination entre les agences des Nations Unies a débordé sur le cadre d'harmonisation de l'UNDAF pour déboucher sur la mise en œuvre de programmes conjoints.

Le premier effort dans ce sens fut l'expérience de mise en place d'un UNDAF décentralisé pour doter les différents partenaires d'un instrument commun de planification stratégique pour le développement local : « l'UNDAF-Tambacounda ». Cette expérience pilote, initiée par les autorités régionales de la région de Tambacounda et le SNU et conduite au cours de la période 2003-2006, était présentée à l'époque comme un modèle de bonne pratique et constituait l'une des trois priorités pour l'opérationnalisation de l'UNDAF 1999. La formulation de l'UNDAF Tamba a démarré en 2003 avec la mise en place de groupes thématiques ayant pour mandat de définir des plans d'action devant

permettre d'atteindre les OMD au niveau de la région de Tabacounda, et s'est clôturé à la fin 2004-début 2005. Un atelier de lancement et de financement, prévu pour le printemps 2005 avec la participation des principaux bailleurs de fonds, n'a pu se tenir. En 2006, le SNU avec les autorités régionales (Conseil régional et l'Agence régionale de développement) et centrales procédèrent à la validation du « Plan d'action concerté ». Malheureusement, ce programme n'atteindra jamais la phase de mise en œuvre, certains interlocuteurs de la mission y voyant le résultat d'un manque de volonté politique de la part des autorités centrales. Si l'UNDAF-Tamba se voit mentionné dans le CCA 2006, il disparaît complètement de l'UNDAF 2007-2011.

Deux interventions multi-agences plus récentes, financées par les Fonds espagnols pour l'atteinte des OMD (MDGF), ont impliqué directement le PNUD : « Culture et Développement », un projet de promotion des initiatives et des industries culturelles qui regroupe cinq agences du SNU, démarré en 2008, et « Environnement et changement climatique » opérationnalisé par le Projet d'amélioration et de valorisation des services des écosystèmes forestiers (PASEF), et regroupant sept agences du SNU, démarré lui aussi en 2008 et qui faisait partie de l'échantillon de l'ERAD.

Chapitre 4

CONTRIBUTION AUX RÉSULTATS DE DÉVELOPPEMENT

4.1 PERTINENCE ET EFFICACITÉ PAR DOMAINE THÉMATIQUE

Depuis 2002, le programme du PNUD au Sénégal peut se résumer à un appui dans deux domaines complémentaires : la lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance. Les interventions du PNUD au Sénégal dans le domaine de l'environnement et du développement durable sont rattachés dans les documents de programmation à la lutte contre la pauvreté, de manière assez logique puisque la gestion durable des ressources naturelles constitue un des prérequis pour que la majorité du pays vivant en milieu rural puisse sortir de la pauvreté. Enfin, une intervention dans le domaine de la gestion des crises (projet PALAC de déminage en Casamance) a également été mise en œuvre durant la période couverte par l'ERAD et se trouve rattachée à la bonne gouvernance dans le DPP 2007-2011. Derrière les différences de

présentation et de structuration du programme entre les deux périodes de programmation, on constate une assez forte continuité thématique.

Dans ce chapitre, la pertinence et l'efficacité de ces interventions sont analysées thème après thème, en conservant les quatre grands domaines thématiques utilisés dans les chapitres précédents (lutte contre la pauvreté, bonne gouvernance, environnement, et gestion des crises).

4.1.1 LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Les interventions du PNUD dans le domaine la lutte contre la pauvreté au cours de la période 2002-2010 s'inscrivent dans l'un des axes fondamentaux des DSRP I et 2 : la création de richesse, qui deviendra la création de richesse pour une croissance pro-pauvre à partir du DSRP 2 (encadré 4.1.1).

Encadré 4.1.1 : Priorités nationales et résultats attendus de la contribution du PNUD en matière de lutte contre la pauvreté

Objectifs et priorités nationales

Objectifs :

- Croissance économique forte impactant sur la prévalence nationale et régionale de la pauvreté
- Amélioration des revenus en milieu rural et urbain
- Croissance génératrice d'emplois portée par l'investissement et les exportations

Priorités nationales

- Secteur primaire dans une dynamique intersectorielle avec d'autres secteurs susceptibles de contribuer à son essor
- Micro finance et entrepreneuriat féminin
- PME/PMI et agro-industrie
- Initiatives privées génératrices d'emplois en milieu urbain et rural

Contribution du PNUD

EFFETS VISÉS

2002-2006 :

- Accroissement des revenus par la promotion des activités génératrices de revenus;
- Meilleure couverture des besoins humains fondamentaux;
- Meilleur suivi des conditions de vie des ménages;
- Renforcement des capacités des acteurs à la base

2007-2010 :

- Amélioration des capacités productives nationales;
- Augmentation des revenus des pauvres et des groupes vulnérables

PRINCIPALES INTERVENTIONS/PROJETS ÉCHANTILLONNÉS

- Central / stratégique : PAREP, PRP, Lettre de politique sectorielle microfinance ;
- Local / opérationnelle : PAREP, PRP, Plateformes multifonctionnelles, Villages du Millénaire

Pertinence

L'analyse des interventions du PNUD a montré pour l'essentiel que les objectifs poursuivis répondent aux besoins identifiés par l'État sénégalais et par les populations cibles en matière de lutte contre la pauvreté. Le programme du PNUD s'inscrit entièrement dans les orientations stratégiques nationales en matière de lutte contre la pauvreté. C'est ainsi que le Programme de réduction de la pauvreté (PRP 2008-2010, qui prolonge le PAREP 2004-2007) s'inspire directement dans son intervention sur l'axe Nord du pays (Louga – St-Louis – Matam) de l'idée d'une croissance pro-pauvre, et a appuyé le renforcement des capacités nationales et locales pour la formulation, la mise en œuvre et le suivi/évaluation du DSRP 2 et des OMD.

Le PNUD a œuvré de manière concrète et pertinente pour le développement communautaire à la base, la réalisation des OMD en 2015 et le développement de l'offre de microfinance. Au cours de la période évaluée, l'Organisation a enrichi son savoir-faire en matière de développement communautaire, au travers de différents projets qui tous ont cherché à tester et promouvoir des approches et des outils spécifiques. Par exemple celle dite des « Villages du Millénaire » qui consiste en une approche intégrée d'interventions au sein de différents espaces tels le quartier, le village, la communauté rurale ou la commune, en vue de promouvoir l'accès aux services sociaux de base et l'amélioration des revenus de communautés pauvres. Chaque « Village du Millénaire » est en réalité un groupement de bourgs et de hameaux totalisant environ 5 000 personnes. Il en existe six au Sénégal, soit environ 30 000 personnes, situés dans la commune de Léona dans la zone des Niayes. Les activités du projet sont centrées sur le village de Potou, où elles rencontrent un succès indéniable.

Le projet est en exécution directe (DEX) par une unité de gestion sous l'autorité du PNUD. On pourrait regretter ce montage opérationnel dans la mesure où il s'extrait ainsi, de manière quelque peu artificielle, des réalités et contraintes locales. Les arrangements institutionnels du

PADMIR et du PADEL, bien que comprenant aussi des UGP, s'appuient davantage sur les collectivités territoriales qui gèrent (ou gèraient pour le PADMIR) une partie des ressources de ces projets selon des procédures bien définies, et dont les capacités étaient renforcées pour ce faire. Cette approche du développement local par un appui à la décentralisation est plus ambitieuse, plus difficile et plus lente que la livraison directe d'infrastructures, mais elle n'évite pas le problème de la durabilité des résultats de développement. Elle cherche à favoriser le développement de structures pérennes adossées à la décentralisation et capables de financer et de gérer leur propre projets de développement. Ces structures (CR, Agences Régionales de Développement) sont encore très faibles mais elles ont le « mérite d'exister » de manière durable, et il est sans doute plus pertinent de chercher à les renforcer que de les ignorer.

Le même contraste entre des approches directes de mise en œuvre et des approches fondées sur le « faire-faire » et le renforcement de capacités locales se retrouve dans les appuis en microfinance : les taux d'intérêt pratiqués varient du simple au double selon que les projets gèrent directement le crédit et subventionnent ses coûts ou au contraire passent contrat avec des structures autonomes, privées ou mutualistes, pour qui prêter aux pauvres revient relativement cher car elles doivent recouvrir l'ensemble de leurs coûts. Il est bien sûr plus simple et sans doute moins onéreux de tout faire soit même en exécution directe, mais passer par des organisations et institutions nationales présente l'avantage de renforcer leurs capacités et, au moins en théorie, d'accroître les chances d'une véritable appropriation locale et d'une durabilité réelle des interventions après la fin du projet.

Dans le cas des Villages du Millénaire, ce recours à l'exécution directe peut se comprendre dans la mesure où l'objectif ultime du projet est de tester et de valider l'hypothèse que les OMD peuvent être atteints en 2015 si on en met le prix. C'est ainsi que douze sites pilotes ont été choisis dans dix pays africains sur la base de leur niveau de pauvreté ainsi que sur des critères agro-écologiques et de bonne gouvernance. Les

montants investis sont importants, de l'ordre de 50 \$ par personne et par an, auxquels s'ajoutent les frais de gestion (10 \$/personne/an) et les coûts supportés par les institutions partenaires locales. Ces montants sont basés sur les calculs des coûts des OMD issus de l'Earth Institute de l'Université de Columbia.³⁵ Ils sont sensés fournir une injection de ressources suffisante pour sortir les communautés pauvres du piège de la pauvreté et leur permettre d'atteindre les OMD en cinq ans. Dans ce cadre, chaque projet national constitue la « réplique » d'une même expérience et ne peut donc pas différer trop fortement des autres projets mis en œuvre dans d'autres pays, sous peine de brouiller l'interprétation des résultats de l'expérience. Ce souci d'homogénéité des conditions de mise en œuvre de pays à pays plaide pour une mise en œuvre directe et standardisée, au prix d'une certaine artificialisation des conditions d'expérience.

Le PNUD a également soutenu la mise en place de plateformes multifonctionnelles qui sont des micro-entreprises rurales de fourniture d'énergie mécanique et électrique mettant à la disposition des bénéficiaires dans les zones de concentration, particulièrement chez les femmes, un ensemble d'outils permettant de lutter contre plusieurs dimensions et facettes de la pauvreté. Le projet promeut la rentabilité économique des plateformes et suit de près les comptes d'exploitations. Il s'agit là aussi d'un projet à caractère régional puisque des plateformes similaires sont mises en œuvre au Burkina Faso et au Mali. Ce produit et cette approche sont tout à fait pertinents. Malheureusement, toutes les synergies possibles ou souhaitables entre projets qui travaillent sur des sujets similaires ne sont pas poursuivies. Par exemple, les protocoles d'accord entre les Villages du Millénaire et ASER pour étendre le réseau électrique de l'axe Louga-Potou au reste des villages de la commune de Léona, ne prennent pas en charge la connexion des plateformes au réseau.

Pour autant, les projets de l'échantillon ne fonctionnent pas entièrement en silos. Parmi

les bonnes pratiques identifiées par l'équipe d'évaluation, on retrouve le renforcement des capacités comme condition préalable à toute activité ; l'accompagnement des bénéficiaires comme moyen d'apprentissage progressif à l'autonomisation, la valorisation de l'expertise locale, et la recherche constante de synergies entre acteurs étatiques, société civile, communautés de base et consultants sur le terrain. Les personnels de ces projets échangent régulièrement leurs vues, de manière formelle ou informelle, et leurs stratégies de mise en œuvre laissent toutes une large place aux acteurs nationaux, qu'ils soient étatiques, privés ou issus de la société civile.

Efficacité

Une évaluation détaillée de la contribution du PNUD à l'amélioration durable des conditions de vie des populations vulnérables au cours de la période 2002-2010 n'est malheureusement pas possible, non seulement parce que les interventions ne reposent pas sur une situation de départ comportant des indicateurs mesurables, approche qui ne s'est implantée progressivement qu'à partir de la planification du deuxième cycle de programmation, mais également parce que même au niveau national, les données sont insuffisantes et parfois même contradictoires. De même, de nombreux résultats demeurent des chantiers en cours.

Au cours de la période couverte par l'ERAD, les projets examinés ont produit des effets structurants en termes de vision de développement, de politiques sectorielles, de réformes institutionnelles, de développement de connaissances, de renforcement des capacités et de réduction de la pauvreté. Les approches testées par les projets de développement local ont un potentiel significatif de répliquabilité. Elles ont également eu des effets importants sur la pauvreté au niveau local.

C'est ainsi que les projets PAREP et PRP (mais aussi le PADMIR et le PNDL, analysés dans la section 4.1.3 sur la bonne gouvernance) ont

³⁵ UN Millennium Project, *Investing in Development – A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005.

testé dans leurs aires géographiques respectives différents modèles d'intervention articulés au cadre de la décentralisation. Malheureusement, les modèles de développement local de ces projets n'ont pas été analysés, comparés ou critiqués dans une vraie gestion des connaissances³⁶.

Ces projets ont réalisé des dizaines d'infrastructures sociales et financé des milliers d'AGR dans des secteurs très divers (agriculture, élevage, transformation de produits locaux, artisanat, NTIC, confection, restauration, mécanique, BTP, etc.), soit par le biais d'appuis techniques et financiers *directs* (fonds d'appui à l'insertion des jeunes diplômés de l'ETFP, lignes de crédits directement gérées par les antennes de projets et spécifiques pour les femmes, les personnes atteintes du VIH/SIDA et les handicapés), soit en renforçant des mutuelles d'épargne et de crédit existantes (exemple : SJJ à Saint Louis, ADENA à Podor)³⁷.

Le nombre d'infrastructures réalisées (écoles, cases de santé, centres d'information, CEM) reste assez modeste mais celles-ci sont en général de bonne qualité. Des actions significatives de renforcement de capacités de bénéficiaires d'AGR et d'infrastructures, ainsi que d'élus locaux ont été menées. Il reste néanmoins beaucoup à faire pour ces derniers.

De façon variable selon l'effectif des institutions de microfinance et le volume de prêts accordés, les mécanismes de microfinance ont, pour la plupart, connu un franc succès et ont effectivement permis de mettre à la disposition des populations cibles des ressources concessionnelles pour soutenir, au niveau local, l'emploi et l'auto-emploi. De nombreux bénéficiaires de ces

crédits ont maintenu leurs activités économiques après avoir remboursé leur prêt, ce qui leur a permis de sortir de l'extrême pauvreté et parfois, plus rarement peut être, de la pauvreté. Les micros-projets réalisés par les handicapés et les femmes permettent en outre de lutter contre l'exclusion sociale.

Malheureusement, le nombre, les coûts et les effets des microprojets appuyés et des prêts accordés ne sont pas toujours bien documentés. La mission d'évaluation a pu également relever quelques limites à la façon dont ces institutions de microfinance peuvent contribuer à une réelle création de richesse pro pauvre : (i) les taux d'intérêt entre les différentes institutions de microfinance visitées, qui varient du simple au double, ne permettent pas un traitement équitable entre les différentes localités desservies³⁸; (ii) dans certains cas, le coût de remboursement du prêt dépasse les bénéfices dégagés avec comme conséquence l'aggravement de la pauvreté ; (iii) le fonctionnement de certains mécanismes de prêt, où un prêt annuel est assujéti à un montant fixe d'intérêts quelque soit l'échéance de remboursement, ne favorise pas un roulement optimal du fonds confessionnel puisque l'emprunteur n'a aucun avantage à rembourser son prêt avant échéance ; (iv) le plafond limité des prêts ne permet pas d'accompagner le développement des micro-entreprises lancées avec l'appui des projets ; (v) l'absence d'accompagnement technique (service-conseil au micro-entrepreneur) pour conseiller l'emprunteur sur les meilleures pratiques de gestion et de rentabilisation de sa micro-entreprise.

Les appuis apportés par les différents projets de développement local ou de protection de

³⁶ Revue à mi-parcours du CPAP, PNUD - Novembre 2009. Voir également la section 4.4.2 du présent rapport.

³⁷ Deux projets du secteur de l'environnement (PGIES et PROGERT) comprennent également des composantes de lutte contre la pauvreté par le biais de la constitution et du renforcement de mutuelles de microfinance appuyant des microprojets à caractère environnemental. Le PGIES a soutenu à lui seul plus de 800 microprojets à travers ses neuf mutuelles environnementales.

³⁸ Les projets qui gèrent directement le crédit peuvent se permettre de ne pas recouvrer tous leurs coûts et pratiquent des taux très bas (10 pour cent par an dans le cas du PRP par exemple), alors que les structures autonomes, privées ou mutualistes, pratiquent des taux de l'ordre de 20 pour cent par an. La loi sur la microfinance a retenu un taux d'intérêt maximal de 23 pour cent.

l'environnement dans le secteur de la microfinance sont intéressants mais restent forcément limités géographiquement et financièrement. Au delà de ces soutiens locaux, le PNUD a également aidé le Gouvernement à élaborer la stratégie nationale de microfinance et les projets de loi et de décret portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés (SFD), donnant lieu à la promulgation de la loi N°2008-47 du 3 septembre 2008 portant réglementation des Systèmes Financiers Décentralisés au Sénégal et du décret N° 2008-1366 du 28 novembre 2008 portant application de cette loi. Cette loi semble contribuer à la structuration progressive du secteur. La forte croissance du système de microfinance sénégalais s'est poursuivie au cours de la période évaluée. Une gamme et une qualité de services de plus en plus importantes sont disponibles, grâce en partie au renforcement des capacités du SFD par le même projet (mise au norme, développement de plans d'affaires, création de nouveaux produits, autonomisation par le développement de partenariats, mise en place de l'association nationale des SFD, publications de données et d'études, et vulgarisation du référentiel comptable de l'UEMOA).

D'après les données de la Direction de la réglementation et de la supervision des SDF du ministère de l'Économie et des Finances, au 31 décembre 2009 le secteur comptait 345 institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit, 219 groupements d'épargne et de crédit reconnus et huit signataires de convention cadre avec plus de 214 milliards de Francs CFA d'actifs (soit près de 430 millions de \$), 113 milliards de Francs CFA d'épargne (environ 225 millions de \$) et 1 300 000 sociétaires. En 1994, le secteur ne comptait qu'une centaine d'institutions qui totalisaient une épargne de 12,8 milliards Francs CFA et 19,4 milliards de prêts octroyés. Le système est donc environ dix fois plus important qu'il y a 15 ans et toucherait aujourd'hui plus du quart des familles sénégalaises.

Quant au projet des Villages du Millénaire, les 30 000 personnes concernées ont bénéficié de 5 nouveaux postes de santé, d'un laboratoire médical, de distributions de moustiquaires imprégnées, de 18,5 km de piste reliant Léona aux postes de santé de Ndiakhar et de Syeur Peulh, de 1 800 latrines améliorées et de la connexion de plus de 1 200 maisons et 38 écoles au réseau d'eau. Des protocoles d'accord sont en cours avec la compagnie nationale d'électricité ASER pour étendre le réseau électrique de l'axe Louga-Potou au reste des villages de la communauté rurale de Léona. L'accès à l'eau potable et aux latrines est maintenant quasiment universel dans la zone, et le taux brut de scolarisation serait passé de 77 à 88 pour cent (les filles représentant 49 pour cent des effectifs). Il y a eu également une amélioration de la production et des revenus agricoles grâce à l'accroissement des superficies emblavées et des rendements. Ce projet est très bien accueilli par les populations bénéficiaires. Néanmoins, ses coûts unitaires élevés³⁹ ne sont pas soutenables par le pays et les élus locaux expriment de vives inquiétudes sur la pérennité des interventions et des impacts après le retrait imminent du projet.

Le PNUD a par ailleurs installé 62 plateformes multifonctionnelles dans les régions de Tambacounda, Thiès et Louga. Celles-ci sont gérées par des groupements exclusivement féminins. Vingt huit nouvelles plateformes de 2^{ème} génération sont en cours d'installation. On reste encore assez loin des 500 PTFM prévues dans la phase actuelle. Ces plateformes permettent la mise en œuvre par les groupements de diverses activités génératrices de revenus (décorticage, moulins, etc.) et libère le temps de travail des femmes et des jeunes filles. Les bénéficiaires rencontrés ont mentionné que l'allègement des travaux domestiques contribuait à la scolarité des filles. Néanmoins, le potentiel des plateformes n'est pas entièrement exploité. Il faudrait attirer des artisans locaux (vulcanisateurs, tailleurs,

³⁹ Habituellement de l'ordre de 110 \$/personne/an, ce montant varie annuellement en fonction des contributions gouvernementales. C'est ainsi que le chiffre budgété pour 2009 était de 184 \$/personne/an du fait d'une forte contribution gouvernementale.

menuisiers métalliques, etc.) à s'installer près des plateformes, ce qui permettrait d'aller au-delà du simple allègement des tâches féminines⁴⁰. On voit peut-être là une limite de l'approche « genre » quand elle se focalise exclusivement sur les femmes, sans prendre en compte les besoins des hommes. Dans la zone de Louga, l'électrification de nombreux villages est en projet par les Villages du Millénaire, ce qui pourrait rendre les plateformes actuelles redondantes.

En termes de vision de développement, les interventions du PNUD ont permis au Sénégal de lancer l'étude prospective Sénégal 2010-2025/2035, de conduire un exercice de planification stratégique basé sur le Modèle T21⁴¹ avec l'Université de Arlington, d'élaborer et de suivre le DSRP dans une démarche participative, d'effectuer le passage du DSRP 2 au Plan de développement économique et social (PDES), de préparer le 11^{ème} Plan de développement économique et social (PODES), et de développer la modélisation du programme économique pour l'atteinte des OMD.

Le processus de préparation et de production du Rapport national sur le développement humain (RNDH) a servi de base au dialogue de politique entre l'État et ses partenaires. Le PNUD a également appuyé l'élaboration de la Stratégie nationale de l'équité et égalité de genre (SNEEG), dûment promulguée mais dont le degré de mise en œuvre est difficile à évaluer pour le moment. La DEEG, structure gouvernementale en charge de promouvoir la mise en œuvre de la SNEEG dans tous les corps de l'État est relativement jeune et semble manquer de relais et de partenariats au sein d'autres entités gouvernementales stratégiques, en particulier les ministères sectoriels.

En termes de réformes institutionnelles, l'action du PNUD a porté sur l'élaboration du schéma directeur statistique, favorisant le développement d'une culture d'évaluation. L'action du PNUD s'est aussi caractérisée par un soutien, depuis octobre 2002, à un futur Observatoire national des conditions de vie et du développement humain. Ce dernier n'a toutefois pas encore vu le jour, bien qu'il ait été réintégré comme résultat attendu dans la programmation 2007-2011 du PNUD. Le personnel n'a pas encore été recruté et le décret de mise en place de l'Observatoire n'est toujours pas signé par le ministère de l'Économie et des Finances. Pourtant tous les documents et statuts ont été finalisés. Cette lenteur à signer des statuts déjà rédigés pourrait dénoter certaines hésitations financières, voire politiques dans la mesure où un observatoire indépendant de la pauvreté serait parfois amené à produire des chiffres jugés inopportuns. L'Observatoire est un instrument stratégique, de transparence et de traçabilité sur les données relatives à la pauvreté et l'évaluation des politiques de développement. Lors de la récente assemblée constitutive de novembre 2010, la date de février 2011 a été avancée pour la signature du décret de mise en place de l'Observatoire.

Les interventions appuyées par le PNUD ont donc été nombreuses et généralement assez réussies. Pourtant, sur le plan national force est de constater que toutes ces interventions n'ont eu qu'un faible impact sur les problèmes de pauvreté au Sénégal. Si la pauvreté a connu une baisse entre 2000 et 2005 (baisse de la proportion d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté de 57,1 pour cent en 2001 à 50,8 pour cent en 2005), cette tendance semble s'être inversée vers la fin de la période évaluée du fait d'une croissance moindre. Entre 2006 et 2009, la croissance annuelle moyenne a été de 2,8 pour cent. Tel que le suggère le plus récent

⁴⁰ Revue à mi-parcours du CPAP, PNUD - novembre 2009.

⁴¹ Seuil 21 (T21) est un outil de simulation dynamique conçu pour soutenir la planification intégrée à long terme du développement national. T21 prend en charge l'analyse comparative des différentes options politiques et l'interaction des différents indicateurs de développement pour produire un résultat. Il aide les utilisateurs à mieux comprendre les défis du développement et à identifier l'ensemble des politiques qui ont tendance à conduire vers un but recherché. T21 a été développé en consultation avec la Banque mondiale, les agences du SNU, les gouvernements des pays en développement et les ONG.

rapport de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)⁴² sur les pays les moins avancés, les gains en matière de réduction de la pauvreté ont été considérablement réduits en fin de décennie suite aux crises de 2007 et 2008. Les chocs exogènes (flambée des cours pétroliers et du prix des denrées alimentaires, puis la crise financière mondiale) se sont traduits au plan national par un recul des secteurs secondaire et tertiaire, des activités commerciales et une baisse de l'investissement du secteur privé.

De manière générale, s'il y a bien eu sur le plan national une réduction de la « pauvreté non monétaire » par le biais d'un accès amélioré aux services sociaux de base (à l'eau potable et à la scolarisation notamment), l'extrême pauvreté s'est accrue au cours de cette période. Pourtant, d'après les chiffres officiels en date de 2008, le pays semblait alors en bonne voie pour atteindre la plupart des OMD d'ici à 2015.

4.1.2 ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

Les interventions du PNUD dans le domaine de l'environnement et du développement durable tels que décrits dans l'encadré 4.1.2, s'inscrivent

directement dans le cadre des Objectifs du Millénaire pour le Développement, notamment l'OMD 7, reconnu par les DSRP successifs comme une condition nécessaire à l'atteinte des grands objectifs sociaux et économiques de développement national. L'échantillon des projets évalués (PGIES, PROGERT, PASEF, Adaptation aux changements climatiques) ne couvre pas les interventions régionales placées sous la responsabilité de structures distinctes du Bureau pays du PNUD Sénégal. Toutefois, les projets retenus dans l'échantillon sont représentatifs des interventions du PNUD au niveau national dans le secteur de l'environnement. Ce portefeuille environnemental est relativement « nouveau » dans la programmation du PNUD. Le démarrage de trois des quatre projets de l'échantillon s'est effectué entre 2007 et 2008, l'exception étant le PGIES qui a commencé en 2002.

Pertinence

La question de l'environnement au Sénégal est fondamentale et indissociable de la question de la pauvreté. Les secteurs économiques dominants dépendent entièrement des ressources naturelles. Une des manifestations de la faible qualité de vie des populations est la forte pression qu'elles

Encadré 4.1.2 : Priorités nationales et résultats attendus de la contribution du PNUD en matière d'environnement et de développement durable

Objectifs et priorités nationales	Contribution du PNUD
<p>Objectif :</p> <ul style="list-style-type: none"> Assurer un environnement durable (OMD 7) <p>Priorités nationales – Capital naturel</p> <ul style="list-style-type: none"> Promotion de la gestion rationnelle des ressources naturelles et conservation de la biodiversité Lutte contre la désertification, et sauvegarde de la faune et de la flore Lutte contre les pollutions, les nuisances et les risques Sauvegarde de l'environnement marin et côtier Valorisation des ressources sauvages Promotion de modes de production et de consommation durables dans tous les secteurs de développement 	<p>EFFETS VISÉS</p> <ul style="list-style-type: none"> Durabilité des moyens d'existence et protection de l'environnement Conservation de la biodiversité Récupération et préservation des terres Implantation d'une fiscalité des services forestiers Protection du littoral <p>PRINCIPALES INTERVENTIONS (NIVEAU NATIONAL) / PROJETS ÉCHANTILLONNÉS</p> <ul style="list-style-type: none"> PGIES, PROGERT, PASEF, Adaptation aux changements climatiques

⁴² CNUCED, The Least Developed Countries Report 2009. The State and Development Governance, Geneva, 2009.

exercer sur les ressources naturelles entre autres pour leurs besoins énergétiques, ce qui se traduit par un rythme préoccupant de déforestation. La relation environnement-pauvreté crée un cercle vicieux dont le Sénégal doit se sortir pour s'engager sur la voie de la croissance et de la réduction de la pauvreté : la pauvreté constitue une source de dégradation des ressources et la dégradation des ressources, en retour, constitue un facteur déterminant de la pauvreté.

L'environnement est bien sûr mentionné dans les principaux documents de planification du gouvernement, dont les DSRP. Confronté à une perte importante de sa biodiversité depuis quelques décennies, le Sénégal est aussi signataire de conventions internationales touchant l'environnement, qui sont à la fois source d'engagements à respecter et d'appuis techniques et financiers pour y parvenir. Parmi ces engagements figure la Convention des Nations Unies sur la lutte contre la désertification dont les Plans d'action nationaux (PAN) constituent l'élément central. Tant les programmes issus du plan d'action sectoriel que du PAN-Sénégal appellent de leurs vœux la participation des populations à la gestion des ressources naturelles, à travers les structures décentralisées à qui la législation a transféré la compétence de gestion environnementale. Toutefois, les collectivités locales manquent de moyens humains et financiers pour assumer efficacement ce mandat. C'est en réponse à ces besoins et en capitalisant sur le rôle particulier qu'il joue dans la gestion des programmes du Fonds pour l'environnement mondial (FEM) que le PNUD a élaboré son programme d'appui dans le secteur de l'environnement. Ce programme se veut stratégique en aidant le Sénégal à atteindre les cibles de l'OMD 7, et en accompagnant la mise en œuvre d'une gestion rationnelle de l'environnement et des ressources naturelles qui contribue à la réduction de la pauvreté dans une perspective de développement durable.

Les différents projets s'intègrent dans ce cadre programmatique et sont inscrits dans les Plans de travail 2009 et 2010 du ministère de

l'Environnement ainsi que dans son CDSMT 2010-2012.

Ainsi, le Projet de gestion intégrée des écosystèmes dans quatre paysages représentatifs du Sénégal (PGIES) constitue un appui en matière de conservation de la biodiversité. Pour diminuer la pression dans les aires protégées (parcs naturels par exemple), le projet appuie des réserves naturelles communautaires (RNC) et unités pastorales (UP) érigées dans le pourtour de ces aires protégées, avec une charte de bonne conduite négociée et acceptée par tous. La RNC se situe à la jonction du droit traditionnel qui donne la propriété des terres au village et du droit moderne qui en donne la propriété à la Communauté Rurale. En appuyant la création de ces réserves naturelles communautaires, le PGIES donne un contenu précis à la « zone tampon » du modèle de réserve de biosphère de l'UNESCO. L'accent mis sur l'élaboration et l'application participative de règles de gestion des espaces naturels est particulièrement intéressant, car il permet de combler un vide en termes de gouvernance locale de l'environnement et garantit – au moins théoriquement – la durabilité des moyens d'existence des populations qui tirent leurs revenus de l'exploitation des ressources de ces territoires.

Le Projet de gestion et de restauration des terres dégradées du Bassin arachidier (PROGERT) tire son origine du Plan d'action national de lutte contre la désertification (PAN/LCD). Fondé lui aussi sur un processus de négociation et de planification participative, le PAN/LCD a permis d'établir un diagnostic exhaustif des différentes causes de la désertification et de ses manifestations, et a fait ressortir la nécessité de trouver des solutions à la dégradation des terres du bassin arachidier qui comptent pour les deux tiers de la production nationale d'arachides, première culture industrielle du pays.

Le Projet d'amélioration et de valorisation des services des écosystèmes forestiers (PASEF) procède du constat que la fiscalité forestière en vigueur au Sénégal ne permet pas la pérennisation

de cette ressource. Le besoin de réforme, identifié dans les documents de planification de la Direction des Eaux et Forêts, appelle à l'instauration d'un nouveau paradigme fondé sur les « services » fournis par les écosystèmes forestiers. L'approche distingue trois types de services auxquels on accorde une valeur économique devant servir de base à la taxation que la communauté rurale pourra exercer⁴³. La réforme fiscale soutenue par le PASEF vise à établir la valeur des services forestiers afin de refléter la contribution réelle des écosystèmes forestiers au PIB ; d'intégrer cette valeur dans la fiscalité forestière et d'ouvrir le service forestier aux marchés émergents, comme celui du carbone. La pertinence de ce projet semble plus faible que celle des autres projets de l'échantillon, dans la mesure où il est difficile d'imaginer les communautés rurales élaborant des systèmes de taxation complexes. Ce projet apparaît comme une priorité davantage pour le système des Nations Unies (comme modèle de programmation conjointe regroupant sept agences) que pour le ministère de l'Environnement.

La problématique du changement climatique ne se limite pas aux écosystèmes forestiers. Les effets des changements climatiques au Sénégal, combinés à la fragilité d'un environnement déjà sous forte pression, pourraient avoir des conséquences majeures sur l'économie nationale en réduisant la productivité des secteurs primaire (dont l'agriculture qui emploie les deux tiers de la population active) et tertiaire (dont le tourisme), ainsi que sur le cadre de vie des populations. Les principales menaces exercées par les changements climatiques au Sénégal consistent en des sécheresses plus sévères, la salinisation des eaux de surface et souterraines, et l'augmentation de l'érosion des côtes où sont implantés la majeure partie des établissements humains, des infrastructures et des équipements du pays. La question des changements climatiques constitue un secteur d'implication croissant pour le PNUD depuis son cycle de programmation

2007-2011 à travers le dialogue sur les politiques et notamment par le biais du Rapport national sur le développement humain (RNDH) de 2009, ainsi que par des actions sur l'environnement, en particulier la protection du littoral. Convaincu de l'importance des enjeux de ce phénomène pour le développement futur du Sénégal, le PNUD compte renforcer rapidement son équipe pays par le recrutement d'un expert en changements climatiques.

On note l'absence du PNUD dans la problématique de la politique énergétique notamment l'intrusion du biocarburant dans les schémas (et les conflits) d'occupation des sols, ou encore sur la problématique liée au traitement de l'eau et à la pollution chimique et organique, qui touche directement la grande région de Dakar où se concentrent, « sur 0,3 pour cent du territoire, plus de 23 pour cent de la population ; 80 pour cent de la richesse nationale ; 95 pour cent des entreprises industrielles et commerciales ; 87 pour cent des emplois permanents ; 75 pour cent des salariés ; plus de 60 pour cent des infrastructures scolaires et sanitaires ». (RNDH 2009).

Efficacité

En cohérence avec la Lettre de politique du secteur de l'environnement et des ressources naturelles (LPSE) 2009-2015, la contribution du PNUD aux résultats de développement peut être analysée en fonction de deux secteurs distincts :

- i. la contribution à une gestion durable des ressources naturelles, qui constitue le champ d'intervention le plus important et le plus ancien du PNUD avec les projets PGI, PROGERT et PASEF;
- ii. la protection face aux menaces des changements climatiques, avec le projet ACCC et les activités d'animation et d'encadrement entourant la production du RNDH 2009.

⁴³ Ces trois services forestiers sont : (i) le prélèvement, pour lequel on détermine la valeur de la ressource exploitée ; (ii) la régulation et le soutien, pour lesquels on détermine, par exemple, la valeur à accorder à la purification de l'eau et de l'air exercé par la forêt, à son rôle dans la pollinisation ou dans la réduction de l'érosion ; (iii) l'usage culturel, par exemple « la forêt sacrée », auquel on attribue également une valeur économique.

Les évaluations et les rapports disponibles, de même que les différents interlocuteurs rencontrés par la mission, font état de la contribution positive de deux projets phares du PGIES et du PROGERT à une meilleure gestion des ressources naturelles grâce à leur contribution aux trois objectifs stratégiques que compte la politique environnementale nationale. Concernant l'objectif stratégique d'amélioration de la base de connaissance sur l'environnement et les ressources naturelles, les trois projets RN du PNUD ont apporté une contribution majeure au Programme d'études et recherche-développement en produisant des rapports de capitalisation sur des modèles de gestion des ressources naturelles, des chartes de gestion des réserves naturelles communautaires (RNC) et l'établissement de protocoles de coopération technique entre les services du ministère de l'Environnement et des instituts de recherche, dont le Centre de suivi écologique et l'Agence nationale de la statistique (ANSD).

Pour ce qui est de l'objectif stratégique d'intensification de la lutte contre la dégradation de l'environnement et des ressources naturelles, le PNUD est intervenu dans deux des quatre programmes nationaux, la reforestation et la dégradation des terres, et la conservation de la biodiversité et la gestion des zones humides. La contribution du PNUD s'est effectuée essentiellement à travers le PGIES et le PROGERT et aura permis la restauration de terres dégradées, la récupération de terres salées, l'ouverture et l'entretien de pare-feux, le reboisement de terres, la mise en défens de terres et la gestion de forêts classées sur base de plan de gestion. L'intervention la plus significative en termes d'impact sur l'atteinte des résultats concerne la régénération assistée des terres via le PROGERT, où sur un objectif national visant 7 000 hectares pour l'année 2009,

le PROGERT a permis d'en couvrir près de 20 pour cent. La contribution du PNUD à l'atteinte des autres résultats est plus modeste. Ainsi, par ordre d'importance, on retrouve : dans le cas de l'ouverture des pare-feux, sur un objectif de 2 500 km en 2009, le PGIES et le PROGERT ont couvert 410 km, soit 16,4 pour cent de l'objectif national ; pour l'entretien des pare-feux, la contribution du PNUD représente 13,2 pour cent de l'objectif national ; la mise en défens de terres, 7,4 pour cent ; le reboisement, 4,5 pour cent ; la récupération de terres salées, 2,2 pour cent. L'intervention du PNUD aura été plus significative face aux résultats pour la conservation de la biodiversité, bien que les indicateurs de suivi utilisés ne concernent pas directement la biodiversité, mais les structures de gestion de la biodiversité créées, telles les RNC.

En ce qui a trait à l'objectif stratégique de renforcement des capacités institutionnelles et techniques, le PNUD a contribué à un des deux programmes nationaux, le renforcement des ressources et des acteurs, à travers des activités de communication sur des thèmes liés à l'environnement, la formation d'élus locaux, l'appui à l'élaboration d'un plan d'action sur la fiscalité forestière et l'instauration de bois d'école⁴⁴.

Quant au secteur du changement climatique, il est trop tôt pour identifier sa contribution à l'atteinte de résultats de développement. Le RNDH 2009 intitulé « Changement climatique, sécurité alimentaire et développement humain », qui était encore en version provisoire lors du passage de la mission ERAD en août 2010, devrait permettre d'ouvrir le dialogue pour un réexamen des politiques et stratégies de développement national, surtout au moment où le DSRP de 3e génération est en préparation. De son côté, le projet Adaptation aux changements climatiques et

⁴⁴ Dans le cadre du Programme national bois d'école élaboré suite aux instructions du Président de la République, le concept « bois d'école » signifie un site arboré, fleuri ou aménagé ; mis en place par une action de reboisement, de régénération naturelle assistée ou d'embellissement. Ce site peut se situer à l'intérieur ou à l'extérieur de l'école, il peut se présenter sous la forme d'une plantation massive ou linéaire. Dans les centres urbains, compte tenu des contraintes d'espace, le bois d'école peut être un parterre fleuri, une pelouse, un jardin etc. Dans tous les cas, « le bois d'école » est à la fois un espace d'enseignement-apprentissage, de recherche-action, d'expérimentation, de détente et de loisir ; et dans certains cas, de génération de revenus pour la coopérative scolaire.

côtiers (ACCC), qui met en place ses premières activités, devrait rapidement bénéficier de la présence d'un nouvel expert ce qui permettra de mieux suivre la contribution du PNUD.

4.1.3 BONNE GOUVERNANCE

Telles que décrites dans l'encadré 4.1.3, les interventions du PNUD dans le domaine de la gouvernance au cours de la période 2002-2010 s'inscrivent dans trois axes du DSRP I et deux axes du DSRP 2.

Pertinence

De manière générale, les actions entreprises au cours de la période de référence constituent des réponses appropriées à des priorités identifiées à l'échelle nationale et dans des domaines stratégiques, et s'inscrivent dans des bonnes pratiques reconnues au niveau national et international. Toutefois, au niveau des interventions de l'échantillon, la faible adéquation entre les ressources mobilisées, notamment financières, et l'ampleur

des changements recherchés, mine la pertinence du support du PNUD.

Le défi de la gouvernance politique et économique a conduit progressivement à l'ajustement des fonctions et du rôle de l'administration publique dans le processus de développement au Sénégal⁴⁵. C'est dans ce cadre que s'insère l'appui fourni par le PNUD à travers le PNBG et le PRECABG à l'action de la Délégation à la réforme de l'État et à l'assistance technique (DREAT) et à l'élaboration et la mise en œuvre d'un Programme national de bonne gouvernance (PNBG). En contribuant au renforcement de l'efficacité dans la gestion économique et sociale, le PNUD a ainsi fourni une réponse au besoin de réforme de la gouvernance démocratique.

Le PADMIR (2000-2007) visait une amélioration sensible dans la livraison d'infrastructures et de services pour le développement dans 37 communautés rurales des départements de

Encadré 4.1.3 : Priorités nationales et résultats attendus de la contribution du PNUD en matière de bonne gouvernance

Objectifs et priorités nationales

Objectif :

- Conforter l'État de droit dans une société démocratique ainsi que l'efficacité et la transparence dans la gestion économique et sociale)

Priorités nationales

- Amélioration de la qualité du service public ;
- Gouvernances économique, judiciaire et locale ;
- Amélioration de la qualité du travail parlementaire ;
- Développement des Technologies de l'information et de la communication (TIC)

Contribution du PNUD

EFFETS VISÉS

- Renforcement des capacités de pilotage et de suivi à l'échelle nationale des engagements dans la mise en œuvre des cadres stratégiques de référence ;

- Développement d'un environnement institutionnel propice au développement axé sur le partenariat État-Privé-Société civile ;
- Renforcement des capacités des institutions publiques à appliquer les principes des droits de l'homme, de l'équité de genre, du développement durable dans les politiques et les programmes ;
- Renforcement des capacités des institutions parlementaires, judiciaire et de lutte contre la corruption pour qu'elles assurent leurs missions efficacement ;
- Participation plus efficace des collectivités locales et des organisations communautaires au processus de décentralisation et à la gestion du développement local

PRINCIPALES INTERVENTIONS / PROJETS ÉCHANTILLONNÉS

- Central / Stratégique : PNBG, PRECABG, CAP
- Local / Opérationnel : PADMIR, PADEL, ACOPROV, ART GOLD

⁴⁵ Voir rapport du Sénégal au Forum africain sur la gouvernance (FAG) organisé par le PNUD en 2007 et disponible en ligne.

Kébémér et de Kaffrine⁴⁶. Il cherchait aussi à permettre au Gouvernement de prendre des mesures concrètes, d'ordre législatif et réglementaire, pour institutionnaliser et renforcer la planification et le financement décentralisés du développement rural. Il a été suivi par le PADEL qui appuie le Programme National du Développement Local (PNDL). Le PADEL/PNDL œuvre pour le renforcement des capacités d'une gamme plus large de collectivités locales⁴⁷ à promouvoir un développement économique local durable, l'amélioration de la fourniture de services sociaux de base, et la modernisation de l'administration territoriale pour un meilleur pilotage stratégique du développement local. Comme tous les projets de développement local financés par le FENU, le PADMIR puis le PADEL, en mettant un fonds de développement local (FDL) à disposition des collectivités territoriales ciblées et en renforçant leurs capacités de planification et de mise en œuvre d'actions de développement, cherchaient autant à appuyer le développement local qu'à démontrer l'utilité d'une véritable décentralisation politique et financière comme clé du développement local. C'est pourquoi le PADMIR s'inscrivait dans l'effet UNDAF « amélioration de la gouvernance en milieu rural, comme clé au développement humain durable ».

Dans le même ordre d'idée, le programme ART GOLD (Appui aux Réseaux Territoriaux pour une Gouvernance Locale Orientée vers le Développement) vise à améliorer l'impact des politiques de décentralisation sur les populations et à favoriser une meilleure coordination des acteurs de la coopération décentralisée. Il répond à la double nécessité de faire prendre un virage économique à la décentralisation et de renforcer les capacités de gestion des acteurs du développement local. Le programme au Sénégal⁴⁸

a été conçu pour compléter le PADEL/PNDL et se focalise sur la région de Louga et de Ziguinchor.

Ces appuis du PNUD à la décentralisation viennent par ailleurs renforcer la capacité du pays à atteindre les cibles des OMD puisque la réalisation des OMD nécessitera des efforts menés par les collectivités locales.

Autre intervention significative du PNUD, la création de la CAP s'inscrit dans la recherche de solutions pour améliorer le niveau et la qualité d'absorption des crédits sur ressources extérieures.

Enfin, à travers la coordination et la promotion du volontariat (ACOPROV), le PNUD a été en mesure de fournir un appui répondant aux besoins identifiés dans le domaine de la mobilisation nationale pour le développement pour la vulgarisation des OMD. La constitution d'une base de données des offres de volontaires a notamment permis de faire rencontrer l'offre et la demande, et de développer un programme national de volontariat dans le cadre d'une loi portant organisation du volontariat.

Le programme de gouvernance du PNUD répond donc globalement à des besoins prioritaires et stratégiques. La requalification de la gouvernance démocratique, l'amélioration des capacités de gestion de l'APD et la nécessité de territorialiser la coopération décentralisée sont des besoins à la fois prioritaires et stratégiques de niveau national. De façon générale, les projets de l'échantillon ont également adopté de bonnes pratiques, par exemple une approche multi-acteurs fondée sur une démarche participative appliquée à toutes les phases du cycle de vie des projets. La CAP s'est inspirée des bonnes pratiques en matière d'accompagnement et d'ingénierie de l'action

⁴⁶ Les communautés rurales sont des collectivités locales du Sénégal, au même titre que les communes d'arrondissement, les communes et les régions. Elles regroupent les villages, alors que les communes concernent les villes, moyennes ou grandes. Elles concernent la plus grande partie du territoire national. Le pays en compte actuellement 370.

⁴⁷ Le PADEL se focalise sur cinq arrondissements, quatre communes et 46 communautés rurales dans la région de Louga, alors que le PNDL, grâce à des financements additionnels notamment de la Banque mondiale, a pour ambition de couvrir toutes les 321 communautés rurales du pays et quelques des zones urbaines et périurbaines pauvres dans 52 communes.

⁴⁸ Le programme ART GOLD est une initiative globale du PNUD lancée en 2004 pour aider les autorités régionales et locales dans le Sud et le Nord à mettre en place des alliances et des partenariats à l'appui du développement local.

publique, et a adopté une stratégie d'impartition (faire-faire) sur l'essentiel de ses prestations en matière de formation et d'audit.

De même, le programme ART GOLD encourage le développement de partenariats entre les acteurs du secteur privé et les membres de la diaspora. Ce programme a de plus adopté une approche intersectorielle visant un développement intégré des collectivités territoriales et mettant en relation les trois niveaux régional, national et international de politiques publiques. C'est ainsi qu'à l'échelle internationale, ART GOLD participe à un réseau régional regroupant le Maroc, la Mauritanie, la Guinée Bissau et le Sénégal et a été identifié par la CEDEAO comme un outil de coopération transfrontalière. La coordination entre ART GOLD et le PADEL/PNDL d'une part, et le fait que ces projets soient mis en œuvre en grande partie avec et par des institutions nationales pérennes telles que les communautés rurales et les communes d'autre part, contrastent positivement avec la mise en œuvre du projet des Villages du Millénaire par une unité de projet placée sous l'autorité directe du PNUD et de manière relativement isolée par rapport aux autres interventions du PNUD.

Malheureusement, la plupart des projets de l'échantillon montrent une inadéquation entre les ressources mobilisées et les résultats recherchés. À titre d'exemple, les ressources financières allouées à la CAP présentent un écart de financement de 38,9 pour cent au regard du budget du DAP signé. Ce projet souffre d'importants déficits en ressources humaines en matière d'opérations, d'audit et de gestion de programme.

Efficacité

Malgré la période relativement courte de mise en œuvre de certains projets de l'échantillon ainsi que des difficultés récurrentes de retard de démarrage,

les projets du secteur de la gouvernance se caractérisent par une bonne production d'extrants. Cette efficacité dans l'atteinte des résultats d'opérations contraste avec la difficulté globale à produire un impact sur les politiques, ce qui s'explique entre autres par la nature des projets soutenus par le PNUD qui : (i) s'inscrivent dans une perspective à long terme de réforme des modalités de partage et d'exercice du pouvoir ; (ii) sont dépendants de la volonté politique des partenaires nationaux à mettre en œuvre les stratégies proposées. Par ailleurs, tout comme pour les interventions dans le secteur de l'environnement, certaines stratégies du PNUD ne sont pas complètement modélisées et prêtes pour un passage à l'échelle, et peuvent aussi se heurter à des stratégies concurrentes proposées par d'autres PTF.

Il faut par contre souligner la forte efficacité de la CAP qui contraste avec la difficulté des autres projets de l'échantillon à produire un impact sur les politiques. La CAP a réussi à produire tous les extrants prévus à l'exception de certaines activités de renforcement de capacités du fait de l'insuffisance des ressources. Ce projet a permis de créer une capacité nationale pour un suivi de qualité de l'exécution financière, la systématisation des exercices annuels de planification et d'audit, la mise en place d'un processus transparent de sélection du personnel des projets et programmes sous exécution nationale (NEX), la mise en place et l'accompagnement dans l'implantation d'outils de suivi-évaluation ainsi que la mise en place d'un dispositif de communication à travers le semestriel CAPinfo et le site Web de la CAP. L'encadrement des projets et programmes a contribué à une meilleure absorption des crédits sur ressources extérieures. Les résultats enregistrés dans ce cadre, combinés à l'amélioration de la qualité de gestion, ont conduit à l'adoption de la modalité NEX par des partenaires techniques et financiers autres que les institutions du SNU⁴⁹

⁴⁹ Il en est ainsi de l'extension des services de la CAP à la Coopération luxembourgeoise pour le suivi de l'exécution financière, à la Coopération belge pour l'appui à la formulation du cadre logique du PEPAM BA et à la Coopération italienne pour un accompagnement dans la mise en place d'outils de gestion et appui à la formulation d'un nouveau programme. Certains ministères techniques ont aussi manifesté un intérêt à s'approprier les outils de la CAP dans le cadre des exercices CDSMT, notamment la Cellule d'études, de planification et de suivi du Ministère de l'Environnement qui a souhaité une présentation des outils NEX lors de l'atelier annuel de planification du ministère.

et au passage du Sénégal du statut de pays à risque élevé au statut de pays à risque moyen⁵⁰. S'y ajoute le début de passage à l'échelle d'un certain nombre d'outils conçus dans le cadre de la promotion du NEX.

Il est prématuré d'évaluer la contribution des projets ART GOLD, PRECABG ou PADEL/PNDL, mis en place il y a moins de deux ans, aux résultats de développement visés par le PNUD. Dans tous les cas, toutefois, on constate la mise en œuvre d'actions structurantes et certains signes de changements intermédiaires liés à celles-ci. Dans le cas du ART GOLD, des cadres de concertation et des groupes de travail ont été mis en place à Ziguinchor et à Louga, et le programme a commencé à appuyer la Maison du développement local (MDL) de Kébémér et les Agences régionales de développement (ARD). Ces interventions ont contribué à une évolution institutionnelle majeure consacrant la place de la coopération décentralisée dans la politique de décentralisation. Elle s'est traduite par la création d'un ministère chargé de la coopération décentralisée, et l'amorce du renforcement des capacités des collectivités locales. Cette avancée vient s'ajouter à une meilleure connaissance de la décentralisation par les acteurs internationaux ainsi qu'à la densification du tissu partenarial, notamment espagnol, et l'engagement des partenaires pour l'institutionnalisation des partenariats initiés en matière de coopération décentralisée. Toutefois, les différentes actions menées à ce jour n'ont pas encore permis l'amélioration de la coordination des interventions de la coopération internationale et décentralisée, malgré une meilleure articulation entre les politiques nationales et les processus locaux grâce au PADEL/PNDL. Il est également prématuré d'envisager que les actions du ART GOLD aient commencé à avoir un impact sur la modernisation du mode de fonctionnement

de l'administration territoriale et des collectivités locales et à améliorer la fourniture des services sociaux de base dans les régions.

La situation du PRECABG et du PADEL/PNDL doit être analysée différemment puisque ces interventions constituent chacune une suite à une intervention antérieure. Dans la mesure où elles reprennent et consolident des processus déjà enclenchés, ces interventions permettent d'apprécier la contribution de leurs « prédécesseurs » à l'atteinte des résultats de développement. À cet égard, le passage du PADMIR au PADEL/PNDL, qui a profité de la modélisation de l'expérience du Fonds de développement local (FDL) et de l'introduction d'une planification participative du développement local visant entre autres la territorialisation des OMD, illustre la capitalisation des expériences sur l'efficacité des projets de gouvernance locale. Sur la base des acquis du PADMIR en matière de maîtrise d'ouvrage et d'introduction de la planification participative locale à travers la mise en place des PRDI, PLD et PIC⁵¹, l'action du PADEL/PNDL a contribué à susciter plus de proximité entre les services techniques de l'État et les collectivités locales qui ont amorcé un processus d'uniformisation des approches et des interventions au profit des collectivités locales. Le PNDL a permis d'introduire un mécanisme de financement approprié et d'améliorer les pratiques et procédures de mobilisation des ressources afin de renforcer l'efficacité et la reddition de comptes des organes locaux. De ce fait, le PADMIR a eu un impact sur les politiques publiques locales et le PADEL/PNDL constitue une expérience réussie de capitalisation et de consolidation de l'appui budgétaire local introduit par le PADMIR. Ceci a permis au PNDL d'aller plus loin en faisant la promotion du développement économique local, occultée par le PADMIR.

⁵⁰ Ce risque porte sur la capacité du pays à assurer une bonne gestion de l'aide financière et à en rendre compte. Il se mesure en rapport avec la qualité de la gestion et à la capacité d'absorption des ressources financières. À ce titre, le PNUD a adressé un courrier au partenaire national lui signifiant ce passage de pays à risque élevé à pays à risque moyen en 2009 au regard des critères sus mentionnés.

⁵¹ PRDI : Plan régional de développement intégré ; PLD : Plan local de développement ; PIC : Plan d'investissement communal.

Le PRECABG fait suite au Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) dont il capitalise les nombreuses initiatives. Le document de projet, signé en juin 2008, applique la décision du PNUD de recentrer son action sur le renforcement des capacités de coordination et de mise en œuvre, l'amélioration de la qualité du service public, l'appui au parlement de sorte qu'il soit mieux à même d'accomplir ses missions, et la coordination de l'aide au développement. Ce programme présente un niveau d'effectivité élevé, mais les changements recherchés s'inscrivent pour la plupart dans le long terme. À travers le PNBG, le PNUD a largement contribué à la mise en place du Programme sectoriel de la justice qui constitue un programme phare dans le processus de modernisation de l'État et de l'institution judiciaire. Le dialogue social a également été promu par l'appui au CNDS et au comité paritaire du dialogue social dans les départements de la santé et celui de la justice, ainsi que par le renforcement de la plateforme des acteurs non-étatiques. S'agissant du travail parlementaire, le PRECAB a renforcé l'action du PRECAREF et du PNBG pour doter les députés de capacités en contrôle des finances publiques, et a produit des études portant plan de développement stratégique du parlement, plan de formation et plan de communication. Le programme a également permis la mise en ligne d'une centaine de démarches administratives⁵². Enfin, une étude portant schéma directeur de la réforme de l'État, en cours de validation, présente une grande portée stratégique. Mais c'est surtout celle portant sur la normalisation des structures qui a permis de faire des propositions fortes dans le sens de plus de rationalité, de cohérence et d'efficacité dans l'action publique. Toutefois, les propositions de cette étude n'ont pas encore été suivies d'effets.

Il faut souligner quatre facteurs ayant réduit l'efficacité du PNBG :

- iii. une tare « congénitale » du programme se traduisant par une confusion entre le PNBG en tant que *programme de l'État et le projet* PNBG soutenu par le PNUD ;
- iv. des moyens financiers trop modestes consentis au projet qui n'ont pas permis d'en activer toutes les composantes ;
- v. une planification déficiente qui a donné lieu à la réalisation de beaucoup d'activités non planifiées ; et
- vi. des difficultés de coordination et de pilotage tant au niveau de son ancrage institutionnel à la DREAT qu'au niveau du comité de pilotage, qui s'est très peu réuni.

De manière plus fondamentale, les actions conduites dans le cadre du PRECABG visent des transformations délicates et lentes. Des réalisations significatives ont été obtenues en matière d'organisation et de fonctionnement des structures administratives, de réforme de l'administration publique, d'amélioration et de simplification des procédures ainsi que du travail parlementaire. Toutefois, ces résultats ont encore peu d'effets systémiques parce qu'ils doivent soit être validés, faire l'objet d'une décision politique pour leur mise en application, être soutenues par la mise en place de mesures complémentaires indépendantes du projet, ou soit encore parce qu'ils favorisent un dialogue social qui doit cependant être animé par les acteurs sociaux eux-mêmes.

Le projet ACOPROV a mobilisé de très nombreux volontaires pour la vulgarisation des OMD à Diourbel, Louga et Ziguinchor. Les antennes ACOPROV de Diourbel, Louga et Ziguinchor disposent d'un plan de mise en œuvre du « village planétaire »⁵³ et 11 micro-projets avaient été mis en œuvre au moment de l'évaluation. Néanmoins, les volontaires rencontrés ont estimé que les ressources mobilisées pour les micro-projets étaient insuffisantes. Enfin, les

⁵² Consultables sur le site < <http://www.demarches.gouv.sn> >

⁵³ Le « village planétaire », concept différent de celui de « Village du Millénaire » même si les OMD constituent dans les deux cas le cadre référence des interventions, est un village choisi pour accueillir des volontaires de divers horizons pour y mener de façon harmonisée et complémentaire des actions de développement.

appuis apportés plus « en amont » pour la structuration du volontariat au Sénégal semblent plus lents à porter leurs fruits : le projet de loi sur le cadre légal du volontariat et le projet de décret sur la maison des volontaires doivent encore être approuvés par le parlement, la maison des volontaires attend ses locaux définitifs et la base de données sur les volontaires est toujours en phase de gestation.

4.1.4 CRISES ET RECONSTRUCTION

Les interventions du PNUD dans le domaine de la prévention et de la gestion des crises et de la reconstruction s'inscrivent dans l'Axe 3 du DSRP 2 : Protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes. Deux projets ont été inclus dans l'échantillon de l'ERAD : le Projet d'Appui au Programme National de Prévention, de Réduction des Risques Majeurs et de Gestion des Catastrophes Naturelles dans un contexte de Pauvreté, et le Projet d'Assistance à la Lutte Antimine en Casamance (PALAC).

Pertinence

Selon le DSRP 2, les risques et les catastrophes comptent parmi les principaux facteurs qui empêchent la croissance et la réduction de la pauvreté. Le gouvernement a ainsi décidé de faire

de la prévention et de la gestion des risques un des piliers de sa stratégie de développement durable au même titre que la création de richesse, l'accès aux services sociaux et la bonne gouvernance. La prévention ne peut être une intervention ponctuelle, amalgamée à l'urgence, et l'appui du PNUD vise directement à combler une carence en matière de stratégie et de gestion concertée, de même qu'en matière de renforcement des acteurs au niveau des collectivités locales. Dans ce domaine, l'intervention du PNUD constitue ainsi une réponse adéquate à une priorité nationale.

Le programme de prévention des risques et de gestion des catastrophes repose sur des acquis techniques éprouvés tels le *Post Disaster Needs Assessment* développé par la Banque mondiale ainsi que sur l'expérience du PNUD comme interface entre les agences du SNU intervenant auprès des populations, notamment en situation de crise. La démarche adoptée par le PNUD pour appuyer la mise en place d'un programme de gestion des crises a fait l'objet d'une présentation au Togo et a été retenue par ce pays. Par cette intervention, le PNUD jette les bases d'une plateforme africaine de réduction des risques de catastrophes, à l'instar de celles qui existent en Asie et en Europe.

Encadré 4.1.4 : Priorités nationales et résultats attendus de la contribution du PNUD en matière de prévention et de gestion des crises et de reconstruction

Objectifs et priorités nationales

- Promouvoir des stratégies et mécanismes de prévention et de gestion des risques et catastrophes en appui aux plans nationaux
- Assurer la coordination et la promotion de la culture de la prévention et de la gestion des risques et catastrophes à travers la mise en œuvre d'une stratégie de communication et de mobilisation sociale efficace
- Renforcer l'arsenal juridique et réglementaire
- Maîtriser les accidents industriels majeurs et les inondations
- Réduire les facteurs de vulnérabilité dans les secteurs et renforcer l'assistance sociale aux groupes vulnérables en cas de catastrophes

Contribution du PNUD

EFFETS VISÉS

- Renforcement des capacités des institutions nationales, locales et communautaires pour mieux anticiper les crises et catastrophes naturelles et y répondre rapidement

PRINCIPALES INTERVENTIONS / PROJETS ÉCHANTILLONNÉS

- PALAC (Assistance à la lutte antimines en Casamance)
- Appui au programme de prévention, de réduction des risques et de gestion des catastrophes naturelles

Malheureusement et comme dans le cas de certains projets de gouvernance, un fossé sépare les ressources consenties au programme, le temps prévu et les résultats de développement visés. Même si le rôle du PNUD consiste uniquement à formuler des réponses, à les et à renforcer les capacités, certains résultats clés en termes de formulation et de coordination des réponses, notamment la base de données sur les risques et catastrophes, semblent trop ambitieux et nécessitent un financement complémentaire pour être testés et validés, avant même d'être opérationnalisés. L'inadéquation entre les ressources consenties et les effets recherchés peut être interprété soit comme une stratégie de positionnement corporatif du PNUD dans un secteur où il teste la possibilité de mobiliser des fonds à plus long terme, soit comme une faiblesse dans la capacité de planification du Bureau de pays.

Quant au PALAC, sa pertinence semble aller de soi dans la mesure où de nombreuses localités de la Casamance sont exposées à un risque très réel de mines et d'engins non explosés de toutes sortes qui empêchent le retour des populations et le redémarrage des activités économiques dans ces zones. Le projet s'appuie sur une étude de l'impact des mines en Casamance, financée par l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI) à travers le PNUD, qui a mis en évidence un fort impact des mines dans 93 villages, affectant 90 702 habitants soit 7,1 pour cent de la population totale de la Casamance⁵⁴.

Efficacité

Dans la mesure où l'appui du PNUD en matière de prévention des risques et de gestion des catastrophes devait se traduire par une réduction visible de la vulnérabilité aux catastrophes dès 2010, on peut considérer que le résultat de développement visé n'a pas été atteint. Toutefois, c'est le réalisme de ce résultat qu'il faut remettre en question puisque l'intervention du PNUD a permis au gouvernement de progresser dans la mise en œuvre d'un programme de prévention et

de réduction des risques majeurs de catastrophes, et notamment dans le développement d'instruments pour sa mise en œuvre. Ainsi, le PNUD aura jeté les bases pour l'atteinte d'un autre résultat de développement : la création des conditions nécessaires au développement de la culture de prévention et de réduction des risques majeurs de catastrophes. Ceci est manifeste à travers la formation des parlementaires qui ont par la suite appuyé le financement de ce secteur dans le budget national. Le projet aura permis également de renforcer la capacité des acteurs au niveau des collectivités locales à travers le réseau des femmes, dont les membres ont été formés aux enquêtes ménages sur les besoins d'urgence, et à travers le réseau des journalistes, par la mise en place du « réseau des communicateurs journalistes spécialisés en gestion des crises et catastrophes ». Un travail important d'information et de sensibilisation peut maintenant se faire auprès des populations et pour leur bénéfice.

Parmi les produits, on trouve également un inventaire des compétences et des structures intervenant dans le domaine, une amorce de cartographie géo-référencée des risques de catastrophes, une étude de faisabilité sur le Système d'alerte précoce, ainsi qu'un premier plan de contingence national. Le projet aura enfin permis de débiter un processus d'actualisation des textes de loi régissant la prévention, la réduction et la gestion des risques de catastrophes. Toutefois, cette actualisation des textes n'est pas complétée, et autant la base de données que le Système d'alerte précoce ne sont pas fonctionnels. Malgré des réunions régulières de son comité de pilotage, la plateforme nationale devant permettre de regrouper, de coordonner et de développer une base de données commune a surtout une existence formelle plutôt qu'opérationnelle, comme en témoigne le fait que le Comité interministériel de cette plateforme ne s'est réuni que deux fois depuis sa création en 2007, et que le comité scientifique et technique n'avait tenu aucune réunion formelle jusqu'en 2009.

⁵⁴ Handicap International, Etude d'Urgence sur l'Impact des Mines en Casamance, juillet 2007.

Pour sa part, et malgré une détérioration des conditions de sécurité dans certaines zones de la Casamance au cours de l'été 2010, le PALAC aura permis de produire des résultats en matière de réformes institutionnelles à travers la promulgation du Décret N° 2006-783 portant création de la Commission nationale chargée de la mise en œuvre de la Convention d'Ottawa sur les mines ; ainsi que du Décret N° 2006-784 portant création du Centre national d'action anti mines du Sénégal (CNAMS), organe opérationnel exécutant les politiques de l'autorité nationale de lutte antimines et servant de point central sur le terrain. En matière de politique sectorielle, le PALAC aura permis la création, par Arrêté ministériel n° 612 en date du 31 janvier 2006, du Programme de relance des activités économiques et sociales en Casamance (PRAESC). En matière de renforcement des capacités, le PALAC aura d'une part permis de former les communautés vivant dans les localités contaminées à la sécurité face aux mines, contribuant ainsi à la diminution du nombre de victimes⁵⁵, et d'autre part de renforcer aux plans technique et institutionnel l'Association sénégalaise des victimes de mines (ASVM). Le projet a également contribué au déminage de huit localités depuis février 2008⁵⁶.

4.2 DURABILITÉ DES RÉSULTATS OBTENUS

La question de la durabilité, si elle repose d'abord sur une question d'intérêt ou de « désirabilité » des bénéficiaires perçus de la part des publics ciblés, fait appel au réalisme des moyens nécessaires pour produire les résultats, leur ampleur et le temps requis pour les produire, et est tributaire des stratégies mises en place pour assurer une appropriation effective de l'intervention, notamment pour que les publics ciblés manifestent la volonté de préserver ou de bonifier les acquis du projet et qu'ils puissent disposer des capacités

techniques et financières pour le faire. Au cours de la période 2002-2010, le PNUD est parvenu à susciter l'appropriation d'interventions dans chacun de ses domaines d'action et auprès de différentes cibles.

Dans le domaine de la lutte contre la pauvreté, le gouvernement sénégalais a fait de la stratégie de déploiement à grande échelle des plateformes multifonctionnelles (PTMF) l'un des principaux instruments de réalisation à long terme de sa Politique de redéploiement industriel. Il faut souligner que la viabilité économique des plateformes fait l'objet d'un suivi rapproché grâce à un outil informatique dénommé OISE et logé sur le serveur web du projet. Cet outil permet la collecte et la diffusion en temps réel des données sur les plateformes et notamment des comptes d'exploitation des PTFM.

Le cas des Villages du Millénaire est plus problématique. Les communautés commencent à s'habituer à un certain niveau de vie, mais il est loin d'être acquis que l'État sénégalais et les collectivités locales soient en mesure de maintenir et d'opérer les investissements consentis par le projet une fois celui-ci terminé. La gratuité des services sociaux est particulièrement problématique, dans la mesure où les communautés peuvent s'habituer à un tel état de fait et refuser à l'avenir de couvrir tout ou partie des coûts de ces services. Les communautés et les élus locaux sont conscients de ce risque. L'exemple le plus souvent cité est celui du poste de santé et de la gratuité des médicaments.

Dans le domaine des ressources naturelles, la mise en place des Réserves naturelles communautaires (RNC) a suscité un intérêt tel auprès des communautés locales que pour répondre à la demande des populations de constituer de nouvelles RNC, la Direction des parcs nationaux

⁵⁵ D'autres acteurs que le PNUD sont également actifs dans ce domaine. L'éducation au risque des populations constitue, depuis plusieurs années, le volet principal d'un programme initié par l'UNICEF et l'organisation non gouvernementale Handicap International. Le travail effectué par ces partenaires a joué un rôle considérable dans la réduction du nombre d'accidents par mines.

⁵⁶ Données en date de fin 2009, extraites du Rapport du Gouvernement du Sénégal pour la Convention sur l'Interdiction de l'Emploi, du Stockage, de la Production et du Transfert des Mines Antipersonnelles - 30 avril 2010.

du ministère de l'Environnement a récemment créé une Division des espaces naturels communautaires. Cependant, les réformes nécessaires pour conférer une base légale à cette nouvelle entité ne sont pas encore adoptées et l'arrimage entre les activités de préservation de l'environnement et la rentabilité économique de ces activités, telles que soutenues par le réseau de microfinance, n'est pas encore bien maîtrisé par les communautés.

Au niveau de la gouvernance et du développement local, l'établissement de Maisons du développement local (MDL), qui vient opérationnaliser la Division de l'économie locale de l'Agence régionale de développement (ARD)⁵⁷ tire son origine d'une volonté locale de pérenniser et de consolider les acquis du PADMIR.

Une telle appropriation ne signifie pas pour autant que les résultats pourront être maintenus dans le temps. Dans les exemples précédents, le PNUD a réussi à faire du gouvernement sénégalais et des communautés locales des « demandeurs » des PTMF et des RNC grâce à un effet de démonstration réussi suite aux résultats obtenus lors d'une phase de mise à l'essai. Toutefois, dans le cas des PTMF, la base de connaissance n'est pas stabilisée (voir section suivante) et les fonds nécessaires au passage à l'échelle ne sont pas acquis : plus de 66 pour cent des fonds prévus par le projet PTMF 2 n'ont pas encore été mobilisés.

Dans le cas des MDL, il s'agit d'une nouvelle création qui, bien que s'inscrivant dans la continuité des acquis d'interventions antérieures, doit aussi faire ses preuves. La MDL de Kébémér, maintenant soutenue par le PADEL/PNDL, risque de ne pas franchir le stade de l'expérimentation, d'autant plus que le PNUD recherche encore 48 pour cent du financement pour le projet PADEL/PNDL et que la Banque mondiale, principal bailleur du projet, a exprimé des réserves sur sa future implication dans le financement du projet après 2012.

D'autres interventions du PNUD passées en revue dans le cadre de l'ERAD sont encore trop récentes pour avoir produit des effets structurants durables. Beaucoup d'entre elles nécessitent une implication soutenue du PNUD pour plusieurs années encore, de manière à valider des démarches et des produits afin qu'ils constituent de réels résultats de développement aptes à contribuer aux transformations appelées par les stratégies nationales de développement. Il n'en demeure pas moins que le PNUD a mis en place dans ses interventions un ensemble de conditions favorisant leur prise en charge effective future. Ainsi, les stratégies de pérennisation déployées par le PNUD tiennent compte :

- des facteurs politiques et institutionnels (soutien des autorités nationales et des structures porteuses) :
 - l'ancrage des interventions dans les politiques locales et plans locaux de développement (PDQ, PLD, PRD) et le soutien au leadership politique exercé par les Collectivités locales ;
 - l'inscription dans la loi et ses décrets d'application de mécanismes de participation de l'État, des collectivités bénéficiaires du volontariat et des partenaires au fonctionnement de la maison des volontaires et de ses antennes ;
 - le soutien à la révision des textes de loi en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles et à l'intégration des RNC dans ceux-ci ;
 - l'institutionnalisation et la légalisation des groupes de travail par décret consacrant le transfert de responsabilités au niveau des communautés de base et le soutien à la synergie entre acteurs notamment les services déconcentrés et les collectivités locales à travers les nouveaux cadres de concertation (conseils de quartiers et conseils inter-villageois) ;

⁵⁷ La MDL a entre autres missions celle d'accompagner les Collectivités locales, les porteurs d'initiatives et les SFD en vue de favoriser la création de richesses et le développement économique endogène.

- la pérennisation institutionnelle du FDL par la mise en place des Comités locaux de suivi ;
- des facteurs économiques et financiers (rentabilité, capacité d'autofinancement, disponibilité budgétaires de l'État) :
 - la mise en place, le soutien et le renforcement de mécanismes de financement de micros projets tant pour la réinsertion des jeunes que pour la génération de revenus liés à l'exploitation durable des ressources naturelles ;
 - l'appui à l'autonomisation des SFD à travers la politique sectorielle micro-finance ;
 - l'implication des populations dans le suivi des AGR/Infrastructures ;
 - la création de plateformes techniques avec les Acteurs porteurs de dynamique communautaire (APDC) au niveau de l'axe Nord du pays;
 - la création de groupements d'affaires, au cœur de l'axe création de richesses ;
- des facteurs techniques (compétences et connaissances requises pour poursuivre les activités) :
 - la constitution d'un important groupe de vulgarisateurs des OMD ;
 - la mise en place d'une stratégie opérationnelle de faire-faire, notamment en matière de gestion durable des ressources naturelles ;
 - le renforcement des capacités des conseils de quartier et le renforcement des capacités de formation et d'organisation ;
 - l'utilisation d'outils performants de planification et de suivi/évaluation des projets via la CAP ;
 - l'accompagnement par des institutions techniques compétentes (Université de Arlington pour le Modèle T21, l'implication des services techniques

déconcentrés dans les projets, l'appel à des consultants pour mettre à niveau les SFD).

Le cas de la CAP est représentatif d'une intervention dont la durabilité est assurée grâce à son appropriation effective par l'État sénégalais. La CAP répond à la volonté des autorités de disposer d'un outil de mise en œuvre des projets et programmes à un niveau de proximité non encore atteint par les Directions nationales. Par son ancrage à la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI), la CAP joue de plus le rôle d'Ordonnateur national délégué des dépenses d'investissement pour le portefeuille des Institutions du SNU (PNUD et FNUAP plus particulièrement). Elle bénéficie donc du soutien explicite des autorités. De même, la CAP a conçu des outils qui servent de référence dans les différents domaines ainsi que des manuels de procédures qui permettent de décrire la chaîne des opérations au niveau des différents cycles de dépenses. Enfin, tirer les bonnes pratiques et étendre l'expérience est une préoccupation de la CAP qui vise à mettre en place une plateforme fonctionnelle de communication et de vulgarisation des bonnes pratiques. Par ailleurs, l'objectif relatif à la promotion du NEX comme stratégie de mise en œuvre de la Déclaration de Paris est en lui-même une manière de diffuser les bonnes pratiques en matière de mise en œuvre des projets et programmes.

De son côté, le cas du programme de prévention des risques et de gestion des catastrophes illustre une situation radicalement différente où tout retrait serait prématuré. Dans le cadre de ce programme, on ne peut parler de durabilité après une intervention de deux ans qui vise des changements profonds des mentalités touchant non seulement le passage d'une culture d'urgence à une culture de prévention, mais également le passage d'une approche « ressource » adoptée par les différents intervenants à une approche de collaboration et de synergie supposant la mise en commun de ressources. Le PNUD voit dans ce secteur une niche à exploiter et le perçoit comme une priorité pour le prochain UNDAF où son

rôle consisterait à gérer des financements orientés vers les infrastructures sociales. Il faut toutefois souligner que de réelles bases d'appropriation des activités du projet par la partie nationale ont été installées, notamment la formation des parlementaires, des journalistes et des réseaux de femmes à l'importance de la prévention des risques et de la gestion des catastrophes, de même que la mise en place de la plateforme nationale par décret présidentiel. Ces bases demeurent encore trop fragiles pour survivre à un retrait du PNUD. La pression exercée par un environnement naturel où les risques de catastrophes sont de plus en plus présents appelle à une mobilisation générale.

4.3 EFFICIENCE DU PROGRAMME

Comme relevé précédemment, les interventions appuyées par le PNUD au Sénégal ont débouché sur un certain nombre de résultats de développement, certains encore fragiles, d'autres mieux assurés. Le but du présent chapitre est d'analyser les problèmes et facteurs ayant freiné ou favorisé l'obtention de résultats opérationnels (extrants ou produits), afin d'aider à lever certaines contraintes et promouvoir l'apprentissage sur les bonnes pratiques. Cette analyse n'est évidemment pas exhaustive mais permet un bref examen des facteurs les plus fréquemment mentionnés par les personnes interrogées et les rapports d'évaluation.

Planification et suivi du programme

À partir de 2004, le PNUD entreprend d'harmoniser son cycle de programmation avec l'UNDAF et prolonge ainsi son Cadre de programmation pays 2002-2004 jusqu'en 2006. Le nouveau cycle de programmation harmonisé 2007-2011 débute par le nouvel UNDAF 2007-2011 produit en mai 2006, suivi du dépôt au Conseil d'administration du PNUD, en septembre 2006, du Descriptif de programme de pays (DPP), et se termine en mars 2007 avec le dépôt du Cadre commun pour le Plan d'action de programme de pays (PAPP) produit par le Gouvernement du Sénégal et le PNUD.

Ces outils de gestion du programme se superposent à un outil de gestion financière introduit en 2004, le système ATLAS. L'harmonisation recherchée se traduit par les structures suivantes :

- UNDAF : Effet UNDAF (3) – Effet programme (17) – Produit (73) ;
- DPP : Composante (2) – Effet recherché (4) – Produit escompté (14) ;
- PAPP : Sous-programme (4) – Axe DSRP (2) – Effet UNDAF (2) – Effet escompté (8) – Produit escompté (26)

Ces cadres de programmation utilisent des structures différentes et proposent des architectures d'intervention distinctes où les similitudes de formes, comme les quatre effets recherchés du DPP et les quatre sous-programmes du PAPP, ne renvoient produits escomptés de l'UNDAF et les produits escomptés du PAPP, ne se réfère pas à des résultats pas aux mêmes réalités, et où une même terminologie, comme les similaires. L'exercice a été poussé plus loin dans le DPP et le PAPP pour mettre en lien les « produits escomptés » avec les OMD, introduisant de ce fait une nouvelle superposition de logiques d'intervention. Le système ATLAS, à travers lequel les fonds seront finalement répartis entre les activités pour la réalisation des « produits escomptés », est structuré pour sa part en « *Core result* » et en « *Outcome* » avec, encore une fois, une organisation différente de ce qu'on retrouve dans l'un ou l'autre des cadres de programmation.

A l'évidence, l'objectif de simplification des outils de gestion poursuivi par la mise en place d'un UNDAF harmonisé avec les cadres de programmation des agences du SNU n'a pas été atteint. Il s'agit d'une contrainte majeure à l'efficacité du programme dans la mesure où, pour le PNUD, on ne retrouve pas de cohérence d'ensemble entre les indicateurs PAPP et les résultats stratégiques UNDAF. Le suivi consolidé du programme du PNUD, faute d'indicateurs non équivoques, s'effectue essentiellement à travers le ROAR (Results Oriented Annual Report), produit en pièces détachées par chaque responsable

de projets à partir d'une architecture calquée sur le système ATLAS et d'indicateurs projets indépendants de ceux du PAPP. En d'autres termes, le programme du PNUD se compose de projets gérés de manière individuelle. Le « niveau programme » est assez mal documenté au travers d'instruments peu cohérents.

Cette situation met en exergue deux autres faiblesses de la gestion du programme. D'une part, le mode de production du rapport de suivi annuel du programme illustre une forme de cloisonnement entre les domaines d'intervention limitant l'établissement de synergies entre les interventions complémentaires menées en matière de pauvreté, de gouvernance et de développement durable. L'instauration récente de journées d'échange entre les membres du Bureau de pays constitue toutefois une solution positive à ce cloisonnement. D'autre part, le développement d'une culture de gestion par résultat chez le personnel du PNUD est un processus qui n'est pas complété et ce n'est qu'au cours de second cycle de planification qu'apparaît plus systématiquement une situation de base dans les projets. L'UNDAF et le PAPP manquent toutefois de cibles annuelles et, en matière de pauvreté, par exemple, l'absence d'un Observatoire de la pauvreté dont la mise en place est supportée par le PNUD depuis 2002, limite la capacité de suivi au niveau des effets.

Gestion des projets

Au cours de la période 2002-2010, le PNUD s'est orienté progressivement vers la modalité d'exécution nationale (NEX) pour la livraison de ses projets, et au terme de son deuxième cycle de programmation, la quasi-totalité de ces derniers est mise en œuvre à travers cette modalité. Le PNUD a réussi avec succès à soutenir l'appropriation des projets et programmes par la partie nationale en supportant, dès 2006, la création de la Cellule d'appui à la mise en œuvre des projets et programmes (CAP).

Depuis sa mise en place, la CAP a développé un ensemble d'outils de gestion de projets⁵⁸, a systématisé la tenue d'ateliers annuels de planification et l'élaboration de cadres logiques, et a permis de doter les projets et programmes de dispositifs de suivi-évaluation. En capitalisant les bonnes pratiques à travers une communication proactive et en vulgarisant les principes de bonne gouvernance par le développement d'habitudes de compte rendu, de justificatif, de vérification et d'audit, la CAP a permis une amélioration significative de la qualité du suivi des projets. Toutefois, les rapports permettent un suivi des activités et des coûts, mais sont peu explicites sur le niveau d'atteinte des résultats de développement ou sur la gestion des risques, et si le NEX a permis d'améliorer la transparence, il est nécessaire que le suivi se concentre davantage sur l'atteinte des résultats auprès des populations que sur des résultats de décaissement.

Enfin, si l'application de la modalité NEX implique de suivre les mécanismes gouvernementaux, certains des partenaires financiers du PNUD ne se sentent pas contraints par la modalité NEX et continuent d'imposer leurs propres systèmes de reddition de compte sur la portion des fonds qu'ils mettent à la disposition du projet. Ceci conduit à des modes opératoires mixtes, mélangeant la modalité NEX – voire même l'appui budgétaire dans le cas du PNDL – avec des unités de gestion de projets financées par le PNUD et donc largement assujetties à ses décisions et orientations.

Mobilisation et utilisation des ressources

Globalement, l'utilisation judicieuse de ressources humaines compétentes au niveau des Unités de gestion de projet (UGP), qui découle de l'adoption d'une approche consensuelle entre PNUD, CAP et ministère sectoriel pour le recrutement des personnels des UGP, contraste avec la faible exploitation des compétences du personnel du Bureau de pays responsables de programme. La principale contrainte à ce niveau

⁵⁸ Guide NEX, glossaire, approche du cadre logique, cahier du RAF, canevas du DISEC - Dispositif de suivi-évaluation-contrôle.

est que le PNUD ne dispose pas des moyens humains et financiers permettant d'assurer un suivi adéquat des activités sur le terrain. Il ne peut utiliser pour ce faire que des fonds de projet.

De plus, confrontés à la nécessité de mobiliser des fonds et à la lourdeur des tâches administratives liées autant à la reddition de compte, aux partenaires financiers qu'au SNU, les chargés de projet ne disposent pas du temps nécessaire pour centrer leur travail sur les aspects « connaissances ». Il s'agit pourtant de la principale valeur ajoutée du PNUD qui n'est pas un bailleur de fonds et dont les ressources sont limitées. Les fonctions de gestion des connaissances, de renforcement des capacités et de conseil stratégique, si elles étaient effectivement mises en œuvre, pourraient permettre au PNUD d'assurer une meilleure influence sur les politiques.

Enfin, il faut ajouter à cette contrainte le mode de recrutement en vigueur où une personne peut être utilisée pour des tâches autres que celles prévues dans sa description de tâches, ce qui révèle une organisation faiblement dotée.

Les nombreuses transformations du bureau et du programme du PNUD ont eu pour principales conséquences :

- i. une augmentation importante des tâches relatives à la coordination du SNU (affectant la Direction et son personnel rattaché) ;
- ii. une augmentation significative du temps consacré à la mobilisation des fonds (personnel Programme) et à la gestion de ces fonds (personnel Opérations) ; et
- iii. une modification de la nature des tâches à accomplir, notamment pour le personnel Programme, qui de gestionnaire de projet est passé à « courtier » de projets, tout en abandonnant de plus en plus, au passage, sa fonction de gestion des connaissances dans son champ d'intervention.

Bien utilisés, l'augmentation des dépenses-programmes et le développement de nouveaux partenariats en corollaire à la diminution des

ressources propres du PNUD auraient pu favoriser la constitution d'une expertise stratégique et sectorielle au sein du personnel du PNUD.

Malheureusement, les fonds extérieurs restent gérés indépendamment par chaque projet, avec peu de tentatives de mise en commun des rôles, des efforts et des fonds au niveau de l'ensemble du programme de pays. Toutefois, le recrutement de deux nouveaux spécialistes en communication-gestion des connaissances et en changements climatiques démontre une volonté de la direction de s'engager dans une avenue plus stratégique.

On peut par contre questionner le choix de rattacher ce personnel directement à la Direction du Bureau de pays ou au Coordonnateur résident plutôt qu'aux Programmes, comme si communication et changements climatiques devenaient centraux ou stratégiques par rapport à la bonne gouvernance et à la lutte contre la pauvreté. L'hypertrophie que connaît la haute Direction du Bureau de pays PNUD, qui a vu le personnel qui lui est directement rattaché doubler entre 2002 et 2010, donne l'impression que le Bureau de pays tente de se repositionner et de se réformer à partir du sommet, plutôt que de manière systémique.

La quasi totalité des projets visités ont fait état d'une inadéquation entre les produits visés et les ressources humaines disponibles ou entre les ressources programmées et les moyens nécessaires. L'exercice de planification annuelle du programme ART GOLD a par exemple révélé que dans le cas des activités pour lesquelles un financement était acquis, celui-ci était insuffisant et que le financement devait encore être recherché pour d'autres actions inscrites au plan annuel. De même, l'analyse du PNBG fait ressortir que la plupart des actions réalisées n'étaient pas programmées, bien que certaines se soient révélées très prometteuses, comme son appui au programme sectoriel justice. Ces difficultés témoignent d'une faiblesse de la fonction planification qui est souvent assimilée, à tort de notre point de vue, à une certaine souplesse et réactivité du PNUD.

Enfin, la Division des opérations du Bureau de pays présente une capacité peu optimale à livrer des services. Cette situation résulte en partie d'une mauvaise maîtrise des procédures de décaissement par le personnel, qui se traduit dans la durée des délais de traitement des demandes de paiement bien que les manuels de procédures identifient et fixent les délais optimums et les étapes nécessaires. On assiste aussi souvent à un grand décalage entre la signature des projets et le démarrage effectif des interventions. C'est ainsi que des lenteurs dans la mise en place des fonds ont été à l'origine de retards significatifs et de la non réalisation de certaines activités planifiées par le PAREP qui a eu un taux d'exécution financière de 69 pour cent et dont certaines activités engagées ont dû être terminées par le PRP à Matam. Le rapport d'évaluation finale du PAREP note que « *la non ouverture de comptes bancaires dans les antennes a pesé sur la capacité de gestion des experts [...]. En outre, les retards quelques fois considérables de mise à disposition des fonds par le PNUD ont perturbé l'efficacité des actions et introduit des dysfonctionnements structurels [...] et des désarticulations répétées dans le management du PAREP.* »⁵⁹

Des délais importants grèvent également la mise en œuvre d'autres projets. Les principales causes de ces délais sont les suivantes :

- i. le faible niveau d'efficacité des procédures de mobilisation et de mise à disposition des ressources, notamment du fait que pour certains projets celles-ci étaient domiciliées à l'UNOPS à Abidjan ;
- ii. des changements fréquents dans la répartition des services de l'État qui génèrent des périodes d'incertitude et des luttes de positionnement quant à l'ancrage institutionnel de certains projets ;
- iii. l'absence de mobilisation des fonds de contrepartie, un problème récurrent dans la majorité des interventions du PNUD au Sénégal ;

- iv. des procédures administratives encore lourdes et mal communiquées au niveau des UGP ; c'est notamment le cas de la « règle des 80 pour cent » émanant du le Conseil d'administration du PNUD à New York et qui consiste à assujettir le décaissement de nouvelles tranches budgétaires trimestrielles à la justification de la consommation de 80 pour cent des ressources précédemment allouées ;
- v. les faibles capacités du secteur privé local, se traduisant par la difficulté à respecter les cahiers des charges lors de la réalisation des ouvrages ; et
- vi. la complexité de certaines actions, par exemple dans le cas de réforme des cadres juridiques ou institutionnels de la décentralisation par le PADEL/PNDL.

Dépendance face au financement extérieur

Le PNUD a fait le choix stratégique de développer une programmation soutenue par des fonds catalytiques. Cette tendance à faire reposer l'exécution des projets sur des fonds externes s'est accrue considérablement entre 2002 et 2010. Ainsi, alors que la réalisation du programme reposait à près de 75 pour cent sur des fonds propres en 2004, ce pourcentage est passé à 32 pour cent en 2009. Cette stratégie implique une tendance structurelle à une forte dépendance extérieure et comporte d'importants risques, d'autant plus que la programmation actuelle repose sur des fonds externes qui ne sont pas tous acquis. Ainsi, sur les 12 projets actifs de l'échantillon, près des deux tiers ont été approuvés et ont démarré avant que le financement ne soit complété. L'importance des fonds à mobiliser varie en fonction du domaine d'intervention et des partenariats que le PNUD a développés au fil des ans. Au niveau de l'échantillon, le financement est acquis pour l'ensemble des projets environnementaux, mais trois des quatre projets nécessitent la mobilisation de fonds supplémentaires dans une proportion variant de 12 à 66 pour cent du budget total approuvé (excluant la contribution nationale) et

⁵⁹ Jean Raphaël Ndiandji, Abdou Salam Fall, Elhadj Abdoulaye Diack, Samba Faye, *Rapport Final d'Évaluation Externe du Programme de Réduction de la Pauvreté (PAREP)*, juillet 2007.

tous les projets doivent encore mobiliser entre 12 et 69 pour cent des fonds nécessaires à leur réalisation.

Cette stratégie de mobilisation de ressources externes n'est pas propre au Bureau de pays Sénégal. Il s'agit d'un objectif corporatif d'augmentation des ressources-programme encouragé par l'Organisation qui juge les bureaux de pays en fonction de ressources mobilisées, sachant qu'un Bureau de pays performant est un bureau réussissant à augmenter ses ressources à travers la mobilisation de fonds. Ceci a eu pour effet de forcer les bureaux de pays à développer de nouveaux partenariats et à apprendre à travailler avec ces partenaires en transformant au passage la nature du travail des chargés de projet.

Cette plus grande capacité à mobiliser des ressources extérieures est perçue différemment par le personnel du PNUD et les PTF d'une part, et par les représentants de l'État de l'autre. Les premiers y voient une occasion de création de nouveaux partenariats et une possibilité d'intervention plus grande dans le pays; les seconds, une dépendance face au financement extérieur qui fragilise l'Organisation et constitue une forte contrainte à l'égard de son efficacité.

En 2006, l'évaluation du CCP 2002-2006 soulevait déjà la question de ruptures de continuité entre projets et programmes successifs et du risque de détérioration des acquis au cours de ces périodes de latence entre deux financements (par exemple lors du passage de relais entre un ancien projet de lutte contre la pauvreté, le PELCP, et le PAREP). La situation s'est reproduite quand le FEM a interrompu le financement entre les phases 1 et 2 du PGIES. Le projet s'est pratiquement arrêté entre août 2005 et septembre 2007, par manque de fonds. C'est d'ailleurs ce qui explique l'importante fluctuation dans l'exécution financière du secteur de l'énergie et de l'environnement en 2007 (voir tableau 3.2c). Le risque qu'une telle situation se reproduise demeurera élevé tant que le PNUD maintiendra son orientation actuelle. Une des conséquences est que les personnels responsables de la coordination

des projets qui sont recrutés sur les frais de gestion des fonds mobilisés pourraient ne pas être maintenus par le PNUD en cas d'interruption prolongée, faute de fonds propres suffisants.

L'évaluation du CCP 2002-2006 recommandait au PNUD de rechercher les moyens de limiter les temps morts entre les projets et surtout de mieux les gérer. Il semblerait qu'une partie de la suite à donner à cette recommandation se situe d'abord dans une révision de la stratégie corporative du PNUD, puis dans le dialogue entre le PNUD et ses partenaires financiers puisque : (i) la mobilisation de fonds fait partie de l'évaluation de performance du Bureau de pays ; (ii) la dépendance face aux fonds extérieurs pourrait atteindre le seuil de contre-productivité ; (iii) un programme s'établit sur une période plus longue que la durée habituelle de trois ans des projets soutenus par les PTF, notamment en environnement où les transformations du milieu ne se font ressentir que sur de plus longues périodes.

La dépendance envers les fonds extérieurs tend aussi à limiter les efforts de coordination et la recherche de synergies au sein du programme du PNUD ainsi qu'avec d'autres acteurs et agences, dans la mesure où chaque projet doit mettre en place un programme précis et prédéterminé auquel il donne tout naturellement la priorité. Il y a eu par exemple peu de synergies entre le PALAC et le Programme national de prévention, de réduction des risques majeurs et de gestion des catastrophes naturelles, et il n'y a aucune coordination entre les actions très importantes de l'UNICEF dans ce domaine et celles du PNUD. De même, le degré de coordination entre les divers projets de lutte contre la pauvreté et de gouvernance locale du PNUD reste faible, à quelques exceptions près.

4.4 POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE DU PNUD

4.4.1 PERTINENCE STRATÉGIQUE

Dans chacun de ses domaines d'intervention, le PNUD a cherché à formuler une réponse stratégique à des besoins et défis de développement

du Sénégal, mais avec une ambition distincte : celle de se situer au cœur de la réflexion sur les politiques de développement social. Tant auprès du Gouvernement, des communautés locales qu'au sein de la communauté des PTF, le PNUD apporte une certaine crédibilité au discours sur le développement social. Le PNUD est même perçu comme ayant mandat de donner une voix au Sénégal sur la scène internationale en donnant de la substance au discours de l'État, notamment sur la question de la pauvreté, en faisant contre-poids aux discours centrés sur l'économie, et en promouvant les OMD aux niveaux international, national et local. Les DSRP, qui insistent sur une croissance mieux répartie et sur les OMD, portent l'empreinte du PNUD. La mise au point et la publication régulière de l'indice de développement humain par le PNUD ainsi que son application au niveau national au Sénégal ont permis à l'Organisation de promouvoir l'idée selon laquelle la seule croissance économique est insuffisante pour évaluer le progrès économique et social d'un pays, et ce à un moment où le Sénégal, comme de nombreux pays de la région, sortait de programmes d'ajustement structurel qui n'avaient pas réussi à sortir le pays de la pauvreté.

Sur la scène nationale, le PNUD s'est positionné comme accompagnateur du Gouvernement dans la remontée des bonnes pratiques, dans les initiatives locales de développement durable, ainsi que dans la concrétisation de la « double planification », cette articulation des priorités des populations locales avec les politiques sectorielles de l'État et la prise en compte des dimensions transversales du développement. Le PNUD joue un rôle important en s'assurant que les questions sociales et les options pro-pauvres orientent les visions, politiques et stratégies nationales.

Néanmoins, le programme du PNUD au Sénégal pourrait gagner en visibilité et en force stratégique s'il était mieux pensé, communiqué, articulé et mis en œuvre de manière plus cohérente. L'articulation entre les domaines d'intervention est particulièrement faible alors que des passerelles existent entre lutte contre la pauvreté, gouvernance locale et développement durable.

Si des synergies et des partenariats existent, ceux-ci ne sont pas suffisamment formalisés. Le programme apparaît ainsi comme la résultante d'un ensemble de projets qui, parfois, ont des effets multiplicateurs entre eux plutôt que comme une approche cohérente, décidée et voulue où chaque intervention a une partition à jouer à l'intérieur d'un grand dessein.

Cette situation se reproduit à l'intérieur de chaque domaine d'intervention. En matière de gouvernance, les projets auraient peut être gagné en impact avec un effort de concentration des actions dans un grand programme gouvernance qui traverserait le niveau national et le niveau local et impulserait, outre la modernisation de l'administration centrale, les administrations locales et déconcentrées. En matière de gestion des ressources naturelles, une partie importante des actions du PROGERT et du PGIES se réalisent à l'intérieur d'un même programme de travail du ministère de l'Environnement autour, par exemple, d'actions de reboisement, de récupération de terres salées ou de terres en régénération naturelle assistée, mais la faible ampleur des moyens investis et l'étalement géographique des interventions font en sorte que l'impact du PNUD est dilué. L'ancrage institutionnel différent de ces projets favorise d'ailleurs une forme de cloisonnement. Il serait par contre possible d'articuler un programme cohérent et synergique, dans les années à venir, autour de la gestion des crises, des changements climatiques et la gestion durable des ressources naturelles. En matière de lutte contre la pauvreté, si le programme a permis la diversification des produits financiers en fonction des besoins et capacités des cibles à différents niveaux, cette diversification n'a pas été accompagnée d'une harmonisation des approches entre les fonds. De même, les différentes approches de planification locale ne sont ni harmonisées ni même systématiquement comparées pour en dégager des leçons utiles à la programmation future. L'impact potentiel du programme de lutte contre la pauvreté a été réduit par la non articulation entre le niveau stratégique et le niveau opérationnel du fait notamment de l'existence de bonnes pratiques développées au

niveau local dans les projets sans que cela ne se traduise par leur adoption au plan stratégique dans les politiques et stratégies nationales.

4.4.2 EXPLOITATION DES RÉSEAUX ET DE L'EXPÉRIENCE

Gestion et capitalisation des connaissances

Le réseau de connaissances et de partage d'expériences avec d'autres bureaux du PNUD et structures du SNU dont bénéficie le PNUD est encore sous-utilisé. À travers son Bureau de la prévention des crises et du relèvement (BPRC), le PNUD s'est progressivement outillé pour répondre aux besoins des pays ayant subi une catastrophe naturelle ou un conflit armé. Le BPRC a apporté son concours technique et financier à la mise en œuvre du Programme de prévention des risques et de gestion des catastrophes au Sénégal. De même, à travers le programme ART GOLD, le PNUD aide le gouvernement à tirer profit de la coopération Sud-Sud. Son partenariat stratégique avec le FENU lui permet d'intervenir dans un domaine fortement prioritaire : le développement local. Enfin, dans le cadre du Programme de prévention des risques et de gestion des catastrophes, le PNUD a bénéficié de son expérience de collaboration avec la Banque mondiale et l'Union européenne pour la mise en place du « Post Disaster Needs Assessment » (PDNA) au Mali et au Burkina Faso, pour établir un partenariat semblable au Sénégal, développer le PDNA et réaliser des formations pour les décideurs et les parlementaires.

L'équipe du Bureau de pays, à partir des évaluations à mi-parcours ou de fin de projet, tire en principe les leçons de l'expérience de manière à promouvoir l'innovation et diffuser les bonnes pratiques. Malheureusement, le cloisonnement des interventions se retrouve également à ce niveau : si la capitalisation sur les expériences antérieures semble effective au sein de chaque intervention (plateformes de première et deuxième générations, PRP faisant suite au PAREP et à d'autres projets antérieurs, PADMIR suivi du PADEL, etc.), le transfert de connaissances

entre ces interventions constitue, jusqu'en 2009, une lacune importante du Bureau de pays. Cette lacune est manifeste dans deux interventions phares du PNUD en matière de lutte contre la pauvreté : les PTMF et le microcrédit.

La phase pilote du réseau de PTMF a permis aux populations de tirer parti du potentiel de multifonctionnalité de la PTMF en matière de mécanisation d'activités, essentiellement de mouture et décorticage. Le réseau des PTMF au Sénégal a initialement souffert de plusieurs lacunes, dont le manque d'implication des services techniques déconcentrés et de support des collectivités locales; l'étroitesse des marchés restreignant l'écoulement de la production des PTMF et l'exploitation optimale des capacités productives installées; et l'insuffisance des structures de financement décentralisées ou les difficultés d'accéder à leurs services. C'est sur la base d'une stratégie de correction de ces faiblesses que le Sénégal, à travers la phase actuelle de déploiement à grande échelle des PTMF, a fait de la PTMF un outil de développement intégré et de lutte contre la pauvreté en milieu rural. Toutefois, il manque encore au niveau du PNUD une étude de capitalisation qui engloberait non seulement les résultats des correctifs appliqués aux faiblesses du modèle actuel, mais aussi les expériences de PTMF du Mali et du Burkina Faso d'où provient le modèle sénégalais, et qui ont fait face à d'autres types de difficultés auxquelles le Sénégal pourrait lui aussi être confronté en passant à l'échelle.

Notons enfin que l'orientation à donner au microcrédit suscite au sein de l'équipe du PNUD elle-même des visions différentes : petite activité génératrice de revenus (AGR) visant les ménages pauvres et faisant appel à des taux d'intérêt subventionnés pour les uns, ou soutien à l'entrepreneuriat privé visant les petites entreprises avec des taux d'intérêts plus élevés permettant le développement d'institutions de microfinance durables pour les autres. Vu l'éventail des objectifs et des approches techniques suivies, il semble qu'un effort de réflexion et de formation au niveau de l'ensemble de ces interventions

soit souhaitable, par exemple sous l'égide du programme de finance inclusive du FENU.

Le programme a suscité des synergies dans : le schéma de décentralisation, entre le PADEL et le PRP ; la réinsertion des victimes des mines, entre le PALAC et le PA/LPS; l'intégration transversale du genre entre les projets et programmes via un comité genre; la coordination des approches sous modalité NEX avec la CAP ; la poursuite des OMD avec le VNU et l'ACOPROV. Certains partenariats demeurent sous exploités. C'est le cas, dans la région de Thiès, du programme national PTMF avec les autres programmes nationaux comme le PEPAM⁶⁰, l'ASER⁶¹, le PNDL. C'est aussi le cas dans l'axe Nord où l'importance du portefeuille de l'assistance du PRP, grâce à la coopération luxembourgeoise, offre l'occasion d'asseoir un partenariat dynamique et mutuellement avantageux avec les agences du SNU (ONUDI, BIT, FENU) et de créer des effets de levier entre plusieurs programmes (PGIES, PROGERT, PNDL, PEPAM, PTMF, Villages du Millénaire).

Néanmoins, l'équipe d'évaluation n'a pas constaté une recherche systématique de synergies entre les différentes interventions réalisées entre les projets soutenus par le PNUD. Ceci soulève non seulement la question de la gestion et de la capitalisation des expériences à l'intérieur et entre les différentes interventions, mais aussi celle de la pertinence d'entreprendre, par exemple, une troisième phase d'un projet comme le PGIES axée notamment sur la fédération des mutuelles créées par le projet, sans disposer de données probantes sur le rôle effectif de ces mécanismes dans la réduction durable de la pauvreté en milieu rural.

Conscient de sa faible capacité en matière non seulement de gestion des connaissances, mais aussi de communication institutionnelle, sociale et éducative, le PNUD s'est adjoint en 2008 une ressource spécialisée en information et communication rattachée directement au Directeur

national. Cette spécialiste assume aussi une fonction de gestionnaire des apprentissages pour renforcer les compétences professionnelles des agents du Bureau de pays à travers, notamment, l'identification de cours en ligne. Elle agit de plus à titre de gestionnaire du site internet du PNUD et assure une mise à jour régulière des informations sur le portefeuille de projets, le budget et son niveau d'exécution, ce qui permet au PNUD d'augmenter sa transparence dans le pays. Grâce à cette présence au sein de l'équipe pays, le PNUD a élaboré une stratégie de communication qui vise la capitalisation et la diffusion des connaissances via une approche multimédia de communication pour le développement. Chaque projet doit inclure dans son plan de travail annuel un plan de communication. Depuis 2008, quelques rapports de capitalisation sont disponibles, notamment sur la lutte contre la pauvreté et sur la gouvernance ainsi que sur les expériences du PROGERT en matière de récupération des terres salées et de champs écologiquement viables.

Partenariats et synergies au sein du programme

Les principaux partenaires du PNUD proviennent d'abord d'une large représentation de ministères et de directions techniques centrales et déconcentrées. Le PNUD entretient avec eux des relations soutenues grâce à l'utilisation de la modalité NEX qui responsabilise les structures administratives dans l'atteinte des résultats des projets. De plus, le programme se caractérise par sa volonté manifeste de transférer des responsabilités aux acteurs locaux à travers la mise en place de cadres participatifs communautaires.

Par contre, la société civile se sent davantage instrumentalisée pour l'exécution du programme que reconnue comme partenaire pour son développement, ce qui constitue une source de frustration dans sa relation avec le PNUD.

Compte tenu de la diminution de ses ressources propres au fil des ans, le PNUD a développé un important partenariat avec les PTF présents

⁶⁰ Programme d'eau potable et d'assainissement pour le Millénaire.

⁶¹ Agence sénégalaise d'électrification rurale.

dans le pays, notamment, le Grand Duché du Luxembourg, l'Espagne, l'Union européenne et le Japon, ainsi qu'avec d'autres partenaires qui souhaitent intervenir au Sénégal, comme la Fondation Gates, ou qui constituent des partenaires du SNU, comme le FEM. Pour de nombreux PTF, les grandes forces du programme du PNUD résident dans son leadership sur le plan conceptuel (l'appui stratégique au DSRP, l'appui à l'élaboration de projets de lois et de décrets), mais aussi sa capacité à mettre en œuvre, à assurer une présence opérationnelle et stratégique qui crédibilise les interventions, ainsi qu'à canaliser des fonds et les rendre accessibles pour les bénéficiaires.

La recherche de financements externes occasionne parfois des biais de programmation quand le PNUD planifie en fonction des fonds qu'il peut capter, comme dans le cas de la réforme de l'administration où des fonds français étaient disponibles. Cette dépendance peut aussi créer des ambiguïtés quant au rôle du PNUD face à l'État : partenaire stratégique, agence d'exécution d'un PTF ou agence d'exécution d'un programme national pour lequel l'État lui-même cherche à nouer des partenariats entre le PNUD et un PTF ?

Au cours de la période 2002-2010, le SNU a cherché à développer des initiatives conjointes interagences. Après une première expérience de programmation commune en 2003 dans le cadre de l'UNDAF-Tamba⁶² qui semble avoir tourné court suite à une longue période de planification sans réelles allocations de ressources par les agences partenaires, le SNU a soumis en 2007 des propositions au Fonds espagnol pour l'atteinte des OMD. Trois de ces propositions ont été acceptées et deux d'elles impliquent directement le PNUD : « Culture et Développement » et le PASEF. L'acceptation de ce type d'initiative par la partie nationale demeure mitigée puisque cette dernière se sent relativement exclue du processus d'identification et d'exécution du projet. Ainsi, le PASEF a été formulé par le PNUD qui

a consulté les autres agences du SNU pour connaître leur intérêt dans le projet, mais, de l'avis de la partie nationale, sans avoir nécessairement l'expertise et sans consultation avec elle. Selon elle, la formulation de ce type d'intervention multi-agences devrait revenir à la partie nationale qui identifierait ses partenaires et qui en assurerait la gestion à travers la modalité NEX appliquée à l'ensemble des agences participantes.

4.4.3 PROMOTION DES VALEURS DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN

Dialogue de politiques

Le PNUD a joué un rôle important dans l'évolution positive accomplie au Sénégal en matière de pilotage stratégique et de coordination des politiques depuis l'adoption de la Déclaration de Paris. Le PNUD est présent dans les instances centrales du dispositif institutionnel de coordination entre les partenaires au développement et le Conseil interministériel de décision DSRP/OMD : il copréside avec la Banque mondiale la « Réunion élargie des partenaires au développement » et assure le secrétariat du « Comité restreint de concertation des PFT », responsable de la préparation des orientations stratégiques des PTF et de l'harmonisation de leurs différentes interventions de coopération. Le PNUD fait aussi partie de groupes thématiques qui alimentent les travaux du Comité de concertation des PTF, notamment en matière de décentralisation et de gouvernance. Enfin, le PNUD appuie le Comité national de pilotage du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, qui constitue, avec le Conseil interministériel de décision, le second élément central du dispositif national de coordination des politiques.

Au cours de la période, le PNUD a assuré la direction dans l'appui au dialogue social, notamment à travers son appui à l'élaboration des DSRP 2 et 3, la réalisation de l'étude prospective Sénégal 2025/2035, la modélisation du programme économique pour l'atteinte des OMD ainsi que la mise en place des comités

⁶² Voir description de l'UNDAF-Tamba au Chapitre 3, section 3.3 Coordination et Collaboration avec le SNU.

sectoriels de dialogue social en matière de justice et de santé. Le PNUD a positionné le développement humain au cœur du dialogue de politique nationale à travers la production des Rapports nationaux sur le développement humain et vise plus particulièrement, au terme de l'actuel cycle de programmation, à animer le débat sur les conséquences des changements climatiques sur la sécurité alimentaire.

Enfin, le plaidoyer qu'il a conduit avec d'autres PTF a permis notamment de conduire l'Étude d'urgence sur l'impact des mines en Casamance et adopter la Stratégie nationale de lutte anti-mines, inscrire la prévention des catastrophes dans le DSRP 2, et renforcer la coordination des interventions des PTF en matière de genre.

Équité, droits de l'homme et égalité entre les sexes

Donner une voix aux sans voix pourrait être une des caractéristiques de l'action du PNUD au Sénégal à travers son soutien dans les domaines du genre, de la gouvernance locale et de la gestion durable des ressources naturelles. Ce soutien a permis notamment l'émergence des conseils de quartier, des comités inter-villageois, des centres pilotes de développement et des Maisons du développement local qui ont placé les acteurs sociaux à la base au centre de la prise de décisions et les ont autonomisés dans la planification et la réalisation d'actions de développement. À travers ses différents programmes de microprojets, le PNUD a ciblé les pauvres, les femmes, les personnes atteintes du VIH/SIDA, les handicapés et il a fourni des appuis à la réinsertion socio-économique des victimes de mines. En matière de droits de l'homme, l'équipe pays s'est donné les moyens, à travers des activités de formation, de sensibilisation et de renforcement des capacités, d'intégrer la notion de droits de l'homme dans les programmes de développement et de faciliter leur prise en compte dans les documents stratégiques de programmation tels l'UNDAF et le DSRP de 3^{ème} génération.

Le bureau du PNUD Sénégal dispose d'une personne dédiée à la question du genre qui est

rattachée à l'adjointe du directeur pays, ce qui lui donne la possibilité d'interpeller l'ensemble des agents de projet sur la question du genre. À partir de 2005, le Bureau de pays a utilisé un outil d'analyse, le « gender marker » élaboré par le Siège du PNUD, pour vérifier le niveau de prise en compte du genre par sept programmes et projets du PNUD, et a tenu des sessions de formation pour renforcer les capacités du personnel du PNUD à intégrer la variable genre dans le programme. Suite à ces formations, la conception, l'exécution et le suivi/évaluation des projets du PNUD sont maintenant basés sur une approche transversale qui reconnaît les spécificités de genre. Cette approche devrait permettre d'améliorer l'impact et l'équité des interventions. Toutefois, l'introduction du genre au niveau du programme plutôt qu'au niveau des projets a entraîné une certaine dilution de la question genre puisqu'on perd ainsi le contrôle sur le budget et les activités des projets.

Sur le terrain, le genre a été pris en compte dans les projets. Par exemple, le PRP à St-Louis a appuyé de jeunes femmes ayant reçu une formation professionnelle à monter leur propre entreprise grâce à la microfinance. Les mutuelles d'épargne et de crédits ont permis de toucher les cibles les plus démunies, notamment les femmes. Dans la région de Thiès, les femmes sont propriétaires et gestionnaires des plateformes multifonctionnelles qui, en remplaçant l'énergie humaine par celle mécanique, ont contribué à la libération du temps de travail des femmes et des filles. Les bénéficiaires rencontrées ont affirmé que l'allègement des travaux domestiques apporté par la plateforme a été pour beaucoup dans le succès de la réussite scolaire des filles à leur examen de fin d'année et dans leur maintien à l'école.

Le PNUD, le FNUAP et l'UNIFEM ont pris une part active aux côtés de la Direction de l'équité et de l'égalité de genre (DEEG) dans l'élaboration de la Stratégie nationale pour l'équité et l'égalité de genre (SNEEG), qui constitue désormais un document de référence pour les interventions des différents acteurs nationaux et des partenaires au développement. Le grand défi auquel s'attelle

maintenant le PNUD est la mise en œuvre du SNEEG par toutes les parties prenantes d'ici 2015. Le plan de mise en œuvre de la SNEEG et un rapport d'exécution ont été produits en 2009. Un groupe technique comprenant des représentants de l'Etat et de la société civile et chargé de l'intégration du genre dans le DSRP 3 a été mis en place et coordonné par la DEEG. En partenariat avec le SNU, le PNUD, à travers des ateliers de formation à haut niveau avec la Primature, l'Assemblée nationale et la société civile, intervient dans le renforcement des capacités nationales de prise en compte des questions de genre sur le plan des politiques et stratégies (DSRP/OMD), l'établissement des coûts de l'OMD 3, le renforcement des capacités des parlementaires dans l'approche genre et droits de l'homme, la prise en compte du rôle des femmes dans les questions de prévention et de gestion des crises et catastrophes naturelles et le relèvement post-crise, et la promotion de l'égalité des genres en matière d'accès aux activités génératrices de revenus.

En outre, le groupe thématique genre est un partenaire stratégique que le PNUD a aidé à mettre en place, et à travers ce groupe, des échanges ont été initiés avec le ministère de l'Économie et des Finances et le ministère du Genre et des Relations avec les associations féminines africaines et étrangères sur l'impact de la Déclaration de Paris sur le financement de l'égalité des sexes. Enfin, le PNUD a établi un partenariat avec le Laboratoire genre de l'Université de Dakar pour soutenir l'institutionnalisation du genre dans les universités et instituts de recherche, ainsi que pour renforcer la prise en compte du genre dans la planification, la programmation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques, des programmes et des projets de développement au niveau national et régional.

Développement des capacités

La contribution du PNUD au développement des capacités, même si elle demeure limitée, témoigne de l'importance accordée à cette dimension du développement humain au cours de la période 2002-2010 :

- i. À travers son rôle d'appui à l'élaboration de politiques, d'appui-conseil et de développement de modèles, le PNUD a contribué au développement de capacités institutionnelles stratégiques des divers ministères avec qui il travaille.
- ii. À travers les projets d'appui à la décentralisation (PADMIR, PADEL/PNDL, ART GOLD), le PNUD a amélioré l'environnement législatif et réglementaire de la décentralisation et renforcé les capacités de nombreux acteurs du développement local (agences régionales de développement, communes et communautés rurales) à fournir des services sociaux de base.
- iii. À travers la formation d'une masse critique de personnes et de structures qui se sont approprié le DSRP et les OMD, la formation des points focaux sectoriels sur le genre ainsi que l'organisation en réseaux de groupements d'affaires, de conseils de quartiers, de comités inter-villageois et de SFD, l'action du PNUD a contribué au développement de capacités opérationnelles des acteurs régionaux et locaux, et à leur autonomisation.
- iv. À travers le recours à la modalité NEX pour la conception, la formulation et la mise en œuvre des projets, et la valorisation des capacités de planification, de suivi-évaluation et de gestion axée sur les résultats, l'action du PNUD a contribué au développement de l'efficacité et de la transparence dans la gestion des ressources par ses structures publiques partenaires.
- v. À travers les formations sur la prévention des risques et la gestion des catastrophes pour les élus locaux, les parlementaires, le réseau des femmes et le réseau des journalistes, l'action du PNUD a contribué au développement de la capacité collective des différents acteurs de la société à se responsabiliser et à s'organiser face à des enjeux communs.
- vi. À travers l'action de formation, d'encadrement et d'accompagnement des volontaires des Nations Unies dans des domaines comme la

planification et la gestion des projets ou la mise en œuvre des OMD, l'action du PNUD a contribué au développement de la capacité de la société civile à participer au dialogue de politique en matière de développement.

Toutefois, le PNUD ne se donne pas tous les moyens nécessaires pour maximiser l'efficacité de ses interventions dans le domaine du renforcement des capacités comme en témoigne, dans les projets de l'échantillon, le peu de données ou de situations de base sur les capacités des bénéficiaires des projets et les objectifs de renforcement poursuivis par les projets. En témoigne aussi l'absence d'espaces de dialogues structurés entre les projets et entre les domaines d'intervention pour permettre un partage des expériences en matière de développement des capacités. Certains au sein du Bureau estiment

que le PNUD, qui avait traditionnellement un leadership dans le renforcement des capacités au Sénégal, s'est progressivement laissé distancer dans ce domaine par d'autres organisations du fait d'une focalisation excessive de certains projets sur la livraison d'infrastructures, de produits et de services plus tangibles.

D'autre part, le Bureau de pays doit lui-même faire l'objet d'un renforcement de ses capacités. Une partie de ces besoins connaît un début de réponse, tel que discuté plus haut, à travers le recrutement d'un gestionnaire des apprentissages. Toutefois, tel que l'évaluation du programme l'a démontré, des besoins importants existent aussi au niveau de la gestion des opérations administratives et financières, mais plus fondamentalement, dans la conception, la gestion et le suivi du programme lui-même.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

5.1 CONCLUSIONS

CONTINUITÉ PROGRAMMATIQUE

Sur la période considérée, les interventions de développement du PNUD au Sénégal se sont inscrites dans une forte continuité programmatique. Depuis la période 1997-2001, les cadres de programmation successifs s'articulent autour de deux grands axes : la lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance. À l'intérieur de ces grands axes, les diverses interventions appuyées par le PNUD font également preuve d'une constance et d'une persévérance certaine. À cette continuité programmatique du PNUD correspond un climat politique stable et des orientations stratégiques nationales relativement cohérentes durant la période considérée par l'ERAD. Dès 2000, le Sénégal élabore une stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté, puis par la suite une série de DSRP qui tous prônent une croissance économique mieux partagée. À partir de 2003, la politique de développement économique et social du pays s'articule autour de deux axes d'intervention : la création de richesses et la promotion des services sociaux de base, auxquels se greffent des objectifs connexes tels que l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables, la bonne gouvernance et le développement décentralisé, la protection sociale, la prévention et la gestion des crises et catastrophes.

Toutefois, malgré l'adoption des DSRP comme cadre de référence, le Sénégal compte encore plusieurs instruments de planification stratégique dont l'harmonisation n'est pas complétée. Une situation similaire prévaut au sein du programme du PNUD : les différents cadres de programmation du PNUD et du SNU (UNDAF) utilisent des structures d'objectifs et des terminologies différentes pour décrire les différents niveaux de résultats.

ÉVOLUTION DU CONTEXTE

Cette relative continuité programmatique ne doit pas faire oublier que le pays et le PNUD ont connu des changements importants durant la période évaluée. Au niveau corporatif, les objectifs globaux assignés au PNUD ont gagné en précision avec l'adoption des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) à l'automne 2000, qui déterminent les cibles de développement humain à atteindre pour l'année 2015 et dont le PNUD soutiendra activement la mise en œuvre et le suivi au Sénégal.

Au niveau du contexte national, les contraintes et les risques auxquels le pays est exposé et les besoins auxquels le PNUD a dû répondre ont également changé au cours de la décennie 2000-2010 :

- des réformes significatives ont été mises en œuvre en matière de gouvernance démocratique et locale, même si le renforcement de la qualité du service public et la consolidation de l'État de droit demeurent des chantiers inachevés ;
- bien que le Sénégal voit sa part officielle d'APD augmenter moins rapidement que les autres pays de la sous-région, il compte désormais parmi les principaux bénéficiaires de la coopération Sud-Sud et il connaît une croissance soutenue de sa coopération décentralisée ;
- la fréquence plus élevée des chocs environnementaux au cours de la décennie, qui se manifestent au Sénégal par des inondations récurrentes dans les zones urbaines à forte densité et une dégradation accélérée de l'environnement amplifiée par un phénomène important de migration des populations vers les zones côtières ;

- malgré une croissance économique soutenue jusqu'en 2007, les chocs alimentaires et financiers de 2007 et 2008 ont durement frappé les ménages et érodé les gains enregistrés par le Sénégal en termes de lutte contre la pauvreté ; il semble que le pays ne bénéficie plus d'un taux de croissance suffisant pour atteindre les OMD en 2015.

Globalement, au cours de la décennie 2000-2010, le Sénégal n'a pas décollé : son indice de développement humain (IDH), malgré une légère progression, recule de 12 rangs au classement des pays entre 2000 et 2007; son revenu brut par habitant progresse moins rapidement que celui de plusieurs autres pays subsahariens; le chômage augmente et on estime que le nombre de sans-emplois augmente de 100 000 nouveaux jeunes chaque année ; et en fin de période, certains indicateurs de bonne gouvernance se détériorent.

PERTINENCE FORTE MINÉE PAR LA DÉPENDANCE SUR LES FONDS EXTÉRIEURS

À travers ses programmations successives au cours de la période 2002-2010, le PNUD aura été en mesure de s'adapter à l'évolution du contexte sénégalais. Le programme, tel qu'il est conçu et rédigé, est parfaitement aligné sur les politiques internationales et nationales. Les actions entreprises au cours de cette période constituent globalement des réponses pertinentes au regard des priorités identifiées à l'échelle nationale et s'inscrivent dans des bonnes pratiques reconnues aux niveaux national et international. Le PNUD a été particulièrement actif au niveau des grandes stratégies de développement, de réduction de la pauvreté et d'atteinte des OMD, de la décentralisation, du développement local et de la coopération décentralisée, de la gestion durable de des ressources naturelles, et de la coordination de l'aide au développement.

Mais cette forte pertinence formelle du programme est en pratique minée par la dépendance structurelle sur les financements extérieurs. Le personnel du PNUD et les PTF voient à juste

titre dans une mobilisation de fonds accrue une occasion de création de nouveaux partenariats et une possibilité d'intervention plus grande dans le pays. Par contre les représentants de l'État y voient une dépendance face au financement extérieur qui remet en question le positionnement traditionnel de l'Organisation par rapport à l'État et risque de l'orienter vers des priorités qui seront moins celles de la Nation que celles des bailleurs de fonds, en réduisant la capacité du PNUD à répondre à des besoins prioritaires dans des domaines où les financements sont difficiles à mobiliser comme les questions liées au traitement de l'eau et à la pollution chimique et organique dans la grande région de Dakar, la politique énergétique, le contrôle citoyen et la lutte contre la corruption, le secteur de la communication et le travail parlementaire.

En outre, de nombreux projets ont été conçus de manière ambitieuse, sans doute afin de démontrer les besoins et mobiliser des fonds. Malheureusement, la majorité de ses interventions démarrent sans que le montage financier ne soit complété. Certains projets ont ainsi commencé alors qu'il manquait près de 70 pour cent des fonds nécessaires à la réalisation des activités prévues. Ceci se traduit par la non réalisation d'activités planifiées voire de volets entiers de projets, par une couverture géographique réduite ou par le report de certaines activités dans un projet subséquent.

FAIBLE EFFICIENCE

Entre 2002 et 2009, le PNUD voit augmenter considérablement le volume de ses décaissements ainsi que le nombre d'agences du SNU présentes au Sénégal. Le PNUD connaît de la sorte une forte croissance de ses activités comme coordonnateur d'une représentation élargie du SNU au Sénégal, qui passe de 16 institutions en 2000 à 23 institutions en 2007, et comme acteur de développement. Le PNUD participe de plus, particulièrement à partir de 2007, à la planification et à la mise en œuvre de programmes conjoints entre agences du SNU. Cette croissance rapide et diversifiée se traduira par un accroissement de la

charge de travail du Bureau de pays du PNUD et se transformera en une crise de croissance :

- le PNUD fait de plus en plus appel aux financements externes : la proportion du financement des interventions s'inverse entre 2004 et 2009, passant de 75 pour cent de financement sur fonds propres à près de 70 pour cent sur fonds extérieurs, le rôle des gestionnaire de projet évoluant vers celui de « courtiers » de projets, tout en abandonnant de plus en plus, au passage, la fonction de gestion des connaissances ;
- le volume des décaissements du programme a plus que doublé entre 2004 et 2009, sans que les outils de gestion n'aient été adaptés, maîtrisés ou simplement développés, comme dans le cas des programmes conjoints; ainsi, à l'amélioration significative de la qualité du suivi des interventions NEX obtenue grâce à la mise en place de la CAP, s'opposent une faible maîtrise des procédures de décaissement par les gestionnaires de projets, un manque de contrôle sur la mise à disposition des ressources, du fait que pour certains projets celles-ci étaient domiciliées à l'UNOPS à Abidjan, et des déficiences en matière de planification, qui se traduisent entre autres par des retards systématiques de démarrage des activités ;
- des problèmes d'ancrage institutionnel et de doublons potentiels : la structure projet se caractérise par la mise en place « d'Unités de gestion de projet » (UGP) bénéficiant de moyens et d'avantages qui ne sont pas accordés aux structures étatiques; les agents des UGP n'ont pas intérêt à réintégrer les structures étatiques et les conditions qui y prévalent; ceci constitue un frein important à l'appropriation effective des interventions par les structures porteuses de l'État qui doivent assurer la continuité du service public et qui ne bénéficient pas du renforcement des capacités fourni aux UGP ;
- l'introduction du système de gestion financière ATLAS qui se superpose à un

ensemble d'outils encore non harmonisés (indicateurs d'effets et matrice des résultats UNDAF, descriptif de programme de pays, cadre du couplage résultats-ressources du CPAP, système de rapportage annuel du Bureau de pays).

Des problèmes de ruptures de continuité entre phases successives de certains projets ont également été soulignés. Un programme de développement s'établit sur une période beaucoup plus longue que la durée habituelle de trois ans des projets soutenus par les PTF, et la dépendance face aux fonds extérieurs pourrait atteindre un seuil de contre-productivité si le PNUD n'était plus en mesure de supporter ses programmes, même à coûts minima, entre deux financements extérieurs.

Bien utilisés, l'augmentation des dépenses-programmes et le développement de nouveaux partenariats en corollaire à la diminution des ressources propres du PNUD auraient pu favoriser la constitution d'une expertise stratégique et sectorielle au sein du personnel du PNUD. Malheureusement, les fonds extérieurs restent gérés « en silos », sans mutualisation des rôles, des efforts et des fonds. Toutefois, le recrutement de deux nouveaux spécialistes en communication-gestion des connaissances et en changements climatiques démontre une volonté de la direction de s'engager dans une avenue plus stratégique.

EFFICACITÉ ET DURABILITÉ RÉDUITES PAR L'APPROCHE PROJET ET DES CONTRAINTES EXTERNES

Malgré les difficultés récurrentes de retard au démarrage et dans les décaissements, et en dépit de la période relativement courte de mise en œuvre de certains projets de l'échantillon, la plupart des projets échantillonnés ont réalisé leur programme de travail et produit les extrants prévus. Leur contribution au niveau des effets et impacts est souvent assez nette localement, les projets de lutte contre la pauvreté étant tous très appréciés par exemple, mais cette contribution

est évidemment limitée géographiquement. L'efficacité globale de ces interventions est également réduite par une approche projet où chaque intervention opère de manière cloisonnée et mal coordonnée.

Dans le domaine de la gouvernance, la lenteur ou parfois l'absence de prise de décision du politique constitue une des contraintes majeures à l'efficacité des appuis du PNUD au Sénégal. Ainsi, par exemple, en matière de réforme de l'administration publique, plusieurs études clés ont été réalisées dont les recommandations restent pour l'instant lettre morte par manque d'engagement ferme de la part de l'État à en assurer le suivi. Le décret de mise en place de l'Observatoire national des conditions de vie et du développement humain, initiative stratégique en chantier depuis 2002, n'est toujours pas signé et le personnel toujours pas recruté. De même, la représentation de l'État s'est révélée sporadique dans certains groupes de travail thématiques où la partie nationale n'a pas exercé le leadership nécessaire pour amener le Gouvernement à lever des contraintes au développement du secteur. Dans d'autres cas, comme en matière d'équité entre les femmes et les hommes où le PNUD a contribué au développement de la SNEEG, la principale contrainte jusqu'à présent aura été la faiblesse de la structure ministérielle en charge de faire avancer l'agenda pour sa mise en œuvre transversale dans tous les autres ministères.

Ceci dit, les interventions du PNUD ont permis au Sénégal d'intégrer les OMD dans ses cadres de développement. Grâce à son dialogue sur les politiques, le PNUD a fait en sorte que les dimensions sociales soient prises en compte dans l'agenda du gouvernement, plus particulièrement dans les DSRP de 2^{ème} et de 3^{ème} génération où l'influence conceptuelle du PNUD est perceptible. Une des forces du PNUD aura été de permettre de mieux comprendre les enjeux sectoriels liés au développement humain et de proposer des solutions en temps opportun, notamment grâce à sa capacité à mobiliser rapidement des expertises spécialisées.

Le PNUD a largement contribué à la mise en place du Programme sectoriel de la justice qui constitue un programme phare dans le processus de modernisation de l'État et de l'institution judiciaire.

Le PADMIR et le PADEL/PNDL ont introduit une planification participative du développement local, un mécanisme de financement approprié qui s'apparente à de l'appui budgétaire aux collectivités territoriales, le principe de maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales elles-mêmes, un travail sur les pratiques de fiscalité locale et d'autres appuis pour renforcer l'efficacité et la reddition de comptes des collectivités territoriales sénégalaises. Le programme se veut à l'avant-garde de la décentralisation et de fait semble avoir un impact progressif sur les politiques publiques. Mais beaucoup reste à faire pour renforcer les capacités des communes et des communautés rurales.

Les interventions du PNUD ont également permis d'améliorer la mise en application des principes de l'efficacité de l'aide à travers la mise en place de cadres de dialogue plus structurés, surtout depuis 2007, permettant une meilleure concertation et l'adoption de positions communes entre les PTF présents dans le pays. Enfin, le renforcement des capacités nationales de planification, suivi et audit, et l'encadrement très professionnel des projets et programmes fournis par la CAP ont contribué à une meilleure absorption des crédits sur ressources extérieures et à l'adoption de la modalité NEX par la quasi totalité des interventions du PNUD et par d'autres partenaires techniques et financiers.

UNE ABONDANCE DE « MODÈLES » MAIS PEU DE SYNERGIES ET D'APPRENTISSAGE

La dépendance envers les fonds extérieurs tend à limiter les espaces d'échange et la recherche de synergie entre projets et avec d'autres acteurs et agences que le PNUD, dans la mesure où les PTF et les gestionnaires des projets ont tendance à donner priorité à leur propre plan de

travail ainsi qu'à promouvoir « leur » approche du développement, au détriment de la capacité à apprécier et apprendre des approches des autres acteurs, d'où un nombre important de projets pilotes qui tous tentent de démontrer une approche de développement durable, sans trop chercher à s'inspirer des approches des autres.

La nature pilote de certains projets est d'ailleurs ambiguë. Certains partenaires financiers importants du PNUD, comme le Luxembourg, ne cherchent pas un modèle mais une expertise et une présence sur le terrain pour augmenter l'impact de leur aide. C'est à leurs yeux le « service » que fournit le PNUD. D'autre part, un « modèle » comme la RNC du PGIES, qui après une dizaine d'années d'expérimentations n'est toujours pas intégré à la politique nationale et dont l'articulation avec les mutuelles d'épargne et de crédit n'est pas encore maîtrisée par les communautés s'apparente davantage à une démarche itérative ou à la mise en œuvre d'une politique pour laquelle il n'existe pas de vision à long terme qu'à un véritable projet pilote. D'autres modèles testés au Sénégal par le PNUD, en particulier les Villages du Millénaire dont les résultats incontestables ne peuvent être maintenus techniquement et financièrement par les communautés, les collectivités locales ou le Gouvernement, ne pourront vraisemblablement pas dépasser le stade de la simple démonstration, de sorte qu'ils ne constituent pas des modèles généralisables. Même si les communautés bénéficiaires de Léona en sont aujourd'hui très satisfaites, il est difficile d'imaginer comment les VM pourraient être généralisés et contribuer à une amélioration à long terme des conditions de vie de la majorité de la population sénégalaise vivant dans la pauvreté. On peut sans doute en dire autant des projets qui, pour des raisons de commodité ou pour maintenir des taux d'intérêts peu élevés gèrent directement des lignes de crédit plutôt que d'appuyer des SFD durables. Là encore, les bénéficiaires immédiats de ces projets ne peuvent que se féliciter de taux d'intérêt bon marché, mais le « modèle » élude la question de la pérennité de ses interventions et de ses résultats.

Le principe qui devrait prévaloir est celui de la capitalisation des connaissances. Le discours sur le développement de modèles apparaît sinon faussé, tout au moins prématuré. Il est plus juste de parler d'expériences et d'hypothèses testées et validées progressivement. Est-ce que la microfinance permet de réduire la pauvreté ? Le Sénégal peut-il effectivement atteindre les OMD avec les montants d'aide au développement indiqués par les calculs de l'Earth Institute ? Une gestion participative des ressources naturelle est-elle plus efficace qu'une gestion dirigiste ? La décentralisation et la coopération décentralisée sont-elles des armes efficaces contre la pauvreté ? A toutes ces questions, le programme du PNUD au Sénégal pourrait répondre : « il semblerait que oui ». Oui mais... D'autres questions surgissent. La microfinance, d'accord mais à quel prix ? On peut atteindre les OMD à un endroit et en 2015, mais comment les atteindre pour des régions entières et sur le long terme, après 2015 ? Oui, les agences régionales de développement et les communautés rurales sont théoriquement pérennes, mais encore extrêmement faibles. Sont-elles suffisamment fiables ? Une réponse amène toujours une autre question dans un processus de dialogue et d'apprentissage.

Mais à la question: « Avons-nous un modèle fini et répliquable, une recette miracle qu'il suffirait de suivre pour favoriser le développement local, l'atteinte des OMD ou la gestion prudente et durable des ressources naturelles ? », la réponse est : « Non, naturellement ».

Que ses interventions soient inspirées ou non d'un « modèle » préexistant, le PNUD doit d'abord identifier clairement la nature, l'ampleur et la portée des changements visés par ses interventions. Il doit ensuite collecter les informations sur les changements effectivement produits, analyser les données, les synthétiser, les partager, les confronter à des expériences menées par d'autres acteurs, tenter de reproduire et valider des démarches. Ce n'est qu'à ces conditions que pourra émerger un modèle valide, opérationnel et adapté à la réalité sénégalaise.

5.2 RECOMMANDATIONS

Les recommandations qui suivent invitent le PNUD à bâtir sur ses acquis et à résoudre certaines faiblesses et contraintes soulignées par l'ERAD, afin de renforcer sa contribution aux résultats de développement du Sénégal pour sa prochaine programmation.

Recommandation 1 : Le Bureau de pays du PNUD au Sénégal devrait recentrer sa programmation sur la qualité des interventions qu'il soutient plutôt que de miser sur leur quantité.

Cette recommandation suppose des actions à plusieurs niveaux :

1. que le siège social du PNUD base l'évaluation de la performance des bureaux de pays d'abord sur leur capacité à contribuer effectivement à des résultats de développement durables plutôt que sur leur capacité à mobiliser des fonds, ce qui permettra de réduire la pression sur les agents de programme face à la mobilisation de fonds ;
2. que le PNUD concentre ses appuis à long terme dans des domaines où il jouit d'une expertise reconnue et de réseaux fonctionnels (environnement, développement local et gouvernance), de manière à renforcer ses partenariats internationaux et à mettre en place les conditions d'une prise en charge effective et progressive des résultats par les acteurs nationaux ;
3. que le PNUD adopte une approche de la mobilisation de ressources non pas par l'offre – c'est-à-dire en cherchant à capter les opportunités de financement là où elles se trouvent aux dépens de la cohérence du programme – mais par la demande, c'est-à-dire en essayant, quand cela est possible, de canaliser les opportunités de financements vers des structures et projets ayant déjà une capacité opérationnelle et faisant face à des besoins dépassant leur capacité de réponse actuelle, en valorisant davantage les compétences des agents de programme

et du personnel des projets dans le dialogue technique et de politique avec les partenaires nationaux et en choisissant toujours en priorité de renforcer les capacités de structures pérennes ;

4. que le PNUD maintienne une capacité à mobiliser l'expertise rapidement pour répondre à des requêtes stratégiques de la part de ses partenaires nationaux qui dépassent le cadre strict des projets et programmes en cours et auxquelles les autres PTF ne peuvent pas répondre, tout en limitant la part occupée par cette expertise ponctuelle spécialisée (qui pourrait prendre la forme d'un « fonds d'appui à des initiatives stratégiques ») en deçà de 10 pour cent de son budget TRAC.

Recommandation 2 : Le Bureau de pays du PNUD devrait renforcer la cohérence entre ses différentes interventions, favoriser davantage le dialogue et les synergies entre ses projets et avec les institutions et programmes nationaux et développer des collaborations inter-agences, ce qui suppose :

1. l'animation continue au sein du Bureau de pays d'espaces de dialogue axés sur les questions techniques et les enjeux stratégiques, afin de favoriser les synergies entre les interventions à l'intérieur d'un même domaine d'intervention et entre les domaines d'intervention du programme ;
2. la poursuite d'un dialogue proactif et régulier avec les autres agences du SNU, pour renforcer les liens de collaboration et faire émerger des programmes conjoints sur la base de besoins formulés par la partie nationale auxquels les agences fournissent déjà une réponse mais de façon individuelle ou morcelée, ou de besoins émergents où la partie nationale assumerait un leadership effectif ;
3. un meilleur inventaire des interventions des différentes agences du SNU, ce qui inclut : (i) l'établissement d'une cartographie des interventions des agences du SNU par secteur et par source de fonds, dans une

perspective plus large que celle des actuels UNDAF ; (ii) l'analyse des convergences et des complémentarités entre ces différents projets⁶³; (iii) un dialogue plus soutenu avec les PTF de manière à envisager avec eux le développement de programmes de support pluriannuels ; (iv) l'exploration des possibilités de transformer des soutiens individuels mais complémentaires en programmes conjoints plus synergiques ;

4. l'établissement d'un dialogue de politique à haut niveau avec la partie nationale pour identifier, dans chacun des domaines d'intervention, un meilleur ancrage des différents projets d'une part par la réduction d'Unités de gestion de projets en consolidant les activités en cours, et d'autre part par une intégration progressive des différentes interventions venant en appui dans un même secteur autour d'une structure disposant de l'autorité nécessaire pour faire les arbitrages entre priorités et besoins budgétaires de différentes interventions, notamment en termes de contrepartie nationale.

Recommandation 3 : Le bureau du PNUD devrait renforcer sa capacité à évaluer et à partager les progrès en matière d'atteinte des effets recherchés par ses interventions. Ceci suppose un ensemble d'interventions qui touchent autant la gestion des connaissances que celle du personnel :

1. au niveau technique : (i) d'harmoniser et compléter les outils de planification et de suivi dont il dispose actuellement (UNDAF, CCP, PAPP, ATLAS) ; (ii) pour chacune des interventions prévues, de définir systématiquement les indicateurs qualitatifs et quantitatifs mesurables des effets de développement recherchés et établir une base de données de départ ; (iii) de prévoir des

fonds et du personnel dans les budgets des projets pour leur suivi sur le terrain et leur audit sur une base annuelle ; (iv) d'harmoniser les structures de pilotage de l'UNDAF avec celles du DSRP ;

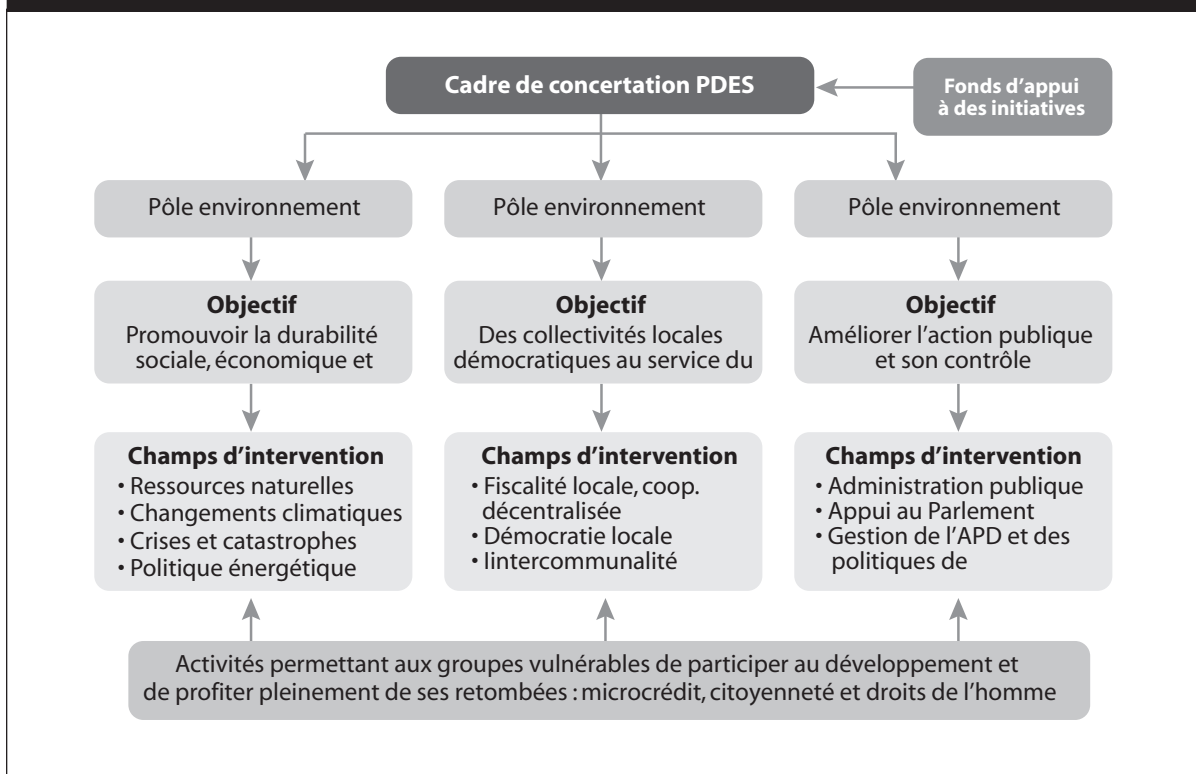
2. au niveau des ressources humaines : (i) de renforcer la gestion des emplois et des compétences pour s'assurer d'une mise en valeur optimale des compétences spécifiques des différentes catégories de personnel ; (ii) de renforcer le personnel au niveau stratégique et opérationnel, d'une part par une formation continue dans leur champ d'expertise (procédures de gestion, évolution des enjeux sectoriels, dialogue de politique) et d'autre part par une meilleure utilisation des réseaux de connaissance du PNUD et du SNU, y compris le FENU dont l'expérience en microfinance serait utile à un effort de réflexion et de formation au niveau de l'ensemble des équipes intervenant dans ce domaine ;
3. au niveau de la communication : (i) d'encourager, soutenir et systématiser l'implantation, dans les plans annuels de travail, de processus dédiés à la communication et au partage des expériences ; (ii) d'élaborer et de mettre en œuvre une politique de communication permettant d'encadrer des stratégies de communication ciblées sur les différents publics du PNUD.

Recommandation 4 : Le Bureau de pays du PNUD devrait organiser sa programmation autour de pôles stratégiques d'intervention proposant une vision systémique et intégrée du développement. Ceci permettrait au PNUD de s'inscrire dans une logique de continuité tout en renforçant son rôle de leader face aux enjeux politiques, sociaux, économiques et environnementaux du développement.

⁸⁶ De tels exemples existent dans le secteur de l'éducation où le Canada soutient l'UNICEF à travers des fonds « bilatéraux » et PAM à travers des fonds « multilatéraux » pour la livraison d'un ensemble de services intégrés aux écoles situées dans une même zone géographique du Sénégal. Dans ce cas spécifique, l'UNICEF et le PAM ont conclu un protocole d'entente.

1. Tel qu'illustré dans l'encadré 5.1, l'architecture globale de la nouvelle programmation pourrait s'organiser autour de trois pôles stratégiques regroupant et plaçant en dynamique interactive des actions de développement, et à l'intérieur desquels le PNUD jouirait d'une crédibilité et d'une expertise reconnues par les différents acteurs nationaux et internationaux :
2. un pôle « environnement », couvrant les actions: (i) de protection et valorisation des ressources naturelles ; (ii) d'adaptation aux changements climatiques ; (iii) de gestion des crises et catastrophes ; (iv) de politique énergétique ; et dont l'objectif stratégique, en accord avec les nouvelles orientations de développement national (PDES), consisterait globalement à promouvoir la durabilité sociale, économique et environnementale ;
3. un pôle « développement local » qui viserait à faire des collectivités locales des unités démocratiques et financièrement viables au service du développement local, et couvrant les actions : (i) d'appui à la bonne gouvernance locale et à l'intercommunalité ; (ii) d'appui à la fourniture de services sociaux ; (iii) de coopération décentralisée et de fiscalité locale dans une perspective d'autonomie financière et technique des collectivités locales ;
4. un pôle « gouvernance » qui viserait à améliorer l'action publique et son contrôle citoyen, couvrant les actions : (i) de réforme de l'administration publique pour une gestion de services sociaux de qualité, un meilleur dialogue social et la prévention des conflits ; (ii) d'appui au Parlement, incluant la communication relative au travail parlementaire ; (iii) de gestion de l'APD et de mise en place de mécanismes de suivi des grandes politiques de développement.

Encadré 5.1 : Proposition pour l'architecture de la prochaine programmation du PNUD au Sénégal



TERMES DE RÉFÉRENCE

1. INTRODUCTION

Le Bureau de l'évaluation du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) réalise périodiquement des évaluations de pays, appelées «Évaluations des résultats des activités de développement» (ERAD). Ces examens visent à recueillir des faits permettant d'évaluer et de démontrer la contribution du PNUD aux résultats des activités de développement dans un pays. Ils sont effectués dans le cadre des dispositions générales prévues par la Politique d'évaluation du PNUD⁶⁴. Les objectifs généraux d'une ERAD sont les suivants :

- fournir un appui concret à l'Administrateur, à qui il incombe de rendre des comptes dans ses rapports adressés au Conseil d'administration ;
- promouvoir une plus grande responsabilité du PNUD par rapport aux parties prenantes et aux partenaires nationaux bénéficiant d'un programme de pays ;
- faire office d'assurance-qualité pour les interventions du PNUD dans le pays ;
- contribuer à la formation aux niveaux interne, régional et national.

Le BE réalisera une ERAD au Sénégal au cours de l'année 2010. Cette évaluation fournira des éléments pour l'élaboration d'un nouveau programme de pays, qui sera mis en œuvre par le Bureau de pays et les parties prenantes nationales concernées.

2. CONTEXTE NATIONAL ET PROGRAMME DU PNUD

Le Sénégal est un pays de 12,5 millions d'habitants. Avec un niveau de revenu moyen de 980 \$ (BM 2008), il est classifié de pays à faible revenu. Selon l'indice de développement humain du PNUD (0,464), le Sénégal est aussi classifié de pays à faible niveau de développement humain, 166^{ème} sur 182 pays. L'incidence de la pauvreté au Sénégal est élevée, et ce, malgré une baisse significative au cours de la période 1994-2007. En 1994, le pourcentage de la population vivant en-dessous du seuil de pauvreté était de 67,9 pour cent, mais il est tombé à 48,4 pour cent en 2007 (DRSP II et Suivi des Objectifs du Millénaire pour le Développement, avril 2010). Seuls 37,8 pour cent des adultes (de 15 ans et plus) ont la capacité de lire et d'écrire dans une langue quelconque. La population rurale sénégalaise reste à majorité analphabète : moins de 25 pour cent des résidents sont alphabétisés.

A partir de 2003, la politique de développement économique et sociale du pays s'est articulée autour de deux Documents stratégiques pour la Réduction de la pauvreté (2003-2005, 2006-2010). L'élaboration d'un document de troisième génération (2011-2015) est en cours. La période considérée par cette évaluation (2002-2010) a été marquée par deux mandats du Président Abdoulaye Wade, qui avait été élu en 2000 et puis réélu pour un second mandat en 2007.

À partir de 2002, le PNUD a approuvé deux documents stratégiques pour le Sénégal, qui constituent la référence stratégique pour cette évaluation: le Cadre de coopération de pays

⁶⁴ < www.undp.org/eo/documents/Evaluation-Policy.pdf >

pour la période 2002-2006 et le Document de programme de pays 2007-2011.

Le Cadre de coopération de pays 2002-2006 s'est concentré sur: a) la lutte contre la pauvreté et b) l'appui à la bonne gouvernance. Parmi les principales réalisations dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, on peut citer le soutien au processus de reformulation du DRSP et à la mise en place de l'observatoire national de suivi de la pauvreté, l'élaboration du Rapport national sur le développement humain (RNDH). Au niveau de développement communautaire, on peut signaler la mise en place de services financiers de proximité, l'accès aux services énergétiques en zones rurales et la mise en place de 18 réserves naturelles communautaires (RNC). En outre, le PNUD a appuyé la réponse nationale au VIH/SIDA.

En ce qui concerne l'appui à la bonne gouvernance, le PNUD a appuyé le renforcement des capacités des parlementaires et du personnel de l'Assemblée nationale, la réforme du système de rémunération dans la fonction publique et la réforme du système judiciaire. Avec le FENU, le PNUD a soutenu l'implication des communautés rurales dans la gestion locale et dans la décentralisation et l'articulation de la promotion de la gouvernance locale et des moyens d'existence durables.

Le système des Nations Unies a élaboré son nouveau PNUAD 2007-2011, avec trois domaines prioritaires tirés du deuxième DSRP : i) Création de richesses, lutte contre la faim, protection sociale et développement durable; ii) Services sociaux de base et iii) Gouvernance et promotion du partenariat pour le développement.

Le PNUD a bâti son dernier Document de programme de pays 2007-2011 en se basant sur le cadre du PNUAD. En particulier, ce Document a proposé deux composantes principales du programme: a) la réduction de la pauvreté humaine et le développement durable et b) le renforcement de la gouvernance.

La composante réduction de la pauvreté inclut, encore une fois, des interventions au niveau

macro (pilotage stratégique et opérationnel de la mise en œuvre de la stratégie pour la réduction de la pauvreté) et des interventions au niveau des communautés (comme les micro-entreprises et petites entreprises, la lutte contre la désertification, la promotion des moyens d'existence durables, et l'accès aux services énergétiques).

De même, pour ce qui concerne le renforcement de la gouvernance, on a contemplé l'appui aux capacités des institutions et services nationaux et aussi des interventions au niveau local. L'importance des partenariats avec d'autres organisations des Nations Unies et fonds associés (FENU, FEM, VNU), et organisations de coopération bilatérale et multilatérale et du secteur privé est aussi mise en exergue par le Document de Programme de pays 2007-2011.

3. OBJECTIFS, CHAMP ET MÉTHODOLOGIE

L'évaluation des résultats des activités de développement (ERAD) au Sénégal doit atteindre notamment les objectifs suivants :

- fournir une évaluation indépendante des progrès réalisés par rapport aux résultats identifiés dans les documents de programmation du PNUD ; dans certains cas, l'ERAD mettra également en exergue les résultats non planifiés (positifs ou négatifs) et les occasions manquées ;
- analyser la valeur ajoutée du PNUD en réponse aux besoins nationaux et aux changements intervenus dans le contexte national du développement ;
- présenter les résultats principaux, tirer les enseignements-clés et fournir une série de recommandations à l'équipe de direction, en vue de la préparation de la stratégie du prochain programme de pays.

L'ERAD examinera l'expérience du PNUD au Sénégal ainsi que sa contribution au règlement des problèmes sociaux, économiques et politiques. Elle portera sur le programme de pays en

cours (2007-2011) et sur celui qui l'a précédé (2002-2006). L'évaluation mettra l'accent sur les interventions les plus récentes, en raison notamment de la meilleure disponibilité des données. Cependant, elle devra également s'efforcer d'examiner l'élaboration et la mise en œuvre des activités du PNUD depuis le début de la période. L'identification des données d'évaluation et des contraintes potentielles interviendra durant la mission de délimitation (voir section 4 pour de plus amples informations sur ce processus).

La méthode générale suivra les directives sur les ERAD et le nouveau manuel de méthodologie que le BE est actuellement en train d'élaborer. Il s'agit d'examiner l'ensemble des activités et des programmes mis en œuvre par le PNUD au cours de la période concernée par l'évaluation, afin de mesurer leur contribution au développement du pays. L'ERAD en évaluera les principaux résultats – planifiés ou non, positifs et négatifs, intentionnels ou non intentionnels. Elle englobera l'aide du PNUD, financée à partir des ressources de base et d'autres ressources.

L'évaluation comprend deux éléments principaux: l'analyse des résultats des activités de développement et le positionnement stratégique du PNUD.

RÉSULTATS DES ACTIVITÉS DE DÉVELOPPEMENT

L'évaluation des activités de développement supposera un examen général du portefeuille de programmes durant le cycle actuel de programmation et celui précédent. Cet examen portera sur les éléments suivants: les résultats de développement et la contribution qu'y ont apporté les interventions-clés du PNUD; l'évolution des résultats obtenus par le programme en cours; les facteurs influençant ces résultats (positionnement et capacités du PNUD, partenariats, appui politique); la contribution du PNUD au développement (à la fois sur le plan politique et par rapport à la mobilisation); les liens

intersectoriels ainsi que le rapport des différents secteurs avec les OMD et le PNUAD. L'analyse des résultats des activités de développement permettra d'identifier les défis et les stratégies des futures interventions.

Outre l'utilisation des informations disponibles, l'évaluation décrira et analysera les réalisations par rapport aux résultats escomptés, ainsi que les liens entre activités, produits et résultats. Elle permettra de qualifier, avec un degré raisonnable de plausibilité, la contribution du PNUD au développement du pays. L'ERAD devra tenir compte de trois critères essentiels pour apprécier la conception, la gestion et la mise en œuvre des interventions :⁶⁵

- **Pertinence thématique:** La formulation des interventions est-elle pertinente, compte tenu des stratégies nationales, des enjeux de développement et du mandat du PNUD? Les approches des interventions sont-elles inspirées par les « bonnes pratiques » reconnues au niveau national et international? Les ressources allouées sont-elles proportionnelles aux résultats escomptés ?
- **Efficacité:** Le programme du PNUD a-t-il atteint les objectifs fixés et produit les résultats escomptés ? Quelles sont ses forces et ses faiblesses ? Quels résultats non planifiés ont-ils été produits? Le programme doit-il poursuivre dans la même direction ou réviser ses principes fondamentaux en vue du nouveau cycle ?
- **Efficience:** Avec quel succès le PNUD a-t-il utilisé ses ressources (humaines et financières) pour apporter sa contribution ? Qu'est-ce qui pourrait être fait pour assurer une utilisation plus efficiente des ressources dans le contexte spécifique du pays ou de la sous-région ?
- **Durabilité:** Le PNUD a-t-il apporté une contribution durable aux résultats des activités de développement ? Les bénéfices découlant de ses interventions sont-ils pris en main par les parties prenantes nationales une fois l'intervention terminée ?

⁶⁵ La méthodologie de l'ERAD est en phase de finalisation et la définition exacte des critères pourra être modifiée.

Dans le cas du programme du PNUD au Sénégal, l'analyse des résultats des activités de développement sera faite à partir d'un examen plus détaillé d'un échantillon de 15 projets, représentatifs des principaux domaines d'intervention du PNUD au Sénégal. L'échantillonnage sera fait lors de la mission d'orientation (voir plus bas). Il sera aussi nécessaire de prendre en compte d'autres activités qui ne correspondent pas à des projets spécifiques (par exemple des activités de concertation, coordination, plaidoyer, gestion des connaissances) et quelques activités au niveau régional auxquelles le PNUD a participé.

Il importe de déployer des efforts particuliers pour examiner la contribution du PNUD au renforcement des capacités, à la gestion des connaissances et à l'égalité des sexes ou aux droits de l'homme d'une manière plus générale.

Dans le volet «développement de capacités», il importe aussi d'analyser à quel niveau le PNUD a contribué au renforcement des capacités au Sénégal (individuel, organisationnel, environnement porteur) et avec quels instruments, à savoir :

- i. Travaux d'analyse conceptuelle (par exemple à travers l'Unité de Politique et analyse stratégique au sein du Bureau du PNUD-Dakar, ou le Rapport national sur le développement humain) ;
- ii. Recrutement de consultants pour préparer des documents stratégiques du Gouvernement (DRSP, Programme de la bonne gouvernance) ;
- iii. Appui au démarrage de nouvelles unités dans l'administration publique ;
- iv. Création d'espaces de dialogue / consultation ;
- v. Infrastructure (réhabilitation bureaux, IT) ;
- vi. Formation, voyages d'étude; et d'autres instruments selon le cas.

Dans ce domaine, il sera aussi nécessaire de prendre en considération l'expérience de la *Cellule d'appui à la mise en œuvre des projets et programmes*,

établie par le PNUD et d'autres agences des Nations Unies Direction de la Dette, ministère de l'Économie et des Finances. Il s'agit d'une innovation au Sénégal, qui est censée créer une capacité de contrôle de qualité et de gestion des projets au sein des institutions centralisées du gouvernement, et qui a suscité l'intérêt d'autres organisations de coopération internationale hors du groupe de Nations Unies (par exemple la Banque mondiale).

POSITIONNEMENT STRATÉGIQUE

L'évaluation évaluera également le positionnement stratégique du PNUD du point de vue de l'organisation et par rapport aux priorités de développement du pays. Cette analyse portera sur les éléments suivants : i) la place occupée par le PNUD dans l'espace de développement et le contexte politique du Sénégal ; ii) les stratégies utilisées par le Bureau de pays pour renforcer la position du PNUD dans l'espace de développement et lui établir une place dans les principaux domaines de pratique ; iii) l'appui politique du PNUD et ses initiatives de mobilisation des autres parties prenantes, à la lumière des résultats des activités de développement dans le pays. L'évaluation permettra en outre d'analyser un ensemble de critères essentiels liés au positionnement stratégique du PNUD :

- **Pertinence des programmes et réactivité :** Rôle levier du PNUD dans l'appui aux stratégies et politiques nationales. Équilibre entre les interventions au niveau macro (gouvernement central) et au niveau micro (communautés, institutions locales). Capacité du PNUD à répondre aux changements du contexte national et aux demandes d'urgence de ses partenaires, sans pourtant perdre sa focalisation sur ses objectifs de longue période.
- **Exploitation des réseaux et de l'expérience du PNUD :** Dans quelle mesure le PNUD a-t-il exploité son réseau global, ses connaissances et expérience afin d'apporter des solutions et de nouvelles approches conceptuelles. Dans quelle mesure le PNUD a-t-il profité de l'expérience et des caractéristiques de ses partenaires actuels et potentiels (en termes de

ressources, capacités techniques) ? Le PNUD a-t-il aidé le gouvernement à tirer profit de la coopération sud-sud ?

- **Promotion de valeurs des Nations Unies à partir d'une perspective de développement humain :** Rôle du PNUD en tant que partenaire substantif des autorités nationales dans le dialogue de politique sur des thèmes sensibles. Contribution du PNUD à l'égalité de genre. Capacité du PNUD à s'engager dans la discussion et dans des initiatives en matière d'équité socio-économique et de cibler les actions sur les pauvres et les groupes exclus.

En ce qui concerne les réseaux et partenariats du PNUD au Sénégal, l'ERAD ne devrait pas se limiter aux partenariats avec les institutions gouvernementales et les bailleurs de fonds, mais inclure aussi la société civile, le secteur privé (notamment en raison de l'appui du PNUD à la micro finance et aux micro et petites entreprises). La coopération du PNUD avec le FENU, en particulier dans le domaine de l'appui à la décentralisation et au développement local représente un domaine important pour l'évaluation. Le FENU au Sénégal a mis en place un système d'appui budgétaire direct qui pourrait générer des leçons pour d'autres pays et qui pourrait donc être pris en considération dans le contexte de l'ERAD. Finalement le rôle levier du PNUD dans la promotion de la coopération sud-sud sera aussi abordé par l'évaluation.

Le rôle du PNUD dans la coordination sera considéré du point de vue de la coordination à l'intérieur du système des Nations Unies, telle que l'élaboration de programmes communs, synergies, efforts pour éviter des duplications, expériences de concentrations géographiques (par exemple UNDAF – Tambacounda et d'autres expériences) et aussi du point de vue de la coopération internationale dans un sens large, incluant les bailleurs bilatéraux et multilatéraux et les partenaires non traditionnels (par exemple la Chine, le Brésil et l'Inde).

L'évaluation examinera également les aspects de gestion, dans la mesure où ils peuvent apporter des éclairages sur l'efficacité et l'efficience pour ce qui est d'atteindre des résultats. Ceci pourrait inclure par exemple : (i) structure du bureau, staffing ; (ii) systèmes de contrôle de qualité des projets ; (iii) suivi et évaluation ; (iv) gestion des connaissances ; (v) communication ; et (vi) questions de synergie avec le Bureau régional de Dakar.

4. MÉTHODES ET APPROCHES D'ÉVALUATION

Collecte des données

Pour la collecte des données, l'évaluation utilisera de nombreuses méthodes : l'examen de documents, des ateliers de travail, des entretiens en groupe ou individuels (tant au siège qu'au Bureau de pays), des visites sur le terrain et des enquêtes. Sa nature précise sera déterminée au cours de la mission de délimitation et détaillée dans le rapport préliminaire⁶⁶.

Suivant l'exemple d'autres ERAD, l'équipe d'évaluation commencera par effectuer une revue de la documentation. Elle se rendra ensuite sur le pays pour une mission d'orientation et sélectionnera un échantillon représentatif des projets du PNUD et d'autres activités, y compris des activités réalisées au niveau régional. Ceci sera fait en consultation avec le Bureau du PNUD. L'échantillon devrait aussi prendre en compte : (i) un mélange de projets d'appui institutionnel et de projets de terrain ; (ii) projets de modalité d'exécution nationale et d'exécution directe ; (iii) projets avec et sans évaluation.

Des entretiens individuels et collectifs ainsi que des visites de terrain seront organisés au sein de la mission principale avec des informateurs-clés.

Validation

L'équipe d'évaluation utilisera des méthodes variées, dont la triangulation, pour valider les

⁶⁶ La mission de délimitation et le rapport préliminaire sont décrits dans la section 5, consacrée au processus d'évaluation.

données. Les méthodes précises de validation seront détaillées dans le rapport préliminaire.

Participation des parties prenantes

L'évaluation permettra d'identifier les principales parties prenantes, dont les représentants des instances gouvernementales, de la société civile et du secteur privé, les agences des Nations Unies, les organisations multilatérales, les donateurs bilatéraux et les bénéficiaires. En vue de faciliter cette approche, l'ERAD fera un recensement de toutes les parties prenantes, que celles-ci travaillent directement avec le PNUD ou non.

5. PROCESSUS D'ÉVALUATION

Les directives concernant l'ERAD prévoient que le processus d'évaluation peut être divisé en trois phases, chacune d'elles comportant plusieurs étapes.

PHASE 1. PRÉPARATION

- **Examen sur documents** – Il est effectué initialement par le Bureau d'Évaluation – BE (identification, collecte et cartographie de la documentation pertinente et des autres données), puis poursuivi par l'équipe d'évaluation. Cet examen comprend la documentation générale relative au développement et au pays. Il fournit une vue d'ensemble du programme du PNUD sur la période considérée.
- **Cartographie des parties prenantes** – Ce recensement des acteurs concernés par l'évaluation est réalisé dans le pays. Il comprend les parties prenantes de l'État et de la société civile, y compris celles qui ne sont pas des partenaires du PNUD. La cartographie met également en évidence les relations existant entre ces différents groupes.
- **Réunions préliminaires** – Il s'agit d'entretiens et de discussions qui ont lieu au siège du PNUD avec le BE (processus et méthode), le Bureau régional (contexte et programme de pays) et les autres services concernés, comme le Bureau des politiques de développement,

le Bureau de la prévention des crises et du relèvement, ou encore des missions des Nations Unies.

- **Mission de reconnaissance** – Effectuée par le chargé d'évaluation afin de présenter ce qu'est l'évaluation au Bureau pays du PNUD, au gouvernement et aux principaux partenaires. Durant cette évaluation, le chargé d'évaluation considérera aussi le rôle des autorités nationales (voir plus bas) et la composition de l'équipe d'évaluation.
- **Mission d'orientation** – Le Chef d'équipe d'évaluation se rend sur place avec les objectifs suivants:
 - identifier et recueillir davantage de documentation ;
 - valider la cartographie des programmes de pays ;
 - recueillir les points de vue des principales parties prenantes sur les questions-clés devant être examinées ;
 - régler les aspects logistiques de la mission principale, notamment son calendrier ;
 - définir les méthodes appropriées de collecte et d'analyse des données ;
 - traiter des questions de gestion concernant la suite du processus d'évaluation, y compris la division du travail entre les membres de l'équipe ;
 - s'assurer que le Bureau de pays et les principales parties prenantes comprennent les objectifs, la méthode et le processus de l'ERAD.
- **Rapport préparatoire** – Ce premier rapport succinct fournit des informations sur la conception et le plan d'évaluation final, le contexte de l'ERAD, les principales questions à aborder, la méthodologie détaillée, les sources d'information, les instruments prévus pour la collecte des données, la conception de l'analyse des données et la forme à respecter pour l'établissement du rapport.

PHASE 2. RÉALISATION DE L'ERAD ET RÉDACTION DU RAPPORT D'ÉVALUATION

- **Mission principale de l'ERAD** – Cette mission de 25 jours menée par une équipe d'évaluation indépendante se focalisera sur la collecte et la validation des données. Une étape importante de ce processus sera un atelier de travail préliminaire au cours duquel les objectifs, les méthodes et le déroulement de l'ERAD seront expliqués aux parties prenantes. L'équipe se rendra sur le terrain pour visiter les sites de projets significatifs qui auront été identifiés par la mission d'orientation.
- **Analyse et établissement du rapport** – Dans un délai de trois semaines après avoir quitté le pays, l'équipe d'évaluation établit un projet de rapport, dans lequel elle analyse les informations recueillies.
- **Examen** – Le projet sera soumis aux principaux clients (dont le Bureau pays du PNUD, le Bureau régional et le Gouvernement) qui pourront apporter des corrections factuelles. Leurs points de vue et leurs interprétations seront incorporés dans le document. Le rapport fera également l'objet d'un examen technique effectué par le BE et d'un examen réalisé par des experts externes. Le BE préparera une liste de vérification, afin de montrer la manière dont il a tenu compte des commentaires recueillis. Le Chef de l'équipe d'évaluation, en étroite coopération avec le Chargé de projet du BE, finalisera le rapport d'ERAD sur la base de ces examens.
- **Réunion des parties prenantes** – Une rencontre sera organisée avec les principales parties prenantes en vue de présenter les résultats de l'évaluation et d'examiner les moyens de réaliser des progrès au Sénégal. Le principal objectif de la réunion est de faciliter l'adhésion des acteurs nationaux, afin qu'ils puissent tirer profit des enseignements et des recommandations du rapport. Il s'agit également de renforcer l'appropriation

nationale du processus de développement et la responsabilité que doivent assumer les parties prenantes dans les interventions du PNUD.

PHASE 3. SUIVI

- **Réponse de la Direction** – L'Administrateur associé du PNUD demandera aux unités compétentes (généralement le Bureau de pays et le Bureau régional concernés) de préparer une réponse de la Direction à l'ERAD. En tant qu'unité exerçant un contrôle, le Bureau régional sera chargé d'accompagner et de superviser la mise en œuvre des actions de suivi, par le biais du Centre des évaluations en ligne.
- **Communication** – Le rapport et le dossier de l'ERAD paraîtront en versions imprimée et électronique. Le rapport d'évaluation sera mis à la disposition du Conseil d'administration du PNUD au moment où celui-ci devra approuver un nouveau Document de programme de pays. Il sera largement diffusé au Sénégal et au siège du PNUD. Des exemplaires seront distribués aux équipes d'évaluation des autres organisations internationales ainsi qu'aux sociétés d'évaluation et aux institutions de recherche de la région. Le public pourra consulter le rapport et la réponse de la Direction sur le site Internet du PNUD⁶⁷. La mise à disposition de ces documents sera annoncée par le PNUD sur ses propres réseaux et par d'autres canaux d'information.

6. DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE GESTION

Le Bureau de l'évaluation (BE) du PNUD

Le Chargé de projet du BE gèrera l'évaluation. Il assurera la coordination et la liaison avec le Bureau régional, les autres unités concernées au siège et l'équipe dirigeante du Bureau pays. Le BE signera un contrat avec un assistant de recherche qui l'aidera à réaliser l'examen initial.

⁶⁷ < www.undp.org/eo >

Il engagera également un assistant de programme qui s'occupera des questions logistiques et administratives. Le BE prendra en charge tous les coûts directement liés à la réalisation de l'ERAD. Cela comprend la participation du Chef d'équipe et des consultants – internationaux et nationaux –, la recherche préliminaire et la publication du rapport final. Le BE couvrira également les coûts de tout atelier de travail organisé avec les parties prenantes dans le cadre de l'évaluation.

L'équipe d'évaluation

L'équipe sera constituée de quatre membres :

- le chef de l'équipe de consultants aura la responsabilité générale de fournir des orientations et une direction; il coordonnera le projet de rapport et le rapport final ;
- trois spécialistes (nationaux) apporteront leur expertise dans les domaines principaux de l'évaluation ;

Le Chef d'équipe doit avoir des capacités avérées en matière de réflexion stratégique, de conseil politique et d'évaluation de programmes complexes sur le terrain. Tous les membres de l'équipe doivent avoir une connaissance des questions de développement au Sénégal.

L'équipe d'évaluation sera appuyée par un assistant de recherche, basé au Bureau de l'évaluation à New York. Le Chargé de projet du BE aidera l'équipe à concevoir l'évaluation et participera à la mission de délimitation. Durant l'élaboration du premier rapport et du rapport final, il fournira régulièrement des indications destinées à l'assurance-qualité. En fonction des besoins, le Chargé de projet du BE peut également participer à la mission principale.

L'équipe d'évaluation travaillera selon les normes du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation

(GNUE) et adhérera à son Code de conduite éthique⁶⁸.

L'évaluation sera soumise à un processus de contrôle de qualité interne par le Bureau de l'évaluation du PNUD. Le rapport sera aussi revu par un *réviseur externe et indépendant*⁶⁹ afin d'assurer une haute qualité du produit final.

Le Bureau de pays du PNUD

Le Bureau de pays appuiera l'équipe d'évaluation dans ses contacts avec les principaux partenaires. Il lui fournira toutes les informations nécessaires sur les activités du PNUD dans le pays et contribuera à organiser une réunion des parties prenantes à la fin du processus d'évaluation. Au besoin, il pourra être appelé à fournir un appui logistique supplémentaire à l'équipe, comme l'organisation de réunions ou de visites sur le terrain. Le Bureau de pays apportera principalement une contribution en nature (par exemple la mise à disposition de bureaux pour l'équipe d'évaluation), mais il couvrira le coût des transports locaux.

En vue de la mission d'orientation, l'équipe d'évaluation demandera au Bureau de pays de lui fournir les éléments suivants : (i) une première carte des parties prenantes au programme du PNUD ; (ii) une courte note (2-3 pages au maximum) identifiant les principaux changements stratégiques du Bureau du PNUD au Sénégal et les facteurs principaux à l'origine de ces changements ; (iii) une courte liste de personnes-clés au sein du Gouvernement et des organisations internationales qu'il conviendra de contacter durant la mission d'orientation ; (iv) les documents de référence sur le programme ; (v) une liste complète des projets et programmes appuyés par le PNUD durant la période couverte par l'évaluation, ainsi que des indications sur les activités qui ont constitué des priorités stratégiques.

⁶⁸ Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE) : *Normes d'évaluation applicables dans le système des Nations Unies* (avril 2005) et *Règles d'évaluation applicables au sein du système des Nations Unies* (avril 2005).

⁶⁹ Les réviseurs externes et indépendants ne sont pas membres de l'équipe d'évaluation. Leur rôle est de vérifier la qualité du rapport et de donner des suggestions en vue de son amélioration. Pour éviter les conflits d'intérêts, les réviseurs externes ne doivent pas participer directement à l'établissement des politiques, ni à la conception, à l'exécution ou à la gestion des activités faisant l'objet de l'évaluation, que ce soit avant, pendant ou après l'évaluation.

Le rôle des autorités nationales

A partir de 2010, le Bureau de l'évaluation du PNUD essaie de renforcer l'implication des autorités nationales dans la conduite des ERAD tout en assurant l'indépendance du processus de l'évaluation et de ses résultats. Les autorités nationales pourraient quand même être invitées à jouer un rôle élargi, qui pourrait consister à : (i) former un groupe de référence national coordonné par la Direction de la Coopération Économique et Financière du ministère de l'Économie et des Finances⁷⁰ ; (ii) fournir leurs commentaires et suggestions sur les termes de référence de l'ERAD ; (iii) participer à une réunion introductive lors de la mission d'orientation pour expliquer leurs priorités et intérêts à l'équipe de l'ERAD ; (iv) participer au *débriefing* à la conclusion de la mission principale ; (v) fournir leur commentaires écrites sur le projet de rapport d'évaluation ; et (vi) participer à l'atelier final de validation à la conclusion du processus de l'évaluation.

7. PRODUITS ATTENDUS

Les produits attendus de l'équipe d'évaluation sont les suivants :

- un rapport préparatoire (quinze pages au maximum) ;
- un rapport final général sur l'évaluation des résultats des activités de développement au Sénégal (cinquante pages au maximum, plus annexes) ;
- un dossier d'évaluation de deux pages ;
- une présentation pour l'atelier de travail des parties prenantes.

Les projets et la version finale du rapport de l'ERAD seront fournis en *français*. Le document sera publié en français et en anglais.

8. CALENDRIER (PROVISOIRE)

Activité	Date prévue
Termes de référence partagés avec PNUD-Dakar, RBA et Gouvernement	3 ^{ème} semaine mai 2010
Revue de la documentation	Fin mai
Mission d'orientation Sénégal*	7-11 juin
Rapport d'orientation au Bureau de l'évaluation	24 juin
Rapport d'orientation partagé avec PNUD-Dakar et RBA	29 juin
Mission principale Sénégal	11 juillet – 4 août
Documents de travail des consultants remis	20 août
Premier projet de rapport remis au Bureau de l'évaluation	10 sept
Rapports envoyé aux réviseurs	24 sept
Commentaires des réviseurs	30 sept
Rapport envoyé au PNUD-Dakar et RBA	4 oct
Commentaires PNUD-Dakar et RBA	25 oct
Rapport révisé envoyé au Gouvernement	5 nov
Commentaires du Gouvernement	26 nov
Atelier final à Dakar	9 dec
Emission du rapport final	décembre 2009

* Cela inclut une réunion avec le Groupe national de référence

⁷⁰ Selon une première indication, en plus de la Direction de la coopération économique et financière, le Groupe pourrait inclure la planification et la Direction de la dette et de l'investissement dans le même ministère.

Annexe 2

PERSONNES RENCONTRÉES

REPRÉSENTANTS DU GOUVERNEMENT

BA, Mamour Ousmane, Chef de la
Coopération DCEF, MEF

DIAKHABY Sékhou, Directeur de la
Planification, MEF

DIAW Adja Adama, Point focal FEM,
MEPNBRLA

DIOR DIAW Mamadou, Directeur de la
Coopération Décentralisée, MCIATTAI

DIOUF Madeleine, Spécialiste Changements
Climatiques, MEPNBRLA

KA Ousmane, Chef de la Cellule de Suivi
des Programmes de lutte contre la
pauvreté, MEF

KHADY DIOR Ndèye, Ministre d'État, de
la famille, de la sécurité alimentaire, de
l'entrepreneuriat féminin, de la micro finance
et de la petite enfance, MFOFPE

LY Sadibou, Coordonnateur Microfinance,
MFSNEFM

NGOM DEEG Absa, Direction de l'équité et
de l'égalité du genre, MFOFPE

SARR Baba, Directeur des Eaux et Forêts,
MEPNBRLA

SIGNATE Bakari, Coordonnateur de la CAP /
DDI/MEF, MEF

SYLLA Ndiaye Cheikh, Directeur de
l'Environnement, MEPNBRLA

REPRÉSENTANTS DES STRUCTURES DÉCENTRALISÉES ET DÉCONCENTRÉES

M. CISSÉ, Responsable ARD de Louga,
ARD Louga

Animateurs Maison du Développement local de
Kébémér, ARD Louga

SARR Keur Momar, Comité de Gestion /
Unité pastorale, CR région de Louga

SARR Keur Momar, Président CR, CR région
de Louga

Membres / Mutuelle de crédit, Gandon,
CR région de St-Louis

Présidente / Comité villageois de
développement Présidente, CVD de
Gandon, CR région de St-Louis

Chef de village, représentant Cauri Micro-
finances, ONG locale Ndakhar Mbaye,
CR région de Thiès

DIA Ibrahima, Président CIV Darou
Khoudoss, CR Niayes

KHOUDOSS Darou, Pépiniéristes, CR Niayes

Diokoul DIAWRIGNE, Pépiniéristes,
CR Niayes

REPRÉSENTANTS DES PROJETS

BA Moussa, Coordonnateur, ACOPROV

DIOP Saër, ACOPROV

KANDJI. Aliou, Coordonnateur, Art GOLD

KRASSNITZER Johannes, Conseiller
technique, Art GOLD

BOYE Ababacar, Responsable des opérations,
PADEL/PNDL

AGNE Atouman, Responsable suivi-évaluation,
PADEL/PNDL

WADE Oumar, Coordonnateur, PADEL/
PNDL

TOURÉ Ousseynou, Responsable
communication-information, PADEL/
PNDL

GUEYE Samba, Secrétaire exécutif, du
PADEL/PNDL

N'DIAYE Papa Omar, Coordonnateur,
PALAC

DIOP M. Sidiki D., Coordonnateur national,
PASEF

SAMB Ibrahima, Chef Unité locale PGIES,
Niayes

DIUOF Moussa, Coordonnateur national, PGIES
Plateformes multifonctionnelles, Responsable
de projet à Thiès, Plateformes
multifonctionnelles

LO Abdoukarim, PRECABG

N'DIAYE Ibrahima, Coordonnateur,
PRECABG

NDIAYE Gora, IREF Louga et Chef Unité
locale, PROGERT

BA IREF Baidy, Thiès et Chef Unité locale,
PROGERT

MEDANG Guy Valentin, Assistant de
recherche PROGERT, Louga

Mme. Awa Wade Sow, Responsable Antenne
PRP, St-Louis

BA Bocar, Coordonnateur, TOKTEN

DIOP Papa Meïssa, Villages du Millénaire
et visites

REPRÉSENTANT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE

KANE Momar Talla, Président, CONGAD

REPRÉSENTANTS DES PTF

DIOP Daouda, Conseiller en développement,
Ambassade du Canada

FLIES Jacques, Chef du Bureau de la
coopération, Ambassade du Grand-Duché
de Luxembourg

KONATE Hamadou, Chef Adjoint du Bureau
de la coopération, PNUD

NDIONE Mamadou, Économiste, Banque
mondiale

SANTOS Rita, Directrice de la Coopération
Espagnole, Coopération espagnole

REPRÉSENTANTS DU SNU

AONON M. Aimé Chargé de programme,
VNU

BA M. Abdoul Wahab, Spécialiste de
programme gouvernance et gestionnaire
projet crises et catastrophe, PNUD

CAMARA Boubou, Directeur pays, PNUD

CYIMANA Ingrid, Représentante Résidente
Adjoint programmes, PNUD

DJIBO Bintou, Représentante Résidente,
PNUD

FALL Arona, Gestionnaire de projet PRP et
gestionnaire du programme environnement,
PNUD

LO Marame Leye, Point focal Genre/VIH
SIDA, PNUD

MABURUKI Tembo Rachid, Économiste
principal, PNUD

MARTIN Nicolas, Gestionnaire de projet
TOKTEN, PNUD

NIANE Thierno, Coordonnateur cellule
DSRP, PNUD

SANHOUIDI Bouri, Ancien Coordonnateur
Résident, PNUD

SOW Mame Ngone, Chargée de communica-
tion, PNUD

TIBIRI Solange, Point focal MV, PNUD

TOURE Labba, Gestionnaire de projet
changements climatiques et gestionnaire
de projet plateforme multifonctionnelle,
PNUD

YENGAYENGE Carine, Représentante
Résidente Adjoint Opérations, PNUD

Annexe 3

DOCUMENTS CONSULTÉS

DOCUMENTS DE POLITIQUES ET DE STRATÉGIES NATIONALES

- MEF, *Bilan DSRP 2. Rapport provisoire*, juillet 2010.
- MEF, *Rapport provisoire : bilan diagnostique du DSRP-II. Document de travail*, Dakar, juillet 2010.
- OCDE, *Coopération pour le développement*, Rapports 2005 et 2010.
- PNUD, *Coopération pour le développement. Sénégal, Rapport 1999*, juin 2001.
- Primature du Sénégal, *Stratégie de croissance accélérée. Présentation résumée, Réunion du Comité national de Pilotage de la SCA*, 26 janvier 2007.
- République du Sénégal, PNUD, *Projet INTACC*, 2009.
- République du Sénégal, *9ème Plan d'orientation pour le Développement Économique et Social. "Compétitivité et Développement Durable, 1996-2001"*, Dakar, non daté.
- République du Sénégal, *Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté 2006-2010. DSRP II*, Dakar, octobre 2006.
- République du Sénégal, *État d'avancement de la mise en œuvre du DSRP-2 en 2007. Rapport de synthèse*, Dakar, juin 2008.
- République du Sénégal, *Évaluation du DSRP 2003-2005. Rapport de synthèse*, Dakar, juillet 2007.
- République du Sénégal, *Plan d'action de la stratégie de croissance accélérée. Annexes au Rapport SCA*, Dakar, non daté.
- République du Sénégal, *Revue annuelle du DSRP. Rapport de synthèse*, Dakar, mai 2009.
- République du Sénégal, *Situation des OMD en 2008 et Orientations stratégiques pour 2015. Rapport final*, Dakar, novembre 2009.
- République du Sénégal, *Stratégie de croissance accélérée. Loi d'orientation N° 2008 – 03 du 08 janvier 2008*.
- République du Sénégal, Primature, *Stratégie de croissance accélérée. Présentation résumée. Réunion du Comité National de Pilotage de la SCA. Vendredi 26 janvier 2007*, Dakar, janvier 2007.
- République du Sénégal, Ministère de l'Économie et des Finances, *Dispositif de suivi du DSRP 2. Feuille de route de la revue de mise en œuvre du DSRP 2. Année 2008*, Dakar, non daté.
- République du Sénégal, Ministère de l'Économie et des Finances, *Mise en œuvre du DSRP. Revue annuelle conjointe 2009. Feuille de route*, Dakar, non daté.
- République du Sénégal, Ministère de l'Économie et des Finances, *Plan d'action conjoint pour l'efficacité de l'aide au Sénégal 2008-2010*, Dakar, non daté.
- République du Sénégal, Ministère de l'Économie et des Finances, *Lettre du Ministre de l'économie et des finances au FMI en date du 5 décembre 2008*.
- UNCTAD, *Economic Development in Africa Report*, 2010.

DOCUMENTS SECTORIELS

ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

- MDGIF, *Joint Programme Monitoring Report. Climate Change and Environment Thematic Window. Projet d'Amélioration et de Valorisation des Services des Écosystèmes Forestiers au Sénégal (PASEF)*, Dakar, mars 2010.
- PNUD, *Rapport final de la Phase 1 du Projet de gestion intégrée des écosystèmes dans quatre paysages représentatifs du Sénégal (PGIES 1)*, Dakar, octobre 2007.
- PNUD, FEM, *Fiche synoptique de présentation du PROGERT*, Dakar, non daté.
- PNUD, FEM, UNESCO, *Adaptation au changement de climat – Réponse au changement du littoral et à ses dimensions humaines en Afrique de l'Ouest dans le Cadre de gestion intégrée du littoral (ACCC)*. Document de projet, Dakar, non daté.
- République du Sénégal, PNUD, FEM, *Projet de Gestion et Restauration des Terres dégradées du Bassin Arachidier (PROGERT)*. Document de projet, Dakar, septembre 2007.
- République du Sénégal, PNUD, *Projet de gestion intégrée des écosystèmes dans quatre paysages représentatifs du Sénégal Phase 2 (PGIES 2)*. Document de projet, Dakar, août 2007.
- République du Sénégal, PNUD, FEM, *Projet de gestion intégrée des écosystèmes dans quatre paysages représentatifs du Sénégal Phase 2 (PGIES 2)*. Mission d'évaluation indépendante à mi-parcours de la Phase 2. Rapport final, Dakar, janvier 2010.
- République du Sénégal et système des Nations Unies, *Projet d'Amélioration et de Valorisation des Services des Écosystèmes Forestiers au Sénégal (PASEF)*. Document de projet, Dakar, mai 2008.
- République du Sénégal, Ministère de la Jeunesse de l'Environnement et de l'Hygiène Publique, *DSRP Environnement. Note synoptique et Plan d'opérations sur la mise en œuvre du DSRP à travers la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement. Version provisoire*, Dakar, août 2002.
- République du Sénégal, Ministère de l'Environnement de la Protection de la Nature des Bassins de Rétention et des Lacs Artificiels (MEPNBRLA). Cellule d'études, de planification et de suivi, *Cadre de dépenses sectorielles à moyen terme 2010-2012*, Dakar, février 2010.
- République du Sénégal, Ministère de l'Environnement de la Protection de la Nature des Bassins de Rétention et des Lacs Artificiels (MEPNBRLA). Cellule d'études, de planification et de suivi, *Plan de Travail Annuel 2010 du MEPNBRLA. Version finale*, Dakar, janvier 2010.
- République du Sénégal, Ministère de l'Environnement de la Protection de la Nature des Bassins de Rétention et des Lacs Artificiels (MEPNBRLA). Cellule d'études, de planification et de suivi, *Rapport d'exécution technique et financière du Plan de travail annuel 2009 du MEPNBRLA. Version finale*, Dakar, mars 2010.
- République du Sénégal, Ministère de l'Environnement de la Protection de la Nature des Bassins de Rétention et des Lacs Artificiels (MEPNBRLA). Direction des eaux, forêts, chasses et de la conservation des sols. Projet de gestion et de restauration des terres dégradées du bassin arachidier, *Les champs écologiquement viables : gérer l'environnement et lutter contre la pauvreté en milieu rural. Les premières leçons de l'expérience du PROGERT*, Dakar, décembre 2009.
- République du Sénégal, Ministère de l'Environnement de la Protection de la Nature des Bassins de Rétention et des Lacs Artificiels (MEPNBRLA). Direction des eaux, forêts, chasses et de la conservation des sols. Projet de gestion et de restauration des terres dégradées du bassin arachidier, *Récupération des terres salées. L'expérience du PROGERT*, Dakar, décembre 2009.

République du Sénégal, Ministère de l'Environnement de la Protection de la Nature des Bassins de Rétention et des Lacs Artificiels (MEPNBRLA). Direction des eaux, forêts, chasses et de la conservation des sols. Projet de gestion et de restauration des terres dégradées du bassin arachidier, *Rapports annuels 2008 et 2009*, Dakar, novembre 2008 et janvier 2010.

République du Sénégal, Ministère de l'Environnement de la Protection de la Nature des Bassins de Rétention et des Lacs Artificiels (MEPNBRLA), PNUD, FEM, *Bilan 2009 du PGIES Phase 2*, Dakar, novembre 2009.

GENRE

PNUD, *Projet « Comprendre et appliquer la transversalité et la budgétisation du Genre pour atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement »*, 26 mai 2005.

République du Sénégal, Ministère de la Famille de la Sécurité Alimentaire de l'Entrepreneuriat Féminin de la Micro-Finance et de la Petite Enfance, Direction de l'Équité et de l'Égalité de Genre, *Stratégie d'Intervention de la D.E.E.G.*, Dakar, février 2009.

République du Sénégal, Ministère de la Famille de la Sécurité Alimentaire de l'Entrepreneuriat Féminin de la Micro-Finance et de la Petite Enfance, Direction de l'Équité et de l'Égalité de Genre, *Plan de mise en œuvre de la SNEEG 2009 – 2015*, Dakar, mars 2009.

République du Sénégal, Ministère de la Famille de la Sécurité Alimentaire de l'Entrepreneuriat Féminin de la Micro-Finance et de la Petite Enfance, Direction de l'Équité et de l'Égalité de Genre, *SNEEG 2015*.

République du Sénégal, Ministère de la Famille de la Sécurité Alimentaire de l'Entrepreneuriat Féminin de la Micro-Finance et de la Petite Enfance, *Guide méthodologique pour la prise en compte des questions de genre dans les programmes et projets de développement*, non daté.

République du Sénégal, Ministère de la Famille de la Sécurité Alimentaire de l'Entrepreneuriat Féminin de la Micro-Finance et de la Petite Enfance, *Évaluation de la mise en œuvre des programmes d'action de Beijing + 15, Rapport national*, Dakar, juillet 2009.

GESTION DES CRISES ET DES CATASTROPHES

République du Sénégal, PNUD, *Appui au programme national de prévention, de réduction des risques majeurs et de la gestion des catastrophes naturelles au Sénégal, dans le contexte de la réduction de la pauvreté. Document de projet*, Dakar, juin 2007.

République du Sénégal, PNUD, *Projet d'Assistance à la Lutte Anti Mines en Casamance (PALAC)*, Dakar, juin 2007.

GOVERNANCE, DÉCENTRALISATION ET DÉVELOPPEMENT LOCAL

Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), *Évaluation finale du Programme d'appui à la décentralisation en milieu rural (PADMIR). Rapport final*, juin 2007.

Handicap International, *Etude d'Urgence sur l'Impact des Mines en Casamance*, juillet 2007.

PNUD, *Document de projet du Programme National de Bonne gouvernance*, Dakar, 2003.

PNUD, *Document de projet du projet de renforcement de capacité en Bonne Gouvernance*, Dakar, 2008.

- PNUD, *Document de projet du programme d'appui aux réseaux territoriaux (ART GOLD)*, Dakar, novembre 2008.
- PNUD, *Document d'appui au projet à la cellule d'Appui à la mise en œuvre des projets/ Programmes (CAP)*, Dakar, juillet 2006.
- PNUD, *Rapport de la mission d'évaluation conjointe de la phase pilote de la mise en œuvre de la cellule d'Appui à la mise en œuvre des projets/Programmes (CAP)*, Dakar, 2009.
- PNUD, *Rapport d'évaluation du projet PADMIR*, Dakar, 2005.
- PNUD, *Rapport sur les constats et recommandations, évaluation de la cellule d'Appui à la mise en œuvre des projets/ Programmes (CAP)*, Dakar, 2010.
- Rapport du Sénégal au 7ème Forum Africain sur la Gouvernance, août 2007.
- République du Sénégal, *Document de projet du Projet d'appui au développement économique local (PADEL/PNDL)*, Dakar, 2008.
- République du Sénégal, *Document de projet du PADMIR*, Dakar, 2002.
- PAUVRETÉ ET MICROCRÉDIT**
- Appui à la coordination et promotion du volontariat au Sénégal (ACOPROV), Dakar, *rapport bilan 2009*.
- Agence Nationale de Statistiques et de Démographie (ANSD), *Situation économique et sociale du Sénégal en 2008*, Dakar, novembre 2009.
- DIAGNE, A.W., *Revue du partenariat entre le système des Nations Unies et les OSC au Sénégal*, Dakar, PNUD, 20 février 2009.
- DIOUF, Omar et Ousmane DIOUF, *Rapport annuel 2008 du Millénium villages project*, Sénégal, PVM Potou.
- FALL, Abdou Salam, El Hadj Abdoulaye DIACK, Samba FAYE et Jean Raphaël NDIANDJI, *Rapport final d'évaluation externe du Programme de Réduction de la Pauvreté (PAREP)*, Dakar, 10 juillet 2007.
- Intégration et Échanges Commerciaux Intra Sous-régionaux: le Cas de l'UEMOA, Akoété Ega Agbodji, in *Revue Africaine de l'Intégration*, Volume 1, No. 1, janvier 2007.
- PAREP/FDL, *Bilan et perspectives du Fonds de Développement Local*, Dakar, novembre 2007.
- Programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRP), *Manuel de procédures pour la mise en œuvre du dispositif financier du volet Insertion du PIC II (PRP/FDL4)*, Dakar, décembre 2009.
- Programme national plateformes multifonctionnelles pour la lutte contre la pauvreté PN – PTFM, *Bilan annuel du PN – PTFM, exercice 2009*.
- République du Sénégal, PNUD, *Projet d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PAREP). Document de projet*, Dakar, mai 2003.
- République du Sénégal, PNUD, *Programme d'Appui à la Mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PRP)*, Dakar, mai 2008.
- République du Sénégal, PNUD, *Appui à la coordination et promotion du volontariat au Sénégal (ACOPROV)*, Dakar, décembre 2007.
- République du Sénégal, PNUD, *Projet des villages du Millénaire*, Dakar, non daté.
- République du Sénégal, Ministère de la Famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entreprenariat Féminin et de la Microfinance. Cellule de suivi opérationnel des projets et programmes de lutte contre la pauvreté, *Rapport de synthèse relatif à l'exécution des projets de lutte contre la pauvreté du ministère de la famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entreprenariat Féminin et de la Micro – Finance*, Dakar, septembre 2008.

- République du Sénégal, *Programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de Réduction de la Pauvreté – PRP. Bilan annuel du PRP*, Dakar, décembre 2008.
- République du Sénégal, Cellule de suivi opérationnel des projets et programmes de lutte contre la pauvreté, *Manuel de procédures opérationnelles du PRP*, Dakar, mars 2009.
- République du Sénégal, *Programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de Réduction de la Pauvreté – PRP, Manuel des procédures pour la mise en œuvre d'une stratégie globale de renforcement des capacités des acteurs locaux*, Dakar, non daté.
- République du Sénégal, Département de Dagana, Commune de Dagana, *Programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de Réduction de la Pauvreté – PRP, Rapport Bilan diagnostic secteur II*, Dakar, 9 juin 2010.
- République du Sénégal, *Programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de Réduction de la Pauvreté – PRP, Manuel de procédures pour la mise en œuvre du Dispositif Financier du Volet Insertion du PICII (PRP/FDLA)*, Dakar, décembre 2009.
- République du Sénégal, *Programme d'appui à la mise en œuvre de la stratégie de Réduction de la Pauvreté – PRP, Procès Verbal du comité d'orientation du Fonds d'Insertion n°1*, Dakar, janvier 2010.
- République du Sénégal, PNUD, *Programme National Plateformes multifonctionnelles pour la lutte contre la pauvreté*, Dakar, 7 mars 2008.
- République du Sénégal, PNUD, *Plateformes multifonctionnelles : Entreprises rurales de fournitures d'énergie pour la lutte contre la pauvreté, document de projet phase – pilote, avril 2001 – juin 2003*, Dakar, non daté.
- République du Sénégal, PNUD, *The Millénium villages projet, Rapport annuel 2007*, Sénégal, PVM Potou, non daté.
- UN Millennium Project, *Investing in Development – A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005.



Programme des Nations Unies
pour le Développement
Bureau de l'évaluation
220 East 42nd Street
New York, NY 10017, USA
Tel. (646) 781-4200 Fax (646) 781-4213
Internet: <http://www.undp.org/evaluation>