

Revue à mi-parcours du
Programme Indicatif de Coopération
entre
le Luxembourg et le Sénégal

Rapport consolidé

**Rapport final
26 Mars 2010**



Avant-propos

La mission d'évaluation du PIC II à mi-parcours s'est déroulée entre décembre 2009 et janvier 2010. L'équipe d'évaluation était composée de plusieurs experts internationaux, internationaux et locaux qui disposent d'une large expérience dans la sous-région.

Les constats, analyses, conclusions et recommandations de la mission découlent de l'analyse des documents mis à la disposition de l'équipe ainsi que de très nombreux entretiens avec des interlocuteurs recommandés tant par le MAE du Luxembourg que par la Direction de la Coopération économique et financière (DCEF).

La dynamique participative a pu être garantie tout au long de l'exercice malgré les difficultés inhérentes à ce type de mission, entre autres, pour la coordination sur place. La mission remercie l'ensemble des acteurs qui se sont mobilisés pour faire de cette évaluation une réussite et pour qu'elle puisse se centrer sur les perspectives et défis futurs en se basant sur les analyses de l'expérience en cours.

C'est ainsi que ce rapport d'évaluation à mi-parcours du PIC II au Sénégal est une appréciation objective de la contribution du Luxembourg à la stratégie de développement au Sénégal, tels que le prévoient les termes de référence.

Ce rapport final intègre les différentes remarques et commentaires faits lors de l'exercice de restitution réalisé à Dakar le 9 mars 2010 ainsi que ceux parvenus ultérieurement par écrit, lorsqu'ils étaient pertinents aux yeux de la mission.

La Coopération luxembourgeoise au développement et les PIC.

La Coopération luxembourgeoise au développement a pour principal objectif l'éradication de la pauvreté, privilégiant notamment ainsi les pays les moins avancés. Ses actions, conçues dans l'esprit du développement durable par ses aspects sociaux, économiques et environnementaux s'inscrivent prioritairement dans la mise en œuvre pour 2015 des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

D'un point de vue géographique, la Coopération luxembourgeoise poursuit, par souci d'efficacité et d'impact, une politique d'intervention ciblée dans un nombre restreint de pays partenaires, dont le choix est principalement orienté par l'indice composite sur le développement humain du PNUD. La coopération avec ces pays privilégie le partenariat avec les autorités et les collectivités. Cet esprit de partenariat, complété par le souci de l'appropriation des programmes et projets par les bénéficiaires, préside à la mise au point de programmes pluriannuels de coopération à visées sectorielles¹, les PIC (Programmes Indicatifs de Coopération).

¹ *Les principaux secteurs d'intervention de la coopération relèvent du domaine social : la santé, l'éducation, y compris la formation et l'insertion professionnelle et le développement local intégré. Les initiatives pertinentes dans le domaine de la microfinance sont encouragées et appuyées, que ce soit au niveau conceptuel ou au niveau opérationnel.*

Ces programmes sont des outils récents pour les bureaux de coopération². Ils sont considérés comme étant d'importants instruments de pilotage de la coopération entre le Luxembourg et les pays partenaires, introduisant un élément de prévisibilité ainsi qu'une dimension pluriannuelle dans le but d'améliorer la gestion de la coopération et l'adéquation de celle-ci aux priorités de développement des pays partenaires. Ils définissent entre autres les secteurs d'intervention, la durée du cycle de programmation, la localisation géographique et les options stratégiques majeures.

Le PIC de première génération (PIC I) relatif au Sénégal possédait un cycle de programmation différent des cycles nationaux. En outre, les projets qui en ont découlé étaient majoritairement antérieurs et déjà en cours de mise en œuvre, c'est pourquoi le PIC I a dû être élaboré de telle manière qu'il puisse donner une cohérence dans les différentes interventions en cours.

Le PIC de deuxième génération (PIC II), élaboré en 2006 pour le Sénégal, a permis la rupture dans la pratique de programmation de la Coopération au développement en instituant un étage de concertation et de dialogue politique qui revient au MAE et à ses différents bureaux de coopération. De cette manière, ces derniers ont été amenés à agir en tant qu'administrateurs de la coopération au développement et en tant qu'interlocuteurs exclusifs des pays partenaires et des autres coopérations présentes. Considérant cela, l'identification et la consignation des engagements stratégiques et des contributions du Luxembourg à l'atteinte des objectifs sectoriels retenus par les contreparties nationales ont été des éléments essentiels ressortis de la formulation du PIC II.

Le renforcement de la collaboration avec le système des Nations Unies permet un meilleur suivi des activités dans le cadre de l'approche CCA/UNDAF par rapport aux objectifs du millénaire. Cette dynamique devrait pouvoir se renforcer à l'avenir par une plus grande implication des acteurs, entre autres l'agence Lux- Development.

Les approches sectorielles constituent également un élément essentiel dans la mise en œuvre du PIC II.

Le PIC II mis en œuvre au Sénégal a permis d'intégrer certains éléments de la Déclaration de Paris en mettant tout en œuvre pour impliquer de manière plus significative les différents acteurs nationaux, dans un contexte où le manque de coordination entre les PTF rend cette dynamique plus difficile. Les activités réalisées dans le cadre du PIC II se sont orientées vers l'implication des acteurs nationaux en utilisant au mieux leurs ressources humaines et compétences même si, comme le rapport le décrit, beaucoup reste à faire, ce qui constitue d'ores et déjà un défi pour le prochain PIC III.

² Les premiers PIC de première génération ont été élaborés à partir de 2001 (Sénégal, Cap-Vert, Vietnam). Les autres ont suivi dès l'année suivante (Burkina-Faso, El Salvador, Laos, Mali, Niger, Nicaragua), excepté pour la Namibie où le PIC de première génération fut élaboré en 2003.

Résumé

NOTE : Les points abordés dans ce résumé sont factuels et sont explicités plus en détails dans la suite de ce rapport.

Principaux constats de la mission

Par rapport à l'objectif global de réduction de la pauvreté

1. L'impact sur les bénéficiaires n'a pu être mesuré. L'état d'avancement du PIC II ne permet pas de montrer des résultats sur les bénéficiaires.
2. Dans le secteur de la santé : en l'état actuel de la mise en œuvre du programme, il y a de sérieuses réserves à émettre sur la fonctionnalité effective du paquet de réalisations issues de l'appui de la coopération luxembourgeoise à la clôture du PIC 2007-2011, du fait des lenteurs constatées dans la phase de mise en œuvre et de la complexité des procédures d'exécution des activités.
3. Pour la formation professionnelle, l'état actuel de la mise en œuvre ne permet pas d'évaluer l'impact du PAREF/ETFP.
4. Pour l'hydraulique : Il est prématuré au niveau actuel de parler d'impact, étant donné le démarrage récent du projet. Celui-ci se mesurera entre autres par le degré d'appropriation de sa gestion par les populations. Le paiement de l'eau reste une problématique fondamentale pour les populations les plus pauvres. Elle est liée à la capacité de collecte des impôts au niveau local et à sa redistribution.
5. Pour l'appui à la société civile : le démarrage tardif et les moyens limités affectés à cette composante jusqu'à présent ne permettent pas de mesurer les impacts de l'intervention des deux associations soutenues. Leur implantation parmi la population laisse augurer d'un bon encadrement de celle-ci dans le cadre des différentes activités prévues.

Par rapport aux priorités sectorielles

6. Un manque de synergies entre les différents secteurs a été constaté. Les programmes de formation ne sont pas pensés en fonction du marché de l'emploi local et des besoins en main d'œuvre qualifiée pour les autres secteurs mais également en fonction du développement de compétences dans les différents secteurs transversaux et du renforcement de certains axes stratégiques comme la déconcentration / décentralisation. Les études en cours devraient permettre de disposer des éléments d'orientation des politiques locales en matière de formation et d'emploi.

Par rapport aux thématiques transversales

7. La thématique du genre n'est pas abordée de manière spécifique. Il manque une réflexion approfondie sur ce secteur et son intégration aux différents secteurs de concentration. Le programme santé prend bien en compte, dans ses objectifs, la question du genre qui devrait trouver une concrétisation dans la mise en œuvre. Le programme formation prend également en compte la question du genre qui, étant donné le niveau d'avancement du PIC, ne s'est pas encore traduit par des réalisations concrètes à ce niveau. L'implication des femmes dans le programme eau et assainissement est significatif.
8. La thématique de l'environnement est présente dans les différents programmes mais n'a pu être concrétisée jusqu'à présent. La gestion des ordures ne reçoit pas l'attention requise et les budgets qui lui sont alloués sont limités. Il n'y a pas d'étude d'impact environnemental pour le programme forage hydraulique.
9. La thématique de la bonne gouvernance est présente dans l'ensemble du PIC, plus particulièrement dans la composante SEN/023 en tant qu'axe transversal. La question des « per diem » est un élément qui mérite une attention particulière et devrait être mis en concordance avec les préceptes de la bonne gouvernance.
10. La thématique de la démocratie participative est bien présente dans le PIC et devrait être mise en œuvre plus particulièrement par les associations de la société civile.
11. Par rapport à la décentralisation / déconcentration, le PIC II a permis de faire avancer l'harmonisation des interventions des acteurs de développement dans la zone de concentration. Le soutien aux Agences Régionales de Développement (ARD) contribue à la mise à disposition d'un outil important pour les élus de même que l'appui aux Maisons du Développement. L'appropriation reste un point problématique de même que celui de la captation de l'impôt au niveau local. Pour que la décentralisation soit effective, le renforcement des ressources humaines au niveau régional et local est déterminant.
12. Le thème de la citoyenneté est central dans le PIC II et s'articule autour des concepts de bonne gouvernance, de participation, de décentralisation et de responsabilisation.

Par rapport au positionnement du programme en relation aux principes de la « Déclaration de Paris » et le code de conduite européen

13. **Appropriation et alignement** : les politiques et stratégies sont maîtrisées par le gouvernement sénégalais. Dans l'exécution des programmes, cette appropriation pose encore problème et nécessite un renforcement des capacités des administrations, plus particulièrement au niveau décentralisé.

14. **Harmonisation** : la coopération luxembourgeoise contribue grandement à l'harmonisation et développe des modalités de collaboration avec d'autres coopérations et avec les agences du système des Nations Unies.
15. **Gestion axée sur les résultats** : la lourdeur des procédures et les multiples niveaux de concertation constituent des freins à la réalisation des activités prévues. Le management du PIC II est plus orienté vers le suivi contrôle que vers l'élaboration et la mise en œuvre de politiques / programmes.
16. **Responsabilité mutuelle** : le passage d'une approche projet à une approche programme a pour conséquence une certaine déresponsabilisation de la part de la coopération luxembourgeoise.

Par rapport à la mise en œuvre du PIC

17. **Pertinence** : la pertinence des secteurs de la formation professionnelle et de la santé est confirmée. Celle de l'eau et assainissement pose question par rapport à la localisation géographique. L'option du soutien à la société civile est pertinente.
18. **Efficacité** : l'efficacité est mise en question vu les retards importants à mi-parcours qui laissent prévoir que les objectifs ne seront pas atteints.
19. **Efficience** : la lourdeur des procédures, les capacités de la contrepartie nationale, le manque de ressources humaines et la faiblesse de certains budgets mettent en cause l'efficience du programme.
20. **Impact** : vu l'état d'avancement, il est prématuré de parler d'impact du programme.
21. **Durabilité** : le secteur de la formation professionnelle et l'appui aux organisations de la société civile contribuent à la viabilité du programme.
22. Le cycle du projet est cohérent dans sa conception. La mise en œuvre est de nature à mettre en cause la cohérence entre les résultats et les activités vu les réalisations effectives à mi-parcours, de même que les attentes des populations qui ne voient pas de concrétisations.
23. La conception du système de planification et de suivi repose sur des mécanismes de suivi des performances des programmes basés sur une étude au préalable nationale. L'outil FastTrack® permet d'accompagner le suivi opérationnel ou d'exécution. Le suivi des résultats et des impacts est pris en compte.
24. L'ensemble des programmes affiche un faible taux moyen de retard, par rapport au démarrage effectif du programme.
25. Les champs respectifs d'activités du BCL et de Lux-Development ne sont pas clairement délimités. Il y a superposition entre le champ politique et le champ spécifique de la mise en œuvre.
26. Les moyens mis à la disposition du BCL pour accomplir sa mission sont insuffisants, ce qui le met dans une position de dépendance vis-à-vis de Lux-Development.

27. La concentration géographique dans le cadre du PIC II n'est pas systématiquement respectée. Les secteurs de la formation professionnelle et de l'hydraulique ne se déroulent pas uniquement dans la zone de concentration.
28. L'approche programme ne semble pas encore une réalité. Les pratiques restent centrées sur une approche par projet.

Par rapport aux acteurs

29. La question de la bonne gouvernance est centrale dans la mise en œuvre du PIC II. Elle constitue un des principaux défis du passage à la pleine responsabilité de la mise en œuvre par la partie sénégalaise. L'acteur société civile, et ses différentes modalités d'intervention est amené à jouer un rôle significatif dans la mise en œuvre, en tant que garant de la participation de la population, de l'appropriation et de la durabilité du programme.
30. Les calendriers dans le cadre du PIC II, à savoir celui de la contrepartie nationale, de Lux-Development et du gouvernement luxembourgeois, peuvent être confrontés à des rythmes différents obéissant à des logiques propres à chacun des acteurs.
31. Le rythme des décaissements et celui des réalisations connaissent parfois des écarts importants.
32. Le nombre et les compétences des ressources humaines nationales sont limités, principalement au niveau décentralisé.

Principales recommandations

Dans le cadre du PIC II

33. Suite aux retards dans l'exécution du PIC II, un report de financement ou une prolongation de la durée du PIC devraient être envisagés permettant d'atteindre l'ensemble des objectifs annoncés. Cela implique à court terme une nouvelle programmation, les adaptations budgétaires et un cadre logique revu et corrigé.
34. Affectation des ressources aux deux postes vacants : un CTP pour le secteur santé et un expert national pour le programme SEN/023.
35. Clarification des rôles entre le BCL et Lux-Development.
36. Recrutement par Lux-Development de ressources humaines spécifiques de manière à pouvoir aborder de manière efficace la problématique de la société civile.
37. Renforcement des compétences de l'administration nationale, principalement aux niveaux déconcentrés, renforcement du contrôle citoyen sur les budgets et l'exécution budgétaire, via les organisations de la société civile.

38. En ce qui concerne la concentration géographique, pour le secteur de la formation professionnelle, ouverture progressive jusqu'à la couverture / approche nationale. Pour les secteurs de la santé et de l'hydraulique – assainissement, concentration sur la zone de concentration Saint-Louis, Louga, Matam.
39. Renforcement du budget du programme de gestion des ordures ménagères.
40. Mise en concordance de la question des « per diem » avec les préceptes de la bonne gouvernance dans le respect du cadre national et en concertation avec les autres PTF.

En ce qui concerne les modalités de la coopération :

41. Clarification des relations entre le BCL et Lux-Development.
42. Renforcement des capacités du BCL à Dakar, tant en ressources humaines qu'en ressources financières.
43. Mise en place de modalités spécifiques d'utilisation des fonds non dépensés dans l'année budgétaire par :
 - Le renforcement de la collaboration et de la coordination avec les agences des Nations Unies dans le cadre des secteurs de concentration définis.
 - La mise en place d'un fonds permanent géré par une institution ad hoc à créer dans laquelle siègerait un ou des représentants du gouvernement luxembourgeois. Il pourrait s'agir d'un fonds pour la création d'emplois, la mise à disposition de microcrédits, etc. L'opportunité de la création de ce fonds pourrait être discutée avec les agences des Nations Unies et la contrepartie nationale.
44. Dans la mesure où le secteur formation professionnelle-crédit d'emplois-microcrédits deviendrait un secteur de concentration au niveau régional, une telle institution pourrait, elle aussi être pensée au niveau de la sous-région.








Dans le cadre du PIC III




45. L'évolution vers une plus grande autonomie et exécution par la partie nationale devrait permettre progressivement de penser les PIC sur une période plus longue en termes d'orientation stratégique. Dès que les secteurs prioritaires de concentration seront définis, ils ne devraient pas évoluer sur moins d'une décennie.
46. En ce qui concerne les secteurs, la coopération luxembourgeoise, dans le respect des recommandations d'Accra, ne devrait-elle pas pouvoir se concentrer sur deux ou trois secteurs, le secteur de la formation professionnelle étant incontournable, dans l'approche décrite intégrant la création d'emploi et la microfinance. Resterait deux options pour le second et troisième secteur : la santé ou la bonne gouvernance. Le secteur de l'hydraulique étant hors zone de concentration et

non déconcentré devrait pouvoir être proposé à la Belgique dans le cadre de la coopération déléguée.

47. Cette concentration impliquerait également la disparition de la concentration géographique, celle-ci ne subsistant à la rigueur que comme laboratoire pour des initiatives innovantes avec des partenaires privilégiés.
48. Un des axes prioritaires pour la coopération luxembourgeoise pourrait être celui du renforcement des administrations publiques de ces secteurs.
49. Le prochain PIC devrait prendre en considération le développement du Bureau de la Coopération luxembourgeoise à Dakar qui est déjà en sous-effectif et avec trop peu de ressources financières par rapport aux ambitions de son programme.




Plus concrètement les recommandations pour un futur PIC III seraient les suivantes :

50. La concentration sectorielle sur le secteur de la formation professionnelle en lien avec la création d'emplois et le secteur de la microfinance :
 -  En collaboration avec les agences des Nations Unies, plus particulièrement le BIT et L'ONUDI ;
 -  En envisageant une participation active au Fond de Développement Local ;
 -  En développant la coopération déléguée et la concertation / coordination / dialogue avec les autres coopérations dans ce secteur :
 -  par la mise en place de mécanismes de concertation ad hoc ;
 -  par la mise en place de mécanismes de gestion financière transparents entre les coopérations et la contrepartie nationale dans le cadre de l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation.
 -  En priorisant les programmes pour les femmes et l'emploi féminin.
51. La concentration sectorielle dans le secteur de la bonne gouvernance et l'appui à la société civile. Ce secteur deviendrait alors le second secteur de concentration de la coopération luxembourgeoise.
52. La délégation à d'autres coopérations des secteurs de la santé et de l'hydraulique. La logique voudrait qu'un de ces deux secteurs soit délégué à la coopération belge.
53. Dans les futurs secteurs de concentration, priorité aux actions de renforcement des capacités de la contrepartie sénégalaise :
 -  au niveau des ressources humaines : un programme systématique de formation des élus et des fonctionnaires déconcentrés devrait être mis en place, dans le cadre de l'axe bonne gouvernance et / ou formation professionnelle ;



-  au niveau des moyens mis à la disposition des administrations (infrastructures, équipements, etc.) ;
-  au niveau de la déconcentration et de la décentralisation ;
-  au niveau du renforcement des associations de la société civile dans le respect de leur spécificité et de leur nature.









54. Développer les apports nationaux au programme, entre autres par les collaborations avec le secteur privé.






Le tableau ci-après reprend:




-  Les principaux constats généraux de la mission ;
-  Pour chaque constat général, des propositions de recommandations ;
-  Pour chacune des recommandations, un calendrier indicatif.

Ce tableau intègre différentes propositions faites lors de la restitution au Sénégal et vient compléter les recommandations du rapport sur certains points spécifiques.

	CONSTATS	RECOMMANDATIONS	ECHEANCE
1	Compétences nationales décentralisées limitées	Renforcement des compétences et des capacités aux niveaux décentralisés	PIC II PIC III
2	Postes vacants dans l'organigramme	Pourvoir aux postes vacants SEN/025 et SEN/023	Immédiat
3	Retards dans le démarrage dus à une période longue de préparation et de réalisation de pré-études et d'études	Reprogrammation du PIC II de manière à garantir les résultats et l'atteinte des objectifs prévus dans des délais convenus, ce qui implique : <ul style="list-style-type: none">  La formulation d'un calendrier avec Lux-Development  La formulation d'un calendrier / échéancier avec la contrepartie nationale. 	Immédiat

	CONSTATS	RECOMMANDATIONS	ECHÉANCE
4	Lenteurs dans le passage de la logique projet à la logique programme	<p>Préparer le PIC III dans la perspective d'une véritable approche effective programmatique entre autres par :</p> <ul style="list-style-type: none">  Une élaboration de TDR de la mission d'identification focalisée sur l'approche programme  La réalisation de la mission d'identification dans la perspective de l'approche programme  L'identification et l'élaboration des structures d'identification - formulation – mise en œuvre – suivi – évaluation en adéquation avec l'approche programme. 	<p>2010</p> <p>2010 – 2011</p> <p>2010</p>
5	Manque de synergie entre les secteurs	<p>Renforcement de la synergie entre les secteurs par :</p> <ul style="list-style-type: none">  Axer la formation professionnelle dans la zone de concentration opérationnelle (ZCO)  Formation de professionnels de la santé, d'auxiliaires dans le domaine de la gestion de l'eau, de l'assainissement, de la gestion des ordures ménagères (GOM), société civile, etc.  Formation des ressources humaines dans le secteur public décentralisé 	PIC II
6	Dispersion géographique	Concentration dans la ZCO Saint-Louis, Louga, Matam.	PIC II
7	Modalité de suivi par Lux-Development (FastTrack) lourde et parfois peu adaptée	<p>Adaptation des modalités de suivi à la spécificité des programmes par :</p> <ul style="list-style-type: none">  Le développement de mécanismes de suivi et reporting adaptés aux actions de la société civile  Le renforcement des compétences des structures décentralisées en matière de planification, programmation, suivi, et évaluation 	PIC II
8	Excellence dans la formation professionnelle	Adaptation et mise en œuvre rapide de la proposition de délégation de la coopération belge.	2010

	CONSTATS	RECOMMANDATIONS	ECHÉANCE
9	Visions et approches distinctes entre le MAE/BCL et Lux-Development	<p>Evaluation des relations entre les BCL et Lux-Development dans les différents pays de concentration.</p> <p>Clarification des positionnements et responsabilités concrètes des deux entités ainsi que des mécanismes et flux d'informations.</p> <p>Formalisation des canaux de communication entre les deux entités.</p> <p>Mise en place d'un mécanisme de suivi – évaluation permanent des PIC.</p>	<p>PIC II</p> <p>Immédiat</p> <p>Immédiat</p> <p>PIC III</p>
10	Faible budget pour la composante Gestion des ordures ménagères	Renforcement du budget spécifique GOM.	PIC II
11	Le système des per diem interfère de manière négative dans la mise en œuvre des activités	Prise d'initiative de proposition d'uniformisation des per diem par une concertation PTF / partie nationale sur base des préceptes de bonne gouvernance approuvés par la partie nationale.	Immédiat
12	Concentration sectorielle relative	<p>Concentration sur les secteurs de la formation avec l'adoption d'une approche programme en phase avec la partie nationale ce qui implique :</p> <ul style="list-style-type: none">  L'appui à la définition des stratégies et programmes  Le renforcement des capacités nationales  La prise en compte de l'ensemble du territoire  Le maintien de zones de mise en œuvre d'expériences pilotes  La concertation et coordination avec les autres PTF et la collaboration étroite avec les agences des Nations Unies : BIT/ONUDI/PNUD <p>Délégation de l'hydraulique et/ou de la santé</p>	PIC III

	CONSTATS	RECOMMANDATIONS	ECHEANCE
		<p>Développement du secteur transversal « Bonne gouvernance » en axe spécifique avec :</p> <ul style="list-style-type: none">  Un appui aux autorités locales décentralisées dans le cadre du PNBG et du PNDL  Le renforcement des acteurs de la société civile  Une phase d'identification / faisabilité approfondie 	
13	Insuffisance du lien entre la formation professionnelle et l'insertion	<p>Renforcement de la séquence formation professionnelle / création d'emplois / financement de l'insertion par le microcrédit.</p> <p>Renforcement des compétences aux niveaux décentralisés.</p>	<p>PIC III</p> <p>PIC II et PIC III</p>
14	Des fonds non dépensés en fin d'année sont affectés sans stratégie	<p>Renforcement de la collaboration avec les agences des Nations Unies liées aux secteurs de concentration.</p> <p>Réflexion à mener avec les agences des Nations Unies, les PTF et la partie nationale sur l'éventualité de création d'un fonds spécifique.</p> <p>Réflexion sur l'adoption d'un mécanisme de planification glissante d'un PIC sur l'autre.</p>	<p>PIC II</p> <p>PIC III</p> <p>PIC III</p>
15	Retards dans l'exécution	Elaboration du PIC sur une période plus longue (10 ans)	PIC III