





Edition : 2014

© Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération  
Secrétaire d'Etat pour la Coopération internationale et l'Ibéro-Amérique.  
Secrétaire général de la Coopération internationale pour le Développement

Les opinions et les vues exprimées dans ce rapport d'évaluation ne reflètent pas nécessairement le point de vue officiel du Ministère des Affaires Étrangères et de la Coopération.

NIPO : 502-14-061-0

La reproduction totale ou partielle du contenu de cette publication est autorisée, à condition que sa source soit expressément citée.

Pour toute communication concernant cette publication, veuillez nous contacter :  
Secrétaire général de la Coopération internationale pour le Développement  
Ministère des Affaires étrangères et de la Coopération  
Serrano Galvache 26 Tours Agora, Tour Nord 28071 Madrid  
téléphone : +34 91 394 88 08

# Contenu

Acronymes	5
1. Introduction	7
1.1. Antécédents et objectifs de l'évaluation	7
1.2. Méthodologie de l'évaluation	7
2. Description des objets évalués	8
2.1. Programmes de l'AECID	8
2.2. Acteurs principaux des programmes	9
3. Analyse de l'information	10
3.1. Conception	10
P1. Adaptation de la stratégie aux besoins et problèmes des régions visées	10
P5. Alignement avec les priorités nationales et régionales	10
P2. Evaluation du choix des ARD comme outil pour gérer les projets	14
P3. Adéquation des objectifs de la stratégie avec l'Acte III de Décentralisation	16
P4. Synergies avec d'autres acteurs espagnols et internationaux	16
3.2. Gestion	17
P6. Existence d'un système de gestion axée sur les résultats pour une amélioration continue du programme	17
P7. Analyse de l'utilisation efficace des ressources	18
3.3. Résultats	18
P8. Amélioration de la structure et fonctionnement des ARD	18
P9.1 Renforcement des capacités de planification des CL	19
P9.2 Renforcement de la concertation entre acteurs décentralisés et déconcentrés	20
P9.3 Renforcement des capacités du DEL	21
P9.4 Augmentation de l'appropriation et l'exercice de compétences des CL	22
P10. Valeur ajoutée de la stratégie d'intervention	23
P11. Durabilité de l'intervention	24

4. Conclusions	24
4.1. Niveau de conception	24
4.2. Niveau de gestion	25
4.3. Niveau de résultats.	25
5. Recommandations et leçons apprises	26
5.1. Recommandations	26
5.2. Leçons apprises	27

## Liste de graphiques et de tableaux

Graphique 1 : Evaluation systémique	8
Graphique 2 : Appréciation des questions d'évaluation	10
Graphique 3 : Logique d'intervention globale (reconstruite)	12



# Acronymes

AACID	Agence Andalouse de Coopération Internationale pour le Développement
ACCD	Agence Catalane de Coopération au Développement
AECID	Agence Espagnole de Coopération Internationale pour le Développement
APD	Aide Publique au Développement
ARD	Agences Régionales de Développement
BCI	Budget consolidé d'investissement
CAEL	Cellule d'appui aux élus locaux
CCC	Cadres de Concertation Communautaire
CDSMT	Cadre de dépenses sectorielles à moyen terme
CE	Coopération Espagnole
CIVD	Cadres Inter-villageois de Développement
CL	Collectivités Locales
CR	Communautés Rurales
CVD	Cadres Villageois de Développement
DEL	Développement Economique Local
DEP	Documento Estrategia País
DPES	Document de politique et économique et social
DRDR	Direction Régionale du Développement Rural
DSRP	Document de Stratégie pour la croissance et la Réduction de la Pauvreté
FDD	Fonds de dotation de décentralisation
FECL	Fonds d'équipement des collectivités locales
FIIAPP	Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
MAEC	Ministère des Affaires Etrangères et Coopération
MAP	Marco de Asociación País
MATCL	Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Locales
MEF	Ministère de l'économie et des finances
OCB	Organisations communautaires de base
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OTC	Oficina Técnica de la Cooperación Española
PAI	Plan Annuel d'Investissement

PIADESPC	Programme Intégré d'Appui au Développement Economique et Social des Populations en Casamance
PIARESPC	Le Programme Intégré d'Appui à la Réinsertion Economique et Sociale des Populations affectées par le conflit en Casamance
PIC	Plans d'investissement communaux
PIDELSL	Programme Intégré pour le Développement Economique Local de la Région de Saint-Louis
PIF	Points d'information et formations
PLD	Plan local de développement
PNDL	Programme national de développement local
PRDI	Plans régionaux de développement intégré
PROADELKO	Programme d'Appui au Développement Economique Local de la région de Kolda
PSE	Plan Sénégal Emergent
SCA	Stratégie de croissance accélérée
SE	Subvención de Estado
SFCBD	Sous Comité de Bailleurs de Fonds de la Décentralisation
SGCID	Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo
SNDES	Stratégie nationale de développement économique et social
SNDL	Stratégie nationale de développement local
SNDT	Stratégie nationale de développement territorial
SRAT	Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
STD	Servicios Técnicos Desconcentrados
UAEL	Union des Association des Elus Locaux
UNCDF	United Nations Capital Development Fund



## 1. Introduction

### 1.1. Antécédents et objectifs de l'évaluation

En accord avec le Plan Biennal d'évaluations 2013-2014 de la Coopération Espagnole, et dans le cadre de la Convention de Collaboration pour réaliser des évaluations conjointes entre la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP), et la Secretaría General de Cooperación Internacional para el Desarrollo (SGCID), l'entreprise gagnante de l'appel d'offre (PROEVAL Consultores), a mené l'évaluation intermédiaire de la "Stratégie d'appui à la décentralisation à travers les Agences Régionales de Développement (ARD) au Sénégal" entre les mois d'Avril et Aout 2014, avec un mission au Sénégal en Juin.

Tel qu'il est mentionné dans les Termes de Référence, cette évaluation intermédiaire a pour finalité d'analyser les interventions réalisées et les résultats obtenus dans le cadre de la stratégie d'appui aux ARD. Elle prétend aussi extraire des recommandations susceptibles de réviser la stratégie de la AECID avec les Agences Régionales de Développement, et leur futur développement dans le cadre de la nouvelle politique de décentralisation de l'Etat au Sénégal. En dernier lieu, elle espère obtenir des renseignements qui aident à améliorer la conception et la mise en place des interventions dans le secteur de la décentralisation et le développement

local, dans le cadre des lignes d'intervention prioritaires dans le MAP Espagne- Sénégal, approuvé récemment.

Il faut souligner que la plupart des observations qui apparaissent lors de cette évaluation traitent des sujets qui sont naturellement déjà connus par les acteurs impliqués. La valeur des opinions exprimées plus que par leur originalité, se trouve dans le fait d'être externes et indépendantes.

### 1.2. Méthodologie de l'évaluation

#### 1.3.1. Approche de l'évaluation

L'évaluation a été menée d'après une perspective systémique, en étudiant les différents niveaux de la stratégie<sup>1</sup> (conception, gestion et résultats) qui ont ensuite été mis en rapport. De cette façon la stratégie a été évaluée dans son ensemble, car chacune des dimensions impacte les autres ainsi que le résultat final. La valeur de l'évaluation est générée par la compréhension des différents éléments de la stratégie et de l'explication de son fonctionnement.

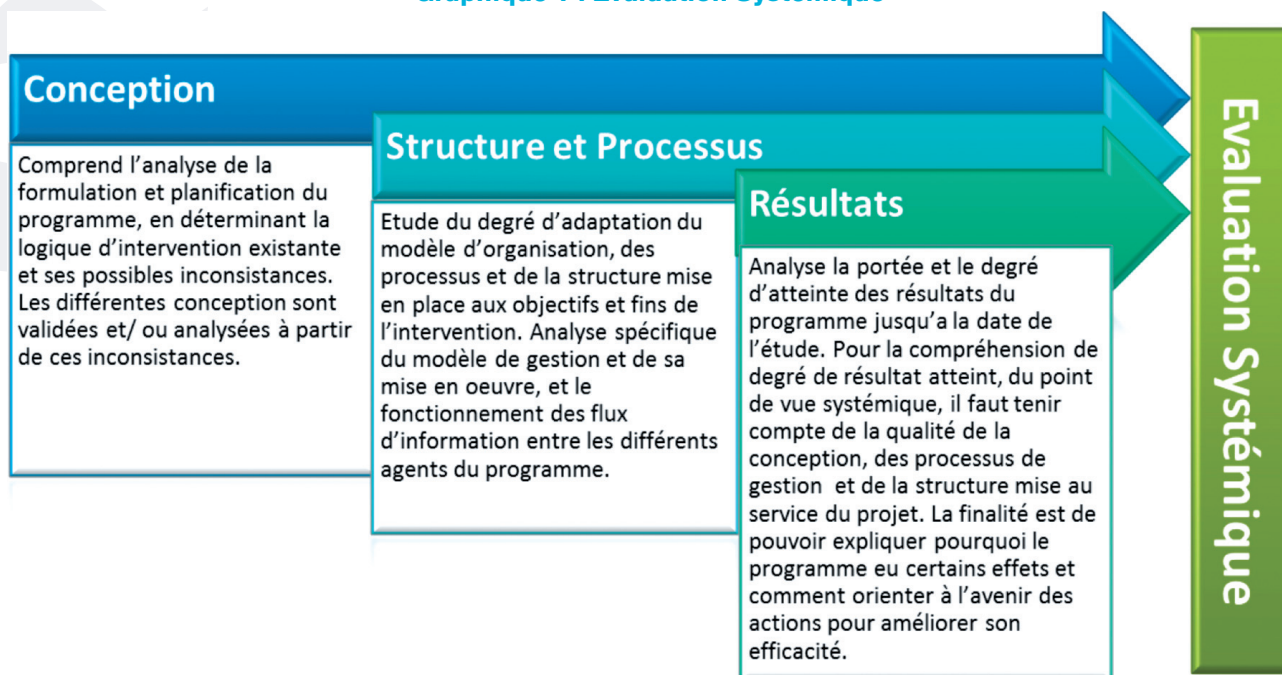
L'analyse de l'évaluation s'est centrée sur la stratégie globale d'intervention. D'un côté, l'information existante ne permet pas d'approfondir dans chacune des interventions individuelles et d'un autre côté et plus important, nous considérons que c'est plus utile en vue de potentielles interventions futures.

---

<sup>1</sup> Dans ce document, nous parlerons de *stratégie* pour désigner l'intervention globale de l'AECID de soutien aux ARD qui englobe les interventions individuelles dans chacune des ARD de Ziguinchor, de Saint Louis et de Kolda. Nous parlerons de *programmes* pour désigner ces interventions individuelles définies dans le cadre des contrats de financement que représentent les documents de Subvention d'Etat. Nous parlerons de *projets* pour désigner au sein de chacun des programmes les projets à caractère productif inclus sous la rubrique développement économique local.



Graphique 1 : Evaluation Systémique



## 2. Description des objets évalués

### 2.1. Programmes de l'AECID

En cohérence avec les priorités stratégiques de la Coopération Espagnole dans le cadre de la gouvernance démocratique, le développement institutionnel et la participation citoyenne, depuis l'année 2006 l'AECID a favorisé le procès sénégalais de décentralisation et de développement local en soutenant les Agences Régionales de Développement des régions de Ziguinchor, Kolda et Saint Louis. Les ARD ont pour mission générale l'appui à la coordination et l'harmonisation des interventions et initiatives des collectivités locales en matière de développement local. Elles sont au nombre de quatorze au total, siégeant dans chacune des capitales de région.

Ainsi en 2006, l'AECID commence une série de programmes d'appui au renforcement des ARD par le biais de différentes subventions à l'ARD de Ziguinchor (2006 et 2009), l'ARD de Saint Louis (2009) et l'ARD de Kolda (2010), ces régions étant considérées prioritaires pour les interventions de la Coopération Espagnole au Sénégal (Commissions Mixtes, DEP, MAP).

Bien que ces programmes n'aient pas été conçus à l'origine comme une stratégie intégrée, ils ont comme dénominateur commun de contribuer d'une part à la décentralisation et d'autre part au développement économique local.

- **Ziguinchor**: Le Programme Intégré d'Appui à la Réinsertion Economique et Sociale des Populations affectées par le conflit en Casamance (PIARESPC) et sa continuation le Programme Intégré d'Appui au Développement Economique et Social des Populations en Casamance (PIADESPC), sont exécutés entre octobre 2006 et décembre 2011 avec l'objectif principal de favoriser la réinsertion sociale et économique des populations affectées par le conflit en Casamance. Située en Basse Casamance, entre la Gambie et la Guinée Bissau, la région de Ziguinchor compte trois départements (Ziguinchor, Oussouye et Bignona). Le PIARESPC couvre cinq collectivités locales du département d'Oussouye (Communautés Rurales de Diembéring, Oukout, Mlomp et Santhiaba Manjaque ainsi que la Commune d'Oussouye) auxquelles s'ajoutent dix nouvelles du département de Bignona (CR de Coubalan, Niamone, Ouonck et Tenghory) et de Tendouck (CR de Balinghore, Diégoune, Karthiack, Mangagoulack, Mlomp) dans le cadre du PIADESPC. Dans un premier temps, l'intervention a été conçue comme faisant partie des efforts de reconstruction de la paix (PIARESPC) à laquelle sont venus se rattacher par la suite des actions directes de renforcement institutionnel et soutien aux plans de développement local (PIADESPC). Pour cela, il était prévu un soutien direct à l'exécution d'activités de développement économique local par le biais de l'augmentation des superficies cultivables et



l'amélioration de la rentabilité des vallées (construction de digues, ouvrages hydrauliques, création et équipement de 3 points d'information au sujet de chaînes locales de production, équipement informatique) et aussi des actions de soutien à la formation de processus de concertation et de planification locale, de l'aide en logistique et en ressources humaines à l'ARD, en tant que structure d'accompagnement de toute l'intervention. Le PIARES-PC disposait d'un budget de 650.000 € et le PIADES-PC de 1.992.492 €. Ces enveloppes budgétaires ont été financées à 100% par AECID.

- Saint Louis:** Le Programme Intégré pour le Développement Economique Local de la Région de Saint-Louis (PIDESL) a débuté fin 2009 pour une période d'exécution initiale de 24 mois, qui s'est finalement prolongée jusqu'à fin 2012. La région de Saint Louis se situe au nord du Sénégal en frontière avec la Mauritanie et occupe 10% du territoire national. L'objectif principal du PIDESL était de soutenir les collectivités locales en matière de conception et la mise en place de politiques de développement local dans le département de Podor, celui-ci étant le département le plus pauvre des trois départements de la région de Saint Louis (Saint Louis, Dagana, Podor). Avec une étendue de 12 947 Km<sup>2</sup> ce département est le plus vaste de la région de Saint Louis (68% du territoire régional) et regroupe le plus grand nombre de foyers (41% de la population totale), il est néanmoins celui qui présente les indicateurs socio-économiques les plus faibles (23% du PIB régional) (rapports de suivi PIDESL). Le programme vise les 22 CL du département. En plus du soutien aux processus de planification locale, le programme cherchait à renforcer les espaces et les plateformes de concertation pour créer des consensus et des espaces d'articulation et de coordination entre les institutions techniques (Décentralisées et déconcentrées) et les institutions politiques (collectivités locales et représentants de l'état) afin de mettre en place un cadre cohérent pour le développement local. Le programme aspirait également à mettre en marche des initiatives de Développement Économique local (DEL). Le budget était de 1.461.734 € (financé entièrement par AECID).
- Kolda:** Le Programme d'Appui au Développement Economique Local de la région de Kolda (PROADELKO) a débuté fin 2010 pour une période de 30

mois, qui s'est prolongée jusqu'en septembre 2014. La région de Kolda est située en Haute-Casamanche, dans le centre-sud du pays, et compte trois départements (Kolda, Vélingara., Medina Yoro Foulah). Le chef-lieu régional est la ville de Kolda. Le programme avait comme double objectif de soutenir le processus de décentralisation des institutions locales ainsi que d'améliorer les capacités de développement économique local avec l'appui technique de l'ARD. Le programme à Kolda se basait principalement sur l'aide aux mécanismes de planification des CL, l'amélioration des mécanismes de concertation dans la région et l'appui au développement économique local en promouvant des filières agricoles à haut potentiel dans le cadre des priorités exprimées par les CL. Plus concrètement, le programme appui aussi bien les acteurs que les activités prioritaires pour le renforcement des chaînes de valeur de la mangue, du maïs et du riz. De plus, le PROADELKO intègre une nouvelle composante par rapport aux programmes précédents de renforcement des capacités des CL en matière de fiscalité locale qui leur permettrait d'obtenir des ressources propre. Le budget était de 1.819.722,90 € (financé par AECID).

Le travail avec les Agences Régionales de Développement (ARD) dans les régions prioritaires a constitué un des paris les plus fermes de l'AECID depuis ses débuts. Concrètement, les ARD sont vues comme des acteurs clés pour l'articulation et coordination des interventions dans les territoires d'intervention.

Dans ce contexte, il est important d'analyser quels ont été les résultats et la valeur ajoutée de la stratégie de soutien aux ARD menée par l'AECID lors des dernières années dans le but de connaître les réussites et les défis et aussi d'en extraire les leçons et d'évaluer si nécessaire, les ajustements pour assurer la continuation de leur pertinence et alignement avec les priorités nationales, régionales et locales.

## 2.2. Acteurs principaux des programmes:

- Agence Espagnole de Coopération Internationale au Développement (AECID):** Partenaire technique et financier des programmes
- Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités Locales:** institution publique responsable de la décentralisation au Sénégal au niveau central.

- **Agences Régionales de Développement (ARD)** de Ziguinchor, Saint Louis et Kolda: Structure d'accompagnement technique des CL au niveau régional. Bénéficiaires directes des subventions octroyées par l'AECID.
- **Collectivités Locales** de Ziguinchor, Saint Louis et Kolda: bénéficiaires indirectes des programmes, ce sont les Institutions publiques responsables de la décentralisation des régions au niveau politique.
- **Institutions Déconcentrées** à Ziguinchor, Saint Louis et Kolda: remplissent les fonctions des différents ministères sectoriels au niveau régional
- **Bénéficiaires des projets productifs** financés par les programmes dans chacune des régions

### 3. Analyse de l'information

#### 3.1. Conception

*P1. Adaptation de la stratégie aux besoins et problèmes des régions visées*

*P5. Alignement avec les priorités nationales et régionales*

La formulation des projets n'a pas suivi un processus systématique de planification fondée sur un diagnostic de la situation à partir duquel baser la conception et formulation des projets.

De même, ces projets n'ont pas été élaborés comme faisant partie d'une stratégie globale de l'AECID en

**Graphique 2 : Appréciation des questions d'évaluation**



matière de décentralisation préalablement conçue. La stratégie a plutôt évolué au fur et à mesure que les projets successifs se déroulaient et des accords s'établissaient avec chacune des ARD. Comme élément commun à tous les projets, on note que l'identification des interventions se réalise de façon rapide par l'AECID/OTC en collaboration avec le personnel technique et directif des ARD exclusivement. Les CL ne participent pas dans ce processus car il est sous-entendu qu'elles sont représentées par les ARD.

Afin de pouvoir évaluer la conception, une logique d'intervention globale a été reconstruite (Graphique 3) de manière à rendre explicite la chaîne de résultats que l'on voulait poursuivre par le biais des programmes individuels.

### **Alignement avec les priorités nationales et sectorielles:**

#### A. Politiques nationales de Développement

L'intervention de l'AECID commence en 2006, année d'entrée en vigueur du Document de stratégie de réduction de la pauvreté de deuxième génération (DSRP II)<sup>2</sup>, document de politique économique et sociale pour la croissance et la réduction de la pauvreté.

Dans la perspective de mise en œuvre de ces politiques et programmes macro-économiques, le DSRP II intégrait la décentralisation et le développement local comme un axe stratégique justifié par la nécessité de « mettre en place un cadre d'intervention porteur d'un développement dont l'objectif final est l'éradication de la pauvreté...autour de la pleine responsabilisation des collectivités locales dans la conduite des activités de leurs terroirs »<sup>3</sup>.

A l'expiration du DSRP II en 2010, tous les documents de référence ont confirmé la vision et les priorités de l'époque de la conception de l'intervention financée par l'AECID. En effet, comme le DSRP II, le Document de politique économique et sociale (DPES 2011 - 2015) puis la Stratégie nationale de développement économique et social (SNDES 2013 - 2015) intégraient la décentralisation et le développement local qui devaient être articulés aux politiques

et programmes macro-économiques pour une mise en œuvre optimale des politiques publiques.

#### B. Politique Sectorielle

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire et des Collectivités locales (MATCL) est chargé de la préparation et de la mise œuvre de la politique sénégalaise en matière de décentralisation, de développement local, de soutien et de contrôle des collectivités locales ainsi que de la mise en place de la politique de formation des élus et de la conduite de la politique de développement local.

A partir de 1996, s'ouvre l'une des plus importantes phases du processus de décentralisation avec la mise en place d'un niveau intermédiaire entre les collectivités locales de base (communautés rurales et communes) et l'Etat. Au nombre des innovations majeures qu'elle introduit l'on note donc l'érection de la région en collectivité locale, ses limites territoriales épousant celles des régions administratives. Le Sénégal disposait dès lors de trois ordres de collectivités locales : la commune, la communauté rurale et la région.

Elle consacre également le transfert par l'Etat de compétences dans neuf domaines aux collectivités locales (voir section précédente).

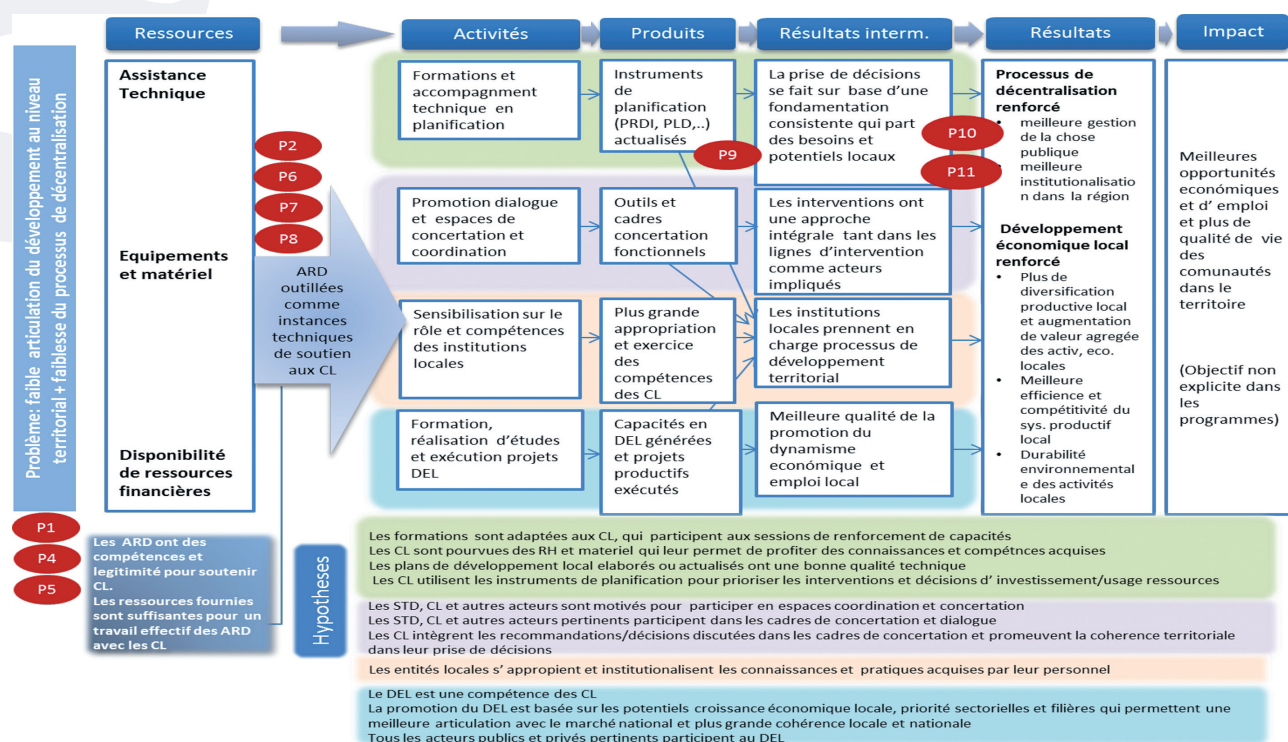
A travers la politique de régionalisation qu'elle institue, cette réforme a porté les collectivités locales au cœur des dynamiques territoriales de développement socio-économique. Au terme de l'article 3 de la loi 96-06 du 22 mars 1996, les collectivités locales ont reçu la mission de concevoir, de programmer et de mettre en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt local. Cette disposition est renforcée par les articles 25, 88 et 196 de la même loi, relativement à la responsabilité de la région, de la commune et de la communauté rurale dans le développement local.

Le principal instrument de pilotage du secteur de la décentralisation au moment de la conception de l'intervention de l'AECID a été le Programme national de développement local (PNDL). D'autres initiatives et cadres se sont créés au fur et à mesure mais dans le fond, ils n'ont pas varié notamment du point de vue de leurs orientations et de leurs finalités.

<sup>2</sup> Après la mise en œuvre du DSRP I sur la période 2003 - 2005

<sup>3</sup> Préface du Président de la République in « Les cahiers de la coopération décentralisée, édition de Saint - Louis »

Graphique 3: Logique d'intervention globale (reconstruite)



Le PNDL est donc le cadre de référence pertinent pour apprécier la conception - et plus tard la mise en œuvre - de l'intervention de l'AECID entre 2006 et 2012. Les objectifs spécifiques consistaient à améliorer l'accès aux services sociaux de base à travers des interventions à effets directs et indirects (i), augmenter l'accès des populations les plus pauvres aux ressources financières pour le développement d'activités génératrices de revenus avec l'appui des systèmes financiers décentralisés (ii), renforcer les capacités des acteurs locaux (iii), renforcer les capacités des services de l'Etat pour la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté (iv).

Globalement, l'intervention de l'AECID est en adéquation avec les objectifs et les principes des politiques sectorielles, notamment avec le PNDL, dans ses activités de formation et d'accompagnement technique, de réalisation d'études, de conception et d'exécution de projets de développement, de promotion d'espaces de dialogue et de concertation qui sont des lieux de renforcement mutuel.

### Alignement avec les priorités de la Coopération Espagnole au Sénégal

Les documents stratégiques de la Coopération Espagnole au Sénégal (DEP 2005- 2008, MAP

2014-2017 et deux Commissions Mixtes) signalent la gouvernance démocratique, le développement institutionnel et la participation de la citoyenneté comme les axes prioritaires de travail et le soutien au processus de décentralisation et de développement local comme une voie privilégiée pour atteindre l'objectif général de lutte contre la pauvreté. Les régions de Casamance et Saint Louis sont considérées les zones prioritaires d'intervention de la CE.

### Les contraintes de la mise en œuvre de la décentralisation

Les principaux défis identifiés dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation au Sénégal concernent principalement trois grands domaines que sont les ressources financières, les ressources humaines et le renforcement de capacités (Rapport Général des Assises de la Décentralisation, 2007).

**a. Les ressources financières** sont généralement présentées comme la plus grosse contrainte de la décentralisation au Sénégal. Les collectivités locales sont confrontées à des besoins importants qu'elles ont du mal à satisfaire du fait de l'insuffisance notoire des ressources financières qu'elles mobilisent. Elles restent très dépendantes des transferts de l'Etat et de l'appui financier des partenaires au



développement pour le financement de leur fonctionnement, la fourniture de services publics aux populations et la réalisation de leurs investissements.

En intervenant en appui au secteur de la décentralisation et du développement local et en concourant à la disponibilité de ressources financières, l'AECID s'inscrit bien dans la logique de la levée d'une contrainte de taille du secteur.

**b. Au plan des ressources humaines,** l'on note également un déficit manifeste d'administration et de technicité au sein des collectivités locales. Ceci est en partie expliqué par l'insuffisance des ressources disponibles mais également par une attention limitée du législateur dans la réforme de 1996 par rapport au personnel des CL. En misant sur l'assistance et l'accompagnement technique, l'AECID intervient donc dans un domaine prioritaire de la décentralisation au Sénégal.

**c. Capacité de collectivités locales.** Les collectivités locales sont démunies avec un faible leadership malgré la grande réforme de décentralisation de 1996. Elles peinent à s'affirmer effectivement du déficit de ressources de tout ordre, mais aussi du fait de leurs capacités institutionnelles limitées. Le Rapport des Assises de la Décentralisation de 2007 note l'importance du renforcement des capacités des élus et des acteurs du développement local pour une mise en œuvre efficiente de la décentralisation. Sur ce plan donc la volonté de l'AECID de contribuer au renforcement des capacités des CL à travers des formations et sensibilisation non seulement aux élus mais également aux autres acteurs clé du développement local est pertinente.

Toujours dans l'évaluation de la pertinence et consistance de la logique d'intervention reconstruite, nous nous intéressons par la suite aux quatre actions d'intervention proposées et à leur cohérence dans le contexte des enjeux de la décentralisation au Sénégal.

#### **d. Planification Locale**

Tous les trois ordres de collectivités locales ont, de par la loi, compétence en matière planification. Leurs attributions particulières déterminent trois types d'instruments de pilotage : Le plan régional de

Développement Intégré (PRDI) pour la Région ; Le Plan D'investissement Communal (PIC) pour la Commune ; Le Plan Local de Développement (PLD) pour la Communauté Rurale.

Cependant, malgré l'existence formelle de ces outils, leur élaboration et utilisation par les CL demeure irrégulières du fait du manque de capacités en ressources humaines, techniques et financières des CL. De plus, on note une faible articulation de la planification locale avec les stratégies nationales et sectorielles en vue d'une meilleure cohérence des politiques à toutes les échelles. Egalement, l'intégration de la dimension économique dans la planification locale reste déficiente (Rapport Général des premières assises de la décentralisation au Sénégal, 2007). Le soutien à la mise à jour et consolidation de la planification locale existante proposée par l'intervention de l'AECID semble donc en ligne avec les besoins des CL afin qu'elles puissent assurer une meilleure gestion de leurs compétences.

**e.** En plus des contraintes financières et en termes de ressources humaines et capacités, un autre enjeu majeur du développement territorial relève de la **gouvernance locale**, un des piliers fondamentaux de la décentralisation au Sénégal. Si la loi donne la possibilité aux citoyens de participer à la gestion des affaires locales, ce pouvoir est peu exercé. Peu d'efforts sont faits dans le sens de la mobilisation sociale et amélioration de l'accès à l'information et communication des populations et (Rapport des Assises de la Décentralisation, 2007).

Un deuxième défi majeur à la bonne gouvernance territoriale est le foisonnement d'acteurs et d'interventions concurrents dans les mêmes territoires. Dans ce sens, le Rapport des Assises de la décentralisation signale que "la situation de déséquilibre entre déconcentration et décentralisation constitue une source de dysfonctionnement préjudiciable à l'efficacité administrative. Par ailleurs, elle limite de manière considérable les avantages attendus de leur complémentarité tant il est vrai que les deux formes de techniques administratives (déconcentration et décentralisation) doivent aller de pair pour être efficaces". A ceci s'ajoute l'intervention des Partenaires Techniques et Financiers, caractérisée par une absence d'harmonisation et une insuffisante coordination et sans une réelle synergie.

Dans un tel contexte, l'articulation des échelles, la mise en relation des acteurs, la définition et l'exécution de projets de territoire, et la mise en commun des moyens que suggère la logique d'intervention de l'AECID s'inscrivent dans les défis de la régionalisation longtemps plombée par un déficit d'approche territoriale véritable et de coopération des acteurs.

Ainsi, en visant la promotion du dialogue, des espaces de concertation et de coordination, en insistant sur une planification locale inclusive et participative, qui impliquent donc l'ARD, les collectivités locales, les services techniques déconcentrés ainsi que les acteurs publics et privés l'intervention de l'AECID a été conçue selon une approche territoriale multi-acteurs en phase avec les besoins et les défis de la gouvernance et du développement local. Cependant, on constate dans cette stratégie l'absence d'actions directes visant la citoyenneté et la mobilisation sociale, le renforcement du contrôle social par la population dans un effort de promouvoir la transparence et la redevabilité des pouvoirs publics, aspects fondamentaux de la gouvernance locale.

**f. Développement économique local:** La Stratégie Nationale de Développement Territorial (2012-2022) (SNDT) indique que « le DEL est encore aujourd'hui une pratique encore embryonnaire dans le pays, fortement marquée par la valorisation des démarches expérimentales et celle de l'approche chaîne de valeurs ». Ainsi, bien qu'il y ait au Sénégal des interventions portant sur des activités économiques celles-ci constituent souvent des micro réalisations visant la lutte contre la pauvreté et manquent souvent d'une orientation de développement territorial et d'une articulation aux échelles régionale et nationale. Parmi les facteurs qui expliquent cette faiblesse se trouvent une compréhension limitée de la part des élus en relation aux enjeux du DEL, ainsi qu'une absence de capacités techniques et financières qui leur permette de jouer un véritable rôle de promoteurs et dynamisateurs du développement économique au niveau local (SNDT).

Par son approche territoriale combinée à une vision qui articule décentralisation et développement économique local, la logique d'intervention de l'AECID rentre bien dans les finalités de la politique de régionalisation posée par la réforme de décentralisation de 1996. L'intérêt de l'AECID pour les opportunités économiques et la qualité de vie des populations, son

souci de valoriser et de contribuer à la planification locale tout en appuyant les dynamiques territoriales et le processus de décentralisation sont autant d'éléments pertinents. Cependant la stratégie présente certainement les limites d'une absence de définition du DEL dans la conception de l'intervention et sub-séquemment d'une identification rigoureuse des actions à entreprendre.

**g. Promotion du rôle et compétences des institutions locales.** Comme on l'a vu dans les paragraphes précédents les collectivités locales sont démunies de ressources et de capacités financières et humaines pour jouer un véritable rôle de leadership dans leur territoire. Dans ce contexte, la stratégie proposée par l'AECID consistant à renforcer les bras techniques d'appui et d'accompagnement des collectivités locales que représentent les ARD, ainsi que les activités de formation sur le rôle et les compétences des institutions locales, l'accompagnement technique dans l'élaboration des plans de développement local ou encore la conception et la mise en œuvre de projets de DEL participent tous de l'objectif d'outiller les acteurs à mieux comprendre et à jouer leur fonction au niveau local.

## *P2. Evaluation du choix des ARD comme outil pour gérer les projets*

Un élément fondamental de la stratégie proposée par l'AECID est qu'elle octroie aux ARD un rôle central dans l'intervention. L'intervention a été conçue avec les ARD elles mêmes depuis le départ. Celles-ci sont réceptrices directes du soutien en assistance technique, équipement et matériel et ressources financières que l'AECID met à la disposition du programme. Comme l'on verra dans la section suivante relative à gestion, l'ARD a eu pleine autonomie pour gérer et guider l'intervention auprès des CL et autres acteurs de la décentralisation.

### **Éléments en faveur du choix de l'ARD comme élément véhiculaire de l'intervention**

1. ARD est un instrument légal au service des CL. En 1996, au côté des communes et des communautés rurales existantes, deux nouveaux acteurs sont institués dans le cadre de la politique de régionalisation : le conseil régional et l'agence régionale de développement (ARD). L'Agence régionale de développement (ARD) est

instituée par la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales.

2. L'ARD a des capacités techniques, matérielles et en ressources humaines.. L'ARD est choisie comme bras exécuteur du PNDL au niveau de la région pour coordonner techniquement la mise en œuvre des activités du programme. C'est dans ce cadre qu'à partir de 2006, les ARD ont suivi un processus de restructuration qui a abouti à une révision de leur statut juridique, une meilleure définition de leur mission autour de trois grands axes (appui et facilitation à la planification du développement local; coordination, harmonisation des interventions pour leur mise en cohérence avec les stratégies politiques et les plans nationaux, suiv-évaluation des programmes et plans d'actions du développement local) et à une amélioration de leur structure de fonctionnement en allégeant et professionnalisant leur dispositif avec le recrutement de personnel qualifié (un directeur, d'un responsable de la planification et du renforcement des capacités, d'un responsable du suivi évaluation et d'un personnel d'appui administratif) (Rapport évaluation PNDL, 2011).
3. L'ARD est une structure technique non politique : Pendant la mission de terrain, plusieurs interviewés ont cité la neutralité de l'ARD comme un élément positif pour la mise en œuvre d'activités de concertation et coordination, notamment entre les pouvoirs locaux et les populations. Dans un contexte où semble perdurer une certaine perception collective d'un usage partisan du pouvoir, l'ARD de par son caractère technique est en bonne position pour jouer un rôle d'intermédiaire entre les CL et les populations.
4. Echelle de travail : L'ARD travaille à l'échelle territoriale de la région ce qui lui confère une vision plus intégrale de la cartographie des interventions et donc une bonne place pour faciliter la coordination et la mise en cohérence d'actions dans le territoire.
5. De part son statut juridique, l'ARD présente des avantages du point de vue administratif en ligne avec la réglementation relative aux subventions octroyées par l'AECID.

### Éléments qui limitent le choix de l'ARD comme élément véhiculaire de l'intervention

1. L'ARD est une structure technique et non politique. En dépit de sa *neutralité* perçue en tant que structure technique, l'ARD est par définition une structure d'accompagnement technique des CL, véritables dépositaires de la légitimité politique au niveau local. Dans ce sens, il est raisonnable d'attendre qu'un programme ayant pour objectif le renforcement de la décentralisation et par là même, le jeu des pouvoirs publics locaux dans l'exercice de leurs fonctions, s'appui d'avantage sur les acteurs politiques.
2. Perte de cohérence avec le niveau national : dans la distribution des compétences la réforme de 1996 avait abouti à une configuration que l'intervention de l'AECID n'a pas forcément intégrée dans sa conception.
3. Perte de visibilité et d'opportunité de capitalisation de l'expérience de la Coopération Espagnole. Une deuxième conséquence liée au manque de travail directe avec le niveau central, est le risque de perte de visibilité pour l'AECID en tant que partenaire d'envergure du Gouvernement Sénégalais.
4. Dépendance de la personnalité des membres de l'ARD : La performance de ces programmes dépend donc en grande mesure du dynamisme et la créativité de la direction de l'ARD et de son personnel à établir des relations de travail et de partenariat efficaces avec les CL et les acteurs locaux, d'établir des mécanismes de gestion orientés vers les résultats et des systèmes d'adaptation à l'évolution de circonstances dans le cadre des programmes.
5. Risque de sur dimension de l'ARD par rapport à ses fonctions : ce fort protagonisme de l'ARD déplace d'une certaine façon la responsabilisation du développement local des CL vers l'ARD, qui forte d'une position de partenaire stratégique et direction de programme, peut courir le risque de se hasarder au delà de ses propres fonctions.

En résumé, en choisissant l'ARD comme porte d'entrée de son intervention, l'AECID a certes choisi de s'inscrire dans le dispositif de la décentralisation. On peut affirmer que l'hypothèse par rapport aux compétences et légitimité des ARD pour appuyer les CL est vérifiée. Cependant, que ce choix ait été adéquat



n'est pas sans controverses et l'équipe d'évaluation n'est pas en mesure de répondre de façon catégorique. L'ARD peut être un bon choix mais présente des limites que l'intégration d'autres acteurs aurait pu atténuer. Néanmoins, lors de la conception de l'intervention, l'AECID a manqué de réaliser un *mapping* des institutions clés tant au niveau national que régional afin de déterminer quels acteurs étaient les mieux placés pour servir les objectifs et résultats escomptés. Le choix des ARD comme élément central ne repose pas suffisamment sur une analyse rigoureuse ni sur des critères objectifs qui justifient cette option. Par ailleurs, ayant sélectionnés les ARD, celles-ci n'ont pas fait l'objet d'un diagnostic spécifique pour vérifier leurs capacités et niveau de compétences qui aurait pu servir pour mettre en place un plan de renforcement de capacités plus adapté à la réalité de chaque zone d'intervention.

### *P3. Adéquation des objectifs de la stratégie avec l'Acte III de Décentralisation*

Le Sénégal est aujourd'hui engagé dans une réforme dénommée Acte III qui traduit la volonté de l'Etat de donner une nouvelle impulsion et de nouvelles orientations à la politique de décentralisation. Globalement, l'Acte III de la décentralisation est justifié, selon ses concepteurs, par la nécessité de réaliser simultanément les ambitions de développement et de modernisation de l'Etat.

Compte tenu de sa complexité et de son contenu décisif pour l'avenir du pays, l'Acte III de la décentralisation est mis en œuvre progressivement et s'effectue en deux phases.

Dans une première phase, il s'est agi de procéder aux réformes institutionnelles consistant notamment dans la suppression de la région, la départementalisation et la communalisation intégrale. Sur cette base, un nouveau code général des collectivités locales abrogeant celui de 1996. Des élections locales ont été tenues le 29 juin 2014 et les nouvelles autorités locales attendent d'être installées au courant du mois de juillet 2014.

Dans une seconde phase, il est retenu d'aborder la territorialisation du développement pour laquelle tout est à l'état d'hypothèses. En effet, au moment de l'évaluation, aucune option n'est faite sur l'organisation territoriale et le statut des pôles de développement, sur les modalités, les outils et les mécanismes

de la territorialisation du développement comme l'ARD, les services techniques déconcentrés, la contractualisation, les projets de territoires etc. On note toutefois que suite aux dernières élections locales, le remaniement du gouvernement début juillet 2014 remplace le MATCL par le Ministère de la Gouvernance Locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire. Reste à voir quelle logique sous-tend cette nouvelle dénomination du Ministère responsable.

Il peut être alors tout à fait hasardeux de vouloir analyser le niveau d'adaptation des structures et des objectifs des programmes développés par l'AECID par rapport aux innovations qui seront introduites par l'Acte III de la décentralisation.

Cependant, il est constant que dans le fond, certains acquis de l'intervention de l'AECID correspondent à des enjeux de l'Acte III, et pourraient de ce fait être capitalisés et même amplifiés. Il s'agit notamment de l'orientation de l'intervention de l'AECID qui s'intéresse au développement économique local, son intérêt pour la participation et la coopération des acteurs et des populations dans le cadre de la gouvernance locale inclusive, les finances locales et le renforcement de capacités. Toutefois, si les pôles de développement en discussion revêtent le statut d'établissement public, il ne s'agirait plus d'une connexion entre décentralisation et développement économique local, mais principalement entre déconcentration et développement économique local.

### *P.4 Synergies avec d'autres acteurs espagnols et internationaux*

La conception de l'intervention n'ayant pas suivi une phase d'identification et formulation systématisée, il aurait été difficile de décliner en amont une stratégie structurée de recherche de complémentarités et synergies avec d'autres acteurs de la Coopération Espagnole ou internationaux. La recherche de synergies et complémentarités devrait être en effet le résultat d'une étude d'avantages comparatifs de potentiels partenaires et de la connaissance des objectifs de cette mise en commun et en dernière instance, de la valeur ajoutée que chaque partie pourrait apporter dans un cadre concret d'intervention. Le manque d'une telle vision dès le départ restreint une véritable complémentarité des interventions et limite la recherche de synergie à une coordination entre les différents acteurs. En dépit

d'un manque de stratégie de complémentarité explicitement définie, des initiatives de coordination et échanges bien que limitées semblent avoir eu lieu pendant la phase d'exécution des projets.

On observe donc qu'en dépit du potentiel existant avec d'autres programmes financés par l'AECID, en particulier à travers les ONG, ou d'autres bailleurs, une démarche en amont visant le renforcement de la complémentarité et des synergies entre acteurs et interventions n'a pas été mise en place. Tout au plus, ceci a eu lieu durant la phase d'exécution sous forme d'échange d'informations, d'expériences et une coordination plus ou moins formelle. D'ailleurs, il ne nous semble pas hasardeux de dire que finalement la complémentarité de facto s'est faite avec le PNDL dans la mesure où ces programmes ont utilisé la même structure pour l'exécution des interventions (ARD), avec des objectifs similaires de renforcement des capacités des CL mais une distribution de domaines d'intervention en termes de projets à exécuter : le PNDL s'occupant principalement d'infrastructures de base et les programmes AECID de programmes productifs.

### 3.2. Gestion

#### *P6. Existence d'un système de gestion axée sur les résultats pour une amélioration continue du programme*

La phase d'identification et de formulation n'ayant pas suivi un processus systématique, les documents de programmes n'incorporent pas un cadre de résultats exhaustif ni un plan de suivi et évaluation comprenant des indicateurs, cibles et sources de vérifications. L'intégration de ce système dès le départ permet non seulement une meilleure conception et exécution mais aussi la définition d'une situation de référence pour faciliter le suivi postérieur sur le progrès de la performance et atteinte de résultats. Malheureusement, les programmes financés par l'AECID n'ont pas mis en place un système de gestion de ce genre ce qui a provoqué des défaillances du point de vue du suivi et contrôle des programmes.

#### **a. Faible définition de système de gestion et suivi :**

L'OTC a confié pleinement dans la capacité de l'ARD pour la gestion des programmes qu'elle a dirigés et gérés directement bien que comme mentionné

antérieurement un diagnostic des capacités de chacune des ARD pour une gestion axées sur les résultats n'a pas été réalisé au préalable. Il est certain que les ARD comptent avec un personnel qualifié et de l'expérience en gestion de programmes mais cela n'aurait pas dû empêcher l'OTC de conduire une analyse plus approfondie de chacune des ARD étant donné le rôle central que ces institutions jouent dans ces interventions. Cette analyse aurait permis de cibler les compétences à renforcer et la mise en place de mécanismes, outils et instruments spécifiques qui facilitent aussi bien la gestion administrative, le suivi technique et la reddition de comptes.

L'existence d'unités parallèles de gestion dans les ARD de Ziguinchor et Saint Louis met en doute une vocation réelle d'alignement, conformément aux compromis acquis par l'AECID par rapport aux principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide qui préconise l'alignement de procédures. Le PIARESPC/PIADESPC et le PIDELSL ont effectivement été gérés par des unités parallèles de gestion avec du personnel recruté exclusivement pour les programmes. Le transfert de compétences par les Assistance Techniques recrutées n'a pas eu lieu.

Il y a toutefois des aspects positifs allant vers le sens de l'alignement de procédures. A la demande du directeur de l'ARD, le programme PROADELKO a soutenu la dotation de la division de développement économique par le recrutement et la prise en charge du chef de division, en évitant de mettre en place une unité parallèle de gestion. Ceci a permis à l'ARD de mieux maîtriser son rôle d'accompagnement des CL en matière de DEL et d'intégrer le PROADELKO comme un appui institutionnel ancré dans son programme de travail.

#### **b. Rôle de l' OTC**

L'OTC n'a pas joué le rôle d'accompagnement technique aux ARD qu'aurait pu constituer un partage de connaissances et d'expérience et en fin de compte un transfert de capacités, aussi bien sur des aspects de gestion que de contenu, particulièrement dans des thèmes peu maîtrisés comme les approches transversales, le DEL et la fiscalité locale. Ainsi l'AECID a manqué l'opportunité de s'ériger en véritable partenaire stratégique pour les ARD au delà de la mise à disposition de ressources financières.

L'on note également une défaillance par rapport au recueil et systématisation de l'information qui puisse favoriser un suivi solide, continu et orienté vers les résultats mais également un processus d'acquisition de connaissances et apprentissage institutionnel. Dans certains cas, il semble que les informations par rapport aux programmes n'ont pas été suffisamment documentées par écrit et reposent finalement sur les connaissances particulières dont disposait le personnel responsable des programmes au sein de l'OTC. Les changements de personnel ne se sont pas accompagnés d'une passation effective de connaissances ce qui s'est traduit dans un manque d'institutionnalisation des acquis.

Certaines améliorations par rapport à l'implication de l'OTC sont à signaler. C'est le cas par exemple du PROADELKO où des mesures ont été prises par l'OTC lors d'une perte de factures et justifications notifiée par l'ARD. L'OTC demande alors un audit et décide de suspendre toutes les activités jusqu'à la fin de l'audit. De même, avant d'autoriser les transferts de fonds, le coordinateur demande maintenant que les responsables de programmes certifient par écrit la validité de ces transferts. Également, des missions du service de comptabilité de l'OTC sont programmées pour assister l'ARD de Kolda dans la gestion financière des programmes.

En dernier point, il est important de signaler l'absence d'un système de suivi axé sur les résultats au niveau du siège de l'AECID. Au delà des exigences réglementaires de justification de l'utilisation de ressources publiques, l'AECID n'a pas élaboré une méthodologie ni des outils spécifiques de suivi des subventions octroyées qui guide aussi bien les partenaires que les propres OTC dans leurs fonctions.

### *P.7 Analyse de l'utilisation efficace des ressources*

Le montant des subventions d'Etat a été investi principalement en équipement et matériel pour le fonctionnement des ARD, dépenses de personnel et ressources pour exécution de projets productifs.

En terme de dépenses relatives aux projets productifs qui en moyenne consomment 67% des budgets, il est difficile dans le cadre de cette évaluation de conduire une analyse détaillée avec les informations disponibles. Néanmoins, pendant la mission de

terrain, il a été constaté que certains des projets visités ne sont pas opérationnels: c'est le cas par exemple des Points Informations et Formations (PIF) à Ziguinchor, du projet d'aquaculture à Walaldé, de la banque céréalière de CR Dodel (voir détail dans section résultats).

Dans le cadre du PIDELESL, l'ARD a conduit une autoévaluation de la performance des projets productifs avec les résultats suivants: Excellent: 33,64%; Echec: 31,95%; Acceptable: 12,94%; Indéterminé: 21,45%.

Un des projets qualifié d'excellent a été visité dans la communauté de Guéde Village. Il s'agit d'un projet d'embouche de bétail. Les photos montrées en annexe 6 montrent l'inadéquation des installations particulièrement en comparaison avec un autre projet à caractéristiques et coûts similaires (photo 15 et 16 en annexe 6) (4,000,000 CFAS) mais financé par l'Agence Andalouse de Coopération Internationale au développement (AACID). Non seulement la qualification d'"excellent" par l'ARD semble inappropriée mais la comparaison des installations questionnent la qualité des dépenses en projets productifs du PIDELESL.

Ces éléments mènent à penser que l'efficacité des projets productifs, deux tiers des montant des subventions, est nettement améliorable. Cette situation défavorable est directement liée au manque de vision stratégique par rapport à la conception du DEL, la faiblesse de l'analyse réalisée sur la faisabilité et l'impact potentiel de ces projets et le suivi limité des programmes.

## **3.3 Résultats**

### *P8. Amélioration de la structure et fonctionnement des ARD*

Le soutien de l'AECID au renforcement des capacités des ARD de Ziguinchor, Saint Louis et Kolda s'est ajouté au processus de restructuration et de renforcement des ARD entamé par le PNDL en 2006. Comme on l'a vu, le PNDL a conduit un programme de renforcement des structures des quatorze ARD en clarifiant leur mission et en mettant en place un dispositif léger de personnel qualifié pour doter quatre des cinq divisions prévues au sein des ARD: Administration et finance, planification, suivi et évaluation et maîtrise d'ouvrage. Par contre, la

division d'appui au développement économique local bien que prévue dans la structure-type des ARD n'a pas été dotée en personnel dans le cadre de la restructuration engagée par le PNDL.

Dans ce contexte, le renforcement des capacités de l'ARD directement attribuable aux programmes financés par l'AECID s'est effectué principalement sur un plan logistique et matériel, notamment des moyens d'équipement informatique, du matériel de bureau, des véhicules ainsi que la prise en charge de salaires d'AT et d'agents de développement local et le loyer des locaux de l'ARD.

Comme il a été mentionné antérieurement, un diagnostic des besoins spécifiques en matière de renforcement des capacités de chacune des ARD d'intervention n'a pas été réalisé lors de la conception du programme. De ce fait, au delà de la logistique, il est difficile d'estimer le renforcement institutionnel de l'ARD si l'on entend par là un processus de consolidation de compétences individuelles et organisationnelles qui permettent aux ARD de mieux exercer leur rôle en s'adaptant et/ou anticipant les demandes et besoins des CL, et de le faire en dehors d'une logique de projet.

Ceci dit, il existe néanmoins des éléments qui indiquent un impact positif du programme sur le fonctionnement des ARD. Certainement, même si une mesure spécifique de l'amélioration de la performance de l'ARD avant et après ces moyens complémentaires n'est pas disponible, les ARD reconnaissent que ces apports leur ont permis de disposer de moyens nécessaires pour réaliser leur travail de manière plus effective.

Des entretiens réalisés notamment avec les CL il en sort également que la visibilité et la crédibilité de l'ARD au niveau local ont été renforcées, l'ARD étant maintenant vue comme plus présente, proche, accessible et à l'écoute des institutions locales. De même, leur approche de travail est perçue comme plus inclusive et participative par les CL visitées qui saluent particulièrement le rôle de dynamisation du dispositif de services déconcentrés joué par l'ARD. Ces performances sont d'autant plus notables qu'elles sont difficiles à appréhender puisqu'il s'agit

d'actions *soft* d'accompagnement, de coordination et de mise en relation souvent invisibles mais qui demandent une grande mobilisation d'efforts matériels et en ressources humaines. Ce rôle de facilitation et d'intermédiation de l'ARD n'est pas négligeable dans un contexte où semble perdurer certaines rivalités entre CL et parfois une perception collective d'un usage partisan du pouvoir. Cette "neutralité" perçue de l'ARD a été mentionnée à plusieurs reprises par les acteurs interviewés comme un aspect positif de l'accompagnement réalisé par l'ARD aux CL. Ces impacts ne sont pas exclusivement attribuables aux interventions financées par l'AECID mais il est raisonnable de conclure que par la mise à disposition de moyens techniques et financiers, ces programmes ont contribué considérablement à affirmer le rôle des ARD dans la région.

En ce qui concerne la pérennisation des acquis, on constate que les ARD sont très dépendantes des financements externes pour leur fonctionnement. Ce constat est soutenu également par le rapport d'évaluation du PNDL de 2011 qui note en relation aux ARD que "les schémas de financement encore utilisés ne garantissent pas un niveau de durabilité conséquent de leur autonomie financière".

### *P9.1 Renforcement des capacités de planification des CL*

Les ressources fournies par l'AECID ont soutenu l'ARD dans son rôle d'accompagnement technique et de renforcement des capacités des CL en matière de planification locale, de valorisation de ces outils de planification et d'assurance de la qualité des plans élaborés. Les programmes financés par l'AECID ont soutenu ce rôle d'une manière directe à travers des formations spécifiques pour améliorer l'exercice des CL de leurs fonctions en tant qu'acteurs principaux de la gouvernance locale. A ce titre, ont été organisées des sessions de formations et de sensibilisation en gestion (archivage, élaboration de PV, budget), diagnostic, en planification et priorisation d'actions, en maîtrise d'ouvrage, en fiscalité locale, etc.... En tout, dans le cadre de ces programmes les ARD ont accompagné les CL à actualiser et/ou élaborer les outils suivant<sup>4</sup>:

4 Les rapports consultés n'offrent pas assez de détails sur i) le nombre exacte des instruments et la CL à laquelle ils appartiennent (Ziguinchor), ii) s'il s'agit d'une actualisation d'un plan antérieur ou d'une nouvelle élaboration (Ziguinchor, Saint Louis, Kolda) iii) si leur élaboration est financée à 100% par les fonds AECID ou plusieurs financements concourent pour l'élaboration d'un même instrument (Ziguinchor, Saint Louis, Kolda).

- **ARD Ziguinchor:** L'ensemble des CL dispose de documents de planification mis à jour (PLD, PIC, PAI) (rapport final PIADESPC)
- **ARD Saint Louis:** Les 10 Communautés Rurales (CR) que compte le département de Podor sont dotées de Plans Locaux de Développement (PLD) ; 10 sur 12 des communes également sont dotées de PIC. Elaboration du PRDI (2013-2017) et du SRAT (2013 -2028), un plan développement intercommunautaire (PDI) pour les 22 CL du département de Podor (Rapport final PIDELESL)
- **ARD Kolda:** 1 SRAT tenant compte du modèle de développement Economie Verte adopté, 1 PRDI adopté et approuvé, 5 PLD (Fafacourou, Badion, Niaming, Koulinto et Kéréwane) approuvés, 2 Plans GIC (Vélingara et Kolda) approuvés, 4 PAOS (Saré Bidji, Fafacourou, Saré Colly Sallé, Kandia) approuvés (Situation d'exécution technique avril 2011-Mai 2014 Proadelko, rapport audit)

Au delà de la mise à disposition de ces outils, le processus même d'élaboration constitue en soi un important acquis pour les CL. En effet, l'élaboration participative, la systématisation de la concertation entre élus, société civile et services techniques (voir section suivante) dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement et la tenue du dialogue social à l'échelle du territoire sont cités comme des atouts majeurs par la plupart des acteurs interviewés. La dynamique d'élaboration participative et des cadres de concertation semblent intégrés dans leur fonctionnement.

Pourtant, la mesure du renforcement de capacités est faible étant donné que les programmes n'ont pas établi d'indicateurs spécifiques à ce sujet et les ARD n'ont pas pu mettre à disposition de l'équipe d'évaluation une analyse des impacts de leur accompagnement. Il n'est donc pas possible de tirer des conclusions définitives sur les effets durables que ces formations ont eu sur le renforcement de la planification.

### **P9.2 Renforcement de la concertation entre acteurs décentralisés et déconcentrés**

Dans le cadre des programmes financés par l'AECID, l'ARD a cherché à revitaliser et à faciliter des dynamiques de concertation afin de promouvoir une plus

grande cohérence et une amélioration des relations entre les différents acteurs locaux. Le programme de l'AECID s'est basé sur des processus et instruments déjà existants mais qui n'étaient pas tout à fait fonctionnels. C'est le cas par exemple des conférences d'harmonisation qui sont prévues dans le Code des CL (Art.36) mais qui par manque de moyens ne se tenaient pas de façon régulière. A travers le PROADELKO et le PIDELESL (informations non disponibles pour le PIARESPC/PIADESPC), les conférences d'harmonisation regroupant l'ensemble des forces vives de la région se sont tenues de façon régulière et permettent de dresser une cartographie des interventions et programmes existant dans la région.

Egalement, lors des sessions de planification locale (voir section antérieure), les ARD ont promu au sein des CL la tenue de cadres de concertation comprenant les élus locaux, la société civile, les STD et les partenaires pour une planification plus inclusive et cohérente. Ces cadres de concertation semblent être intégrés dans le fonctionnement régulier des CL visitées et permette une planification moins cloisonnée, plus de transparence et une meilleure reddition de comptes à la population.

En plus, toujours du point de vue des intervenants, les cadres de concertation ont permis de mettre en relation les CL en favorisant un plus grand accès aux services techniques déconcentrés à leur disposition. Certaines CL soulignent l'importance d'avoir pu ainsi accéder à des services spécialisés (impôts et domaines, DRDR, etc.) peu présents auparavant. De même, les STD saluent leur participation dans les sessions de planification et dans l'exécution des interventions et la prise en compte de leur avis techniques. Un autre élément saillant remarqué par les CL par rapport aux cadres de concertation est leur rôle dans la promotion de la cohésion sociale et le dialogue avec les populations, plus ouvertes à parler et à partager. Finalement, les cadres de concertation sont perçus comme un outil de renforcement de la crédibilité des institutions locales face aux populations mais aussi face à de potentiels partenaires.

Il est indéniable que les cadres de concertation promus par l'ARD ont eu des effets positifs de dynamisation et de mise en mouvement d'acteurs, de coordination et de mise en commun, de partage et d'échange d'idées ainsi que de facilitation de l'accès à des services préalablement moins actifs. Cependant,



la question de l'institutionnalisation et de la durabilité de ces dynamiques au delà du financement AECID se pose du moment où les cadres de concertation établis dépendent des ressources externes pour leur fonctionnement.

D'autre part, il est difficile d'établir un lien clair entre ces dynamiques et une plus grande cohérence des interventions de développement au niveau régional. L'équipe d'évaluation n'est pas en mesure de pouvoir vérifier une plus grande intégration, synergie et complémentarité entre acteurs locaux et entre interventions de développement dans les régions visitées. On peut simplement assumer que le fait d'avoir des espaces de dialogues et de coordination et des planifications conjointes ouvre la voie à plus de cohérence mais la difficulté de cerner les impacts de ce type d'activités et le manque d'indicateurs de qualité empêchent des conclusions catégoriques à ce sujet.

### *P9.3 Renforcement des capacités du DEL*

Une caractéristique du soutien de l'AECID à la décentralisation et aux ARD est l'inclusion d'une forte composante en Développement Economique Local. Ainsi, environ 67% du total des fonds alloués aux trois programmes est destiné au renforcement de capacités et à l'exécution de projets en matière de DEL dans les régions. Les documents de programme (document de subvention d'Etat) n'offrent pas beaucoup de détails par rapport aux activités spécifiques à mettre en place mais ils signalent tous la promotion du développement économique local comme un des objectifs des programmes. L'accent sur le développement économique local peut être considéré comme un élément novateur des programmes de l'AECID au moment de leur mise en place alors que d'autres programmes de décentralisation adoptent une approche plus réductrice du développement local très orienté vers les aspects sociaux (entretiens, PNDL). Le PNDL par exemple consacre uniquement 7% de ses investissements à l'agriculture et élevage tandis que 44% des fonds financent les secteurs éducation et santé<sup>5</sup>. Tel qu'exprimé par plusieurs interviewés, le DEL demeure le "ventre mou" de la décentralisation avec une faible responsabilisation des élus par rapport au développement à la base (entretiens, UAEL). Dans ce sens, les programmes de l'AECID ciblent un élément clé de la

décentralisation qui est son articulation avec le développement économique local (entretiens).

Cependant, il est surprenant de constater qu'en prenant une position stratégique de cette envergure, au delà de mentionner de façon générale le DEL, les documents analysés n'offrent pas une vision claire de ce que constitue le Développement Economique Local ni un diagnostic des besoins par région d'intervention ni les résultats attendus.

Un premier constat est donc le manque de clarté et de consistance par rapport à ce que constitue le DEL, à ce que l'on veut atteindre à travers le DEL et le rôle des ARD et des CL dans la promotion du DEL tout au long des trois programmes. Le DEL étant un aspect peu intégré jusque là dans le travail des ARD et des CL, une analyse plus approfondie des capacités existantes, des contraintes et des besoins de renforcement aurait été pertinente. Cette défaillance explique qu'au niveau de la conception des indicateurs spécifiques par rapport au DEL n'aient pas été introduits. Ce manque de vision explique également que sous cette rubrique soient inclus différents types d'activités qui varient entre la première subvention à l'ARD de Ziguinchor et la dernière à Kolda. Dans le premier cas, les activités concernent principalement de petites infrastructures visant l'augmentation du rendement des superficies agricoles, le réaménagement de vallées, la construction de digues et de point d'informations sur les produits mais aussi l'amélioration de l'accès à l'eau potable. La subvention octroyée à l'ARD de Saint Louis cible « des investissements clés qui puissent générer des dynamiques de développement économique local » sans plus de détail sur ces investissements mis à part le fait d'être inscrits dans les instruments de planification locale. Le programme de Kolda met l'accent sur les filières riz, maïs et mangue, la structuration des professionnels du secteur et la promotion de la fiscalité locale.

De façon générale, le DEL peut être défini comme un processus d'amélioration des capacités locales pour augmenter la croissance économique, la génération d'emplois et le bien être des populations locales (Albuquerque, 1994 ; Tello, 2010). Le DEL cherche à promouvoir une meilleure articulation des ressources locales (naturelles, physiques, humaines, économiques) pour une plus grande diversification productive locale, une augmentation de la valeur

<sup>5</sup> <http://www.pndl.org/Investissements-realises.html>

agrégée des activités économiques locales tout en assurant leur durabilité environnementale (Albuquerque, 1994 ; Tello, 2010).

De ce point de vue, il est raisonnable de se questionner dans quelle mesure les activités entreprises par les programmes contribuent au DEL et quel a été le rôle de l'ARD dans ce sens. L'équipe d'évaluation a eu l'occasion de visiter treize projets économiques dans les trois régions

Bien que ce ne soit pas le but ici d'analyser en détail l'impact de chacune des activités, une appréciation générale fondée sur les observations réalisées lors de la mission de terrain est qu'au delà de la diversité de ces activités, leurs orientations stratégiques et leur mise en œuvre ne semblent pas toujours consistantes avec les objectifs du DEL. En effet, certaines activités de par leur nature ou par le choix des intervenants semblent plutôt des actions orientées vers des objectifs de sécurité alimentaire (périmètres maraîchers, aménagement de vallées à Ziguinchor et Saint Louis), de lutte contre la pauvreté (adduction d'eau, activités génératrices de revenus) et/ou de renforcement de capacités (organisation des professionnels, études de filières, essais variétales) qui tout en ayant de la valeur en elles mêmes ne demeurent pas moins loin d'une logique de croissance économique territoriale qui favorise la génération d'emplois et la création de richesses locales. A défaut de cette vision, les projets économiques apparaissent comme des activités parsemées dont l'articulation autour d'un objectif commun de développement territorial est difficile à apprécier. D'autre part, dans certains cas, des réalisations peu performantes mettent en question la pertinence et la capacité de l'ARD à maîtriser et accompagner les CL dans ces programmes.

A défaut de pouvoir affirmer que ces interventions conduisent à des dynamiques de DEL (conséquence en partie du manque de vision stratégique sur le DEL), il est incontestable que l'introduction du DEL dans le champ de vision des CL est une valeur positive. En effet, les fonds disponibles et alloués aux CL visitées sont pour la plupart destinés à travailler sur trois compétences transférées : éducation, santé et sports et jeunesse. Les CL peuvent planifier d'après leurs besoins et priorités mais n'ont pas les moyens ni les capacités de réaliser des projets d'ordre économique. Le programme de l'AECID a permis de mettre à disposition des CL les ressources financières et humaines

nécessaires pour que celles ci puissent non seulement planifier mais aussi entamer des actions économiques. Les ARD ont fourni aux CL des formations et des assistances de grande valeur en particulier en ce qui concerne la concertation avec les STD, la passation de marchés et la maîtrise d'ouvrage. Ainsi, les projets ont permis une plus grande sensibilisation des gouvernements locaux et les groupes communautaires à la gestion de leurs ressources existantes et un gain de crédibilité des CL de par la valorisation de leur rôle de maître d'ouvrage des projets soutenus par le programme.

D'autres effets positifs incluent la réhabilitation de la collaboration entre les STD et les CL dans les actions de développement tel que mentionné dans la section portant sur les cadres de concertation et le renforcement des dynamiques d'organisation des acteurs des filières notamment à Kolda.

Néanmoins, les constats par rapport à la fragmentation des projets économiques et leur faible performance et durabilité poussent à s'interroger sur la performance de l'accompagnement et l'encadrement des ARD dans ce domaine. Comme il a été mentionné, il semblerait que ni au sein de l'AECID ni des ARD avec les CL une réflexion stratégique en matière des objectifs du DEL dans chaque région ait été faite. Ce manque de vision a conditionné défavorablement le choix d'interventions qui sont d'ordre économique mais qui sont loin de créer les conditions d'un véritable développement économique local durable au niveau de la région. D'un autre côté, bien que les instruments de planification existent au niveau des communes et communautés rurales, l'on peut se demander si sans une approche territoriale du développement, ces instruments peuvent réellement promouvoir une cohérence des interventions au niveau régional.

#### *P9.4 Augmentation de l'appropriation et l'exercice de compétences des CL*

La question de l'amélioration de l'appropriation et de l'exercice des compétences des CL doit être analysée sur la base des éléments étudiés dans les paragraphes précédents. La mesure de l'appropriation et des capacités des CL est faible du fait du manque d'indicateurs et de suivi de la part des ARD à ce sujet. En conséquence, il n'est pas possible d'affirmer que l'hypothèse sous jacente concernant l'appropriation et l'institutionnalisation de connaissances et



pratiques acquises par les entités locales est vérifiée. Néanmoins, sur la base des entretiens réalisés et les rapports de suivi et finaux des programmes disponibles plusieurs éléments indiquent une plus grande maîtrise des CL de leur fonctions.

1. Formations et/ou ateliers sur la bonne gouvernance, la décentralisation, l'élaboration de planification, le foncier, l'état civil, fiscalité locale.
2. L'amélioration et la systématisation de la planification locale contribuent à un plus grand contrôle et à une coordination de ce qui se passe sur le territoire et à une prise de décision sur la bases de connaissances plus solides.
3. La structuration de la concertation avec les services techniques et avec les populations: les conférences d'harmonisation, les cadres de concertation etc. contribuent à une plus grande visibilité, redevabilité et crédibilité des CL.
4. Un pouvoir de négociation accru (les planifications locales actualisées sont des outils utiles qui augmentent la confiance d'autres partenaires) et une meilleure capacité de mobiliser des ressources additionnelles du fait de la possibilité de pouvoir participer dans d'autres programmes avec les contributions requises.
5. Le renforcement de capacités de mise en œuvre des actions de développement par leur participation dans l'exécution de projets.

### **Intégration des aspects transversaux**

Comme il a été mentionné, un des éléments manquants de la logique d'intervention est l'intégration des aspects transversaux : genre, diversité culturelle et durabilité environnementale. Ces aspects n'ont fait l'objet d'aucune analyse explicite lors de la formulation et ne semblent pas être traités explicitement non plus durant la phase d'exécution. Les documents et rapports de suivi ne contiennent pas de références à ce sujet. Néanmoins cette affirmation doit être nuancée par rapport à la phase d'exécution. Pendant la visite de terrain, nous avons pu constater que même si la transversalité de la diversité culturelle n'est pas formellement exprimée elle peut avoir eu lieu de façon implicite. Les agents de développement intervenant dans les programmes font souvent partie des

mêmes schémas culturels que les bénéficiaires auprès desquels les interventions agissent, ce qui expliquerait que certaines activités soient « naturellement » adaptées aux aspects culturels.

En matière de genre, principalement dans la composante DEL, des activités ont été mises en place en bénéfice des femmes, notamment les unités de transformation agricoles à Kolda, des projets artisanaux et agricoles à Saint Louis et des périmètres maraichers et autres activités agricoles à Ziguinchor. On constate que la participation des femmes dans ces projets est souvent limitée à un rôle de réceptrices (de formations, outils, équipements etc.) sans jouer apparemment un rôle déterminant dans la conception même des activités. A notre connaissance, les activités relatives aux autres composantes n'ont pas ciblé les femmes particulièrement. Cependant, que les projets ciblent des femmes est loin de l'adoption d'une approche genre qui chercherait à appréhender les différences de rôles et d'opportunités offertes aux hommes et aux femmes dans un contexte culturel, social et économique donné et d'adapter l'intervention suivant ces différences.

Par rapport à la durabilité environnementale, une approche explicite est également absente. Les outils de planification consultés intègrent parfois des descriptions du milieu mais manquent de réflexion et d'articulation entre les dynamiques environnementales et les potentiels de développement économique.

### ***P10. Valeur ajoutée de la stratégie d'intervention***

Un premier élément à mettre en évidence de la stratégie de l'AECID est sa volonté d'approcher la décentralisation en partant d'une démarche de proximité, à l'écoute des besoins, des contraintes, des attentes et des idées des acteurs locaux.

En deuxième terme, la mise en relation du développement économique local avec le processus de décentralisation est sans doute une valeur positive introduite par l'intervention de l'AECID, même si son exécution n'a pas été tout à fait satisfaisante.

Un troisième aspect à remarquer de façon particulière est le travail sur la fiscalité locale dans le cadre du PROADELKO. Le Sénégal a connu plusieurs

expériences sur la fiscalité locale mais souvent venant du niveau national (GIZ, USAID). Le PROADELKO l'a fait à l'échelle de la commune rurale, une échelle vraiment opérationnelle avec l'implication des STD et une forte composante en communication, pour sensibiliser CL et la population.

### *P11. Durabilité de l'intervention*

Par rapport au renforcement institutionnel des ARD de Ziguinchor et Saint Louis, la durabilité de ce renfort est faible. Les unités parallèles de gestion créées pour la gestion des programmes a limité le transfert de connaissances durant l'exécution et l'appropriation des acquis au sein des ARD. Une fois les programmes terminés, le personnel n'a pas intégré les structures ce qui compromet la valeur ajoutée de ces unités de gestion. A Kolda, la décision de ne pas créer d'unité parallèle de gestion a abouti au renforcement de la structure de l'ARD par le recrutement d'une chef de division en matière de DEL, domaine qui n'était pas pris en charge antérieurement. Nous ne sommes pas en mesure de savoir ce qu'il arrivera une fois que le PROADELKO termine en septembre 2014 mais la direction de l'ARD a communiqué l'intention de prendre en charge cette position sur son budget.

Ce qui est commun à toutes les ARD est que dans aucun cas des mesures spécifiques de renforcement de capacités organisationnelles ont été prises. Ceci est directement lié au fait qu'une analyse préalable des forces et faiblesses de ces organismes n'a pas été effectuée.

En ce qui concerne les outils de planification élaborés ou mis à jour, il est raisonnable de penser que ces instruments perdureront selon leur horizon temporel. De même, il est prévisible que les connaissances et compétences ainsi que le gain de crédibilité et visibilité que les CL ont acquises face à leur population soient soutenues pendant une certaine période de temps mais elles risquent d'être affaiblies sans un accompagnement continu. De la même façon, à travers les cadres de concertation et de coordination les CL ont accédé à des services autrefois absents, ce qui leur offre de nouvelles possibilités de collaboration. Mais, cette mise en mouvement du dispositif institutionnel est très dépendante de ressources externes pour la mobilisation de ces services ce qui met en cause la durabilité.

Par rapport aux projets d'ordre économique qui ont été réalisés sous la rubrique DEL, nous ne pouvons pas faire une analyse détaillée de chacun d'eux. Mais nous avons pu vérifier lors de la visite de terrain que certains sont très peu satisfaisants, voire des échecs, alors que la durabilité d'autres initiatives est faible.

## **4. Conclusions**

### **4.1. Niveau de conception**

- 1. L'intervention de l'AECID est adéquatement alignée avec les politiques nationales et en accord avec les priorités de la Coopération Espagnole.** Globalement, l'intervention de l'AECID est en adéquation avec les priorités nationales et celles de l'AECID ainsi qu'avec les objectifs et les principes des politiques sectorielles, notamment avec le PNDL.
- 2. L'intervention répond à des besoins réels d'amélioration dans le secteur.** L'intervention de l'AECID a été conçue en phase avec les besoins et les défis de la gouvernance et du développement local.
- 3. Absence d'un processus de diagnostic, d'identification et de formulation : la stratégie n'est pas définie de manière explicite et des éléments manquent dans la stratégie implicite.** On ne peut pas parler d'une stratégie globale de l'AECID de soutien à la décentralisation. Une telle stratégie n'a pas été définie. On constate que la faiblesse du diagnostic et de la planification s'est traduite par une série d'éléments manquants en vue d'affronter la problématique globalement. En premier lieu, le manque d'articulation entre le niveau national et le niveau local, malgré les compétences et les responsabilités de l'administration centrale en matière de décentralisation. Ensuite, les interventions ne prévoient pas un travail direct avec les collectivités locales et les élus, véritables dépositaires du pouvoir politique. Un troisième élément manquant concerne le soutien à la formation et participation de la citoyenneté au niveau local. D'autre part, la coordination entre instances nationales et locales pour diffusion et incidence n'est pas intégrée dans les interventions. Par ailleurs, le travail de plaidoyer

et d'incidence politique que l'AECID peut jouer n'est pas intégré dans la stratégie. Finalement, les aspects transversaux, genre, diversité culturelle et durabilité environnementale n'ont pas été tenus en compte lors de la conception de la stratégie de l'AECID.

**4. Pertinence du choix de travailler en matière de DEL en appui à la décentralisation mais manque de définition, vision et stratégie.**

L'introduction d'une ligne de travail dans le domaine du développement économique local est considérée une des valeurs ajoutées des interventions en matière de décentralisation financées par l'AECID. Néanmoins, comme la stratégie dans son ensemble, la composante développement économique local manque d'une vision stratégique par rapport à son articulation avec le processus de décentralisation au Sénégal et en conséquence, d'une définition claire de ce que l'on veut atteindre.

**5. Dans l'analyse de la stratégie implicite, l'appréciation par rapport au choix de l'ARD comme outil véhiculaire n'est pas catégorique.**

En choisissant l'ARD comme porte d'entrée de son intervention, l'AECID a certes choisi de s'inscrire dans le dispositif de la décentralisation. Cependant, ce choix n'est pas sans controverses et l'équipe d'évaluation n'est pas en mesure de répondre de façon catégorique sur la pertinence de ce choix.

**6. Incertitude par rapport aux implications des changements introduits par l'Acte III de la décentralisation.**

Certains acquis de l'intervention de l'AECID correspondent à des enjeux de l'Acte III, et pourraient de ce fait être capitalisés et même amplifiés. Mais les incertitudes par rapport aux innovations qui seront introduites par l'Acte III de la décentralisation empêchent d'analyser le niveau d'adaptation des structures et des objectifs des programmes développés par l'AECID.

## 4.2. Niveau de Gestion

**1. Absence d'un système de gestion axé sur les résultats.**

Un système de gestion axé sur les résultats n'a pas été établi dans la phase de conception ni concernant le suivi et contrôle des

projets, ni de l'OTC envers les ARD, ni de l'AECID siège envers l'OTC.

**2. Faible accompagnement de la part de l'OTC qui a manqué d'exercer un rôle de partenaire technique ni control**

L'analyse réalisée montre que le rôle de l'AECID/OTC a été déficient en ce qui concerne la conception et la planification des programmes, ce qui s'est également fait sentir lors de la gestion et le suivi. La gestion des programmes a été confiée aux ARD réceptrices des subventions tandis que l'OTC a exercé un faible suivi technique et un contrôle administratif minimum des programmes.

**3. Quand il existe, l'alignement par rapport aux systèmes locaux répond plus à l'inertie qu'à une position claire de l'OTC/AECID.**

Le degré de respect au principe d'alignement aux systèmes et procédures de gestion locaux de la Déclaration de Paris varie et souvent quand il existe, il semble répondre plus à l'inertie qu'à un véritable positionnement stratégique de l'OTC/AECID.

**4. Faible efficacité des programmes DEL qui représentent deux tiers des fonds alloués.**

Le manque de stratégie claire par rapport au rôle du DEL en relation avec la décentralisation, la faible analyse de la faisabilité de certains programmes et le faible suivi met en question leur efficacité.

## 4.3. Niveau de Résultats.

**1. Résultats positifs dans les lignes de travail maîtrisées par l'ARD, mais en moindre mesure en ce qui concerne le DEL.**

L'absence de diagnostic et formulation appropriés pour la stratégie de l'AECID a été compensé par le fait de s'être appuyé sur des processus (outils de planification, conférences d'harmonisation, etc.) et des capacités existantes et le savoir faire des ARD ce qui a facilité que ces lignes aient été développée adéquatement. Cependant, en matière de DEL, bien que faisant partie du travail des ARD, il n'existait pas une expérience préalable ce qui joint à un pauvre accompagnement technique de l'AECID a influencé défavorablement cette composante: projets parsemés, durabilité en question et échec de certaines interventions.

## 2. Renforcement logistique et matériel de l'ARD contribue à l'exercice de ses fonctions mais faible soutenabilité.

Certains éléments indiquent un impact positif des programmes sur le fonctionnement des ARD : appui à la division de DEL à Kolda, une plus grande visibilité et crédibilité des ARD dans le milieu local, la perception d'une approche plus présente, participative et inclusive. Ces résultats ne sont pas uniquement attribuables aux programmes AECID mais il est raisonnable de dire que les ressources que ces programmes ont apportées ont contribué à ces résultats. Cependant la durabilité de ces acquis est faible une fois le soutien financier termine.

## 3. Résultats divers en matière de renforcement des capacités des ARD.

Des mesures spécifiques de renforcement des capacités techniques et institutionnelles des ARD n'ont été prises dans aucun des programmes. De plus, le faible accompagnement technique de l'OTC pendant l'exécution et le laisser faire ne promet pas une amélioration de capacités de gestion pour la reddition des comptes.

## 4. Les outils de planification locale existants ont été élaborés et/ou mis à jours dans les trois zones d'intervention.

Les programmes ont permis de mettre à jour et/ ou d'élaborer des outils de planification locale, véritables documents de stratégie de développement à l'échelon le plus bas de la hiérarchie institutionnelle. Au delà de la mise à disposition de ces outils, le processus même d'élaboration constitue en soi un important acquis pour les CL.

## 5. Les processus et instruments existant pour la coordination et concertation entre acteurs locaux ont été redynamisés.

La promotion d'espaces de concertation par l'ARD a eu des effets positifs de mise en mouvement du dispositif local, de coordination et de mise en commun, de partage et d'échange d'idées ainsi que de facilitation de l'accès à des services préalablement moins actifs. Cependant, l'institutionnalisation et la pérennité de cette concertation après la fin des programmes sont en question.

## 6. Les projets inclus sous la rubrique DEL ne sont pas toujours en ligne avec une logique de développement économique local.

Les projets de nature économique apparaissent comme de actions parsemées sans réelle intégration entre elles. Certains ont obtenu des effets positifs pour les bénéficiaires immédiats mais d'autres sont un échec. Ces projets répondent souvent plus à une logique de lutte contre l'insécurité alimentaire et de satisfaction de besoins sociaux que d'une stratégie de DEL visant à lancer le territoire dans un élan de croissance économique. La raison principale de cette performance insatisfaisante est donc le manque d'une vision claire de ce que représente le DEL et une stratégie d'intervention conforme à cette vision.

## 7. Faible durabilité des résultats et acquis obtenus.

Les conclusions précédentes mènent à considérer que la pérennisation des résultats et des acquis des programmes est douteuse, tout particulièrement en ce qui concerne les projets inclus sous la rubrique DEL (à l'exception possible des acquis en matière de fiscalité locale), la capacité de l'ARD à maintenir son rôle de dynamisation et la mise en relation des services de la région sans un soutien financier continu. Les dynamiques créées entourant la planification et le rôle des CL semblent mieux maîtrisées dans le court et moyen terme. D'autre part, la nouvelle configuration institutionnelle à l'issue de la réforme de l'Acte III risque d'influencer la soutenabilité des résultats.

## 5. Recommandations et leçons apprises

### 5.1. Recommandations

Suite à l'analyse réalisée, quatre recommandations générales sont présentées :

1. **Mettre en place un système intégré de gestion axée sur les résultats de développement.** En dépit de certaines améliorations récentes et encore insuffisantes, l'évaluation a permis de mettre en évidence des défaillances notoires de l'AECID et AECID/OTC par rapport au système de gestion des programmes, il est donc recommandé de mettre en place un système qui permette une gestion efficace et un suivi solide, continu et orienté vers les résultats. Ce

système devrait également prévoir la systématisation des connaissances afin d'assurer un feedback régulier et l'apprentissage institutionnel.

2. **Continuer à améliorer la gestion des programmes afin d'assurer un meilleur contrôle administratif financier et accompagnement technique.** Tout en assurant le respect des compromis acquis sur l'efficacité de l'aide et la Déclaration de Paris, il est recommandé de mettre en place des instruments, outils et procédures de gestion qui facilite l'efficacité et transparence de la gestion pour une meilleur contrôle financier et technique.
3. **Mieux répondre à la complexité des enjeux des défis de la décentralisation au Sénégal.** Tout d'abord en définissant de manière claire et univoque la stratégie de l'AECID en matière de soutien à la décentralisation au Sénégal. Cette stratégie devrait adresser non seulement les éléments manquants cités au préalable mais répondre également aux enjeux que la nouvelle configuration proposée par l'Acte III de la décentralisation pose.
4. **Approfondir le travail dans les aspects où l'AECID a apporté une valeur ajoutée:** Particulièrement en ce qui concerne la démarche de proximité que les programmes de l'AECID ont mis en place, permettant d'être à l'écoute des besoins, des contraintes, des attentes et des idées des acteurs locaux. Egalement, la mise en relation du développement économique local avec le processus de décentralisation est sans doute une valeur positive que l'AECID devrait poursuivre en mieux définissant les objectifs du développement économique local. Finalement, le travail sur la fiscalité locale entamé à Kolda à l'échelle des communautés locales est à encourager.

## 5.2. Leçons apprises

- L'alignement avec les politiques nationales du pays facilite que les lignes de travail que propose un programme répondent à une problématique réelle, en d'autres termes, que l'intervention aborde des lignes de travail **nécessaires** pour atteindre les résultats<sup>6</sup>.
- Cependant, dans les projets de la coopération internationale, cet alignement ne garantit pas la cohérence et la consistance dans la conception du programme. Il est nécessaire de suivre un processus systématisé de planification (identification, diagnostic et formulation) pour que la conception de l'intervention n'ait pas de défaillances et aboutisse à des lignes de travail qui soient non seulement nécessaires mais aussi **suffisantes**.
- L'exécution de programmes à travers des unités parallèles de gestion limite non seulement l'**appropriation** par les institutions partenaires mais aussi le **transfert de connaissances et capacités**.
- La **reddition mutuelle** de comptes est nécessaire pour améliorer la qualité technique des interventions et la qualité de la dépense.
- L'établissement d'un **partenariat stratégique** efficace demande non seulement un soutien financier mais un accompagnement technique de partage de connaissances, transfert d'expériences et capitalisation des acquis
- Une phase de conception faible conditionne l'**efficacité** des programmes et la **pérennisation** des résultats et des acquis. Ceci est d'autant plus pertinent si les programmes comprennent des activités de nature économique ou productive.

<sup>6</sup> Sous la condition que le pays partenaire ait réalisé un processus d'analyse et diagnostic de qualité





Informe completo y otros documentos relacionados se pueden encontrar en:

<http://www.cooperacionspanola.es/es/publicaciones>



GOBIERNO DE ESPAÑA

MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y DE COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y PARA IBEROAMÉRICA

SECRETARÍA GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO



FIIAPP  
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

