



# 9 Evaluation conjointe

Evaluation intermédiaire  
**Stratégie d'appui à la  
décentralisation à travers les ARD  
au Sénégal**  
2014

Résumé exécutif



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



cooperación  
española



FIIAPP  
COOPERACIÓN ESPAÑOLA





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  
e-mail: [evaluacion-sgcid@maec.es](mailto:evaluacion-sgcid@maec.es)



## Résumé exécutif

Depuis son indépendance en 1960, le Sénégal a misé sur la décentralisation comme un processus favorisant la lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance basée sur une gestion des affaires publiques plus proche du citoyen. Ce processus, profondément enraciné dans le modèle politique français, est passé par de successives réformes. L'année 1996 marque un tournant avec l'érection de région en collectivité locale comme niveau intermédiaire entre les collectivités locales de base (communautés rurales et communes) et l'Etat. De plus, la loi de 1996 prévoyait que les Collectivités Locales créent des Agences Régionales de Développement (ARD) comme structures de soutien technique et accompagnement aux Collectivités Locales dans l'exercice de leurs fonctions et promouvoir ainsi une plus grande cohérence territoriale des initiatives et des politiques locales menées dans une même région.

En cohérence avec la politique de coopération internationale du Gouvernement d'Espagne, l'Agence Espagnole de Coopération Internationale au Développement (AECID), présente au Sénégal depuis 2004, vise le renforcement de la gouvernance démocratique, le développement institutionnel et la participation de la citoyenneté comme axes prioritaires d'intervention comme une voie privilégiée pour atteindre l'objectif général de lutte contre la pauvreté. Dans ce cadre, depuis l'année 2006 l'AECID a favorisé le processus sénégalais de décentralisation et de développement local en soutenant les Agences Régionales de Développement. Ainsi, l'AECID a mis en place 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.

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.

**Ziguinchor:** Programme Intégré d'Appui à la Réinsertion Economique et Sociale des Populations affectées par le conflit en Casamance (PIARESPO) et sa continuation le Programme Intégré d'Appui au Développement Economique et Social des Populations en Casamance (PIADESPO) à travers l'Agence Régionale de Développement de Ziguinchor

**Saint Louis:** Le Programme Intégré pour le Développement Economique Local de la Région de Saint-Louis (PIDEL) à travers l'Agence Régionale de Développement de Saint-Louis

**Kolda:** Le Programme d'Appui au Développement Economique Local de la région de Kolda (PROADE-LKO) à travers l'Agence Régionale de Développement de Kolda.

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 ajustement pour assurer la continuation de leur pertinence et alignement avec les priorités nationales, régionales et locales.

Ainsi, en accord avec ce qui est prévu dans le Plan Biennal des 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), ont lancé

l'évaluation intermédiaire de la "Stratégie d'appui à la décentralisation à travers les Agences Régionales de Développement (ARD) au Sénégal". Le cabinet de consultants Proeval a été sélectionné pour conduire cette évaluation qui s'est déroulée entre les mois d'Avril et Aout 2014, avec une mission au Sénégal dans le mois de Juin.

Tel que décrit dans les Termes de Référence (TdR), 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 l'AECID avec les Agences Régionales de Développement, et son 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 de la politique de coopération entre l'Espagne et le Sénégal.

L'évaluation a été menée d'après une perspective systémique, en étudiant les différents niveaux de la stratégie (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.

En guise de conclusion générale, on note que les lignes de travail proposées par chacun des trois programmes répondent à des besoins réels de renforcement du processus de décentralisation au Sénégal. De plus, les programmes incorporent quelques aspects innovants qui constituent une valeur ajoutée des interventions financées par l'AECID.

Néanmoins, 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. Il s'agit plutôt d'un ensemble de programmes avec des objectifs et des lignes d'interventions concordantes. Par ailleurs, l'absence d'une stratégie globale définie a manqué d'adresser des éléments importants et a limité donc la capacité des interventions de l'AECID de répondre aux défis de la décentralisation dans toute leur ampleur et complexité. D'autre part, le travail de l'AECID et l'AECID/OTC dans la conception des programmes a été particulièrement faible, ce qui s'est traduit par des contraintes lors de la gestion et le suivi des programmes.

Les principales conclusions sont présentées par dimension dans les paragraphes suivants.

## Conception

Sur la base des TdR, l'évaluation s'est centrée sur la « stratégie » globale d'intervention en partant des trois programmes financés par l'AECID mentionnés plus haut. Cependant, il est important de noter comme premier constat que ces programmes ne faisaient pas partie d'une stratégie globale de l'AECID en matière de décentralisation préalablement conçue. De plus, les programmes individuels manquaient également d'une conception explicite claire sur les interventions à réaliser, résultat d'un manque de processus systématique d'identification et de formulation des programmes reposant sur un diagnostic qui analyse la problématique à aborder. Cependant tous les trois programmes partageaient le souci de l'articulation entre décentralisation et développement économique local.

De ce fait, sur la base des informations disponibles l'équipe d'évaluation a reconstruit une logique d'intervention globale de manière à rendre explicite la chaîne de résultats que l'on voulait poursuivre par le biais des programmes individuels. En résumé, à travers le soutien du travail des ARD sous forme de mise à disposition de ressources financières, matérielles et humaines, les programmes de l'AECID cherchaient à i) améliorer la planification locale pour une meilleure prise de décision par les pouvoirs locaux, ii) renforcer les espaces de dialogue et de concertation entre acteurs locaux afin de promouvoir une plus grande cohérence des interventions de développement dans les territoires, iii) promouvoir une plus grande appropriation et exercice de compétences par les Collectivités Locales pour qu'elles puissent effectivement prendre en charge le développement de leur territoire et iv) générer des capacités en matière de développement économique local afin de soutenir un plus grand dynamisme économique.

L'analyse réalisée dans le cadre de cette évaluation montre que les ressources et les lignes d'intervention explicitées après la reconstruction de la logique d'intervention globale abordent une problématique existante. Par rapport à la mise à disposition de ressources par l'AECID, celle ci répond effectivement à un déficit de ressources financières et de ressources humaines au sein des Collectivités Locales ainsi qu'à de faibles capacités pour faire face aux responsabilités en matière de développement local. Par rapport

aux quatre lignes d'intervention proposées par l'AE-CID, elles répondent également à des besoins de renforcement dans les domaines i) d'élaboration et mise à jour de la planification locale, ii) de la concertation et coordination entre les acteurs locaux, iii) promotion du dynamisme économique à travers le DEL et iv) sensibilisation et prise en charge par les CL de leurs compétences.

Cette adéquation à la problématique existante relève principalement de l'alignement avec les priorités du pays qui à travers documents de politiques stratégiques (DSRP II, DPES, SNDES, PSE), a réalisé une analyse de la problématique.

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'AE-CID. 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. Par ailleurs, si le développement économique local est conçu comme un moteur de développement, les ressources mises à disposition par l'AE-CID semblent insuffisantes par elles mêmes pour une initiative de cette envergure qui aurait du chercher d'autres partenaires.

S'il est vrai que la stratégie implicite est en ligne avec les défis de la décentralisation au Sénégal, l'on constate cependant 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 locale pour diffusion et incidence n'est pas intégrée dans les interventions. Par ailleurs, le travail de plaidoyer et d'incidence politique que l'AE-CID 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'AE-CID.

## Gestion

L'analyse réalisée montre que le rôle de l'AE-CID/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.

Tout ceci combiné avec le manque de stratégie claire par rapport au rôle du développement économique en relation avec la décentralisation et à la faible analyse de la faisabilité de certains projets productifs a conduit plusieurs projets à échouer ou à ne pas être opérationnels. Ceci met en question durabilité de certaines interventions à caractère productif. Cette circonstance mène à conclure que l'efficacité des projets a été faible si l'on considère qu'en moyenne les projets productifs représentent en moyenne el 67% du total des montants des subventions.

D'un autre côté, par rapport au principe d'alignement aux systèmes et procédures de gestion locaux de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le degré de respect varie et souvent quand il existe, il semble répondre plus à l'inertie qu'à un véritable positionnement stratégique de l'OTC/AE-CID. L'absence d'un manuel de procédures spécifique aux aides de l'AE-CID, l'utilisation de canevas de l'ARD, le décaissement flexible des ressources, et la confiance donnée à l'ARD pour la prise de décision sur certaines composantes (DEL) sont des éléments qui pourraient être entendus comme conduisant à un plus grand alignement avec les systèmes et processus locaux. Néanmoins, ils sont plus le produit de l'inertie et d'une faible responsabilisation de l'OTC que d'une position intentionnée.

Dans les ARD de Ziguinchor et Saint Louis, les programmes ont mis en place des unités de gestion parallèles ce qui a abouti non seulement à une faible appropriation des programmes et des résultats de la part des ARD, mais aussi à un faible transfert de connaissances et conditionne la durabilité et l'institutionnalisation des acquis une fois le soutien financier

termine. Dans l'ARD de Kolda, une démarche différente a été suivie. A la demande du directeur, au lieu d'une unité parallèle de gestion, le programme a permis de doter la division de développement économique et de renforcer ainsi la capacité de travail de l'ARD dans ce domaine. Toutes les divisions de l'ARD sont impliquées dans la gestion du programme.

## Resultats

En terme de résultats, l'on constate des résultats positifs dans les lignes de travaux maîtrisées par l'ARD, mais en moindre mesure en ce qui concerne le DEL. Les résultats obtenus en matière de planification, renforcement des capacités et promotion de la concertation et la coordination découlent d'un adéquat alignement avec les politiques, stratégies et instruments de la décentralisation du Sénégal. 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.

Finalement, nous signalons la faible durabilité des résultats et acquis obtenus. Les conclusions précédentes nous 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.

## 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>1</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>1</sup> Sous la condition que le pays partenaire ait réalisé un processus d'analyse et diagnostic de qualité

## 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.



Le rapport final et les documents  
concernant cette évaluation sont  
disponibles en ligne à l'adresse :

<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

