

3666

REPUBLIQUE DU SENEGAL  
MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES  
DIRECTION DE LA COOPERATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE

REVUE DU CADRE DE PROGRAMMATION 2001-2006  
DE LA COOPERATION CANADIENNE

EVALUATION DES PROGRAMMES DE :

- CROISSANCE ECONOMIQUE
- BONNE GOUVERNANCE
- EDUCATION

RAPPORT DE SYNTHESE

Consultants:  
Michèle Goby  
Younousse Diallo  
Mamadou Lamine Thiam

Septembre 2000

## SOMMAIRE

|   | <b>Pages</b> |
|---|--------------|
| I. INTRODUCTION .....                               | 3            |
| II. PERTINENCE DES PROGRAMMES .....                 | 5            |
| III. VALEUR AJOUTEE DES PROJETS .....               | 9            |
| 3.1. Des instruments pour des services accrus ..... | 9            |
| 3.2. Effets sur le Milieu .....                     | 11           |
| 3.3. Impacts .....                                  | 13           |
| IV. MISE EN ŒUVRE .....                             | 16           |
| 4.1 Participation.....                              | 16           |
| 4.2 Capacité de livraison .....                     | 19           |

## I. INTRODUCTION

Dans la perspective de la tenue de la 6<sup>ème</sup> session de consultations bilatérales sénégallo-canadiennes, les Gouvernements du Sénégal et du Canada ont convenu de procéder à la revue du cadre de programmation que les deux pays ont mené durant la période de 1996 à 2001. Dans cette démarche de bilan, une participation active des partenaires est recherchée. Ce document de présentation constitue la synthèse des travaux effectués par les consultants sénégalais qui ont recueilli le point de vue des acteurs concernés par les programmes menés, dans l'objectif d'en tirer les leçons, en tenir compte, pour dégager les perspectives du prochain cadre de programmation.

Deux objectifs thématiques ont été confiés à l'ACDI dans le cadre de cette programmation, la croissance économique, le développement social qui a fait lui-même l'objet de deux volets d'intervention, la satisfaction des besoins fondamentaux et la bonne gouvernance.

### La croissance économique

Ce domaine d'intervention visait une augmentation sensible des revenus des populations et opérateurs économiques individuels ou collectifs, grâce aux activités d'appui en organisation et en gestion de leurs terroirs. Les projets suivants ont été menés en ce sens :

- le projet Conservation des Terres du Littoral(CTL),
- le Projet d'Appui à l'Entreprenariat Paysan(PAEP),
- le Projet Foresterie Rurale de Kolda (P.FRK),
- le Projet d'Appui aux Mutuelles d'Epargne et de Crédit du Sénégal(PAMECAS)

### Le développement social

L'objectif stratégique de développement social a été mené suivant deux axes d'intervention : le programme d'éducation formelle et non formelle, le volet « bonne gouvernance ».

#### Le programme d'éducation

Le programme de soutien à l'éducation s'est concentré sur l'éducation de base en visant d'une part le développement de la scolarisation des jeunes avec une attention particulière pour les filles, d'autre part l'accroissement du niveau d'alphabétisation des adultes, plus particulièrement celui des femmes.

Les projets ont été menés avec les objectifs suivants :

a- pour l'éducation formelle PAES-PUSE :

- expérimenter un type d'école pris en charge par le milieu d'implantation et capable de répondre aux besoins locaux et nationaux ;
- mettre au point un type d'administration de l'éducation (inspection) plus performant et adapté à la politique de décentralisation.

b- pour l'éducation non formelle PAPA – PAIS

- réduire le taux d'analphabétisme de 5% par an ;
- développer des modèles alternatifs d'éducation de base ;
- développer un environnement lettré pour consolider les acquis ;
- renforcer les capacités des partenaires terrain (les opérateurs) et du personnel chargés de la gestion du secteur.

c- pour le curriculum d'éducation de base

- élaborer un référentiel fédérateur de toutes les actions d'enseignement / apprentissage en éducation de base.

***La bonne gouvernance***

Les interventions dans le domaine de la bonne gouvernance avaient pour but de soutenir l'effort du gouvernement du Sénégal dans sa politique de décentralisation. Elles ont visé plus particulièrement l'utilisation rationnelle des ressources collectives, une meilleure gestion des affaires publiques, la participation active des acteurs de la décentralisation, Etat et ses services, élus des collectivités locales, société civile, bailleurs de fonds.

Les actions menées se sont articulées autour des composantes suivantes :

- Etude sur la réforme de la fiscalité locale
- Projet d'Appui aux Elus Locaux
- Projet Concertation des Intervenants en Décentralisation
- Interventions expérimentales liées à la bonne gouvernance : Etude sur les approches de relance des économies locales et Formation des élus locaux.

***Thèmes transversaux : genre et développement, environnement***

Il était important de voir comment les thèmes transversaux, qui font partie des choix stratégiques de la coopération canadienne, étaient pris en compte par les programmes. Parmi eux :

- l'environnement et l'utilisation rationnelle et optimale des ressources naturelles, dans un cadre de développement local qui favorise l'émergence des initiatives ;
- la dimension genre et la promotion des femmes aux droits fondamentaux : accès aux activités économiques, à l'éducation et la santé.

## II. PERTINENCE DES PROGRAMMES

### **2.1 - Pertinence et cohérence par rapport aux priorités du Gouvernement du Sénégal (GDS) et à ses programmes sectoriels.**

Les résultats des enquêtes de terrain et les témoignages recueillis lors des ateliers ont démontré que les différents secteurs d'interventions, pris en charge par la coopération canadienne, sont en parfaite cohérence avec les orientations déclarées du Gouvernement Du Sénégal (GDS), dont les objectifs stratégiques ont été définis dans le Neuvième Plan d'Orientation pour le Développement Economique et Social 1996-2001 ainsi que les programmes sectoriels.

#### **Pour une Meilleure Gestion des Ressources Naturelles et un Développement Rural Décentralisé**

Le GDS accorde une très grande importance à la sauvegarde de l'environnement, à la lutte contre la désertification et la gestion durable des ressources naturelles.

Les projets CTL, P.FRK et dans une moindre mesure le PAEP, mènent des actions de lutte contre la désertification et de meilleure gestion des ressources naturelles en adéquation avec le Plan National (et les plans régionaux) d'Action pour l'Environnement (PNAE) et les nouvelles orientations stratégiques contenues dans le Code Forestier.

#### **Pour la promotion du secteur privé comme moteur de la croissance et du développement local**

Le P.FRK et le CTL, à vocation environnementale, ont aussi permis l'éclosion d'une exploitation privée et commerciale des forêts créées et/ou réaménagées avec des groupements de producteurs et des individuels impliqués dans l'exploitation de l'anacardier, du charbon de bois, du miel etc.

Le PAEP est une bonne introduction et rationalisation des initiatives privées ou de groupements de producteurs ont pu se spécialiser dans la filière horticole, secteur où le Sénégal a un avantage comparatif à exploiter.

Le PAMECAS combat la lutte contre la pauvreté, devenue une stratégie nationale avec le Programme National de Lutte Contre la Pauvreté (PNLCP) qui s'appuie essentiellement sur la micro-finance. Ce projet a permis l'accès au crédit à des groupes marginalisés, groupements féminins en particulier qui ont acquis le premier financement pour concrétiser leur projet. Il s'est fixé comme objectifs :

- d'appuyer l'Alliance du Crédit et de l'Épargne (ACEP) dans sa transition vers un système mutualiste ;
- d'appuyer la cellule Assistance Technique aux Caisses Populaires d'Épargne et de Crédit (AT/CPEC) ;

- de développer la formation des principaux intervenants du secteur du micro-crédit, et en particulier développer l'Accès des Femmes Sénégalaises aux Services Financiers (AFSSEF) ;
- de promouvoir l'émergence d'un réseau de 20 mutuelles d'épargnes et de crédit en milieu urbain pour fortifier l'économie populaire ou le secteur informel et privé ;
- de participer dans la stratégie de création d'emplois et de lutte contre la pauvreté avec un accent particulier chez les femmes et chez les jeunes.

L'UIM/PAMECAS s'est aujourd'hui constitué en une Union de Mutuelles regroupant 27 Caisses, créées dans le département de Dakar, compte un nombre de membres en évolution croissante. Ses caisses sont gérées par une expertise capitalisée et le projet est affilié à l'Association Professionnelle des Intervenants en matière de Mutuelles d'Epargne et de Crédit (APIMEC) ainsi qu'au Centre d'Innovations Financières (CIF) qui regroupe les Réseaux de Développement International des Jardins (DID).

### **La poursuite de la mise en œuvre de la politique de décentralisation**

La politique de décentralisation du Sénégal a été menée de façon progressive; elle est ponctuée d'étapes marquantes dont la dernière, de février 96, met en place six projets de lois qui instituent la Région comme le dernier maillon de collectivités décentralisées, tout en conférant plus de pouvoirs aux trois niveaux de collectivités. Elles ont désormais pour mandat de concevoir, programmer et mettre en œuvre, des actions de développement économique, social, éducatif, culturel et scientifique.

Les projets menés par la coopération canadienne s'inscrivent dans le renforcement de ce processus, et les projets de bonne gouvernance se sont attachés à en développer les pratiques :

- Le projet d'étude sur la réforme fiscale avait pour objet de fournir les instruments de diagnostic et de faire des propositions argumentées pour la mise en place d'une fiscalité locale plus performante. L'objectif étant de renforcer les capacités des services fiscaux et des Collectivités Locales, en augmentant les capacités de réponse aux besoins exprimés par les populations, grâce à une autonomie financière plus importante.
- Le document d'approbation du projet d'appui aux élus locaux a été signé et verra sa mise en route dans les meilleurs délais. Ce projet vise à renforcer les capacités des trois associations d'élus, dans le triple rôle qu'elles ont à jouer auprès de leurs membres :
  - d'offrir des services mieux adaptés à leur demande ;
  - d'instrumenter le dialogue avec l'Etat et les partenaires au développement ;
  - d'améliorer les capacités d'autofinancement de la cellule technique d'appui au service des trois associations.

Certains projets de croissance économique et d'éducation se sont inscrits dans le processus de décentralisation, en s'attachant à mettre en place des mécanismes pour une utilisation plus rationnelle des services publics, en visant une participation active des groupes intéressés.

La direction du P.FRK a recherché une plus grande implication des collectivités locales dans la gestion de leur environnement. Depuis sa création, le P.FRK mène des actions concertées de développement, reconnues et prises en charge par les populations, les autorités administratives et les élus locaux de la région.

- Le Conseil Régional de Kolda dit disposer aujourd'hui d'opportunités pour ses activités de GRN grâce aux partenaires qui interviennent dans la zone dans le cadre projets ;

En revanche, les communes et communautés rurales n'ont pas été directement impliquées dans les zones d'intervention des projets PAMECAS, CTL et PAEP :

- Le PAMECAS a défini une politique d'implantation prudente et séquentielle, dans le département de Dakar, sans concertation avec les municipalités déterminer les zones d'implantation que celles-ci auraient jugées prioritaires.

Fidèle à ses orientations en « Genre et développement » la Coopération Canadienne a encouragé une promotion de l'équité et l'égalité des chances entre les différentes couches sociales et les sexes, mise en évidence par la stratégie nationale de promotion du rôle de la femme dans le développement.

### **L'éducation et la Formation, facteurs de développement local et national**

La contribution de la Coopération Canadienne a apporté une aide substantielle et diversifiée tant pour l'éducation formelle que non formelle ; elle a pris en compte la crise économique et financière qui a entravé le développement de l'éducation.

Tous les projets du secteur de l'éducation ont été jugés en totale conformité avec les politiques définies par le gouvernement du Sénégal, aussi bien au niveau du développement local qu'à celui plus spécifique du secteur de l'éducation. Ces programmes ont eu pour objectifs de :

- développer les capacités techniques des bénéficiaires en leur apprenant à lire, à écrire, à calculer et à résoudre des problèmes ;
- accroître l'offre d'éducation en augmentant les capacités d'accueil des infrastructures scolaires ;
- impliquer les populations et les collectivités locales dans la prise en charge de leurs écoles ;
- adapter l'éducation aux réalités locales et nationales par le développement de modèles alternatifs d'éducation de base ;
- mettre en place un socle de compétences de base, servant de passerelle entre les différents secteurs de l'éducation de base.

### III. VALEUR AJOUTEE DES PROJETS

Ce critère devait nous aider à comprendre comment les personnes rencontrées ont perçu les actions qui ont été menées, en termes d'accès aux services, d'effets sur le milieu, d'impact sur les publics concernés.

#### **3.1 – Des instruments pour des services accrus**

##### **Pour un meilleur équilibre social**

Les projets de croissance économique ont pris en charge des activités de formation et d'alphabétisation pour donner aux acteurs les moyens de pérenniser leur initiative. Le FRK comme le CTL, L'UM/PAMECAS et le PAEP, ont entrepris des formations techniques de conservation des produits, d'exploitation des ressources naturelles assorti d'un appui en gestion.

Le problème qui se pose est l'adaptation de ces outils et parfois leur utilité :

- les populations des Niayes se plaignent de la coupe artisanale de bois avec une scie plus adaptée à des bûcherons alors que la formation avait eu lieu avec des tronçonneuses quand on sait que le public ciblé n'avait aucune culture de ce métier ;
- les femmes formées en éducation de base n'ont pas eu accès aux sources de financements pour profiter des opportunités que leurs nouveaux acquis auraient pu leur procurer.

Par ailleurs, ces projets, dans un cadre de lutte contre la pauvreté, ont négligé les très pauvres, les handicapés et/ou autres groupes vulnérables et omis de mettre en place des procédures spéciales à leur intention. Mais des actions à caractère social ont été menées par l'UM/PAMECAS, qui malgré une logique de profit, a préconisé des investissements sociaux grâce à une part (5%) des bénéfices réservée par le Conseil d'Administration pour des investissements collectifs.

##### **Pour renforcer l'esprit d'entreprise**

Les projets auront permis de susciter et/ou dynamiser le Secteur Privé, les Organisations et Associations de types coopératif et les Services d'infrastructures. Ils ont facilité la mise en place de structures privées, de groupements et associations à but lucratif. Ils ont accru la compétitivité de l'économie et le taux d'autofinancement de son développement.

- Le FRK a fait des millionnaires autour des forêts aménagées malgré les réticences des débuts ; la conscience et l'esprit d'entrepreneur privé ont germé dans ces massifs jadis exploités sans mesures ; un commerce international se fait avec le miel et l'anacardier et la région pourra être parmi les grands fournisseurs de produits de l'élevage (lait, cuir et viandes) pour tout le pays.

- le CTL a permis de récupérer des terres aujourd'hui aptes à l'agriculture où la production d'oignons et de pommes de terre ont pour le Sénégal un avantage comparatif certain.
- Le PAEP profite aujourd'hui des résultats obtenus par le CTL ; la présence d'une forêt « surgie de nulle part » a permis la récupération de terres jadis perdues pour le maraîchage.
- Les interventions du FRK et du CTL, en rationalisant et en renforçant le potentiel des ressources naturelles ont facilité les activités du PAEFK du PAEP pour l'émergence d'un entrepreneuriat rural. Toutefois ces nouveaux entrepreneurs n'ont pu bénéficier des opportunités de financement offertes par l'UM/PAMECAS, absent dans leur zone d'intervention respective.
- L'étude sur les approches de relance des économies locales a mené un travail expérimental sur les économies locales (ECOLOC) en Afrique de l'Ouest. Il visait à mettre au point, au profit des décideurs locaux et nationaux, publics et privés, une démarche et des outils susceptibles de renforcer le développement local dans un contexte de politique de décentralisation. Ce travail, mené dans le département de Dajana, devait permettre d'évaluer le potentiel d'utilisation des outils, pour pouvoir répliquer la démarche dans d'autres zones du pays.

### ***Des outils et une instrumentation pour une meilleure gestion des affaires publiques***

Les responsables de la Maison des Elus Locaux (MEL) se félicitent de la décision de la coopération canadienne d'avoir répondu à leur demande qui va leur permettre d'outiller la cellule d'appui technique commune créée par les trois associations faitières d'élus locaux. La conception concertée de ce projet a fait avancer la réflexion sur le contenu des missions de la MEL.

Le programme de formation des élus a permis de créer des outils pédagogiques et de doter les municipalités de recueils didactiques résumant le contenu des modules effectués.

L'étude sur la réforme fiscale locale engagée met à disposition des autorités :

- un outil de diagnostic fondé sur des données vérifiables qui devient un instrument d'aide à la décision ;
- des propositions de réforme, susceptibles de rendre les collectivités locales plus autonomes financièrement, et dont les différents scénarios ont été argumentés pour faciliter ainsi le choix des décisions.

Ces travaux ont fait prendre conscience aux contribuables, de l'intérêt de la fiscalité dont la vocation est de mettre en place des services significatifs au sein de leurs collectivités.

### **Pour une éducation renforcée**

Les projets d'éducation ont contribué à l'amélioration des services, en mettant l'accent sur l'adaptation de ces services au public destinataire.

#### **Au niveau du formel PAES – PUSE**

- l'augmentation du nombre de classes et d'enseignants (volontaires) a renforcé les capacités du tissu éducatif dans les zones ciblées ;
- les CEM et PDE et les coopératives ont développé l'intérêt des administrateurs et techniciens pour la vie scolaire et la formation des enfants ;
- la formation des cadres a permis une meilleure compréhension des pratiques de supervision et d'encadrement pédagogique ;
- les coopératives scolaires ont connu des changements qualitatifs dans leur fonctionnement.

#### **Au niveau du non formel PAPA – PAIS :**

- l'engagement de plus de 500 opérateurs en alphabétisation ;
- l'implantation de l'éducation dans les villages les plus reculés.

### **3.2– Effets sur le milieu**

De l'avis général, les programmes menés dans le cadre de la coopération canadienne ont bien souvent contribué à l'émergence de changements des mentalités au sein des groupes concernés. Et ce, grâce à la volonté canadienne d'animer la concertation, d'organiser la diffusion de l'information en utilisant des outils de communication.

Par ailleurs, les orientations définies au niveau régional en matière de « genre et développement » et d'environnement sont pris en compte.

Nous examinerons au travers des différents programmes les avancées ou les difficultés enregistrées dans ce domaine.

#### **Dans le domaine de l'éducation**

Les projets d'éducation formelle (PAES – PUSE) ont utilisé des méthodes d'animation et de mobilisation sociale participatives, permanentes, diversifiées et adaptées qui ont contribué à :

- l'augmentation de la participation des filles à la vie de l'école ;
- l'amélioration de la fréquentation scolaire dans la région d'intervention qui est passée de 57,60% en 95/96 à 64,50% en 97/98 ;
- la plus grande présence des femmes adultes à des postes de responsabilité ;
- l'amélioration sensible des résultats scolaires. (Le taux de réussite au CFEE a augmenté au cours de la mise en œuvre du projet) ;

- l'exercice de nouvelles responsabilités dans les PDE, les CEM parce que l'existence des coopératives scolaires a multiplié les contacts avec les services administratifs et techniques rendus de ce fait plus opérationnels .

#### Les projets d'éducation non formels (PAPA – PAIS) ont facilité :

- l'apprentissage de la lecture, de l'écriture, du calcul et des activités socio-éducatives et permis à des couches importantes de la population de découvrir le rôle des services techniques et administratifs et d'entretenir, avec eux, un dialogue plus fécond.

#### Une concertation constructive

Tous les responsables des agences de coopération que nous avons rencontrés ont affirmé que l'animation de la concertation entre les partenaires au développement a permis d'éviter les dispersions, pour au contraire se concentrer sur la mise en place d'une politique cohérente d'interventions.

Face à la complexité de la tâche, l'idée de concertation simple et informelle a évolué, pour faire place à un véritable groupe de réflexion qui a abordé les thèmes de la décentralisation, à partir d'un programme de travail approuvé par l'ensemble des membres de ce sous-comité. Et s'il y a eu des avancées notoires dans la conception des appuis en décentralisation, les membres du sous-comité estiment le devoir à ce forum d'idées, cette pépinière de réflexion, servie par l'équipe canadienne qui en a assuré le secrétariat.

Mais si l'organisation de cette concertation a eu pour résultat de faire en sorte que les approches particulières menées par les agences ne soient pas contradictoires, trouvent des terrains d'entente pour éviter la confusion chez ceux qui en bénéficient, il est apparu aux membres du sous-comité qu'ils ne pouvaient isolément mener un travail de coordination et d'harmonisation. Car les prises de décision ne sont pas du ressort d'un cadre de concertation, si influent soit-il.

S'il n'y a pas d'instrument institutionnel capable d'impulser et de suivre la mise en œuvre des décisions prises, il sera difficile d'obtenir des résultats dans la durée.

Le sous-comité a apporté des éléments de réponses en travaillant sur la création d'une « commission de développement décentralisé », une cellule de suivi de la décentralisation, qui constituerait une réponse au mandat limité des nombreux comités de pilotage mis en place par les programmes, et qui pourrait établir la passerelle nécessaire entre l'expérimentation effectuée sur le terrain et le dialogue au niveau national destiné à influencer sur les politiques.

#### Les effets de la communication

La campagne de communication, organisée pour diffuser et discuter des résultats du diagnostic de l'étude sur la réforme fiscale, a contribué à amorcer ce changement de mentalités, cette fois-ci auprès des contribuables.

Ceux qui ont été directement impliqués par la campagne de communication en l'organisant, affirment qu'elle a porté la validation des résultats du diagnostic de l'étude et eut de ce fait un impact certain. Elle a, dit le responsable d'un bureau d'études impliqué dans les travaux, facilité la restitution d'un ensemble de questions complexes au bénéfice des acteurs concernés ; elle a suscité une prise de conscience au niveau de l'opinion publique et une meilleure compréhension de l'utilité de l'impôt. Rappelons que, en plus de la campagne médiatique, des séminaires de restitution organisés à cet effet, ont réuni 600 personnes, en plusieurs étapes et dans plusieurs régions.

Les agents municipaux, les élus de petites communes, les représentants de la société civile (ONG, réseau de femmes) ont quant à eux souligné le caractère limité de cette communication restée « institutionnelle ». Cette étude a été médiatisée sans un fil conducteur interne qui aurait pu mieux disséminer l'information. Ce fil conducteur passe par l'implication de la société civile, dont la culture associative constitue un atout qui n'a pas été exploité dans la démarche menée pour diffuser les résultats du diagnostic ; ils auraient constitué la courroie de transmission qui a manqué.

#### **Des questions restées en suspens :**

Les effets d'une vaste campagne médiatique ont montré qu'ils pouvaient être éphémères, si celle-ci n'est pas suivie d'une action de sensibilisation qui doit aller plus en profondeur en direction de la société civile et posent la problématique suivante :

- quel est le devenir d'une communication institutionnelle et comment la société civile doit-elle se l'approprier ?
- la coopération canadienne devait-elle également prendre en charge un programme de sensibilisation ? ou s'arrêter au choix effectué, c'est à dire vouloir servir de levier pour « passer le flambeau » à d'autres intervenants, les associations faitières, les élus présents aux manifestations de restitution des résultats, considérés comme les relais privilégiés pour diffuser l'information à leur équipe technique, leurs collègues ou leurs administrés.

### **3.3 – Impacts**

#### **Des méthodes de travail, des nouveaux modes de faire, influent sur les changements de mentalités**

Les programmes d'éducation ont introduit des innovations qui ont fait avancer le processus de prise en charge de l'école par le milieu, bénéficiaires et des intervenants : l'utilisation de la bibliothèque,

- la meilleure planification des enseignements ;
- l'exploitation plus judicieuse des activités de formation pratique ;
- les technologies nouvelles introduites par les PDE, en agriculture, en élevage, en environnement ;

- la mise en place de mécanismes de coordination hebdomadaire, mensuelle, bimestrielle et la tenue de réunions de coordination des différentes structures. Il reste que les résultats obtenus restent très diversifiés d'une zone à l'autre.

Pour conduire l'étude sur la réforme fiscale une équipe pluridisciplinaire a engagé les travaux dans leur globalité et a pris en compte, en les articulant, les paramètres techniques, sociaux et politiques.

Et là où l'habitude est de confier une étude très technique à des experts qui la traitent en vase clos, la coopération canadienne s'est attachée à impliquer les acteurs dans leur diversité, en tenant compte des relations qu'ils ont entre eux. Des fonctionnaires, des élus, des sociétés privées ont travaillé ensemble, en acceptant de bousculer leurs habitudes.

Par ailleurs, en acceptant de diffuser publiquement les résultats pour les soumettre à l'observation, le Gouvernement a fait acte de bonne gouvernance, puisqu'il a cherché à concevoir une réforme sur la base d'un consensus avec tous les acteurs à qui elle s'adresse.

Une autre vision des méthodes à employer pour lancer des réformes importantes est en train d'émerger.

### **Le devenir des études**

Deux études importantes ont été menées dans le cadre des actions de bonne gouvernance :

- l'étude sur la réforme fiscale ;
- l'étude ECOLOC à caractère plus expérimental.

L'étude sur la réforme fiscale a réussi, pour la première fois au Sénégal, à constituer une base de données informatisée des finances des collectivités locales, un instrument de décision précieux. Cet outil n'a pas été exploité au mieux de ses capacités car les données n'ont pas été mises à jour, depuis 1996, date de la fin de l'étude. Les participants à l'atelier ont estimé que l'étude sur la réforme fiscale n'aura l'impact souhaité que si ses recommandations sont prises en compte et facilitent le démarrage des travaux pour mettre en place la réforme.

Le Secrétaire général de la MEL, après avoir rappelé la volonté du Gouvernement précédent d'entamer cette réforme<sup>1</sup> sur la base des recommandations proposées, a rappelé la volonté des élus de voir l'aboutissement de la réforme fiscale et informe que, dès le mois de septembre, le dossier sera pris en charge par le nouveau Gouvernement.

<sup>1</sup> Rappel, la dernière réunion du CNDCL de janvier 2000, recommandait « le choix d'une option de réforme de la fiscalité locale »

Pour ce qui est de l'étude ECOLOC, bien qu'elle ait enregistré des résultats intéressants grâce à sa démarche et aux outils expérimentés, elle n'a pas eu l'impact que l'on pouvait espérer pour des raisons diverses :

- manque d'implication au niveau central pour une plus large diffusion ;
- pas de relève financière pour mettre à profit les instruments ;
- pas d'implication des élus qui n'ont fait qu'accepter de servir de terrain d'application, sans grand engagement, n'ayant pas été impliqués dans la conception de l'étude
- des instruments très techniques à la portée de quelques uns

### Impacts sur la dimension Genre et développement

Tous les projets dans le domaine de la croissance économique ont compris l'importance du groupe comme un interlocuteur à part entière, capable de prendre en charge l'exécution des activités sur le terrain ; mais seuls les groupes de femmes ont été retenus par les projets qui n'ont pas prévu des activités spécifiques pour les « jeunes ».

Par ailleurs les mécanismes de suivi et d'évaluation institués n'intègrent pas l'analyse 'Genre' et/ou « Femme dans le Développement » :

- pas de recherche pour un statut social mieux reconnu au sein de la communauté. ↗
- pas d'instruments pour mesurer l'impact de l'apport de L'UM/PAMECAS dans l'amélioration des revenus des femmes et des changements intervenus au sein de la famille et de la communauté.

Les programmes d'éducation ont également pris largement en compte cette dimension :

- Les activités génératrices de revenus, introduites par les projets PAES-PUSE maintiennent plus longtemps les filles à l'école grâce à l'introduction et l'on a observé une plus grande présence des femmes adultes dans les postes de responsabilités.
- D'anciennes élèves des projets PAPA-PAIS sont devenues formatrices et même superviseurs en alphabétisation. Le pourcentage de 65% d'auditrices a été dépassé dans plusieurs localités.

### La Gestion des Ressources Naturelles et Environnement

Les projets à caractère sectoriel ont permis de mettre en place des conditions et des activités pour une meilleure gestion des milieux naturels de façon durable :

- avec le Projet de Fixation des Dunes (CTL) les populations disent avoir vu et vécu la transformation manifeste de leur environnement .
- les forêts de Kolda sont perçues par les populations riveraines comme un capital « notre banque » dit une femme de Kolda, qu'elles ne voudraient plus ruiner. La démarche du Projet FRK , qui s'est affirmée comme une démarche de gestion participative fait des populations « les gardiens de leur forêt »

L'éducation environnementale est au programme des CAF et des ECB dans le secteur de l'éducation non formel. Certains résultats spectaculaires ont été notés : respect des règles d'hygiène, javélisation des eaux de boisson, traitement des ordures ménagères et reboisement.

### Des résultats politiques issus des pratiques de bonne gouvernance

Deux résultats politiques concrets ont été obtenus grâce à la concertation des bailleurs de fonds animé par la coopération canadienne :

- La lettre de politique du développement rural décentralisé qui définit un cadre stratégique d'interventions adopté par le Gouvernement et approuvé par les représentants des collectivités locales et des bailleurs de fonds ;
- La décision de renforcer le CNDCL par un secrétariat technique chargé du suivi des décisions et d'élargir son auditoire aux représentants du sous-comité des bailleurs de fonds en décentralisation.

## IV. MISE EN ŒUVRE

Il était important de savoir comment les partenaires du programme ont perçu la façon dont les projets ont émergé, ont été conçus et mis en œuvre et avec quel résultat, et si, les méthodes employées ont répondu à leurs attentes. Ce deuxième grand thème a guidé les débats et nos interlocuteurs ont donné leur avis sur les deux points suivants :

- quel a été le degré de participation des acteurs concernés aux différentes étapes du processus de mise en place d'un projet ;
- comment ils ont perçu les capacités de livraison de la coopération canadienne.

### 4.1 Participation

#### Origine des projets et planification

Au niveau de l'éducation formelle, la participation sénégalaise à la conception et à la planification du projet a été jugée très insuffisante. Les partenaires se sont sentis sous-traités et ont fait part de nombreuses frustrations dans leurs rapports avec les partenaires canadiens. En revanche, pour le secteur éducatif non formel et le curriculum de l'éducation de base, les partenaires sénégalais se sont sentis impliqués et même responsabilisés dans la conception et la gestion du projet.

Dans les actions de « bonne gouvernance » la coopération canadienne excelle dans ce que le Secrétaire général de la MEL a appelé le « monitoring » des phases de consultation et de planification. Unanimité

- parce qu'elle a répondu à des demandes formulées, celle du gouvernement pour l'étude sur la réforme fiscale, celle des associations d'élus pour le programme d'appui à la MEL.

- parce qu'elle « ne fait rien sans nous consulter » et qu'elle répond ainsi « à la volonté politique ferme de coordination des actions par le Gouvernement et les élus, qui doit corroborer les interventions des bailleurs de fonds ».

Il a été constaté, en revanche que si l'étude ECOLOC n'a pas eu l'impact souhaité c'est parce que l'initiative de faire cette étude n'est pas parti du conseil municipal ; celui-ci n'ayant fait qu'accepter la proposition faite par le PDM de prendre Saint-Louis comme terrain d'application au Sénégal. Les maires présents à l'atelier ont souligné la difficulté qu'ils ont à refuser une intervention, « comment dire non à une proposition d'appui, même si l'on maîtrise mal l'impact qu'il peut avoir ; cette absence d'engagement au départ, nuit à notre implication dans les travaux qui sont effectués par la suite ».

### **Participation des bénéficiaires dans la mise en œuvre**

Pour les projets relatifs à la croissance économique, seul le P.FRK a mis en exergue le processus participatif et décentralisé en matière de gestion des ressources naturelles et de l'environnement et a renforcé le volet agroforestier en reboisant une bonne partie des zones dénudées situées sur les plateaux, contribuant, de manière significative, au programme de lutte contre les feux de brousse (réalisation de pare-feu verts plantés d'anacardier et de pare-feu nus).

Cette participation est moins spectaculaire dans le programme de croissance économique. Les bénéficiaires se comportant comme des « clients » que comme des partenaires du programme.

### **Gestion des projets et prise de décision**

Dans les programmes d'éducation, la trop grande directivité de certains responsables canadiens bénéficiant de surcroît de moyens matériels très importants, à leur disposition exclusive, n'a pas favorisé l'implication de l'équipe sénégalaise. Les rapports humains ont toujours été de mauvaise qualité et ont nui au partage des responsabilités.

En revanche, pour ce qui est du curriculum de l'éducation de base, les qualités diplomatiques de l'expert canadien ont été jugées comme ayant grandement facilité la conduite des activités.

Dans les actions de bonne gouvernance, Les partenaires des projets ont évoqué la capacité des équipes canadiennes à mettre en place des méthodes et des instruments destinés à faciliter la gestion et les prises de décision, dans la conduite des projets :

- Un comité de pilotage collégial pour l'étude sur la réforme fiscale ainsi qu'un dispositif technique rendant compte régulièrement au comité de pilotage chargé de prendre les décisions finales. Les agents de l'Etat et les opérateurs, ont insisté sur le rôle déterminant de l'équipe canadienne qui a su faire oublier un démarrage difficile, où services de l'Etat et élus se sont heurtés à des incompréhensions. La tenue d'ateliers de travail, nombreux et réguliers, réunissant tous les membres

des comités a permis de lever les ambiguïtés, d'économiser du temps, de faciliter les échanges, d'éviter les digressions et les dérapages. Le rythme de travail, dans la deuxième phase du programme, a rendu irréversible le processus de concertation.

- Des outils pour faciliter la planification des actions à mener ont permis de maintenir le rythme de la concertation des bailleurs de fonds : tableau de bord, mise à disposition d'indicateurs utiles pour le suivi de thèmes importants, organisation de séminaires et ateliers ;

Les projets de croissance économique ont mis en place :

- un système de suivi qui organise des consultations informelles village-projet avec les cahiers de suivi villageois (PFRK) ;
- la gestion des caisses PAMECAS se fait en conformité avec la réglementation ;

### **Synergies recherchées dans l'exécution des programmes**

Cette recherche de synergie avec les autres intervenants dans des secteurs identiques varie en fonction de la date de démarrage des projets et de leur caractère sectoriel ou thématique.

Le CTL et le PAEP ont travaillé, dans la zone des Niayes, au côté d'autres programmes menés par des ONG internationales (Plan International, AQUADEV, WVI etc..) sans qu'une quelconque coordination et/ou coopération avec ces derniers. Les paysans, ont ainsi pu jouer des « rivalités » entre intervenants pour se tourner vers le « plus offrant » ou bénéficier des plusieurs appuis en même temps ;

L'équipe du PAEP avait tenté une coordination auprès des différents bailleurs de Fonds ; mais du fait de sa présence très irrégulière sur le terrain, elle n'a pu assurer le suivi nécessaire de la concertation, sans laquelle une coordination des actions ne peut exister.

Dans la région de Kolda, la Direction du FRK est à l'origine de l'initiative de création d'une Cellule de Concertation Inter ONG et Projet (CCIP) dont le but est d'éviter les doubles emplois et les chevauchements. Les membres de la cellule se sont organisés pour faire appel aux CERP, mener des expérimentations avec les Instituts de recherche (IRD, ENSUT, UCAD) ou diffuser leurs propres résultats.

Le PAMECAS, s'il a suivi les instructions de la Cellule de tutelle AT/CPEC, a mené ses actions de son côté sans rechercher les complémentarités avec celles menées par les Systèmes Financiers Déconcentrés (SFD) intervenant dans la même zone.

Les projets d'éducation, PAES et PUSE, tout en s'inscrivant dans la démarche de mise en œuvre de la réforme, n'ont pas eu d'échange d'expériences avec les structures menant des actions similaires.

En revanche les responsables de la gestion du projet PAPA se sont appliqués à mettre leurs pratiques en cohérence avec celles de la Banque Mondiale dont ils partagent la stratégie du «faire-faire». Des échanges et des concertations ont été menés entre les partenaires des projets PAPA et PAIS, et ceux du Projet d'Alphabétisation Priorité Femmes (PAPF) financé par la Banque Mondiale, avec lequel ils sont complémentaires.

## 4.2 Capacité de Livraison

Les modes de gestion ont déterminé pour une grande part les modalités et capacités de livraison des projets

### Les ressources canadiennes

Les qualifications techniques des ressources canadiennes ont été perçues de manière très diverse selon les programmes ; cette perception variable met en évidence l'importance des qualités humaines de l'encadrement et de sa capacité à collaborer avec les équipes sénégalaises. Le montage institutionnel des programmes joue également un rôle important, suivant que l'on a affaire à un projet « classique » mené par une agence d'exécution canadienne, ou à un programme qui développe avec les partenaires sénégalais des approches thématiques.

Dans les programmes d'éducation, certaines équipes sont loin d'avoir fait l'unanimité et ont été qualifiées de très moyennes, accusées de se réfugier dans un excès de rigueur pour masquer les carences de leurs compétences techniques. D'autres équipes à l'inverse, ont été considérées comme très performantes, ouvertes et tout à fait aptes à améliorer les capacités des partenaires.

Les projets de croissance économique, CTL et le PFRK, ont pâti des changements successifs et fréquents des coopérants canadiens responsables des projets, en partie expliqués par une restructuration des services, au profit d'une centralisation plus forte. Les agents du projet affirment toutefois que leur formation a toujours été assurée

Les partenaires du programme de bonne gouvernance ont apprécié les compétences à la fois techniques, d'organisation et d'animation de la concertation des experts canadiens :

- pour exemple, les opérateurs chargés des études sur la fiscalité locale ont mis l'accent sur l'esprit coopératif des experts qui ont accompagné les acteurs plutôt que de se substituer à eux.

### **Mobilisation des ressources locales**

On constate là aussi une différence dans les approches et méthodes

Les programmes en éducation ont utilisé les ressources humaines sénégalaises avec des niveaux de compétences techniques très variés et hétérogènes. Et bien que les conclusions des travaux estiment que toutes les ressources se sont globalement acquittées de leurs missions, elles ont mis l'accent sur l'absence de transparence dans les modalités de recrutement, la publicité de l'appel à candidature n'ayant pas été utilisée ou ayant été diffusée de manière très restreinte. Cette absence de règles s'est avérée plus marquante au niveau du recrutement des opérateurs dont certains ne signent même pas de contrat.

La stratégie du « faire faire » mise en œuvre par le PAPA, de son côté, a permis de développer très fortement les capacités techniques et intellectuelles des partenaires sénégalais ;

En matière de bonne gouvernance, tous les acteurs et partenaires des projets estiment que la coopération canadienne a fait le pari de valoriser l'expertise sénégalaise, en assurant son apprentissage si nécessaire ou en renforçant sa formation.

- près de 80% du budget de l'étude sur la réforme fiscale a été dépensé localement grâce aux nombreux contrats passés avec les bureaux d'études de la place, recruté suivant les procédures d'appel à candidature, sous l'autorité du comité de pilotage collégial.

### **Éléments interculturels**

Dans les programmes d'éducation qui ont prise directe avec le milieu, la capacité de livraison des projets a été bien souvent en butte avec la maîtrise des éléments interculturels. Les divergences, psychologiques, morales et sociales ont toujours constitué des obstacles de taille dans le fonctionnement d'un partenariat bien compris des deux parties.

L'analyse des systèmes de fonctionnement des milieux d'implantation des projets a été partout insuffisante, voire inexistante.

### **Insertion dans le cadre institutionnel sénégalais**

Les programmes sectoriels de l'éducation se sont bien insérés au cadre administratif sénégalais, en responsabilisant les services déconcentrés. Il n'en est pas de même pour les structures décentralisées. Malgré les compétences que la loi 96-06 leur attribuent dans le domaine de l'éducation et de l'alphabétisation. Les collectivités locales n'ont été que très marginalement associées aux projets. Le fait que les lois aient été votées après la conception ou le démarrage des projets n'aurait pas dû empêcher les réajustements nécessaires.

Les projets de bonne gouvernance ont en revanche fortement recherché l'insertion dans le cadre institutionnel sénégalais, pour une durabilité des actions :

- le meilleur exemple de cet appui est le soutien à la CAEL, qui doit devenir une structure technique institutionnalisée, donc reconnue, enlevant tous les doutes quant à la légitimité des appuis dispensés et des cadres en poste qui les organisent. Et la coopération canadienne confirme par là son appui à une structure pérenne, non soumise aux changements légitimes de la vie politique.