

EUROPEAN COMMISSION (SCR F5)

**EXTERNAL EVALUATION OF COMMUNITY AID
CONCERNING
POSITIVE ACTIONS
IN THE FIELD OF HUMAN RIGHTS AND DEMOCRACY
IN THE ACP COUNTRIES, 1995-2000**

Phase 2 Mission Report: Senegal

The conclusions contained in this report are those of the authors, and do not necessarily reflect the views of the European Commission.

26 June 2000

Franklin Advisory Services, Channel Research Ltd, SEPIA

Table des matières

Introduction	p 4
I. Une stratégie d'intervention centrée sur l'appui au processus de décentralisation	p 5
II. Pertinence, efficience, efficacité, et impact du projet CAD	p 9
III. Conclusions et recommandations	p 12
IV. Annexe : personnes rencontrées	p 15

PREFACE

In 1991 the European Commission included a very political form of aid in its external relations: support to human rights and democracy in African, Caribbean and Pacific countries (known as the ACP countries). Rather than making development aid conditional on minimum conditions being met in human rights and democracy, it launched activities to promote respect for these. This it has called « Positive Measures ».

In January 2000 the Commission requested an independent evaluation of these positive measures undertaken in the period 1995-2000. The evaluation was carried out in a three phase approach (headquarters, visits to countries, synthesis) over a six month period by a team of three consultants assisted by 12 experts at different stages of the evaluation. The consultants carried out a review of documentation, project observation and extensive interviews with partners and beneficiaries. The purpose was to assess the performance and future options for the Commission's work in this field.

The evaluation produced the following outputs:

- Phase 1: headquarters Desk Study Report
- Phase 2: Mission Reports for Ethiopia, Malawi, Nigeria, Rwanda, Senegal, Tanzania and the Democratic Republic of Congo, and a Case Study Report on Haiti.
- Phase 2 internal evaluation workshop of the Commission, with supporting documentation
- Phase 3: Synthesis Study

The present is the mission report on the human rights and democracy measures funded by the Commission under budget line B7-7020 in Ethiopia. It was written by Dr Pierre Weiss and Miss Florence Burban, with help from Mr Emery Brusset. It defines performance using five criteria: coherence of the programme *vis à vis* other aid programmes, relevance in relation to country needs, effectiveness (ability to match actual results with intended ones), efficiency (achieving maximum results with given means), and positive or negative impact (wider changes taking place as a result of the project). The assessment has focused on the Positive Measures as a Commission instrument, rather than on the individual projects.

INTRODUCTION

1- Le présent rapport fait suite à la mission effectuée au Sénégal du 8 au 14 avril 2000 afin de procéder à une étude sur place des quatre projets financés depuis 1995 par la Commission Européenne dans ce pays au titre de la ligne budgétaire B7-7020 :

- **SE/EL/18/96** : soutien à l'organisation des élections municipales, régionales et rurales de 1996 (montant de la subvention : 115.500 Euro)
- **SE/ ED/125/96** : appui à la politique sénégalaise de décentralisation (montant de la subvention : 295.815 Euro)
- **SE/ED/DEC/142/97** : cellule d'appui à la décentralisation (montant de la subvention : 250.000 Euro)
- **SE/PS/96/97** : semaine internationale des droits de l'homme (montant de la subvention : 101.720 Euro).

2- Ces quatre projets résument l'action depuis 1995 de la Commission Européenne au Sénégal en matière de promotion des droits de l'homme, de l'Etat de droit, de la bonne gestion des affaires publiques et de la démocratie. A l'exception d'un programme de micro-réalisations qui a évolué vers le PSIDEL (Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local, cf. infra § 18), aucune autre activité relevant de ces domaines n'a été entreprise au titre du FED. A cet égard , le lancement prévu courant 2000 du projet PAR (Programme d'Appui aux Régions), financé dans le cadre du 8^{ème} FED, constituera une novation. Le premier constat à effectuer a donc trait au caractère relativement marginal de l'intervention communautaire dans le domaine des droits de l'homme et de la démocratisation : en quatre ans, si l'on ne tient pas compte du programme micro réalisation, ont été mobilisés à ce titre environ 750.000A, alors que les engagements communautaires annuels au Sénégal se situent entre 45 et 50 millions Euro ! On relèvera cependant le triplement des fonds alloués au Sénégal sur cette ligne budgétaire par rapport à la période de référence précédente (1991-1994) : la Commission avait alors financé en 1993 l'impression de bulletins électoraux (200.000 Euro) ainsi que l'organisation d'un Atelier organisé par le CODESRIA sur le thème « Héritages historiques et processus démocratiques en Afrique » (26.500 Euro, cf. le projet SE/CONF/250/94).

3- La situation politique inédite que connaît ce pays depuis les élections présidentielles de 2000 – à savoir la première alternance au sommet de l'Etat depuis l'indépendance- devrait se traduire par des mesures de soutien et d'accompagnement de la Commission Européenne à la consolidation de l'Etat de droit (renforcement de la sécurité juridique et judiciaire notamment) et à la bonne gestion des affaires publiques (renforcement par exemple des institutions telles que la Cour des Comptes, dont l'autonomie vis à vis de la Cour Suprême est récente).

-I- UNE STRATEGIE D'INTERVENTION CENTREE SUR L'APPUI AU PROCESSUS DE DECENTRALISATION :

4- Les quatre projets financés sur la ligne budgétaire B7-7020 ont trait au soutien des processus électoraux , à la promotion et à la sensibilisation aux droits de la personne humaine et au renforcement de l'Etat de droit. De manière plus précise, le financement accordé aux projets SE/EL/18/96, SE/ED/125/96 et SE/ED/DEC/142/97

s'inscrit dans une même logique d'appui au processus de décentralisation tandis que le soutien apporté au projet SE/PS/96/97 apparaît purement circonstanciel.

5- Le **projet SE/PS/96/97** a permis à la Commission Européenne d'apporter un soutien ponctuel à l'Organisation Nationale des Droits de l'Homme (ONDH) du Sénégal, une ONG affiliée à la Fédération Internationale des Droits de l'Homme (FIDH), dont la qualité des travaux n'est plus à démontrer (cf. le rapport annuel de la FIDH sur la situation des droits de l'homme en Afrique ou encore son rapport sur le génocide du Rwanda élaboré conjointement avec l'organisation Human Rights Watch). La subvention communautaire a permis à l'ONDH d'organiser une « semaine internationale des droits de l'Homme » dont les travaux ont pris la forme de cinq ateliers thématiques consacrés respectivement aux politiques et stratégies des institutions internationales, aux politiques et stratégies des firmes multinationales, à la conditionnalité de l'aide au développement et la « corruption et au détournement de l'aide au développement » ainsi qu'à la « justiciabilité des droits économiques, sociaux et culturels ». Sans méconnaître l'importance des questions débattues lors de cette réunion de l'ONDH, on constatera que le soutien communautaire à cette activité a été isolé et ne s'inscrivait pas dans une stratégie globale de promotion des droits de la personne humaine. On aurait pu ainsi envisager de confier à l'ONDH une mission de sensibilisation des populations sénégalaises aux « nouveaux droits » (liés en particulier à la participation populaire) engendrés par le processus de décentralisation, et ainsi conférer aux projets financés sur la ligne budgétaire B7-7020 une cohérence d'ensemble. En résumé, au regard de l'intervention marginale jusqu'à présent de la Commission Européenne au Sénégal dans le domaine des droits de la personne humaine et de la démocratisation, l'appui apporté au projet SE/PS/96/97 aurait pu être mieux centré sur les besoins nationaux en la matière et donc plus pertinent. En termes d'efficacité, d'efficience et de durabilité, ce genre de projet isolé, qui ne se situe pas dans le cadre d'une véritable stratégie (aux côtés d'autres mesures positives relevant d'une même catégorie de projets), n'offre en général que des résultats limités, qui épuisent vite leurs effets.

6- Le **projet SE/EL/18/96** répondait à une requête présentée le 12 janvier 1996 par le Ministre de l'Intérieur en vue d'apporter un appui à l'organisation des scrutins de novembre, qui ont permis d'élire pour la première fois des conseillers régionaux (dans les dix régions du Sénégal) et de renouveler les conseillers municipaux (48 communes) et les conseillers ruraux (320 communautés rurales). Le montant de l'engagement communautaire – 115.500 Euro- était relativement faible comparé au « coût » global du scrutin – 12, 35 millions Euro (dont 1,6 million prévu pour la révision exceptionnelle des listes électorales). Concrètement, le soutien communautaire a été axé sur la sensibilisation des électeurs grâce à une campagne d'éducation civique dans les médias (diffusion de « spots » et de messages radio dans les langues nationales) et à la confection de supports didactiques et pédagogiques (plaquettes, édition du Code électoral, etc..). Le projet SE/EL/18/96 s'inscrivait de façon cohérente dans la démarche commune des bailleurs de fonds (la France, le Canada, les Pays Bas et l'Allemagne ont apporté pour leur part un soutien de 800.000 Euro à l'organisation du scrutin) en vue d'accompagner dès son lancement le processus de décentralisation. Bien préparé par une mission d'évaluation d'un expert, le projet était en parfaite conformité avec les objectifs assignés à l'intervention communautaire dans le domaine des droits de la personne humaine et de la démocratisation. Lors de l'examen de la requête sénégalaise par le Groupe DDH

(Démocratisation et Droits de l'Homme) de la DG VIII, il avait été clairement affirmé que « La ligne B7-7020 pourrait, en concertation avec le gouvernement du Sénégal, fournir le soutien initial à la définition d'un projet à moyen terme pour la mise en place du processus de décentralisation ». Au-delà de l'appui bien ciblé (parce que portant sur l'éducation civique) à un processus électoral, le projet SE/EL/18/96 présentait donc l'avantage de s'insérer dans une logique cohérente et coordonnée avec les autres bailleurs de fonds de promotion de la décentralisation. Au regard des critères de performance (impact de l'action, efficacité et cohérence de l'intervention communautaire, efficacité des moyens utilisés, etc..) utilisés par l'évaluation, ce projet s'est ainsi avéré satisfaisant et pertinent.

7- Le présent rapport est centré sur les projets SE/ED/125/96 et SE/ED/DEC/142/97, toujours en cours d'exécution et dont les objectifs et les dotations financières ont été rapprochés. Ces deux projets constituaient à l'origine une réponse communautaire adaptée tant sur le plan conceptuel que financier à l'ampleur des enjeux de la décentralisation au Sénégal. Les six lois du 22 mars 1996, rappelons-le, ont organisé le territoire national en 390 collectivités territoriales décentralisées – 10 régions, 60 communes et 320 communautés rurales – qui détiennent désormais des compétences partagées avec le pouvoir central dans neuf domaines de compétence : planification, aménagement du territoire, urbanisme et habitat, gestion du domaine public, environnement et gestion des ressources naturelles, éducation, culture, santé et action sociale ainsi que jeunesse, sports et loisirs.

8- Le premier projet (**SE/ED/125/96**), signé le 22 octobre 1996 avec le Ministère de l'Intérieur, accordait une subvention de 295.815 Euro en « Appui à la politique sénégalaise de décentralisation » ce soutien, selon les termes de référence du contrat, devant s'analyser en deux actions essentielles :

- La mise en œuvre d'un plan de communication d'un montant de 135.900 Euro, afin de sensibiliser les populations sur les stratégies, les lois et le potentiel de la régionalisation et de la décentralisation ;
- La formation des élus (conseillers régionaux, municipaux et ruraux) ainsi que des agents des collectivités locales, financée à hauteur de 138.990 Euro ;

De manière plus marginale (financement : 20.925 Euro), était également prévu :

- L'élaboration d'organigrammes types en vue de promouvoir un meilleur accès des populations aux services publics décentralisés ;
- La réalisation de plans d'investissement communaux en vue d'améliorer les conditions de vie des populations.

Les mêmes termes de référence du contrat précisent que les résultats attendus de ce projet consistaient en « la décentralisation des pouvoirs de décision et de gestion des ressources », « option politique majeure vers la démocratie à la base ».

9- Le projet **SE/ED/DEC/142/97**, signé également avec le Ministère de l'Intérieur du Sénégal le 8 janvier 1998, accordait une subvention de 250.000 Euro en vue de créer une « Cellule d'Appui à la Décentralisation »(CAD). Selon les termes de la lettre de mission annexée au contrat la CAD devait assumer diverses « tâches », en particulier : la réalisation d'un état des lieux de la réforme de la décentralisation ; l'élaboration d'un programme d'action global en concertation avec tous les acteurs institutionnels concernés ; « la préparation, la mise en place et l'animation du CNDCL (Conseil National de développement des Collectivités locales, qui regroupe, sous la présidence du Premier Ministre, les représentants des Ministères, des élus locaux ainsi que le

coordonnateur des partenaires au développement) autour de l'état des lieux et du programme d'action proposé » ; la réalisation u la coordination des études, réflexions et travaux prévus dans le programme d'action ; la conception et la mise en œuvre à l'intention des acteurs institutionnels et des populations d'une stratégie de communication sur la décentralisation ; l'appui à l'Etat sénégalais en matière de mobilisation des ressources ; le « suivi général de la réforme ». La lettre de mission précisait que ces tâches très ambitieuses – qui visaient en fait à faire de la CAD l'animateur du processus de décentralisation et le partenaire naturel des acteurs institutionnels nationaux (des communes aux services centraux de l'Etat) et internationaux - devaient être assumées par une « structure souple et réduite » de trois experts (un expert européen et deux nationaux) travaillant « sous la tutelle du Ministre de l'Intérieur assisté du Ministre Délégué chargé de la décentralisation » . Etait également prévue la mise en place d'un « Comité de suivi » (ultérieurement dénommé « Comité de pilotage »), chargé de valider les travaux de la CAD et composé des représentants de Ministères et de responsables d'associations d'élus.

-10- En mai 1998, à la suite de la mission d'un expert international, il sera recommandé l' « actualisation du programme d'appui à la décentralisation », c'est à dire « l'actualisation » de la lettre de mission figurant en annexe 1 du projet SE/ED/DEC/142/97 . L'idée centrale de ce document est de cumuler au profit de la CAD les reliquats des budgets des deux projets – dont le montant s'élevait alors à 262.500.000 FCFA ou 400.000 Euro environ- et de redéployer pour moitié ces ressources sur deux grands postes : assistance technique, personnel et fonctionnement ; études ,expertises et communication. Les crédits de 185 000 Euro prévus pour ce dernier poste devaient permettre à la CAD de mener à bien pendant un an cinq tâches principales :

- *La conception et la mise en place d'un dispositif de suivi de la décentralisation*, cette fonction de « monitoring » du processus de décentralisation au Sénégal dévolue à la CAD devant assurer notamment l'identification de « tous les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre » des différentes composantes de la réforme (transfert de compétence et exercice des pouvoirs, gestion des ressources humaines, programmation du développement, réorganisation de l'Etat central, etc..). Il est proposé que la CAD, étroitement reliée au Conseil National de Développement des Collectivités Locales (CNDCL), diffuse un rapport de suivi trimestriel à tous les acteurs du processus de décentralisation.
- *PL' appui à la mise en place des ARD* (Agences régionales de développement) tant sur le plan de la conception de ces organismes que de l'élaboration de leurs programmes et du suivi de leurs activités.
- *La préparation d'une stratégie de communication*, la CAD assurant le rôle d'un « levier du Ministère de l'Intérieur en vue de mobiliser plus et mieux les acteurs » de la décentralisation.
- *L'identification du programme d'appui à la décentralisation prévu au titre du 8^{ème} FED*
- En appui des quatre tâches précédentes, la mise en œuvre *d'activités d'études, de formation et de communication*

-11- C'est dans cette nouvelle perspective que sera initié en janvier 1999, pour une durée d'un an, le projet de mise en place de la Cellule d'Appui à la décentralisation (CAD). En avril 1999, est établi «un document de projet et devis programme » qui

fonde l'organisation et la mission de la CAD sur trois documents : les « termes de référence » du contrat B7-7020/SE/ED/125/96 ; la « lettre de mission » du contrat B7-7020/SE/ED/142/97 et le rapport précité de l'expert européen et intitulé « actualisation de la lettre de mission » de mai 1998.

II PERTINENCE, EFFICIENCE, EFFICACITE ET IMPACT DU PROJET « CAD »

-12- Entre octobre 1996 et janvier 1999, date de la « relance » du projet de la CAD, peu d'activités notables avaient été mises en œuvre au titre des deux projets relatifs à la décentralisation. On remarquera ainsi, s'agissant du contrat du 19 décembre 1997 (B7-7020/SE/ED/DEC/142/97) que la première tranche budgétaire (50% de la subvention, soit 122 650 Euro) a été versé dès mai 1998 mais que l'exécution du projet a été différée jusqu'à la fin janvier de l'année suivante, date de la prise de fonctions de l'expert européen, M. Giovanni Spaliviero, en qualité de coordonnateur du projet avec un contrat d'une durée de neuf mois. La « stagnation » financière du contrat B7-7020/SE/ED/125/96 est encore plus significative de ce « marasme » : entre octobre 1996, date de la signature du contrat et janvier 1999, moins d'un tiers de la subvention aura été utilisé !! En avril 1999, le coordonnateur du projet aura ainsi à sa disposition 209.987.815 FCFA (320.124 Euro) de ressources non engagées. Ce double constat situe bien le manque d'efficience qui dès leur phase initiale a caractérisé la mise en œuvre des deux projets considérés.

-13- La nomination du coordonnateur du projet intervenait dans des circonstances très favorables du point de vue de l'environnement international. Plus d'une dizaine de projets d'appui au processus de décentralisation avaient alors été lancés et autant d'autres étaient planifiés. La Banque Mondiale a ainsi initié le PAC (Programme d'Appui aux Communes), la Mission française de Coopération le PADDEL (Projet d'Appui à la Décentralisation et au développement local), l'USAID met en œuvre un projet intitulé « Gestion locale et développement démocratique », les Pays Bas ont mis en place un Fonds d'appui à la bonne gouvernance, la GTZ a lancé le PADEN (Projet d'Alphabétisation des élus et notables locaux), l'ACDI est également présente et assure également la fonction d'instance de coordination, etc.. L'Union Européenne, au delà des projets examinés dans la présente évaluation, contribue également au processus de décentralisation grâce à son programme de micro-réalisations doté de 6,3 milliards de FCFA (ou 9,6 millions Euro). Selon les estimations de l'ACDI, les projets d'appui au processus de décentralisation avaient mobilisé en février 1999 un volume global d'environ 126 millions Euro tandis que les projets en planification avoisinaient les 220 millions Euro.

-14- En dépit de ce contexte international très favorable, au retard pris depuis 1996 dans le lancement des projets d'appui à la décentralisation s'est malheureusement ajoutée la lenteur des initiatives entreprises par le coordonnateur du projet. Ce dernier n'a finalisé le document de projet et devis-programme en vue de sa soumission au Comité de Pilotage que le 21 avril 1999, soit un trimestre après sa prise de fonctions, alors même que ces documents constituaient un simple décalque du rapport déjà évoqué de l'expert international sur « l'actualisation des missions de la CAD » (mai

1998) !! Dans son rapport intermédiaire d'exécution du 30 août 1999, venant en appui d'une demande de mise à disposition de la seconde tranche de la subvention (30%) du contrat SE/ED/DEC/142/97, le coordonnateur dresse un bilan de six mois de fonctions, dont on ne peut que constater la relative « minceur » au regard des cinq grandes catégories d'activités assignées à la CAD par le document de projet et devis-programme d'avril 1999 : identification du programme d'appui à la régionalisation au titre du 8^{ème} FED, conception et mise en place d'un dispositif d'analyse et de suivi de la décentralisation, élaboration d'un cadre de réflexion et de concertation pour la promotion des Régions et l'installation des ARD, réalisation d'activités de communication et de formation et, enfin, activités d'études . Au delà de l'installation du « Comité de Pilotage » (composé notamment de représentants du Gouvernement ainsi que d'élus locaux et régionaux) en avril 1999, de l'adoption de quelques textes « organisationnels » (document de projet et devis programme) du lancement de la procédure de recrutement d'experts nationaux et de substantiels achats d'équipements (mobilier, ordinateurs, photocopieurs, appareils de climatisation et un véhicule 4X4 qui mobilisera à lui seul 23.000 Euro ! la mise en œuvre du projet ne s'était traduite que par deux activités « opérationnelles » : la tenue d'un séminaire régional de formation des formateurs (Tambacounda, 23-26 février 1999), d'un coût d'environ 37000 Euro, ainsi que l'organisation entre le 8 mars et le 24 avril 1999 de 12 séminaires, d'une durée de quatre jours chacun, organisés au niveau des arrondissements. En fait, la mission du coordinateur paraît très vite se concentrer sur un seul des objectifs assignés à la CAD : la préparation du « Programme d'appui aux régions » que l'on escompte initier dans le cadre du 8^{ème} FED. C'est ainsi que le recrutement des experts nationaux , qui est finalisé en juillet 1999, va être différé , M. Spaliviero, dans son rapport précité du 30 août 1999, précisant « que le Chef de Délégation a demandé de surseoir au recrutement des experts nationaux en attendant de mieux définir le rôle à assigner à la CAD dans le cadre du futur Programme d'Appui aux Régions ». Les études et consultations lancées par la CAD, à deux exceptions près – l'établissement d'un diagnostic sur la perception et l'implication des citoyens dans le processus de décentralisation et, en collaboration avec la Fondation Friedrich Ebert, la réalisation d'une cassette audio de présentation (en français et dans les langues nationales) des textes de loi sur la décentralisation- ont également été centrées sur la préparation de ce programme : organisation de trois consultations (sur les finances régionales et la viabilité financière des Agences Régionales de Développement, sur la viabilité du Comité technique des ARD ainsi que sur le cadre général du programme d'appui aux régions) et traduction du décret relatif aux ARD dans les six langues nationales.

-15- En définitive, au terme de son contrat, le coordonnateur du projet n'avait pas initié de système de suivi et d'évaluation de l'application de la réforme de décentralisation . Ses activités en vue d'établir un cadre de réflexion et de concertation dans la perspective du lancement des ARD étaient demeurées à un stade préliminaire :une réunion a bien été organisée avec les Présidents des régions et est demeurée sans suivi tandis qu'était lancée ,au titre de la préparation du 8^{ème} FED, une étude sur l'ARD, qui fut apparemment acceptée telle quelle, sans examen critique, ni débat...Les activités de communication et de formation déjà évoquées étaient prévues dès 1997-1998, avant l'entrée en fonctions du coordonnateur. Certaines d'entre elles – en particulier la publication en langues nationales des textes de lois de la décentralisation – n'avaient toujours pas abouti lors de la mission au Sénégal des auteurs du présent rapport. S'agissant enfin de la préparation du Programme d'Appui

aux Régions (PAR) au titre du 8^{ème} FED, la proposition de financement a été essentiellement le fruit des travaux d'experts extérieurs à la CAD, auxquels ont été confiés la réalisation de trois consultations, déjà évoquées. Le Bureau CABEX a réalisé une étude sur les finances régionales et la viabilité financière des Agences Régionales du Développement (ARD) ; le Bureau BCEP a traité de la viabilité du Comité technique des ARD et le Groupe de consultants Michèle GOBY a réalisé le Cadre général du Programme d'appui aux régions, y compris l'élaboration du Cadre Logique .La CAD a simplement géré l'organisation d'un séminaire de restitution de ces études (tenue à la Maison des Elus Locaux le 20 août 1999) sans que le coordonnateur ait d'ailleurs jugé utile de rédiger une synthèse écrite des travaux de cette réunion...En résumé, la majeure partie du programme d'activités contenu dans le document de projet et devis-programme d'avril 1999 n'a pas été mise en œuvre. A la décharge du coordonnateur du projet, il convient cependant de relever qu'il ne disposait au sein de la CAD d'aucun collaborateur. Au regard des critères et indicateurs de l'évaluation, il est clair qu'au delà de la pertinence « de principe » des projets de création de la CAD, qui s'inscrivaient en pleine conformité avec la politique nationale sénégalaise et avec la stratégie communautaire dans le domaine des droits de l'Homme et de la démocratie, l'efficacité de cette action s'est révélée extrêmement limitée, son efficacité médiocre, tant sur le plan des résultats attendus à court terme dans le cadre des projets – ces résultats sont presque dérisoires si on les rapporte à leurs objectifs immédiats - que de l'opportunité de faire de la CAD l'animateur de l'ensemble du processus de décentralisation. L'impact de l'action communautaire via ces deux projets a été minime (surtout si on le compare aux changements induits par le programme micro-réalisation, qui a débouché sur le PSIDEL (cf.§18). La durabilité aléatoire des projets SE/ED/125/96 et SE/ED/DEC/142/97 a en définitive été parfaitement perçue par la DCE au Sénégal.

-16- Depuis le 28 octobre 1999, date de l'expiration du contrat du coordonnateur du projet, la CAD demeure « entretenue » par un personnel de soutien dont la prise de service a coïncidé avec le départ de M. Spaliviero. M. Ousmane Doucouré, expert national en matière de programmation concertée du développement local, d'administration publique et de gestion des collectivités locales, fait office de coordonnateur par intérim ; il est assisté par une comptable secrétaire et un chauffeur. Lors de leur mission au Sénégal, les auteurs du présent rapport ont pu constater l'état de blocage quasi total des activités de la CAD. Le règlement de nouvelles tranches des fonds affectés aux deux contrats de la ligne B7-7020 se fait attendre, l'une des raisons invoquées pour justifier ce retard étant que les rapports financiers produits ne sont pas conformes à ceux des contrats, « reprenant les mêmes rubriques prévues au budget annexé au contrat ». Les crédits encore disponibles ont été affectés prioritairement au paiement des salaires du personnel ainsi qu'à l'achat d'équipements. Le quatrième rapport d'activité du projet (28 octobre 1999 – 27 janvier 2000) précise ainsi que « seule la commande de mobiliers destinés à la salle de conférence de la Direction des Collectivités Locales reste à être réalisée. Les climatiseurs déjà posés ont amélioré de manière considérable les conditions de travail dans ces lieux prévus en perspective pour abriter différentes rencontres entre la CAD et ses partenaires ». En contrepoint et malheureusement , les activités de recherche et d'étude ont été réduites à leur plus simple expression ; on attendait toujours en avril 2000 la finalisation de l'enquête sur la perception du processus de décentralisation par les citoyens ainsi que la publication de l'édition dans six langues nationales des lois sur la décentralisation. Quant au « programme de travail » de la CAD, le rapport d'activité précité retenait « trois

grandes orientations », dont aucune ne s'est encore véritablement concrétisée : une « concertation au niveau national avec les présidents de conseil régional », la mise en place d'un « dispositif de communication et d'information » ainsi que « la restitution des orientations du PAR au niveau régional ». Comme on le voit, le coordonnateur de la CAD, puis son successeur de fait ont semblé pratiquer une sorte de « fuite en avant » : faute d'avoir mis en œuvre le document de projet et devis-programme d'avril 1999, ils souhaiteraient s'insérer dans la mise en œuvre du Programme d'Appui aux Régions (PAR), un vœu qui manifestement ne suscite guère d'intérêt au sein de la Délégation de la CE, qui, semble-t-il, cherche plutôt une « voie de sortie » convenable vis à vis de deux projets dont l'échec est patent. En terme d'activités, de coût, de résultats, d'impact ou de synergie avec les autres partenaires du développement, le bilan des deux projets d'appui au processus de la décentralisation financés sur la ligne B7-7020 apparaît nul.

III CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

-17- A deux reprises, en 1997 et en 1999, la Commission Européenne a laissé passer l'occasion de s'imposer comme l'un des partenaires-clés du Sénégal dans le domaine de l'appui au processus de décentralisation, un domaine dans lequel elle avait à juste titre choisi de concentrer son action au titre des projets financés sur la ligne budgétaire B7-7020. La raison principale de cet échec ne réside pas dans le manque de pertinence de la stratégie communautaire bien au contraire ; le projet de création de la CAD, au delà de son approche globale et d'une qualité intellectuelle incontestable, offrait l'opportunité de placer la CAD au cœur du dispositif stratégique institutionnel des autorités sénégalaises en vue de mettre en place la réforme de décentralisation. Les raisons de l'échec résident bien plutôt dans l'action limitée de l'expert chargé de piloter concrètement cette entreprise. Il convient également de relever d'une part que la DCE a sans doute trop laissé « traîner en longueur » le démarrage des deux projets relevant de la ligne B7-7020, dont le premier contrat a été signé il y a plus de quatre ans et demi !! A partir de la mi-1999, la DCE a, semble-t-il, plus ou moins laissé « filer » vers un « naufrage » annoncé le projet CAD, pour se concentrer sur la préparation, au titre du 8^{ème} FED, du PAR. La lenteur de réaction des autorités sénégalaises, leurs atermoiements, qui ont été évoqués par la plupart de nos interlocuteurs au sein de la communauté des donateurs ne suffisent pas d'autre part à expliquer la faiblesse quantitative et qualitative du bilan du projet CAD.

-18- Actuellement, la Commission Européenne, se trouve de nouveau à un carrefour stratégique avec un projet CAD « à bout de souffle » et dont l'impact potentiel futur semble des plus limités dans un environnement institutionnel au sein duquel les acteurs institutionnels locaux et internationaux ont désormais trouvé leur place, et un Programme d'Appui aux Régions (PAR) qui offre l'opportunité de pouvoir se placer, avec des moyens financiers conséquents (10 millions Euro pour une durée de quatre ans) sur un « créneau » demeuré libre et dont la récente alternance politique au sommet de l'Etat sénégalais renforcé l'importance en raison de l'intention prêtée au nouveau pouvoir de procéder à des réformes à ce niveau institutionnel de la décentralisation. L'objectif primordial du PAR se déclinera sur quatre plans : la consolidation des capacités de la région dans divers domaines : bonne gestion des affaires publiques, planification et promotion économique, formation et communication ; la promotion des ARD comme outil technique et espace de concertation ; la mise en place d'un cadre régional d'intégration des appuis divers et

multiformes qui interviennent au niveau du développement local ; enfin, la consolidation des capacités du pouvoir central à conduire et coordonner la réforme : le PAR offrira par exemple un appui technique aux services déconcentrés de l'Etat appelés à collaborer avec les ARD. Le PAR prévoit un volet « Appui aux régions », composé de sous-programmes régionaux qui absorberont les _ des ressources du PAR ainsi qu'un volet d'appui aux principaux services impliqués dans l'application de la réforme de décentralisation (cf. partie 3.4. « Activités » de la proposition de financement du PAR, novembre 1999). Il convient d'ajouter que le PAR viendra en complément d'une autre initiative communautaire axée quant à elle sur le développement local, le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local (PSIDEL). Ce programme, qui bénéficie d'un financement de douze millions Euro, se situe dans la prolongation du programme micro réalisation déjà cité tout en étant complété par la création d'un Fonds de Développement Local destiné au financement des opérations prévues dans les Plans locaux des communautés rurales de cinq régions du Sénégal. La mise en œuvre du PSIDEL donnera lieu en particulier à une coopération avec le ADDEL, programme similaire mis en œuvre par l'Agence Française de Développement dans deux régions du Sénégal. Les auteurs du présent rapport estiment que le PAR, qui avec le PSIDEL s'inscrit dans une stratégie cohérente d'appui communautaire à la décentralisation, constitue, de par ses objectifs spécifiques, les résultats attendus et les moyens utilisés, un projet propre à conférer impact, efficacité, efficience à l'action communautaire.

-19- Dans ce nouveau contexte de lancement , dans le cadre du FED, du PAR et du PSIDEL, qui traduiront une présence forte de l'U.E. à chaque niveau de la décentralisation et dont la composante opérationnelle, heureusement très présente, va offrir diverses opportunités de coopération avec les acteurs nationaux et la communauté des donateurs, le rôle de la CAD nous semble malaisé à définir et pourrait se réduire à celui de mécanisme logistique du volet « appui aux services centraux » du PAR. On pourrait également opter pour la fin pure et simple d'une expérience qui n'a pas été probante et dont la pertinence est aujourd'hui obsolète en raison de l'évolution depuis trois ans du processus de décentralisation au Sénégal. La pertinence de la mise en place de la CAD est sujette à interrogation : ne viendrait-elle pas inutilement se plaquer sur le « paysage » institutionnel de la décentralisation sénégalaise ? Il serait peut-être plus opportun pour la CE :

- a) d'accorder un soutien direct (en matière d'équipement) au Ministère chargé de l'aménagement du territoire et de la décentralisation ;
- b) de consacrer le reste des crédits encore disponibles des projets SE/ED/125/96 et SE/ED/DEC/142/97 pour financer des études complémentaires destinées à clarifier certains éléments du programme PAR qui pourraient compromettre l'efficacité et l'impact – cf. par exemple la nécessité de préciser le règlement financier des prestations techniques des ARD, les critères d'éligibilité des régions à la phase 2 du programme ou le bien fondé de l'instauration d'une « période probatoire » de 18 mois-
- c) de renforcer dans certains domaines couverts par le PAR la synergie entre la DCE et la Direction Générale du Développement de la CE.

-20- Il serait par ailleurs fondamental, pour éviter de renouveler les erreurs du projet CAD, d'établir de claires priorités dans la mise en œuvre des activités opérationnelles

du PAR , cela dans le cadre de l'établissement d'un plan d'activités précis et ordonné dans le temps.

21- Les auteurs du présent rapport souhaitent enfin souligner que la relève politique au Sénégal ainsi que l'extension des compétences du Ministère partenaire du projet CAD (qui est désormais responsable de l'aménagement du territoire et de la décentralisation) constituent autant d'opportunités à saisir pour remettre « à plat » et procéder à la nécessaire refonte des projets financés sur la ligne budgétaire B7-7020.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE DE LA MISSION

- Richard YOUNG, Conseiller Economique, DCE en République du Sénégal.
- Andrea NICOLAJ, Conseiller, DCE en République du Sénégal.
- Biram Owens NDIAYE, Conseiller (associé) en Décentralisation, Bureau d'Appui à la Coopération Canadienne.
- Philippe RUTTEN , Ministère de l'Intérieur, Projet PADDEL, Coopération sénégal-française.
- Ousmane DOUCOURE , Expert national de la CAD.
- Pape Maïssa DIOP, Ministère de l'Economie et des Finances, chargé de la Coopération avec l'Union Européenne.
- Malao NDIAYE, Ministère de l'Economie et des Finances , chargé de projet à la Direction de la Coopération Economique et Financière.
- Mamadou DIOUF, Ministère chargé de la Décentralisation, Directeur de la Direction des Collectivités Locales (DCL).