



MANUEL POUR LE RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE ET DE LA PARTICIPATION DES ANE DANS LA COOPERATION AU DEVELOPPEMENT UE - SENEGAL



Manuel pour le renforcement de la gouvernance et de la participation des ANE dans la Coopération au Développement UE-Sénégal



PREFACE



*Moussa Ba et René Madrid
Responsables UGP-ANE*

L'évolution récente de la politique de développement de l'UE, et en particulier l'importance conférée au lien existant entre celle-ci et l'élargissement du partenariat ainsi que les principes démocratiques et l'Etat de droit, fait de l'appui institutionnel et du renforcement des capacités l'un des principaux piliers du développement. La bonne gestion des affaires publiques dans sa dimension institutionnelle et la promotion d'un développement participatif et élargi aux Acteurs non Etatiques (ANE) qui garantissent l'appropriation de son développement se présentent ainsi comme les clefs de voûte de l'appui aux processus de renforcement institutionnel et de bonne gouvernance appuyés par l'UE dans les pays ACP. Ces nouvelles orientations, ainsi que le processus de réforme entamé par l'UE et la nouvelle architecture de l'aide au développement, sont donc primordiales pour comprendre le contexte dans lequel s'insèrent les appuis à la gouvernance et aux ANE.

L'accord de Cotonou ainsi que sa révision en 2005 ont mis l'accent sur l'importance de la participation des ANE au processus de développement. Cet objectif est intimement lié à l'Article 2 de l'Accord de Cotonou qui définit la participation des acteurs comme l'un des principes fondamentaux de la coopération. Cette participation n'est plus limitée à la mise en œuvre de projets mais touche également les domaines de la formulation de la coopération ACP-UE ainsi que l'évaluation des résultats.

Ces dispositions couplées à l'attention apportée aux processus de gouvernance économique, sociale et judiciaire offrent des perspectives prometteuses pour une participation élargie des acteurs à la gestion des processus de développement.

La mise en œuvre d'une démarche orientée résolument vers le renforcement de la gouvernance ainsi que du renforcement de la participation des ANE ayant pour objectif final un meilleur impact de la coopération sur la réduction de la pauvreté ne se fera cependant pas sans heurt. Plusieurs obstacles restent d'envergure, ce qui nécessitera une recherche constante d'expérimentation de nouvelles solutions :

L'implication des acteurs constitue une nouveauté qui dérange des liens de pouvoirs bien établis.

L'implication des acteurs ne se décrète pas, elle doit se construire avec les différents acteurs en présence dans des contextes souvent conflictuels, marqués notamment par des liens d'exploitation entre les individus, de concurrence entre les ANE ainsi que par la résistance

politique des instances étatiques vis à vis des ANE. Les défis portent sur différents points : la connaissance du paysage des acteurs, avec un accent particulier sur les ANE et autres acteurs intervenant à différents niveaux ; la représentativité et la légitimité des acteurs, notamment les acteurs des régions ou des acteurs représentant des groupes vulnérables ; le partage de l'information entre tous ; la transparence du processus de sélection des projets ; la gestion conflictuelle ; le renforcement des capacités des différents types d'organisations et de bénéficiaires...

L'implication des acteurs suppose une mise en cohérence des politiques qui doit se construire dans le temps.

La pertinence des différents processus et dynamiques au niveau local ne peut être réalisée que si ceux-ci s'inscrivent dans un cadre général permettant d'éviter la duplication et le saupoudrage des actions. Cette exigence de pertinence touche tant la mise en cohérence des politiques de l'UE (Commission et Etats membres) concernant les pays ACP (par exemple avec l'analyse des politiques de subventions agricoles sur les populations pauvres des pays ACP ou les discussions sur les APE), que l'harmonisation des divers instruments existants (aide budgétaire, approche projet ; programme thématiques), ainsi que sur la concertation entre la Commission et les autres partenaires techniques et financiers (dans le cadre de stratégies nationales de réduction de la pauvreté). Le défi consiste à traduire de manière opérationnelle des considérations que tout le monde met en avant, comme les 3 C (Cohérence, coordination, complémentarité).

La prise en compte de la gouvernance et renforcement des ANE dans la coopération nécessite une adaptation des procédures actuelles.

Si tout le monde s'accorde à souligner l'importance de la bonne gouvernance et de la participation des acteurs dans l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté, les chemins pour y arriver sont loin d'être clairs et souvent semés d'embûches. Ces défis portent sur les implications d'une telle démarche en terme de critères de qualité de projet (comment apprécier la qualité de processus de mise en réseau ou d'activités de renforcement de capacités mises en place dans les projets ?), sur le renforcement d'une gestion programmatique, tant au niveau du dialogue politique (orientation stratégique et dialogue quadri-partite entre Etat, DUE, ANE et collectivités locales sur les stratégies sectorielles) qu'au niveau de la mise en œuvre et la gestion de programmes (comment intégrer les différents types d'organisation - plateforme des ANE, réseaux, fédération, organisation - au niveau national, régional et local dans ce processus), sur la gestion décentralisée des programmes (quels sont les effets des conditions et procédures de sélection des projets sur la participation des organisations les plus faibles et les populations vulnérables), et sur l'élaboration des critères de performances de la coopération des pays partenaire (comment mettre en place un système de suivi d'impact des appuis sectoriels et budgétaire au niveau de la réduction de la pauvreté et de renforcement des ANE et de la gouvernance). Les implications de l'utilisation des appels à proposition comme outil principal de participation des ANE doivent par exemple être étudiés afin d'en apprécier les forces mais également les faiblesses de manière à optimiser cet instrument dans le futur et éventuellement développer d'autres instruments plus aptes à soutenir des processus de renforcement de capacités et de structuration des ANE.

¹ Ce programme a été mis en œuvre par Particip GmbH en consortium avec AFC international.

C'est pour relever ces défis et permettre une première capitalisation des expériences menées dans le cadre du PAPNBG-composante ANE¹ que Manuel pour le renforcement de la gouvernance et de la participation des ANE dans la Coopération au Développement UE-Sénégal a été réalisé.

Il est le produit de la réflexion menée par l'UGP-ANE dans la mise en œuvre du programme et se base également sur les longues années d'expérience de leurs auteurs.

Ce manuel est constitué de plusieurs types de fiches (fiche conceptuelle ; fiche opérationnelle ; et fiche de cas) qui sont réparties selon différents thèmes. La structure détaillée du manuel est présentée dans le tableau ci-après.

Il est nécessaire d'avoir en tête qu'il ne s'agit pas d'un «produit fini». Il est en effet prévu de compléter ce manuel «en cascade», en intégrant ultérieurement des fiches répondant aux majeures interrogations des acteurs. Ce travail se fera sous la responsabilité de la Plateforme des ANE au Sénégal, avec l'appui de Particip.

Nous profitons de la publication de ce manuel pour remercier ceux qui ont contribué à la réflexion ainsi qu'à la finalisation des fiches, avec en particulier Jocelyne Veyret, Sidibe Mintou, Ndèye Astou Sy, Katharina Madrid, Alfred Ndiaye, Seydou Nourou Sall, Jean Pierre Perrier, Julien Gallardo et Claudius Leinberger.

Cet outil sera transféré à la plate-forme des ANE au Sénégal, afin d'en assurer une forte dissémination ainsi qu'une actualisation régulière.

En espérant que ce manuel permettra de renforcer les capacités des ANE dans l'appui à la gouvernance et l'atteinte des objectifs de réduction de la pauvreté, nous vous souhaitons une lecture engagée, critique et créatrice. ■

Manuel pour le renforcement de la gouvernance et de la participation des ANE dans la Coopération au Développement UE-Sénégal



■ Groupe-cible

Les acteurs de développement au Sénégal dont

- les responsables de l'Ordonnateur National du FED ;
- les responsables de la Délégation de l'Union Européenne ;
- les responsables des ANE du Sénégal ;
- les responsables et personnel des projets financés par le FED ;
- les responsables partenaires des Ministères techniques ;
- les autres responsables d'institutions oeuvrant dans le développement.

■ Auteurs du manuel

Sidibe Mintou, Jocelyne Veyret, Ndèye Astou Sy, Katharina Madrid, Alfred Ndiaye, Seydou Nourou Sall, Jean Pierre Perrier, Julien Gallardo, Claudius Leinberger, Moussa Ba et René Madrid.

■ Méthodes

- Classeur modulaire à compléter au fur et à mesure de la sortie de nouvelles fiches.
- Trois (3) types de fiche :
 - **fiche conceptuelle**, c'est à dire le pourquoi ;
 - **fiche opérationnelle**, c'est à dire le comment ;
 - **fiche d'expérience** sur certains projets financés dans le cadre du PAPNBG. Un accent a cependant été mis au niveau des fiches conceptuelles sur la réalité du thème au niveau du Sénégal, ce qui a amené à parfois avoir un certain nombre d'éléments opérationnels dans ces fiches.
- Structuration des fiches selon les différentes phases du cycle de projet.

■ Objectifs du manuel

A la lecture de ces fiches, les acteurs :

- connaissent les concepts de gouvernance, de participation des ANE et de renforcement des capacités et de réduction de la pauvreté ;
- sont conscients des défis rencontrés pour atteindre les objectifs de renforcement de la gouvernance et de la participation des ANE ;
- ont des notions de base sur les éléments clés du cycle de projet «classique» ;
- disposent des informations leurs permettant d'améliorer l'intégration de la gouvernance, de la participation des ANE et de la réduction de la pauvreté dans la gestion des projets et programmes et de s'engager dans un processus de capitalisation des expériences dans ces domaines.

Manuel pour le renforcement de la gouvernance et de la participation des ANE dans la Coopération au Développement UE-Sénégal

MODE D'EMPLOI



En fonction de la situation personnelle du lecteur, il existe plusieurs portes d'entrées pour ce manuel :

- la porte d'entrée par questionnement (**voir tableau ci-dessous**). Il s'agit d'obtenir une information qui réponde au plus vite à une attente ou un questionnement du lecteur;
- la porte d'entrée «**liste des fiches**» (voir liste des fiches). Il s'agit de parcourir les thèmes mentionnés dans les différentes fiches et de surfer en fonction d'un intérêt particulier ;
- la porte d'entrée «**mots clé**». Il s'agit de faire une recherche par mots-clés dans le document pour voir les différentes fiches se rapportant au mot clé mentionné ;

Le tableau ci-dessous présente la porte d'entrée par questionnement :

Problèmes rencontrés / questionnement	Pistes d'utilisation possibles du manuel
Je ne comprends pas bien les concepts de participation des ANE ou de gouvernance	Chercher les informations dans les fiches A1.01 et A5.01 Lire des documents cités en référence
Je cherche des informations sur la participation des ANE dans la coopération au développement	Chercher les informations dans les fiches du volet A - Axe 2 Lire des documents cités en référence Lire dans les fiches du volet D , les fiches relatives aux différentes phases du cycle de projet
Je cherche des informations sur les différentes démarches dans la coopération au développement	Chercher les informations dans les fiches du volet A - Axe 3 Lire des documents cités en référence Lire dans les fiches du volet D , les fiches relatives aux différentes phases du cycle de projet
Je cherche des informations sur le rôle des ANE et le renforcement de capacités	Chercher les informations dans les fiches du volet A - Axe 4 Lire des documents cités en référence Lire dans les fiches du volet D , les fiches relatives aux différentes phases du cycle de projet Lire des exemples concrets de fiches de capitalisation (fiche de type E)
Je cherche des informations sur la gouvernance au Sénégal	Chercher les informations dans les fiches du volet A - Axe 6 Lire des documents cités en référence
Je cherche des informations sur la promotion des droits humains	Chercher les informations dans les fiches du volet B Lire des documents cités en référence Lire des exemples concrets de fiches de capitalisation (fiche de type E)
Je cherche des informations sur l'appui aux collectivités locales et au renforcement de la démocratie participative	Chercher les informations dans les fiches de du volet C Lire des documents cités en référence Lire des exemples concrets de fiches de capitalisation (fiche de type E)

Problèmes rencontrés / questionnement

Je dois rapidement voir si la gouvernance et le renforcement des ANE sont prises en compte dans un document ou dans un projet (lors d'un entretien)

Je ne sais pas comment renforcer la gouvernance et la participation des ANE dans la phase d'identification

Je dois élaborer des termes de référence pour une étude de pré-faisabilité (étude d'identification)

Je ne sais pas comment renforcer la gouvernance et la participation des ANE dans la phase d'instruction

Je dois élaborer des termes de référence pour une étude de faisabilité

Je cherche des informations sur l'appui aux collectivités locales et au renforcement de la démocratie participative

Je dois apprécier la qualité d'un rapport de faisabilité ou d'un projet de proposition de financement

Je ne sais pas comment renforcer la gouvernance et la participation des ANE dans la phase de mise en oeuvre

Pistes d'utilisation possibles du manuel

Lire les fiches **A3.01** et **D3.02**
Si vous avez plus de temps, lire la fiche **D5.02**

Chercher les informations dans les fiches de **type D2**
Lire des documents cités en référence
Lire la fiche **A3.01** pour le cadre général de qualité

Lire la fiche **D2.02**
Lire la fiche **D2.01**
Elaborer les TdR en intégrant les différents aspects de ces deux fiches
Si vous avez le temps, lire les fiches **A3.01** et **D5.02** et voir si il est pertinent de rajouter un des aspects mentionnés

Chercher les informations dans les fiches de **type D3**
Lire des documents cités en référence
Lire la fiche **A3.01** pour le cadre général de qualité

Chercher les informations dans les fiches du **volet B**
Lire des documents cités en référence
Lire des exemples concrets de fiches de capitalisation (**fiche de type E**)

Lire la fiche **D3-02**
Lire la fiche **D3-01**
Elaborer les TdR en intégrant les différents aspects de ces deux fiches. Attention, à ce stade, il s'agira d'intégrer ces éléments dans les TdR, donc de bien demander aux consultants de collecter des informations sur ces aspects et non pas de savoir si cette information a été collectée.
Si vous avez le temps, lire les fiches **A3.01** et **D5.02** et voir si il est pertinent de rajouter un des aspects mentionnés

Lire la fiche **D3-02**
Lire la fiche **D3-01**
Lire le document de projet en intégrant les différents aspects de ces deux fiches. Ici, il s'agit de contrôler si l'information est effectivement disponible dans les documents de projet.
Si vous avez le temps, lire les fiches **A3.01** et **D5.02** et voir si il est pertinent de rajouter un des aspects mentionnés

Chercher les informations dans les fiches de **type D4**
Lire des documents cités en référence

Problèmes rencontrés / questionnement

Je ne sais pas comment renforcer la gouvernance et la participation des ANE dans la phase d'évaluation

Je dois élaborer des termes de référence pour une étude d'évaluation

Je dois apprécier la qualité d'un rapport d'évaluation

Je veux trouver des informations sur un projet précis

Pistes d'utilisation possibles du manuel

Chercher les informations dans les fiches de **type D5**
Lire des documents cités en référence
Lire la fiche **A3.01** pour le cadre général de qualité

Lire la fiche **D5-02**
Lire la fiche **D6-01**
Elaborer les TdR en intégrant les différents aspects de ces deux fiches. Attention, à ce stade, il s'agira d'intégrer ces éléments dans les TdR, donc de bien demander aux consultants de collecter des informations sur ces aspects et non pas de savoir si cette information a été collectée.

Lire la fiche **D6-02**
Lire la fiche **D6-01**
Lire le document de projet en intégrant les différents aspects de ces deux fiches. Ici, il s'agit de contrôler si l'information est effectivement disponible dans les documents de projet.

Se rapporter à la fiche d'expérience sur le projet recherché dans le **volet E**.

Structure du manuel pour le renforcement de la gouvernance et de la participation des ANE dans la Coopération au Développement UE-Sénégal

N° Fiche	Type de fiche (Co, Op ou Exp)	Intitulé fiche	Liens avec d'autres fiches
Volet A			
Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale			
Axe 1			
Définitions			
A1.01	Co	La place et le rôle des ANE dans la coopération Union Européenne – Sénégal	A2.01; A2.03; A5.01; A6.02
Axe 2			
Renforcer la transversalité de l'intégration de la participation des ANE dans la coopération de la CE			
A2.01	Co	Les ANE et dialogue politique / Quel rôle ?	A1.01; A2.03
A2.02	Co	Les instruments de l'aide	A2.01; A2.05
A2.03	Co	Cotonou et la participation des acteurs : quels défis ?	A1.01; A2.04; A2.06; A2.07
A2.04	Co	Accord de Cotonou et élargissement des acteurs	A1.01; A2.03; A2.06; A2.07
A2.05	Co	Les défis de la nouvelle architecture de l'aide	A2.02; A2.05; A2.06; A2.07
A2.06	op	Premier bilan de l'UGP-ANE	A2.07; A3.01
A2.07	op	Capitalisation des programme d'appui aux ANE: Principaux résultats	A2.06; A3.01
Axe 3			
Appuyer l'harmonisation les démarches de réduction de la pauvreté dans la coopération des partenaires techniques et financiers			
A3.01	op	Pertinence, faisabilité et viabilité de programmes	A2.06; A2.07; D0.01
A3.02	Co	Comment renforcer l'approche projet dans la réduction de la pauvreté et le renforcement de la gouvernance?	A2.05; D1.01; D2.01
A3.03	Co	Comment renforcer l'appui budgétaire dans la réduction de la pauvreté et le renforcement de la gouvernance	A2.05; D1.01; D2.01
A3.04	Co	Comment renforcer l'approche sectorielle dans la réduction de la pauvreté et le renforcement de la gouvernance ?	A2.05; D1.01; D2.01
Axe 4			
Rôle des acteurs et renforcement des capacités / développement de compétences			
A4.01	op	Les confréries religieuses peuvent elles contribuer à la promotion de la bonne gouvernance au Sénégal ?	A4.08; A5.01
A4.02	op	Quel rôle pour une plateforme nationale des ANE ?	A2.01; A4.03; A4.05; A4.10
A4.03	op	Quelle démarche participative dans une mission d'appui/conseil co portée par l'UGP et ses Relais Techniques ?	A2.06; A4.10
A4.04	op	Comment développer des synergies entre ANE pour une meilleure prise en compte de l'objectif global du PAPNGB et l'efficacité des rés	A4.02; A4.05; A4.10; A6.02
A4.05	op	Le renforcement des capacités institutionnelles et de plaidoyer des ANE	A4.07; A4.08
A4.06	op	Comment l'appui des ANE au secteur privé peut contribuer à l'instauration d'un dialogue public-privé, dialogue sous tendant un dévelo	A4.10
A4.07	op	Comment renforcer les capacités des leaders des ANE en leadership et techniques de négociation ?	A2.06; A4.05
A4.08	op	Comment renforcer la bonne gouvernance interne des A.N.E. ?	A3.01; A4.10; A5.01
A4.09	op	Renforcement des capacités, réduction de la pauvreté et renforcement de la gouvernance	A2.06; A4.05; A4.07; A6.02; B1.02
A4.10	op	Réduction de la pauvreté, renforcement de la gouvernance et rôle des différents acteurs	A4.02; A4.05; A5.01; A6.02
Axe 5			
La bonne gouvernance et les ANE : Principes, axes prioritaires et enjeux			
A5.01	Co	La gouvernance : essai de définition	A1.01; A6.01; A6.02

Structure du manuel pour le renforcement de la gouvernance et de la participation des ANE dans la Coopération au Développement UE-Sénégal

N° Fiche	Type de fiche (Co, Op ou Exp)	Intitulé fiche	Liens avec d'autres fiches
Axe 6		Renforcer l'intégration de la gouvernance dans les stratégies nationales de développement	
A6.01	Co	La politique nationale de gouvernance au Sénégal	A5.01; B1.01
A6.02	Co	La situation de la gouvernance au Sénégal : bilan et perspectives	A5.01; A6.01
A6.03	Co	Sénégal : les enjeux de la migration clandestine vers l'Europe	A5.01; A5.02; E.09
VOLET B		Promotion des droits humains	
B1.01	Co	Qu'est ce que les Droits humains ?	B1.02; B1.03; B1.04; B1.05; B1.06; B1.07
B1.02	op	Quelle stratégie pour la réduction des inégalités sociales ?	B1.01; B1.03; B1.04; B1.05; B1.06; B1.07
B1.03	op	Pourquoi les Droits des Femmes?	B1.01; B1.02; B1.04; B1.05; B1.06; B1.07; E.07
B1.04	op	Comment l'implication des ANE contribue à la promotion et au respect des droits des personnes vivant avec le VIH ?	B1.01; B1.02; B1.03; B1.05; B1.06; B1.07
B1.05	op	L'approche genre pour tendre à l'égalité et l'équité Homme - Femme	B1.01; B1.02; B1.03; B1.04; B1.06; B1.07; E.07
B1.06	op	Quelles stratégies pour le respect des Droits de l'Enfant ?	B1.01; B1.02; B1.03; B1.04; B1.05; B1.07; E.11
B1.07	op	Quel rôle pour les ANE dans la Promotion et la Protection des Droits des handicapés?	B1.01; B1.02; B1.03; B1.04; B1.05; B1.06
VOLET C		Appui aux collectivités locales et renforcement de la démocratie participative locale	
C.01	op	Comment renforcer les capacités d'une organisation locale pour qu'elle participe au développement local ?	A4.09; A4.10; B1.02; E.01
C.02	op	Comment mettre en place une démarche de démocratie participative locale dans une communauté rurale ?	C.03; C.04; C.08
C.03	op	Comment contribuer au développement local participatif?	C.02; C.04
C.04	Co	La décentralisation au Sénégal	A1.01; A5.01
C.05	op	Comment informer et associer les populations à la réforme foncière ?	C.02; C.04
C.06	op	Comment préparer un programme de renforcement des capacités pour des élus communaux?	A4.05; A4.07; A4.09
C.07	op	Comment associer les populations au financement du développement local ?	C.02; C.04
C.08	op	Identifier et renforcer les dynamiques locales	C.01; C.02
VOLET D		INTEGRATION DES ANE et de la GOUVERNANCE DANS LA GESTION DU CYCLE DE PROJET	
D0.01	Op	ANE et gouvernance dans la gestion du cycle de projet	D1.01; D2.01; D3.01; D4.01; D5.01
Phase 1 :		Programmation	
D1.01	Op	ANE et gouvernance dans la phase de programmation: opérationnalisation	D0.01; D1.03; D2.01
D1.02	Op	Comment dresser un rapide profil de la pauvreté au niveau national	A4.10; D1.01; D1.04
D1.03	Op	Quel processus de programmation participative pour le Sénégal ?	A4.10; D1.01; D1.02
D1.04	Op	Comment apprécier une Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté	A3.01; A4.10; D0.01; D1.02
Phase 2 :		Identification	
D2.01	Op	ANE et gouvernance dans la phase d'identification: opérationnalisation	D0.01; D1.01; D3.01; D4.01; D5.01
D2.02	Op	Elements types relatifs à ANE et gouvernance à intégrer dans les TDR des études d'identification	A3.01; D1.02; D2.03
D2.03	Op	Les liens entre la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté	A1.01; A5.01; C.08

Structure du manuel pour le renforcement de la gouvernance et de la participation des ANE dans la Coopération au Développement UE-Sénégal

N° Fiche	Type de fiche (Co, Op ou Exp)	Intitulé fiche	Liens avec d'autres fiches
Phase 3 :		Instruction	
D3.01	Op	ANE et gouvernance dans la phase d'instruction: Opérationnalisation	D0.01; D1.01; D2.01; D4.01; D5.01
D3.02	Op	Check-list "vérification prise en compte dimension ANE et gouvernance" dans études de faisabilité et propositions de projet	A3.01; D1.02; D2.02; D3.03
D3.03	Op	Termes de références "type" pour l'établissement des situations de référence	A3.01; D2.02; D5.02
Phase 4 :		Mise en œuvre	
D4.01	Op	ANE et gouvernance dans la phase de mise en œuvre	D0.01; D1.01; D2.01; D3.01; D5.01
D4.02	Op	Les procédures de gestion des proposition de projets	A2.06; A3.02; D4.06
D4.03	Op	Comment intégrer les principes de la réduction de la pauvreté dans les procédures de micro-subvention ?	C.08; D2.02; D2.03
D4.04	Op	TDR type d'une mission conjointe de suivi des projets/programmes FED.	D2.02; D3.02; D5.02
D4.05	Op	Comment suivre la réduction de la pauvreté dans les projets et programmes	A3.01; A2.06; D2.03
D4.06	Op	Gestion du processus des appels à propositions: Principales leçons.	A2.06; A2.07; D4.02
Phase 5 :		Evaluation	
D5.01	Op	ANE et gouvernance dans la phase d'évaluation	D0.01; D1.01; D2.01; D3.01; D4.01
D5.02	Op	TDR type d'une mission d'évaluation avec notamment les éléments d'évaluation de l'intégration de ANE et gouvernance dans le	D3.03; D4.02
VOLET E		CAPITALISATION/INFORMATION	
E.01	Exp	Comment renforcer les capacités des comités de concertation locaux pour développer le dialogue citoyens ?	C.01; C.04
E.02	Exp	Comment les ANE contribuent ils au développement de la médecine traditionnelle?	A4.10; C.02
E.03	Exp	Le renforcement des capacités des acteurs locaux dans les communes d'arrondissement?	A4.05; A4.07; A4.08
E.04	Exp	Comment faire participer les organisations communautaires de base dans la lutte contre l'insalubrité urbaine?	C.02; C.08
E.05	Exp	Comment faire bénéficier les populations locales des retombées de l'extraction des ressources minières?	A4.05; A6.02
E.06	Exp	Comment impliquer le secteur informel dans les programmes de développement ?	A4.06
E.07	Exp	Comment assurer la représentation équitable des femmes dans les instances de prises de décision politiques ?	B1.03; B1.05
E.08	Exp	L'implication des ANE dans la résolution d'un conflit armé local?	A6.02; C.03
E.09	Exp	Comment les ANE contribuent-ils à la lutte contre l'émigration clandestine ?	A6.02; A6.03
E.10	Exp	Comment organiser des foras pour faciliter la participation des populations au développement local?	A4.05; C.02
E.11	Exp	Quelle synergie de la part des ANE pour freiner et éradiquer la mendicité des enfants ?	B1.01; B1.06

Co : concept

Op : opérationnelle

Exp : expérience

Volet A

Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 1: Définitions

Fiche n° A1. 01

■ Titre : La place et le rôle des ANE dans la coopération Union Européenne - Sénégal

■ Sous - titre : L'Accord de Cotonou a formalisé la participation des acteurs non étatiques dans la coopération multilatérale et bilatérale

■ MOTS CLES : *acteurs non étatiques, coopération, bonne gouvernance, Accord de Cotonou*

■ **Résumé** : Cette fiche s'attache à examiner le rôle des acteurs non étatiques dans la coopération Union européenne - ACP d'une part, et d'autre part, dans la coopération Union Européenne - Sénégal. En restituant les principales tendances de l'évolution du cadre de coopération UE - ACP et en présentant les principes essentiels de la stratégie de coopération Union européenne - Sénégal, elle tente de montrer pourquoi les acteurs non étatiques sont un des acteurs clés de la coopération et quel est le rôle attendu d'eux.

■ Contexte / Problématique

Au début des années 2000, les résultats mitigés de plusieurs décennies d'efforts de développement ont amené l'Afrique et la Communauté internationale à s'interroger sur une nouvelle démarche pour le développement des pays africains. On observe deux initiatives simultanées. L'Union Africaine adopte le Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et l'Union Européenne, dans le domaine de la coopération euro - africaine, a proposé un nouveau cadre, l'Accord de Cotonou, signé en juin 2000. Ainsi, la période 2000 - 2001 est - elle un tournant dans la vision du développement de l'Afrique ?

Les deux initiatives (l'Accord de Cotonou et le NEPAD) partagent les mêmes préoccupations qui sont les suivantes :

- améliorer les accords de partenariat économique et l'efficacité de l'aide,
- faire la promotion de l'intégration et de la gouvernance politique.

L'Union Européenne et l'Union Africaine ont estimé qu'il était nécessaire de revoir leur coopération afin de mieux répondre aux défis et enjeux contemporains (mondialisation, lutte contre la pauvreté, développement durable). Dans cette perspective, l'Union Européenne a estimé utile et même indispensable de promouvoir une participation plus étroite et plus efficace des acteurs non étatiques, notamment le secteur privé, ainsi qu'une rationalisation efficace des instruments de la coopération.

■ La Coopération Union européenne - ACP

- Evolution de la coopération UE - ACP

Il y a trois étapes marquantes dans l'évolution du cadre de coopération UE - ACP :

- Signature en 1957 du Traité de Rome : le contexte qui était un contexte colonial, était marqué par des événements forts comme les suites de la Conférence de Bandoeng, la fin de la guerre d'Indochine, la guerre d'Algérie et les mouvements de revendication pour l'indépendance. On parlait aussi de la naissance du Tiers monde dans un contexte de guerre froide opposant les blocs occidental et de l'est. De 1957 à 1963, les pays africains ont bénéficié du premier Fonds Européen de Développement (FED I).
- Signature de la Convention de Yaoundé I (1963 - 1969) et celle de Yaoundé II (1969 - 1975) avec la consécration du système de l'Association : EAMA (Etats Africains et Malgaches Associés). Les FED II et FED III accompagneront les deux conventions. Yaoundé I met l'accent sur les préférences douanières et le développement d'une assistance technique. Yaoundé II élargit la coopération aux infrastructures, le développement industriel et le développement des productions locales en substitutions aux importants.
- Signature d'une série de quatre conventions dites de Lomé : Lomé I (1975 - 1980), Lomé II (1980 - 1985), Lomé III (1985 - 1990) et Lomé IV (1990 - 2000). Le groupe Afrique - Caraïbes - Pacifique (ACP) fût aussi créé avec Lomé I. Cette série de conventions appelée le cycle des "Lomé" a permis l'élargissement progressif des mécanismes de l'aide de l'UE. Les institutions paritaires mixtes chargées de gérer la coopération ont aussi été mises en place.

En 2000, à la fin du cycle des "Lomé", avec les besoins de changements et le bilan mitigé des conventions de Lomé, la coopération devait être repensée. Par exemple, l'explosion démographique en Afrique (640 millions d'habitants soit 10% de la population mondiale) a entraîné des bouleversements aux conséquences non maîtrisables sur la vie des africains (augmentation de la proportion des jeunes à éduquer et celle du taux de mortalité avec le Sida, poussée de l'urbanisation et des migrations, stagnation de la productivité, insuffisance de l'IDE, augmentation du coût des facteurs de production.

- Cotonou et l'élargissement du partenariat aux acteurs non étatiques

Dès 1995, s'est engagée une réflexion dans le sens de la préparation de l'Accord de Cotonou signé en février 2000, réflexion qui a tenu compte du nouvel environnement de la mondialisation et des leçons tirées des accords antérieurs. L'accord de Cotonou qui constitue la quatrième étape dans l'évolution du cadre de coopération a une durée de 20 ans. Il a introduit une rupture marquée par :

- l'impératif d'une révision profonde de la coopération UE - ACP pour mieux répondre aux défis et enjeux contemporains ;
- la nécessité d'une différenciation plus grande dans le traitement des pays ACP par l'UE et celle d'établir un lien entre aide et performance, au plan économique, commerciale et politique ;
- le besoin d'asseoir le régime des échanges entre UE et ACP sur des bases compatibles avec les règles de l'OMC (entrée en vigueur en 1995) ;
- la nécessité d'une participation plus étroite des acteurs non étatiques dans le processus de coopération et de développement.

L'élargissement du partenariat aux acteurs non étatiques et aux collectivités locales a introduit une nouvelle donne : les acteurs devaient ajuster leurs comportements, rôles et méthodes de travail à l'approche nouvelle de développement participatif.

Quelques enseignements peuvent être tirés de l'expérience de quelques années d'application de l'Accord de Cotonou en termes de participation des acteurs :

- l'espace politique est plus ouvert et les tendances démocratiques participatives se sont renforcées ;
- les différents acteurs ont fait un apprentissage effectif sur le terrain. Par exemple, les acteurs non étatiques ont appris à mieux connaître la coopération UE - ACP et ont évalué les attentes des autres acteurs à leur égard pour renforcer leur statut d'acteurs crédibles dans le processus de coopération ;
- la qualité de la participation s'est améliorée. Les acteurs non étatiques ont eu plus de possibilités de participer aux trois grands piliers de l'Accord (coopération au développement, commerce et coopération politique) ;
- les acteurs institutionnels comprennent progressivement qu'il est nécessaire de prendre du temps pour engager le dialogue avec la société civile et qu'il faut s'engager dans une perspective de transformation sociétale dans le long terme ;
- les acteurs du Nord ont compris la nécessité d'adapter leur rôle au nouveau contexte.

■ La Coopération Union Européenne - Sénégal

- La Stratégie de coopération Union Européenne - Sénégal

La présence de l'Union européenne à Dakar est forte. Parmi les onze états membres qui ont des liens de coopération avec le Sénégal, quatre d'entre eux ont retenu le Sénégal comme pays de concentration : la France, l'Allemagne, la Belgique et le Luxembourg.

Des coordinations opérationnelles se font dans le cadre des programmes sectoriels comme le Programme de Développement Intégré (PDIS), le Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) et la Programme Sectoriel des Transports 2 (PST 2).

Depuis 2000, le Gouvernement du Sénégal a adopté de nouvelles orientations de développement en conformité avec les engagements régionaux et internationaux du Sénégal :

- les priorités du NEPAD sur la bonne gouvernance, le rattrapage en matière d'infrastructures, l'intégration régionale et la réduction de la pauvreté ;
- la politique sous - régionale dans le cadre de l'UMOA qui apporte une contribution positive à la stabilité macroéconomique ;
- les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD).

Ces orientations sont reprises dans le DSCRIP et le PNBG. Elles sont en cohérence avec la coopération de l'Union Européenne.

Dans le cadre du 10^{ème} FED (2008 - 2013), la stratégie de la Commission Européenne met l'accent sur l'appui à la mise en œuvre du DSRP II qui est le cadre de référence de la politique de développement du Sénégal. L'action du gouvernement vise à réduire de moitié la pauvreté avant 2015. Pour atteindre cet objectif, la stimulation de la croissance est nécessaire, notamment par la facilitation des investissements et une dynamisation de certains secteurs clés.

La stratégie de coopération de la Commission Européenne reprend les principaux objectifs du DSRP II. Il s'agit de :

- réduire l'incidence de la pauvreté des populations par une croissance forte, équilibrée et mieux répartie ;
- faciliter l'accès aux services sociaux de base,
- protéger les populations, en particulier les plus vulnérables contre les risques sociaux et les catastrophes ;
- promouvoir la gouvernance et l'état de droit.

Le programme indicatif 2008 - 2010 a choisi l'intégration régionale et commerciale et l'assainissement comme les deux domaines de concentration. Hors secteurs de concentration, la Commission a sélectionné les migrations, la culture et la société civile.

- Les acteurs non étatiques dans le dispositif de la coopération

Dans la déclaration conjointe du Conseil et de la Commission de novembre 2000 sur la politique de développement, l'Union Européenne affirme sa volonté de faire des acteurs non étatiques des acteurs à part entière dans la coopération en soulignant que :

«l'appropriation de leurs stratégies par les pays partenaires est la clé du succès des politiques de développement. La participation la plus large possible de tous les secteurs de la société devrait ainsi être encouragée afin de créer les conditions d'une plus grande équité, de la participation des pauvres aux avantages de la croissance économique et du renforcement du tissu démocratique de la société (...)

La mise en œuvre d'une approche qui incite à une plus grande participation des organisations non-gouvernementales, des opérateurs économiques, des partenaires sociaux et du secteur privé doit être encouragée dans le cadre des relations de l'Union avec le reste du monde».

Priorité est donc donnée aux renforcements des capacités en tenant en compte le contexte de chaque pays et les spécificités des acteurs non étatiques.

Dans son document «Directives sur les principes et bonnes pratiques en matière de participation des acteurs non étatiques aux dialogues et aux consultations sur le développement», la Commission insiste sur l'importance d'associer les acteurs non étatiques à toutes les étapes importantes du processus de coopération au développement. Notamment, ils doivent être des acteurs dans :

- les consultations sur les stratégies nationales de développement et sur les plans stratégiques de réduction de la pauvreté ;
- les consultations sur l'élaboration de plans stratégiques communs à la Commission Européenne et au pays ;
- les consultations sur les stratégies sectorielles une fois que les secteurs de concentration prioritaires ont été définis ;
- la mise en œuvre de projets de tous les secteurs de développement, y compris les activités spécialement axées sur leurs besoins (renforcement des capacités, etc.) ;
- la participation à la revue du plan stratégique national (revues annuelles, à mi-parcours et finale), ainsi que l'évaluation des progrès réalisés en termes de mise en œuvre, des performances de projets individuels et des politiques sectorielles.

Le statut que la société civile occupe dans le dispositif de coopération devrait lui permettre d'influencer les politiques et de collaborer de manière constructive avec les gouvernements afin d'élaborer et de soutenir des politiques favorables pour les pauvres et de modifier celles qui ne le sont pas. En d'autres termes, la société devrait être un acteur clé du dévelop-

pement économique. Cependant, le renforcement des capacités est nécessaire. Il permet aux acteurs non étatiques de jouer pleinement leur rôle dans le processus de développement. De manière plus spécifique, il permet, selon la Commission, d'aider les acteurs à :

- améliorer la structure et l'organisation interne ;
- à élargir les réseaux ;
- développer des qualités de leadership et des compétences analytiques et de promotion ;
- favoriser des mécanismes de collecte de fonds viables, etc... ;
- jouer un rôle partisan vis-à-vis du gouvernement, à tous les niveaux, pour veiller à ce que les besoins de la population soient représentés à tous les niveaux. A cet égard, à accroître les capacités des acteurs de la société civile en matière d'analyse politique et de dialogue ;
- jouer un rôle de superviseur vis-à-vis des institutions étatiques ou concernant une question particulière d'intérêt général ;
- agir en tant que fournisseurs de services. Les capacités de gestion financière et organisationnelle des OSC doivent être renforcées si elles doivent être impliquées dans la fourniture de services publics et si la qualité de ces services doit être garantie ;
- à améliorer les capacités de recherche pour concentrer les interventions sur les politiques de développement favorables aux pauvres ;
- à articuler les inquiétudes des collectivités défavorisées et les agendas des gouvernements et des bailleurs de fonds et à identifier les meilleures pratiques devant être reproduites ou adaptées à d'autres contextes confrontés à des défis similaires en matière de développement.

L'observation de l'action de la société civile sénégalaise ces dernières années montre les efforts pour remplir son rôle dans le processus de développement participatif :

- ils se sont davantage structurés ces dernières années, notamment avec la création de plateformes communes (exemple de la plateforme des acteurs non étatiques pour le suivi de l'Accord de Cotonou) ;
- ils ont augmenté leur force de négociation et s'affirment de plus en plus comme des interlocuteurs légitimes et crédibles. Aujourd'hui le CNCR est entrain de mener un bras de fer contre l'Etat pour contester la tentative de ce dernier de constituer un syndicat paysan ;
- ils ont renforcé leur expertise ce qui leur permet de remplir de façon plus adéquate leur rôle dans le domaine de la concertation Etat - Société civile (élaboration du DSRP).

Il faut donc penser à une systématisation de la collaboration Etat - Société Civile et aller plus loin en les impliquant davantage dans la mise en oeuvre et le suivi des politiques et programmes.

■ Questionnement - Risques

La volonté de faire des acteurs non étatiques des acteurs majeurs dans le processus de la coopération pour le développement économique est réelle de la part du gouvernement et des partenaires au développement. La grande question qui se pose est la capacité des acteurs non étatiques à assumer ce rôle compte tenu de leurs limites propres et des contraintes de l'environnement économique, politique et social.

■ Informations complémentaires

Accord de Cotonou
Programme indicatif UE - Sénégal

■ Références

- Sénégal/Communauté européenne : Document de stratégie de coopération et programme indicatif 2002 - 2007 ;
- Groupe de travail sur la coopération UE - Afrique : 50 ans de coopération Europe - Afrique. Bilan et nouveaux enjeux. Rapport d'étape avril 2008 ;
- Coopération Sénégal - Union européenne. Evaluation finale. Nov 2009 ;
- Coopération de l'Union Européenne au Sénégal. Stratégie de l'UE pour le Sénégal 2008- 2013 (10^{ème} FED) ;
- Commission européenne : directives sur les principes et bonnes pratiques en matière de participation des acteurs non étatiques aux dialogues et aux consultations sur le développement.

■ Liens avec d'autres fiches

A2.01 ; A2.03 ; A5.01 ; A6.02

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 2: Renforcer la transversalité de l'intégration de la participation des ANE dans la coopération au développement UE - Sénégal

Fiche n° A2. 01

■ Titre : **Quelles sont les conditions de réussite du dialogue politique avec les acteurs non étatiques ?**

■ Sous - titre : **L'implication des ANE dans le processus participatif peut contribuer à la réussite du dialogue politique**

■ **MOTS CLES** : *acteurs non étatiques, coopération, bonne gouvernance, Accord de Cotonou*

■ **Résumé** : cette fiche propose une analyse des conditions de réussite du dialogue politique avec les acteurs non étatiques. Elle revient aussi sur la signification de cette participation et les devoirs des acteurs pour assurer la réussite du processus participatif.

■ Contexte / Problématique

L'Accord de Cotonou, contrairement aux Conventions de Lomé, définit un cadre légal pour la participation des acteurs non étatiques et des collectivités au dialogue politique, à la formulation et à la mise en œuvre des politiques, ainsi qu'aux révisions des performances à mi-parcours et en fin de parcours. Cette décision recouvre deux innovations majeures : la reconnaissance légale du rôle essentiel des acteurs non étatiques et l'érection de la participation au rang de principe fondamental de la coopération.

Bien entendu, le principe de développement participatif est étendu aux niveaux local, régional et mondial de la coopération ACP - CE. L'accord pose ainsi les règles de l'établissement de nouvelles relations entre l'Etat et la société civile, ce qui a été largement expérimenté dans le processus des programmes et projets du 9^{ème} FED.

L'Accord stipule que les acteurs non étatiques sont associés à la mise en œuvre du dialogue politique considéré comme étant le socle sur lequel repose la coopération et leur participation est garantie par les dispositions qui règlementent les méthodes de travail dans les institutions conjointes paritaires ACP - UE.

En partant de l'hypothèse selon laquelle les acteurs non étatiques ont besoin de ressources et capacités organisationnelles pour assurer une bonne participation au processus de développement il s'agit d'analyser trois éléments de cette participation : son sens et sa justification, ses limites, l'appui dont les acteurs non étatiques ont besoin.

■ Clarification des concepts

Dans l'Accord de Cotonou, les acteurs non étatiques ne se réduisent ni aux ONGs, ni aux organisations de la Société civile. Ils désignent les structures de la société indépendantes de l'Etat et qui se situent en dehors du gouvernement et de l'administration publique. Les acteurs non étatiques peuvent être identifiés à travers un certain nombre de familles d'acteurs comme par exemple les organisations de défense des droits de l'homme et d'éducation civique, d'appui au développement social et économique, de promotion des droits et de la situation économique des femmes, des jeunes, du monde universitaire et de la recherche, de promotion culturelle, des médias, de défense des handicapés et des enfants et les organisations corporatistes de travailleurs, d'employeurs ou de paysans.

Ces organisations développent très souvent des cadres de concertation ou des réseaux pour mieux se faire entendre ou agir. On peut citer trois exemples en guise d'illustration :

- le Conseil National de Concertation des Ruraux (CNCR) qui est une plateforme qui regroupe 22 structures paysannes organisées et implantées dans tout le territoire national ;
- le Conseil des ONG d'Appui au Développement (CONGAD) qui regroupe 178 ONGs nationales, étrangères et internationales ;
- et la Plate-forme des Acteurs Non Etatiques pour le suivi de l'Accord de Cotonou qui regroupe plus de 300 membres implantés dans toutes les régions du Sénégal (*Voir Fiche Opérationnelle sur le PNBG*).

Les organisations non étatiques se professionnalisent et se spécialisent de plus en plus pour accroître l'efficacité de leur intervention.

Le nouveau partenariat est basé sur cinq piliers interdépendants dont le renforcement de la dimension politique des relations entre les Etats ACP et l'UE. Le dialogue politique est l'un des quatre éléments de ce pilier.

Dans l'Accord, le dialogue politique vise *«l'échange des informations, la compréhension mutuelle, la définition des priorités et des principes communs, en particulier en reconnaissant les liens existants entre les différents aspects des relations nouées entre les parties et entre les divers domaines de la coopération»*.

Le dialogue politique a trois autres objectifs :

- fixer les politiques et les instruments de gestion de la coopération ;
- traiter les questions d'intérêt mutuel et assurer un impact de la coopération au développement ;
- prévenir les situations dans lesquelles une partie pourrait juger nécessaire de recourir à la clause de non exécution.

Enfin, le dialogue politique concerne tous les sujets cruciaux, les sujets sensibles suivants compris :

- la politique de paix et de résolution des conflits ainsi que leur prévention ;
- la cohérence des politiques ;
- le respect des droits de l'homme, l'Etat de droit et la bonne gouvernance ;
- la démocratisation ;
- la lutte contre le terrorisme ;
- la coopération dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive ;
- la coopération en matière de migrations.

Au regard de certains sujets sensibles comme le respect des droits humains, la lutte contre la corruption ou la promotion de la bonne gouvernance, l'implication des acteurs non étatiques peut gêner le Gouvernement qui s'avère être le principal acteur en cause (*Voir Fiche conceptuelle sur la Gouvernance*). D'où les conflits récurrents entre le Gouvernement et certaines organisations de la société civile.

■ Défis stratégiques de l'implication des acteurs non étatiques

Justification et signification de l'implication des A.N.E.

L'Accord de Cotonou a formalisé et légalisé une pratique ancienne au Sénégal : celle de la participation des acteurs non étatiques à la vie publique. Pour reconstituer la trajectoire de cette participation, certains repères essentiels peuvent être rappelés :

- la longue tradition des organisations paysannes à jouer un rôle majeur dans le processus de développement rural et dans la prise de décision dans ce secteur.
La politique du socialisme autogestionnaire expérimenté au début des années 1960 a été particulièrement dynamique en matière d'encadrement et d'animation du monde rural. De cette expérience est née en 1976 la Fédération des ONG du Sénégal (FONGS), une association d'organisations paysannes qui a servi de porte voix pour influencer les politiques concernant le monde rural. A sa suite, en 1993, a été créée le Conseil National de Concertation des Ruraux qui regroupe 22 structures paysannes. Le CNCR est largement impliqué dans le processus de définition d'une politique agricole concernant les coopérations de la FAO et de la Banque mondiale ;
- la longue présence sur le terrain du développement des ONGs qui ont su, depuis les années de sécheresse (années 1970) définir des cadres de concertation avec l'Etat et élargir leurs domaines d'intervention. Aujourd'hui, les ONGs s'allient avec toutes les composantes de la société civile pour créer un contre-pouvoir à celui de l'Etat afin de mieux défendre les intérêts des populations à la base et influencer sur la prise de décision concernant les politiques publiques ;
- l'expérience de la participation responsable entre 1969 et 2000 et qui a permis au syndicat le plus représentatif de participer au fonctionnement des pouvoirs exécutif et législatif. Cette expérience a certes ses limites, mais elle a permis au mouvement syndical de participer à la prise de décision ;
- le processus de la décentralisation qui s'est accélérée dans les années 1970. Un des objectifs de la politique décentralisation est de responsabiliser les collectivités locales et les populations dans la prise en charge du développement socio-économique local et national. Depuis les années 1980, la participation des populations à la gestion des services de santé et d'éducation nationale est une des composantes de la participation communautaire ;
- plus récemment, en 2000, le Sénégal a décidé d'adopter un processus participatif pour préparer sa stratégie de réduction de la pauvreté, ce qui a donné le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Les acteurs non étatiques ont apporté une grande contribution à l'élaboration de ce document de référence de la politique économique du Sénégal ;
- enfin, les dispositions de la nouvelle Constitution adoptée en 2001, qui dans son préambule, affirme son attachement à la transparence dans la conduite et la gestion des affaires publiques ainsi qu'au principe de bonne gouvernance.

La reconstitution de certains repères de la trajectoire de la participation des acteurs non étatiques permet de comprendre l'intérêt de la formalisation par l'Accord de l'implication des acteurs non étatiques à la mise en œuvre du dialogue politique. C'est une condition essentielle à la réussite des politiques économiques, plus particulièrement la politique de lutte contre la pauvreté. Il ne s'agit pas pour l'Etat ou les bailleurs de fonds d'inviter gentiment la société civile au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de développement, mais il s'agit maintenant de reconnaître de défendre et de matérialiser le droit de la société civile à s'impliquer au processus participatif en vue du dialogue politique.

Les conditions de réussite du dialogue politique

La définition du contour et du contenu du dialogue politique facilite l'identification des conditions de réussite du dialogue politique. L'accent peut être mis sur trois éléments clés de succès :

- la capacité des acteurs à s'engager et à bien gérer le processus participatif ;
- la définition claire des objets et objectifs du dialogue politique ;
- l'élaboration et le respect des règles régissant les relations entre les acteurs.

En ce qui concerne le premier élément, il faut considérer l'existence d'une pluralité d'acteurs (partenaires, Etat, acteurs non étatiques et communautés) et chaque acteur peut avoir des motivations différentes quand il s'engage dans le processus. En plus, les acteurs n'ont pas les mêmes ressources matérielles et organisationnelles à investir dans le dialogue. Il existe des relations de pouvoir entre acteurs. La régulation commune de l'ensemble des jeux d'acteurs est une condition de la viabilité du dialogue politique.

La gestion de la crise en Casamance illustre le cas où il existe une réelle difficulté des acteurs à s'engager dans le dialogue politique. D'abord, les groupes dissidents sont nombreux, n'ont pas la même force de négociation et n'ont pas les mêmes motivations. Certains d'entre eux pensent trouver un intérêt à la négociation avec le gouvernement, d'autres non, préférant le statu quo qui leur permet de continuer à mener leurs activités criminelles. Ensuite, il y a l'Etat du Sénégal dont l'attitude est lourdement influencée par les intérêts de différents groupes partisans et militaires. Le gouvernement du Sénégal n'arrive pas encore à définir une position de négociation. Il existe en pratique plusieurs négociateurs pour le compte du gouvernement. Du côté de la société civile, il n'existe pas de cadre d'action commune pour la gestion de la crise en Casamance pour des raisons diverses dont des problèmes de rivalités et de compétitions autour de la distribution des ressources. Chaque acteur joue sa partition au détriment de la paix. Les communautés, quant à elles, manifestent régulièrement leur soutien de voir s'installer la paix, mais les groupes armés sont restés sourds à leur appel.

La définition claire des objets et objectifs du dialogue est souvent rendue difficile par la pluralité d'acteurs et la diversité de leurs motivations. L'organisation du dialogue entre le pouvoir et l'opposition au Sénégal en est une illustration. Les deux acteurs ne s'entendent ni sur l'objet du dialogue, ni sur ses objectifs. Veut-on discuter autour de problèmes de gouvernance économique ? Veut-on discuter du processus électoral ? Pour quels objectifs ? Partager le pouvoir ? Rendre transparente le processus électoral pour organiser des élections libres et démocratiques ? Pour des raisons évidentes de stratégie, les acteurs politiques mettent souvent beaucoup de temps à trouver un compromis autour de l'objet et des objectifs.

Le dernier élément concerne les règles de relations entre les acteurs, en d'autres termes, le partage de valeurs communes dans le partenariat. Cette dimension de la conduite du dialogue politique est importante dans les rapports entre les partenaires au développement et les gouvernements et sociétés civiles africaines. L'écart culturel est toujours à prendre en compte dans l'établissement de la relation. Certains analystes défendent l'idée selon laquelle, dans la coopération internationale, il existe une approche chinoise de la relation différente de l'approche européenne.

Les acteurs non étatiques, le dialogue politique

L'idée de l'Accord de Cotonou est de faciliter la participation des acteurs non étatiques dans le dispositif de dialogue politique d'une part, et d'autre part, de contribuer à son efficacité. Dans cette perspective, l'Union européenne alloue d'importantes ressources au renforcement des capacités institutionnelles et organisationnelles des acteurs à travers des programmes.

Cependant, au-delà de la formation permanente des acteurs non étatiques, il existe d'autres conditions pour assurer leur bonne contribution au dialogue politique. La première condition est que ces acteurs assurent leur légitimité et crédibilité en tant que partenaires dans le dialogue. Leur reconnaissance par les autres acteurs comme le gouvernement et les bailleurs de fonds est essentielle. Elle peut être facilitée par :

- la possession par les acteurs non étatiques des compétences et des moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs missions ;
- la définition de leur rôle au sein de la société : rapport avec l'Etat, objectifs exclusifs de soutien des communautés, les communautés les plus pauvres notamment, reconnaissance de leur utilité par les communautés ;
- la définition d'un cadre d'action commune autour d'objets et d'objectifs communs. Le cadre d'action est aussi un moyen d'affirmation de la force des acteurs non étatiques, parfois indispensable pour peser dans le déroulement des processus de négociation.

La deuxième condition est l'appropriation des conditions de réussite du dialogue social ; accepter de s'engager dans le processus participatif, c'est accepter des compromis avec d'autres acteurs en vue d'un objectif commun. Cette capacité de compromis est souvent entravée par les conflits entre acteurs, les ambitions personnelles et les détournements d'objectifs

Toutefois, les acteurs (gouvernement, société civile, partenaires et communautés) doivent se préoccuper de la mise en place d'un environnement politique, économique et social favorable au processus participatif et au dialogue politique.

■ Questionnement - Risques

La mise en œuvre du dialogue politique est assurée par une pluralité d'acteurs, ce qui pose un problème de coordination de l'action. Les acteurs non étatiques peuvent contribuer à la réussite du dialogue politique avec leurs forces et faiblesses. Cependant, la question des ressources (acquisition et utilisation) pour assurer le renforcement de capacité et de crédibilité constitue le défi majeur et constant que les acteurs non étatiques doivent relever.

■ Informations complémentaires

Accord de Cotonou

■ Références

- Plan Stratégique de la Plateforme des acteurs non étatiques
- Documents de la Coopération Sénégal - UE
- RODI, Manuel de capitalisation destiné aux responsables et membres des organisations des acteurs non étatiques

■ Liens avec d'autres fiches

A1.01 ; A2.03

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 2 : Renforcer la transversalité de l'intégration de la participation des ANE dans la coopération au développement UE - Sénégal

Fiche n° A2. 02

■ Titre : Les différentes approches de l'aide ?

■ Sous - titre : Utiliser les approches/instruments en fonction de leur valeur ajoutée dans une situation précise.

■ MOTS CLES : *approche projet; appui budgétaire; approche sectorielle.*

■ **Résumé** : Cette fiche présente les différents instruments et approches pouvant être utilisés dans la coopération au développement. Il est important de mettre l'accent sur la spécificité de chaque approche, ainsi que sur l'analyse des conditions spécifiques dans lesquelles une approche va avoir une valeur ajoutée plus importante qu'une autre. Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne.

■ Contexte / Problématique

En 2000, l'Union Européenne a défini sa nouvelle stratégie en matière de développement et de coopération basée sur le principe d'un développement humain durable et équitable. La promotion des droits de l'homme, de la démocratie, de l'Etat de droit et de la transparence y joue un rôle essentiel.

L'objectif global de réduction de la pauvreté

L'objectif de la politique de développement de l'UE est la réduction et à terme l'élimination de la pauvreté. La pauvreté n'y est pas définie seulement comme un manque de revenu ou de ressources financières. Au-delà de l'accès à la nourriture, la pauvreté est également définie en terme de vulnérabilité ou d'insuffisance d'accès aux facteurs suivants : éducation, santé, ressources naturelles, eau potable, la terre, l'emploi, le crédit, l'information, la participation politique, les services et les infrastructures publiques, etc.

La politique de développement de l'UE supporte donc toute une série de stratégies de réduction de la pauvreté, comme :

- la consolidation des processus démocratiques ;
- la paix et la prévention des conflits ;
- le développement de politiques sociales ;
- l'intégration d'objectifs sociaux et environnementaux dans les programmes de réforme macro-économiques ;

- l'égalité de genre ;
- la réforme du cadre institutionnel ;
- le renforcement des compétences des acteurs publics et privés ;
et la préparation des désastres naturels.

Les différents types de support de l'UE doivent donc être utilisés de manière cohérente pour soutenir les stratégies de réduction de la pauvreté et de bonne gouvernance.

■ *De l'assistance à l'appropriation : la politique de développement de l'UE*

L'appropriation des initiatives de l'aide par les acteurs au sein d'un pays (gouvernement, secteur privé, société civile) est un facteur indispensable au succès des politiques de développement. L'UE accorde une place capitale à la qualité du dialogue avec le pays partenaire. Le dialogue est censé assurer la cohérence entre les actions menées par le gouvernement et les interventions de l'UE. Il contribue également à la création des conditions préalables à la coopération, en particulier en ce qui concerne le renforcement des capacités institutionnelles et la bonne gouvernance, de manière à assurer une gestion transparente et responsable des finances publiques devant financer le développement.

Ces paramètres doivent être pris en considération dans la distribution de l'aide au développement de manière à ce que l'allocation se fasse avec la plus grande probabilité de réduire la pauvreté et de renforcer la bonne gouvernance de manière efficace et durable.

■ *Secteurs de concentration pour l'intervention de l'UE*

Les activités de l'UE se concentrent sur un nombre limité de domaines afin d'en augmenter l'impact sur la réduction de la pauvreté et la bonne gouvernance. Il s'agit de domaines dans lesquels l'UE dispose d'une valeur ajoutée par rapport aux autres acteurs.

Les six secteurs focaux sont les suivants :

1. le lien entre commerce et développement ;
2. le soutien à la coopération et l'intégration régionale ;
3. l'appui aux politiques macro-économiques ;
4. le transport ;
5. la sécurité alimentaire et le développement rural durable ;
6. le renforcement des capacités institutionnelles.

L'Article 177 du Traité de l'UE définit les trois objectifs de la coopération au développement. Il s'agit :

- du développement économique et social durable ;
- de l'intégration graduelle des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- et de la lutte contre la pauvreté.

De plus, la politique de l'UE doit contribuer à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'Etat de droit et encourager le respect des droits humains et de la liberté.

En parallèle à ce traité, il existe toute une série de règlements ou d'accords régionaux qui fixent des objectifs particuliers pour une zone géographique déterminée. Ces objectifs sont fixés en fonction des relations politiques et économiques que l'UE entretient avec les pays des régions concernées.

Enfin, le document de stratégie pays ainsi que le document cadre de réduction de la pau-

vreté sont deux documents importants pour la mise en cohérence des interventions de l'UE au niveau national.

■ Principales approches de coopération financière et technique

L'aide peut notamment passer par un soutien financier à des programmes nationaux, régionaux et sectoriels et à des projets. Ce soutien est souvent associé à un dialogue sur les politiques à suivre, et étayé par des activités de coopération technique, le plus souvent intégrées au projet ou au programme lui-même. Chaque approche et instrument a ses avantages et ses inconvénients selon le pays partenaire. Dans un souci d'appropriation et de viabilité, les partenaires financiers doivent toutefois s'orienter vers des modes de coopération axés sur l'appui aux stratégies et programmes définis par les pays partenaires plutôt que vers des activités émanant des organismes d'aide.

Le choix des instruments et l'équilibre à établir entre actions indirectes et actions ciblées doivent découler d'une analyse des besoins de chaque pays réalisée dans le cadre d'un dialogue avec le gouvernement et les autres parties prenantes

Un allègement de la dette, des apports d'aide humanitaire ou un soutien de la coopération régionale peuvent aussi être proposés dans les situations difficiles ou particulières.

Aide programme ou aide projet ?

Le recentrage qu'ont opéré les organismes de développement sur la lutte contre la pauvreté a relancé le débat stratégique sur les avantages relatifs de l'aide-programme et de l'aide-projet. Il en résulte qu'une place grandissante est faite au soutien aux programmes sectoriels, et que l'on s'attache maintenant à accroître en mettant l'accent sur le rôle fondamental de l'appropriation par les partenaires au niveau des projets locaux.

Lorsque le contexte politique, économique et institutionnel est propice, l'aide-programme peut constituer un mode de prestation efficace pour amener un recul important de la pauvreté si elle est associée à des apports d'un volume appréciable.

Les projets, qui touchent un nombre limité de personnes, peuvent également influencer durablement sur les moyens d'existence de ceux qui en bénéficient, à condition qu'ils soient financièrement viables et compatibles avec le cadre macroéconomique.

Les pays partenaires se trouvant dans des situations très diverses, il n'est pas possible d'affirmer qu'une forme de coopération pour le développement aura dans tous les cas un effet de réduction de la pauvreté plus important qu'une autre.

Étant donné l'ampleur des effets de synergie que peut produire la conjonction de différentes formes de coopération pour le développement aux niveaux macro-économique, méso-économique et micro-économique, les programmes par pays devraient dans l'idéal s'appuyer sur l'association de divers instruments. La nature de ces derniers et la part respective de l'action directe et indirecte, ciblée et de portée générale, doivent découler d'une analyse des besoins de chaque pays, réalisée dans le cadre d'un dialogue avec le gouvernement et les autres parties prenantes.

Approche territoriale ou approche sectorielle ?

Les projets de développement intégrés ont tout d'abord été considérés comme une solution à l'étroitesse des projets «classiques» opérant dans un secteur défini. Ensuite, on a «rapidement» fait le constat de l'échec de ces mastodontes voulant couvrir trop de choses à la fois, et l'accent a été mis sur des approches sectorielles. L'accent mis sur la cohérence des inter-

ventions remet en selle ces approches multi-sectorielles, censées être le point de convergence du développement à un niveau donné.

Les approches intégrées limitées à une zone rurale particulière ont donc récemment fait leur réapparition dans le contexte de la libéralisation politique et économique à l'oeuvre dans les pays partenaires. En effet, lorsque les autorités locales disposent d'une autonomie suffisante et que les marchés ruraux ont été libéralisés, il est possible de s'affranchir du cadre institutionnel hiérarchique qui a contribué à l'échec des programmes intégrés de développement rural.

Le regain d'intérêt pour les approches territoriales s'explique aussi par le souhait des organismes d'aide de s'attaquer aux multiples facettes de la pauvreté et de mettre l'accent sur la durabilité des moyens d'existence en oeuvrant dans plusieurs secteurs à la fois.

Souvent centrées sur la production rurale (cultures, élevage, pêche, exploitation forestière, conservation des ressources), les approches territoriales visent à consolider les services de base tels que la santé, l'éducation et l'approvisionnement en eau, ainsi que les infrastructures (par exemple les routes rurales) et l'emploi dans les petites entreprises non agricoles. L'idée de départ est d'adopter une approche globale en tenant compte de la diversité des facteurs qui influent sur le revenu et le bien-être des populations pauvres. Cela suppose une bonne connaissance du contexte social, institutionnel et stratégique dans lequel s'inscrivent les activités dont les pauvres tirent leurs ressources, notamment la dynamique des relations entre les hommes et les femmes et le recours à des approches à caractère participatif pour réunir des informations. Un grand nombre de programmes mettent l'accent sur le renforcement des capacités tant des communautés, des ANE que des administrations locales, créant dans certains cas un espace de négociation où les pauvres et leurs représentants peuvent faire entendre leur voix.

Si elles sont conduites par les pays partenaires et si elles sont viables sur le plan financier et institutionnel, les nouvelles approches territoriales peuvent contribuer à créer un environnement propice à la réduction de la pauvreté au niveau local.

Une grande attention doit être portée aux liens avec les pouvoirs publics et au respect des priorités nationales afin d'éviter le type de développement fermé qui a prévalu dans le passé. Fondamentalement, les réformes entreprises pour asseoir l'action des autorités locales sur des bases sûres et démocratiques sont déterminantes pour la réussite à long terme des activités de lutte contre la pauvreté fondées sur une approche territoriale. Cette question renvoie à celle plus générale de la décentralisation, notamment la délégation de responsabilités et de moyens financiers pour la fourniture de services de base, et de sa pertinence du point de vue de la lutte contre la pauvreté.

■ Essai de définition

Le projet

Un projet est une série d'activités destinées à atteindre un objectif spécifique en un temps donné et avec un budget défini.

De manière générale, un projet :

- a identifié un certain nombre d'acteurs, y compris un groupe cible clairement défini et des bénéficiaires finaux ;
- utilise des procédures spécifiques en terme de gestion, de financement et de coordination ;
- utilise un système de suivi-évaluation spécifique ; et

- a élaboré une analyse financière et économique qui lui permet de souligner que les bénéfices sont supérieurs aux investissements.

Certains documents mentionnent également que le projet prend plutôt en compte les priorités et conditions de l'UE que celles du gouvernement partenaire; et utilise plutôt des ressources humaines européennes pour l'assistance technique, mais cela n'est pas spécifique au projet en tant que soit mais aux principes de mise en oeuvre.

Plusieurs types de projet existent en fonction de leur objectif (renforcement institutionnel ou projet technique), de l'étendue de leur intervention (mono-sectoriel ou développement intégré) et de la couverture géographique (une province ou l'ensemble du territoire national).

Il est important de noter que la durée classique d'un projet est de 5 ans, mais que compte tenu de la possibilité de financer plusieurs phases, cette durée peut être beaucoup plus longue.

■ Lien entre projet et programme

Un programme se réfère aux larges domaines d'intervention nécessaire pour mettre en œuvre les stratégies nationales.

Comme pour le projet, plusieurs types de programmes peuvent exister. La définition d'un programme peut varier, il dépend fortement de la perception de l'autorité responsable (PCM guidelines 2004). On pourra avoir de «gros» projets avec plusieurs composantes, des programmes sectoriels ou multi-sectoriels.

■ Approche sectorielle

C'est une manière de travailler avec trois objectifs :

- appropriation large par le pays partenaire en termes de pouvoir de décision sur les stratégies nationales et sectorielles et sur le financement ;
- grande cohérence entre les interventions de part une vue intégrée du secteur ;
- coûts de transaction minimisés de l'aide utilisant soit le système du gouvernement ou un système harmonisé des bailleurs.

Qu'est-ce qu'un programme sectoriel?

En suivant une approche sectorielle, le gouvernement peut développer un plan d'action

Ce plan est un programme sectoriel quand il comprend :

- un document de politique sectorielle approuvé et un cadre stratégique général ;
- un cadre financier à moyen terme (MTEF) ;
- un processus de coordination des bailleurs qui soit dirigé par le gouvernement.

Un programme sectoriel est un programme du gouvernement pas du bailleur.

Un programme d'appui à la politique sectorielle d'un pays est l'outil de l'UE pour contribuer à la mise en œuvre d'un programme sectoriel.

Aide budgétaire

Il s'agit d'un transfert de ressources sur le budget d'un pays partenaire. Le budget est géré en concordance avec les procédures budgétaires du pays partenaire et en cohérence avec ses

politiques. L'aide budgétaire suppose un dialogue politique actif. Elle maximise l'appropriation mais n'est pas appropriée dans un environnement à risques

Deux types d'appui budgétaire

- L'appui budgétaire de type macro-économique qui supporte un cadre politique général macro-économique ou de type PRSP
- L'appui budgétaire de type appui sectoriel, qui complète les fonds sur un secteur donné.

Tableau comparatif entre les approches

Approche projet		Approche sectorielle		Approche macro-économique
<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle des bailleurs sur les ressources • Les bailleurs décident de l'affectation des ressources • Peu d'influence des bailleurs sur les politiques des pays partenaires • Coûts importants de transaction 	Procédures spécifiques à la CE.	Fonds commun	Appui sectoriel	<ul style="list-style-type: none"> • Contrôle du pays partenaire sur les ressources • Le pays partenaire décide de l'affectation des ressources • Influence des bailleurs sur les politiques des pays partenaires • Faibles coûts de transaction

■ Questionnement - Risques

L'utilisation d'un type d'approche ou d'instrument se fait malheureusement souvent sans une analyse « neutre » et complète des avantages et inconvénients des différents types d'approches et d'instruments existants, et des conditions dans lesquelles une approche ou un instrument plutôt qu'un(e) autre est mieux adapté.

Il y a une tendance à critiquer fortement l'inefficacité et le manque d'impact de l'approche projet sans prendre le temps de faire la même analyse pour les autres approches. L'on pourrait alors s'apercevoir que la situation est loin d'être aussi rose que cela avec l'approche qui est censé guérir tous les maux (l'approche budgétaire).

Compte tenu de l'importance de concrétiser l'impact des interventions sur la réduction de la pauvreté, le renforcement de la gouvernance et le renforcement des ANE , un devoir d'auto-critique s'impose de manière à renforcer la qualité de la coopération au niveau des ANE et des populations les plus vulnérables.

■ Informations complémentaires

- Lignes directrices et manuels sur la gestion des projets, l'appui sectoriel et l'appui budgétaire.
- Communication sur la politique de développement de l'UE

- Traité de l'UE
- Aid Delivery Methods : Project cycle Management Guidelines; March 2004

■ Références

- Aid Delivery Methods; Sector Approaches, Budget Support and Better Projects; Power point presentation Prepared by EuropeAID Helpdesk on Budget Support, Sector Programmes and Project Cycle Management ; 2004
- Lignes directrices du CAD sur la réduction de la pauvreté.
- Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ Liens avec d'autres fiches

A2.01 ; A2.05

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 2 : Renforcer la transversalité de l'intégration de la participation des ANE dans la coopération au développement UE - Sénégal

Fiche n° A2. 03

■ Titre : Cotonou et la participation des acteurs : quels défis ?

■ Sous - titre : Importance d'un processus de remise en question mutuel.

■ MOTS CLES : *Dialogue politique, partenariat, procédures, participation.*

■ **Résumé** : La participation est un élément fondamental de l'Accord de Cotonou. La concrétisation de ce nouveau partenariat pose toute une série de défis qu'il va falloir relever. Cela devrait se traduire par un accent porté sur une meilleure connaissance des acteurs, sur une meilleure mise en cohérence des actions ainsi que sur une adaptation des procédures.

Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne.

■ Contexte / Problématique

Les accords de Cotonou mettent l'accent sur l'implication des acteurs dans le dialogue politique. Le dialogue politique vise une concertation entre différents types d'acteurs ainsi qu'une harmonisation des interventions et instruments. La mise en œuvre de ce dialogue politique fait face à plusieurs défis de différente nature, qu'il faudra relever dans une démarche participative, itérative et continue (gestion du processus de dialogue politique).

■ Les défis de la mise en œuvre du dialogue politique

La mise en œuvre du dialogue se trouve être confrontée à une situation caractérisée par plusieurs types de problèmes qui constituent par la même occasion des défis devant être relevés.

■ Message / Défis n° 1 : *L'implication des acteurs constitue une nouveauté qui dérange des liens de pouvoirs bien établis*

Le dialogue politique ne se décrète pas, il doit se construire avec les différents acteurs en présence.

Pour cela, le premier défi devant être relevé constitue à pallier au faible degré d'information des acteurs en ce qui concerne l'Accord de Cotonou, et notamment sur les possibilités qu'il ouvre en matière de participation.

Le deuxième défi consiste à connaître ces acteurs. Cela suppose une analyse dynamique de la nature de ces acteurs (histoire, finalité et représentativité) ainsi que des relations qu'ils entretiennent entre eux.

Le troisième défi porte sur la sélection de ces acteurs. Cette sélection a été au centre de débats lors du processus de négociation et continue de poser des questions en termes de critère de sélection, de processus de sélection et de gérabilité du dialogue).

Le processus de sélection met en exergue deux autres types de défis; les liens de concurrence entre les acteurs de la société civile et la résistance politique des instances étatiques vis à vis de la société civile. La résistance politique se traduit par une mise à l'écart des acteurs de la société civile et / ou une sélection d'acteurs pro-gouvernementaux. La concurrence et la multiplicité des acteurs ainsi que des réseaux (réseautage) se traduisent par la création de structures plus ou moins représentatives et en perpétuel changement. La recherche d'un positionnement monopolistique se traduit souvent par une forte institutionnalisation au dépend de la représentativité d'acteurs situés aux niveaux inférieurs. La mise en place de dialogue structuré constitue donc un point clé du dialogue politique.

Enfin, le dernier défi a trait aux capacités mêmes des différents acteurs. La nouvelle répartition des rôles entre les différents acteurs nécessite de nouvelles compétences, notamment en termes de gestion participative, de planification programmatique et de gestion conflictuelle. Ce renforcement des compétences nécessite tant un appui institutionnel qu'un programme de formation thématique et méthodologique.

■ **Message / Défis n° 2 : *La mise en cohérence des politiques est un processus qui doit fonctionner dans les deux sens***

Les exigences de l'UE portant sur l'amélioration de la gouvernance, de la transparence et de la responsabilité gagneraient en force si les mêmes normes étaient également appliquées aux pays donateurs.

Le premier défi consiste donc à renforcer la cohérence des politiques de l'UE (Commission et États membres) concernant les pays ACP, et ce, à différents niveaux (par exemple au niveau des normes appliquées aux différents pays ACP ; entre l'aide et le commerce ; entre les diverses autres politiques affectant les pays en développement telles que les politiques agricoles).

Le deuxième défi constitue à harmoniser les divers instruments en cours de manière à renforcer les synergies entre les interventions (diverses lignes budgétaires, différents programmes financés sur le FED,...).

Le troisième défi consiste à renforcer la concertation entre la Commission et les autres bailleurs (partenaires financiers). La Commission, comme d'autres bailleurs de fonds, n'a pas encore développé un ensemble de stratégies, approches et instruments lui permettant d'appuyer d'une façon efficace des réformes politiques complexes dans les pays partenaires (traduction opérationnelle des documents de stratégie, pays en lien avec les documents stratégiques de réduction de la pauvreté).

■ **Message / Défis n° 3 : *Le suivi des processus nécessite une adaptation des procédures actuelles***

Le premier défi consiste à passer d'une gestion de projets avec un acteur à une gestion programmatique avec une large gamme d'acteurs. La gestion programmatique porte tant sur le dialogue politique (orientation stratégique) que sur la mise en œuvre et la gestion de programmes. Cette gestion multi-acteurs suppose la mise en place de mécanismes de concer-

tation à différents niveaux pouvant assurer une représentativité suffisante des différents types d'acteurs, une confrontation des idées en relation avec la recherche de consensus, une répartition des rôles et fonction en liaison avec la valeur ajoutée de chaque famille d'acteurs ainsi qu'une capacité d'adaptation et de décision appropriée aux changements de contexte. Le deuxième défi porte sur l'idée de lier l'allocation de l'aide aux performances du pays partenaire, ce qui peut sembler justifié à la lumière des demandes internes croissantes en faveur d'une meilleure gouvernance et transparence au sein même des sociétés ACP. Cependant, pour qu'un tel système fonctionne de manière efficace, il convient tout d'abord de résoudre un certain nombre d'épineuses questions de procédures. De quelle manière les critères de performance seront-ils définis ? Qui devrait être impliqué dans l'élaboration, la négociation et le contrôle de ces critères ? Quel rôle peuvent jouer les institutions indépendantes locales (par exemple les organisations de défense des droits de l'homme) ? De quelle manière l'évaluation par l'UE des performances peut-elle être coordonnée à celle des autres agences donatrices, impliquées dans des activités similaires ? (procédures, critère de performance).

■ Questionnement - Risques

La mise en œuvre du dialogue politique peut être, au niveau national, un des éléments du processus de programmation. Dans le contexte de faible information des acteurs, de diversité des situations et de relations conflictuelles existant entre les acteurs, il est recommandé de concevoir ce dialogue politique comme un processus continu dont il faudra assurer la facilitation.

■ Informations complémentaires

Manuel de bonne gouvernance de la Commission Européenne

■ Références

- Document de discussion sur le dialogue politique - PRECOD 2000
- Manuel PAC - REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ Liens avec d'autres fiches

A1.01 ; A2.04 ; A2.06 ; A2.07

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 2 : Renforcer la transversalité de l'intégration de la participation des ANE dans la coopération au développement UE - Sénégal

Fiche n° A2. 04

■ Titre : **Accord de Cotonou et élargissement des acteurs**

■ Sous - titre : **Démarche pour intégrer les acteurs.**

■ MOTS CLES : *Participation ; programmation ; Analyse institutionnelle.*

■ **Résumé** : Cette fiche présente une démarche permettant d'opérationnaliser l'élargissement des acteurs mentionné dans l'Accord de Cotonou. Cette démarche porte tout d'abord sur les acteurs, quelque soit la thématique en jeu.

Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne. La démarche sera similaire pour les programmes de renforcement de la gouvernance.

■ Contexte / Problématique

Les accords de Cotonou mettent l'accent sur l'implication des acteurs dans le dialogue politique. Le dialogue politique vise une concertation entre différents types d'acteurs ainsi qu'une harmonisation des interventions et instruments. La mise en œuvre de ce dialogue politique fait face à plusieurs défis de différente nature, qu'il faudra relever dans une démarche participative, itérative et continue (gestion du processus de dialogue politique) qui puisse renforcer le rôle des acteurs représentant les plus pauvres.

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

La mise en œuvre du dialogue politique peut être, au niveau national, un des éléments du processus de programmation. Dans le contexte de méconnaissance des acteurs, de leur faible niveau d'information, de diversité des situations et de relations conflictuelles existant entre les acteurs, il est recommandé de concevoir ce dialogue politique comme un processus continu dont il faudra assurer la facilitation. Plusieurs phases sont envisageables.

■ Phase n° 1 : *Information réciproque des acteurs*

Dans cette phase les activités suivantes sont envisageables :

Information des acteurs.

Il s'agira d'informer les acteurs afin qu'ils disposent de l'information nécessaire pouvant leur permettre d'approfondir la réflexion sur leur rôle dans le dialogue politique.

Il s'agira de présenter les spécificités de l'Accord de Cotonou et de la nouvelle architecture de l'aide, les lignes directrices de programmation, les spécificités des divers instruments en matière de réduction de la pauvreté et de renforcement de la gouvernance, les caractéristiques de la gestion du cycle de projet ainsi que les documents de base de planification nationale. Ces éléments seront présentés lors d'un premier atelier d'échange et de réflexion.

Réalisation d'un diagnostic institutionnel de manière participative et globale.

Il s'agira notamment de :

- prendre contact avec les différents acteurs (Délégation, responsables des ministères, représentants des ANE, structures de concertation existantes, autres partenaires au développement...) ;
- identifier les principales familles d'acteurs potentiellement implicables et intéressées par le processus de dialogue national ;
- mettre un accent particulier sur les organismes pouvant représenter les pauvres et les plus pauvres ;
- réaliser un diagnostic institutionnel global auquel seront associées les différentes familles d'acteurs. Cette analyse sera à la fois descriptive et dynamique et portera sur les principaux acteurs, leurs compétences, leurs potentialités et faiblesses, leurs expériences de développement et de facilitation, la nature et l'intensité de leurs relations (relation de collaboration, de conflit, de légitimité), leurs capacités et niveaux d'engagement, les ressources nationales / locales pouvant être mobilisées. L'analyse portera également sur les interfaces, réseaux ou autres structures intermédiaires existantes (ainsi que leur degré de représentativité et capacité d'action) ;
- faire un bilan global des processus de décentralisation en cours ;
- faire un bilan des expériences et études réalisées jusqu'à présent, notamment en ce qui concerne la situation et les dynamiques de la pauvreté.

Identification de l'état de la participation.

Il s'agit d'une analyse institutionnelle «en amont» en vue d'identifier les opportunités et/ou blocages au niveau politique et administratif.

Désignation d'un gestionnaire au sein de la Délégation :

afin de capitaliser les expériences et de suivre les impacts sur le renforcement de la gouvernance et la réduction de la pauvreté.

■ Phase n° 2 : Renforcement des capacités de réflexion, d'échange et de décision des acteurs en ce qui concerne leur intégration dans le dialogue politique

Cette phase comporte plusieurs étapes :

- une étape 1 de brainstorming sur les principes de coopération, les principes opérationnels de renforcement de la gouvernance, la finalité du dialogue politique et la planification de l'étape 2 ;
- une étape 2 sur la discussion de ces principes et du rôle que chaque type d'acteurs pourrait jouer dans le dialogue politique (mécanismes d'opérationnalisation du dialogue politique) ;
- une étape 3 d'appui à la structuration des acteurs. Des propositions concrètes seront élaborées par chaque famille d'acteurs.

Plusieurs activités sont envisageables pour les différentes étapes :

Etape 1 : Définir les lignes de conduite de la coopération et les principaux éléments de la participation :

(ainsi que l'implication de cette participation au niveau des différents acteurs). Ces éléments seront discutés dans un atelier de réflexion.

Etape 2 : Appuyer la réflexion des acteurs pendant une certaine période.

La durée de cette phase d'appui à la réflexion dépendra de plusieurs éléments, et notamment du degré de structuration des ANE / de la société civile ainsi que de l'état des relations entre les instances gouvernementales et la société civile.

Il s'agira de :

- distribuer le rapport de la phase 1 aux différents participants ;
- de définir un programme de travail pour la préparation de l'atelier de la phase 3 ;
- de réaliser une tournée de présentation du rapport et du processus de dialogue ;
- d'organiser des séances de restitution et de réflexion au niveau des acteurs décentralisés dans les régions, notamment les plus défavorisées, afin d'approfondir une série de questionnement identifiés lors du premier atelier et de préparer un document de travail pour l'atelier 2.

Un système de facilitation des échanges d'informations entre les acteurs pourrait être mis en place (identification d'un point focal email par acteur) afin de permettre la collecte des questions et commentaires des acteurs sur le processus (contenu et méthodologie). Cette étape 2 nécessite un appui en termes de facilitation. La nature de la facilitation (nord ou/et sud) dépendra du contexte national.

Etape 3 : Appui à la structuration des acteurs.

L'élaboration de différentes stratégies d'appui dépendra du degré de structuration des ANE et du champ de compétence du (ou des) partenaire(s). Plusieurs critères peuvent permettre d'apprécier le degré de compétence du partenaire (nombre d'années de collaboration entre partenaire et structure d'interface, capacité de mobilisation, nombre de projets menés avec succès en matière de réduction de la pauvreté, réputation du partenaire, représentativité, démarche participative,...). En fonction de ce degré, plusieurs stratégies sont possibles :

- ***Faible structuration de la société civile.***
L'appui doit d'abord viser une analyse institutionnelle pour identifier la possible existence d'autres acteurs compétents, renforcer les liens entre les acteurs existants, renforcer les compétences des partenaires et bien mettre l'accent sur les conditions de viabilité du processus de concertation. L'appui se fera au niveau des acteurs et visera la mise en réseau. Les appuis constitueront un instrument de la structuration sociale amenant le partenaire à s'organiser et à renforcer le lien avec sa base ou avec d'autres acteurs. La période de réflexion sera longue et l'appui portera sur l'information sur les principes de coopération ainsi que la gestion organisationnelle.
- ***Structuration moyenne de la société civile.***
Le renforcement des partenaires doit mettre l'accent sur l'élimination des principales faiblesses des partenaires ainsi que sur le renforcement de dynamiques

existantes. L'appui se fera au niveau des réseaux. Les actions de formation porteront sur l'élaboration de programmes de renforcement de la représentativité et de la fonctionnalité des réseaux. Le suivi se fera au niveau du partenaire et des réseaux. La période de réflexion sera moyenne.

- ***Forte structuration de la société civile.***

L'appui portera sur la mise en cohérence des actions et interventions ainsi que sur les techniques de concertation et de gestion conflictuelle. Le partenaire (réseau) pourrait disposer d'un financement global afin de lui permettre de systématiser sa réflexion. Le rôle de la structure de facilitation est de s'assurer que les critères d'éligibilité et de participation sont bien remplis. La période de réflexion pourrait être relativement courte.

■ Phase n° 3 : *Planification du processus de participation des acteurs dans le dialogue politique*

Les propositions concrètes élaborées par chaque famille d'acteurs seront présentées et discutées lors d'un atelier de restitution de la réflexion et de planification du processus d'implication des acteurs dans le dialogue politique.

Il s'agira notamment de trouver un consensus sur les points suivants :

- identification des acteurs et des critères de sélection ;
- identification du rôle des différents acteurs ;
- identification des principaux éléments de la pertinence, faisabilité et viabilité du processus d'implication des acteurs dans le dialogue politique ;
- identification des modalités opérationnelles de mise en œuvre du dialogue politique (mécanismes et procédures de gestion multi-acteurs, mise en place de mécanismes de concertation à différents niveaux, mécanismes de résolution des conflits, grille d'affectation fonction-acteurs) ;
- identification des thèmes devant être approfondis lors de la phase de mise en œuvre du dialogue (notamment en ce qui concerne la mise en cohérence des actions et acteurs, critère de performance) ainsi que des thèmes prioritaires du dialogue politique.

■ Phase n° 4 : *La mise en place et le suivi du dialogue structuré*

Le dialogue politique doit être perçu comme un processus continu de discussion et de prise de décision portée par une large gamme d'acteurs. La mise en place de mécanismes de concertation efficaces et «légers» est dans ce contexte d'une importance capitale. Cette phase reposera sur plusieurs piliers :

La mise en place et le suivi de la concertation.

Il ne s'agit pas ici de donner une recette miracle pour la mise en place et la gestion d'espaces de concertation, mais plutôt de mettre l'accent sur les éléments ou étapes indispensables à la viabilité des processus. La nature et la forme de la concertation dépendront des spécificités d'un contexte donné et de la stratégie d'intervention qui a été choisie. Il est important de souligner que la concertation devient une fonction à part, au même titre que l'identification ou l'évaluation. Une fois que les acteurs ainsi que leurs spécificités (compétences, expérience, faiblesses,...) auront été identifiées, il

s'agira de mettre en place un espace et des mécanismes de concertation et d'action, visant à :

- identifier un certain nombre de fonctions essentielles à la gestion du processus de dialogue politique (réflexion, échange, conception, facilitation, mise en oeuvre, concertation, suivi, évaluation,...) ;
- répartir ces fonctions selon les spécificités de chaque acteur ;
- élaborer un système de suivi / pilotage qui puisse permettre la transparence de la gestion, la complémentarité des actions, la cohérence des interventions au sein d'un niveau ainsi qu'entre les différents niveaux de concertation (macro, méso, local), et le transfert des responsabilités et ressources financières et techniques vers le niveau local (subsidiarité).

Plusieurs portes d'entrée sont possibles selon le *degré de structuration de la société civile* :

- se concentrer d'abord sur le niveau local et remonter les niveaux en s'assurant de la représentativité des organisations intermédiaires ;
- tester les capacités des acteurs des différents niveaux, et appuyer le renforcement des capacités (de concertation) des acteurs les plus faibles ;
- se baser sur des structures de concertation existante et les renforcer ou les ouvrir à d'autres acteurs ;
- différencier les espaces de concertation en mettant l'accent sur le formel ou l'informel, sur le ponctuel ou le permanent,...

Dans la plupart des cas, il s'agira de *mettre en place une interface* (ou de renforcer une interface existante). La nature de l'interface (externe ou interne) importe peu, ce qui est important c'est sa finalité (renforcement des capacités de gestion des initiatives dans un cadre concerté) et sa démarche (cf. les principes de gestion participative). Cette interface sera bien évidemment fonction de la lecture des différents contextes et devra mettre au point un processus en étapes permettant de faire le lien entre la finalité du dialogue et la réalité de la mise en oeuvre.

Le renforcement des capacités.

Le programme de renforcement des capacités devra se baser sur les résultats du diagnostic institutionnel et couvrir tant les aspects de formation que d'appui institutionnel (notamment en ce qui concerne les capacités de communication et de capitalisation des acteurs).

La mise en place d'un système de suivi / évaluation participatif.

L'approche acteurs implique un changement important au niveau des attitudes, comportement, rôles des différents acteurs (notamment de l'interface et de l'assistance technique) ainsi qu'au niveau du système de gestion et des procédures. Le système de gestion devrait :

- être élaboré par les partenaires ;
- permettre une gestion collégiale des processus ;
- permettre que les critères de performance fassent l'objet d'un accord entre les différents acteurs ;
- préciser les rôles et fonctions des instances et comités de coordination ;
- permettre une délégation des responsabilités aux acteurs décentralisés les plus proches du terrain (principe de subsidiarité), y compris des responsabilités

financières ;

- permettre aux agences centrales d'adopter un nouveau rôle de facilitation et de contrôle des résultats ;
- préciser les modalités d'accès au financement ;
- permettre aux bénéficiaires «ultimes» de contrôler également la performance de l'interface (transparence de la gestion) ;
- permettre une réaction flexible et rapide aux contraintes rencontrées.

La réalisation d'études pour le renforcement de la mise en cohérence des acteurs et actions.

Des études devront être menées en intégrant une large gamme d'acteurs sur les différents types de cohérence :

- cohérence nationale (adéquation avec les politiques de l'Etat et/ou des partenaires au développement (bailleurs de fonds)
- cohérence sectorielle (adéquation avec les réglementations propres aux différents secteurs)
- cohérence administrative (adéquation avec la politique de décentralisation et de déconcentration)
- cohérence locale (adéquation avec les stratégies de développement local)
- cohérence horizontale (cohérence des actions à un même niveau de planification)
- cohérence verticale (cohérence des actions aux différents niveaux de décision et de planification -macro-méso-micro-).
- cohérence transversale (cohérence des actions menées au niveau des différents programmes et instruments - programmes classiques FED, Co-financement ONG, PMR, PCD, ...-)

■ Questionnement - Risques

Le défi majeur de l'implication des acteurs dans la mise en œuvre du dialogue politique porte sur la pratique de la relativité des perceptions ; il s'agira en effet d'accorder autant d'importance à l'objet, à savoir les processus en cours, qu'à la position des observateurs, à savoir les différentes perceptions des acteurs, le tout dans une série de dynamiques et d'évolutions.

■ Informations complémentaires

Accord de Cotonou

■ Références

- Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.
- Position paper sur le dialogue politique dans Cotonou ; PRECOD.

■ Liens avec d'autres fiches

A1.01 ; A2.03 ; A2.06 ; A2.07

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

■ Axe 2 : Renforcer la transversalité de l'intégration de la participation des ANE dans la coopération au développement UE - Sénégal

■ Fiche n° A2. 05

■ Titre : **La nouvelle architecture de l'aide de l'UE.**

■ Sous - titre : **Une avancée mais des défis restent posés.**

■ MOTS CLES : *Efficacité, Instruments, programme thématique, cohérence.*

■ **Résumé** : L'attention portée aux questions de l'efficacité et du financement du développement est au cœur de la réforme de l'aide de l'UE. La réforme des relations extérieures de la Commission européenne, les nouvelles possibilités de coordination financière et l'élaboration du Code de Conduite européen sur la complémentarité et la division du travail sont autant d'éléments qui vont dans le sens d'une architecture simplifiée et attestent d'un volontarisme européen. Ces innovations ne couvrent cependant pas l'ensemble des questions et leur mise en pratique n'a pas encore permis d'élaborer une véritable réponse opérationnelle de nature à limiter la prolifération des instruments ou de mettre concrètement en place la division du travail entre les pays développés pour une répartition efficace de l'aide. Il est donc important de continuer un débat de fond sur leur mise en œuvre.

Cette fiche reprend un document publié par ECDPM sur ce thème.

■ Contexte / Problématique

En réponse à des recommandations spécifiques émises sur l'efficacité de l'aide de la CE (par exemple dans la Revue par les Pairs du CAD-OCDE en 2002) de nombreuses réformes visant à rationaliser l'aide communautaire ont eu lieu ces dernières années. Parmi elles, notons le processus de déconcentration vers les délégations démarré en 2000, la diminution drastique du nombre de lignes budgétaires afin de simplifier la lisibilité de l'aide communautaire, ou encore la concentration des instruments d'APD dans les perspectives financières 2007 - 2013 qui passent de 35 à 10 afin de mieux refléter la couverture géographique des PED et les priorités européennes. Le Fonds Européen de Développement (FED) a également été doté de procédures simplifiées. La CE a donc opéré une amélioration réelle dans la gestion de l'aide et l'on constate une confiance accrue dans les capacités de gestion de la CE et l'efficacité de l'aide communautaire qui augure du renforcement d'un jeu collectif européen. Mais de telles dispositions n'ont pas vraiment permis de réduire le nombre des acteurs impliqués.

De plus, il existe toujours une séparation géographique pour traiter de l'aide aux PED qui se traduit sur le plan institutionnel par la coexistence de deux Directions Générales (DG)

distinctes : la DG Développement et des relations avec les Etats d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et la DG Relations extérieures, qui pilote l’aide avec les autres PED. De plus, la programmation est tenue disjointe de la mise en oeuvre de l’aide dont l’office de coopération EuropeAid est seul en charge, à l’exception de l’aide acheminée aux pays en pré-accession à l’UE. En parallèle, différentes réorganisations ont privilégié une répartition fonctionnelle des compétences (entre les relations politiques extérieures, les relations économiques et commerciales extérieures, la coopération au développement - en l’occurrence la coopération financière et technique - et l’aide humanitaire). Il n’y a pas eu pour l’instant de réunification de l’ensemble de la coopération au développement sous la responsabilité d’un seul Commissaire.

■ Panorama des instruments communautaires

L’aide communautaire est actuellement répartie à travers plusieurs instruments géographiques pour : la pré-accession, la politique européenne de voisinage, les accords de Cotonou et la politique de coopération au développement. Ils sont complétés par quelques instruments budgétaires horizontaux et moins d’une dizaine de lignes budgétaires thématiques (voir schéma 1).

Dans le cadre du FED de nouveaux instruments financiers thématiques ont été créés (parfois avec l’appui de la BEI) dans le but de compléter les enveloppes géographiques en renforçant par la même occasion la visibilité de priorités particulières (cf. schéma 2, reprenant les principaux partenariats, facilités et initiatives créés depuis le 9^{ème} FED).

Schéma 1 : Les différents instruments de l’action extérieure de l’UE

Couverture globale	Instruments budgétaires horizontaux	IEDDH (€ 1.1 bn)					
		Instruments de stabilité (€ 2.1 bn)					
		Aide humanitaire (€ 5.6 bn)					
		Aide macro-financière (€ 0.7 bn*)					
	PESC (€ 285 m, gestion par le Conseil et le PE)						
Couverture géographique	Instruments budgétaires géographiques	Coopération avec les pays industrialisé et autres pays à revenu élevé (€ 172 m)					
		IPA (€11.5 bn)					
		PEV (€11.2 bn)	Acteurs non étatiques	Sécurité alimentaire	Développement humain et social	Environnement	Migrations et asile
	ICD (€ 7 bn)						
	10e FED (€ 23.97 bn)						FED
							Budget de l’UE Rubrique 4

Schéma 2 : Principaux partenariats, facilités et initiatives créés dans le cadre du FED 89

	9 ^{ème} FED	10 ^{ème} FED ⁸
Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique	€ 300 millions	€ 600 millions ⁹
Facilité ACP-UE pour l'énergie	€ 220 millions	€ 200 millions
Facilité ACP-UE pour l'eau	€ 500 millions	€ 200 millions
Partenariat euro-africain pour l'infrastructure	€ 600 millions	€ 300 millions
Initiative de bonne gouvernance ACP	n.d.	€ 2700 millions
Facilité ACP-UE pour les catastrophes naturelles	€ 12 millions	€ 180 millions
Facilité ACP-UE pour l'immigration	€ 25 millions	€ 40 millions
Total	€ 1117M	€ 4220M

De nouvelles possibilités pour une approche collective de la gestion de l'aide

Avec le règlement financier du budget communautaire (perspectives financières 2007-2013) et du 10^{ème} FED plusieurs voies sont ouvertes pour un plus grand rapprochement des partenaires européens sur le financement de l'aide. Il est important de considérer la légitimité de ces modalités au regard de leur valeur ajoutée pour une aide européenne efficace. Si l'on s'en tient aux acteurs officiels de l'aide européenne, il existe différentes options de mécanismes financiers de coordination entre acteurs dont trois méritent une attention particulière :

- les facilités sectorielles : mises en place par la CE, elles consistent à isoler des ressources dont la gestion est centralisée en vue de financer une action spécifique, le plus souvent sectorielle, décidée par la CE et les EM. La CE est responsable de la gestion et du processus de mise en oeuvre des fonds selon ses propres règles ;
- les délégations de gestion entre bailleurs européens (selon le principe directeur du Code de Conduite sur la division du travail) : transfert de fonds d'un bailleur européen à un autre, il permet la mise en oeuvre d'une politique ou d'une action ponctuelle. Le bailleur à qui la gestion de l'aide est déléguée est choisi au cas par cas en fonction des avantages comparatifs. Pratique déjà établie entre EM, elle est devenue possible depuis fin 2007 avec la CE sous réserve «d'euro-comptabilité». C'est donc une nouvelle possibilité juridique au niveau européen ;
- en outre, des mécanismes de mixage (entre prêts apportés par les institutions financières européennes comme les bailleurs bilatéraux ou la BEI et des dons provenant du budget communautaire, comme par exemple le fonds fiduciaire infrastructure UE-Afrique) ont été mis en place. Les ressources en dons sont apportées par la CE et d'autres acteurs, notamment les EM, et utilisées par les banques de développement, y compris bilatérales ou multilatérales européennes en général sous la forme de fonds fiduciaires ad hoc. Ces instruments permettent de financer diverses interventions en complément de celles des institutions financières européennes.

Il convient cependant aussi de réfléchir à l'efficacité de ces mécanismes, à leur intégration - parfois délicate - dans le schéma global de l'aide communautaire, au risque de complexification de l'architecture européenne qui en découle ainsi qu'aux négociations lourdes qu'ils peuvent impliquer et qui peut aboutir au final à une certaine perte de temps collective.

■ Pistes de recherche pour renforcer l'efficacité de l'aide européenne

Les éléments suivants pourraient contribuer à réfléchir à l'élaboration d'une «check-list» par exemple ou d'un outil qui permettrait aux différents acteurs d'avoir des critères communs pour évaluer dans quelle mesure les instruments qu'ils choisissent d'utiliser ou de créer, contribuent effectivement à renforcer l'efficacité de l'aide européenne :

- le degré de complexité de l'architecture de l'aide sur la problématique donnée ;
- la possibilité de couvrir les besoins identifiés par d'autres mécanismes ;
- la spécificité de la réponse nécessaire ;
- le degré d'intégration et d'harmonisation par rapport aux autres approches ;
- les possibilités de cofinancement et de synergie systématique entre les bailleurs européens, y compris les institutions financières (notamment entre dons et cofinancements) ;
- l'effet de levier de l'instrument (ou l'additionnalité qu'il permet entre bailleurs européens en premier lieu, ou avec d'autres bailleurs, voire avec des acteurs privés) ; les coûts de gestion du mécanisme ;
- la flexibilité du mode de gouvernance du dispositif ;
- la souplesse de la mise en oeuvre de l'instrument ;
- la participation des bénéficiaires de l'aide (que ce soit simplement pour valider la demande, ou jusqu'à leur participation directe dans sa gestion) ;
- la réduction des coûts de transaction pour les bénéficiaires ;
- la visibilité de l'action européenne ;
- la diversification des interventions ;
- la diversité des contributeurs éligibles ;
- l'efficacité de l'aide et l'impact sur le développement.

■ Recommandations

Mettre en oeuvre le Code de conduite sur la division du travail

L'enjeu actuel pour l'UE réside dans la mise en oeuvre du Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail. Il s'agit d'assurer une meilleure répartition mondiale de l'aide européenne dans le but d'obtenir une aide plus efficace. A l'heure actuelle, les initiatives de mise en oeuvre en ce sens sont multiples mais encore trop peu nombreuses et certains outils telle la gestion déléguée restent sous-utilisés. Pourtant, ce n'est pas qu'un texte de plus, c'est une étape nouvelle et innovante pour rendre l'aide européenne plus efficace.

Un des principes directeurs du code est de placer les gouvernements partenaires au centre de cette dynamique. Or leur appropriation de ce processus reste limitée et cette opportunité n'en demeure pas moins une exigence supplémentaire qui vient s'ajouter à un agenda de l'efficacité de l'aide déjà bien chargé pour les PED. Il serait donc important que l'UE investisse plus qu'elle ne le fait dans l'appui au renforcement des capacités des pays partenaires pour qu'ils puissent avoir un rôle moteur dans ce processus de division du travail entre les acteurs européens.

Mieux allouer l'aide européenne

Les acteurs européens ont un vaste choix pour canaliser leur APD grâce à une gamme d'instruments qui s'organisent autour de trois niveaux : global, européen ou bilatéral. L'articulation de l'APD à ces différents niveaux est fondamentale pour une meilleure coordination et une harmonisation de l'aide européenne.

Au final, il est souhaitable que les acteurs européens fassent un choix qui réponde à une logique institutionnelle, basé sur le résultat d'un «mapping» des initiatives, des organisations et des instruments traitant de la même problématique - sectorielle ou thématique. Sur la base de la spécificité des besoins identifiés, de la complexité du système de réponses déjà en place, et de la façon dont ces besoins sont ou non couverts, il conviendrait d'apporter un appui financier au niveau qui permet le maximum d'impact, tout en investissant dans des mécanismes de suivi-évaluation qui permettent de capitaliser les expériences de mise en œuvre.

■ Questionnement - Risques

Au vu de leur multiplication récente, il conviendrait d'approfondir le débat sur l'efficacité générale des instruments, sur la pertinence des thèmes et des modalités choisis ainsi que sur le degré de participation des Etats bénéficiaires lors de leur conception et de leur gestion. Un tel débat est d'autant plus intéressant qu'il peut prendre en considération les nouvelles possibilités de coordonner les contributions communautaires et bilatérales qui sont apparues récemment (comme la gestion déléguée par exemple).

■ Informations complémentaires

Site ECDPM : www.ecdpm.org/

■ Références

Gwénaëlle Corre; James Mackie et Sebastian Trenner : Défis actuels dans l'architecture de l'aide européenne ; ECDPM 2008

■ Liens avec d'autres fiches

A2.02 ; A2.05 ; A2.06 ; A2.07

■ Site : <http://www.pplateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 4 : Renforcer la transversalité de l'intégration de la participation des ANE dans la coopération au développement UE-Sénégal

Fiche n° A2. 06

■ Titre : Premier bilan de l'UGP-ANE

■ Sous - titre : Les effets du programme.

■ MOTS CLES : *Participation; effet; impact.*

■ **Résumé** : Cette fiche présente les principales activités menées par l'UGP/ANE lors de la mise en œuvre du programme ainsi que les principaux effets ayant été enregistrés.

■ Contexte

Pour rappel, la composante ANE du PAPNBG a concerné quatre axes programmatiques avec leurs moyens spécifiques suivants :

Formations	426 372 050 F CFA
Facilité d'Assistance Technique	314 859 360 F CFA
Fonds d'Etudes	360 776 350 F CFA
Fonds d'Appui aux Initiatives des ANE	4 591 699 000 F CFA
TOTAL	5 693 706 760 F CFA

■ Principales activités

Au cours de ces trois années les activités du programme ont été dominées :

D'abord, en première année par la mise en œuvre des « activités leviers » tournant essentiellement autour de :

- l'information sur le programme sur toute l'étendue du territoire avec les représentants des acteurs organisés autour de la Plateforme des acteurs non étatiques pour le suivi de l'accord de Cotonou (PF) ;
- la définition concertée avec les bénéficiaires (PF) et les commanditaires (DCE et ON) des lignes directrices des appels à propositions pour le soutien des initiatives des ANE;
- la formation des bénéficiaires à la gestion du cycle de projet (Formation essentielle pour faciliter la participation aux appels à propositions) ;
la formation en leadership et en techniques de négociation des représentants des ANE pour un dialogue responsable avec l'Etat ;

- l'identification concertée des besoins en renforcement des capacités des ANE pour l'élaboration de plans différenciés de formation tenant en compte les différentes familles d'acteurs, leur niveau de structuration et leur localisation (tant au niveau de la capitale que dans les régions) ;
- le lancement, l'évaluation des deux appels à propositions et la contractualisation avec les bénéficiaires sélectionnés.

Et en deuxième année par les activités intenses concernant notamment :

- le financement des 51 bénéficiaires sélectionnés ;
- l'accompagnement par l'UGP des bénéficiaires dans la mise en œuvre de leurs initiatives ;
- l'implication des commanditaires (ON et DCE) dans l'information /sensibilisation sur les procédures du FED et le suivi des activités du programme tant à Dakar que dans les régions ;
- l'appui à la structuration et à la consolidation des antennes de la Plateforme Nationale dans les régions pour une implication décentralisée des ANE dans la mise en œuvre et le suivi «politique» du programme au niveau de chaque région ;
- la préparation de la mise en œuvre des activités de renforcement des capacités co identifiées avec les bénéficiaires ANE dans les régions ;
- les recadrages administratifs et financiers à travers des avenants appropriés concernant notamment la durée des actions et les moyens nécessaires ;
- la définition des termes de références de l'étude sur la cartographie des acteurs non étatiques et la réalisation de cette étude.

La troisième année a été surtout marquée par :

- la mise en œuvre des activités de renforcement organisationnel et de développement institutionnel (RODI) ;
- le **suivi intense** des bénéficiaires de subventions avec une attention particulière accordée au taux de décaissement des ressources allouées, aux effets/impacts produits par les résultats des actions du programme et à la communication de ces effets/impacts.

■ Principaux résultats

Globalement on peut noter:

Pour les formations :

- la mise en œuvre de 33 sessions de formation en renforcement organisationnel (RODI) dans l'ensemble des régions au bénéfice de 300 leaders d'organisations. Ces responsables ont vu ainsi leur capacités renforcées d'une part, dans l'analyse des contextes et le diagnostic institutionnel et d'autre part, dans l'acquisition des performances notamment en identification, élaboration et planification de projets et programme, la négociation et la recherche de fonds, le lobbying. Il est à noter qu'environ 60 organisations ont profité de ces formations pour entreprendre des réformes dans leur mode de fonctionnement et de gestion ;
- il est à signaler que les activités de capitalisation et de modélisation des bonnes pratiques qui sont complémentaires du RODI sont en cours de réalisation avec des perspectives de collecte des résultats avant la mi décembre.

Pour le fonds d'études :

- l'UGP a facilité l'organisation par la Plateforme et ses antennes régionales de 14 fora sur le dialogue citoyen. Ces fora intervenus trois mois après les élections locales, ont permis d'une part, aux citoyens, aux élus locaux et aux autorités administratives déconcentrées de débattre de questions diverses liées aux modalités d'amélioration de la gouvernance locale et d'autre part, de permettre à certaines organisations bénéficiaires du programme de consolider leurs cadres de concertation avec ces autorités locales ou pour certains d'explorer/enclencher un processus de partenariat ouvert et dynamique avec ces autorités ;
- enfin de l'avis de nombreux nouveaux élus, les ANE ont révélé, au cours de ces fora, des compétences spécifiques dont ils disent avoir besoin pour assumer au mieux leurs fonctions d'une part, et pour mieux mobiliser et intéresser les populations à l'action publique locale d'autre part ;
- concernant la Communication, des produits fort intéressants ont été livrés tels que le film institutionnel sur le programme, la production et la publication de plusieurs bulletins d'information et cahiers thématiques. Ainsi grâce aux services de proximité du cabinet, on note une amélioration de la couverture médiatique des différentes activités du programme dont la première Université qui nous réunit ;
- par ailleurs, **la mise à jour, la diffusion et l'accès par Internet du répertoire des ANE à partir d'un portail Web** convivial et interactif a été élaboré et est accessible à partir du site WEB de la Plateforme ;
- les activités **d'appui aux groupes thématiques des antennes régionales** de la Plateforme ont été finalisées et permettent d'avoir de bons documents de base permettant de mener, dans le cadre du 10^e FED des plaidoyers spécifiques au niveau de chaque région.

Pour le fonds d'assistance technique :

La Plateforme a été accompagnée pour l'élaboration de sa planification stratégique et son manuel de procédures. Ces outils ont renforcé ses capacités de gestion et posé les bases de ses actions futures.

Les appuis techniques de proximité et de suivi comptable concernant deux zones sur trois ont permis un meilleur suivi des effets produits par les projets et on a noté une nette amélioration des rapports financiers et techniques des bénéficiaires qui apprécient ces formations dans l'action (même si beaucoup d'entre eux regrettent leur mise en œuvre tardive).

■ Principales leçons

- Les projets illustrent parfaitement les thèmes majeurs définis dans le cadre du programme tels que notamment i) le renforcement des capacités (tous les projets) ; ii) la bonne gouvernance et la démocratie locale participative ; iii) la promotion de la concertation et du dialogue intra ANE et ANE/ETAT ; iv) la prévention et la médiation de conflits.
- Ces projets revêtent un grand intérêt pour leurs bénéficiaires qui commencent à en tirer profit pour certains d'entre eux.
- Plusieurs organisations ont souligné que le programme a permis «un changement d'échelle au niveau institutionnel» dans le sens qu'elles ont pu développer des stratégies d'intervention mieux structurées.

- Le programme s'est beaucoup investi dans la promotion d'une meilleure collaboration entre familles d'acteurs non-étatiques (deuxième axe stratégique) par le biais d'incitations diverses. Il en résulte une prise de conscience accrue chez les ANE de la nécessité de dialoguer ensemble, de forger de nouveaux partenariats ou de fédérer les capacités et ressources pour avoir un impact réel sur des enjeux clés de développement et de gouvernance. En outre, la recherche d'une meilleure structuration des ANE se poursuit à différents niveaux d'une façon ouverte et critique. Ainsi, il faut se réjouir que la Plate-forme des ANE a entrepris un diagnostic institutionnel participatif et a défini, sur cette base, un nouveau plan stratégique pour s'assurer une plus grande légitimité, efficacité et viabilité.
- En ce qui concerne la promotion de pratiques de bonne gouvernance (troisième axe stratégique), le ratissage large du programme pendant cette première phase (51 projets retenus) a permis de montrer la diversité des apports possibles des ANE en matière de gouvernance. Il est trop tôt pour pouvoir parler d'impact vu la jeunesse du programme, mais on peut constater que de nombreux projets ont contribué à déclencher des dynamiques positives de bonne gouvernance, particulièrement au niveau local. Conformément à la philosophie du programme, plusieurs projets fonctionnent comme un levier stratégique devant faciliter des processus de changement tels que la réduction de la méfiance entre les acteurs ; l'expérimentation avec de nouvelles pratiques de gouvernance (par exemple en matière de budgets participatifs ou dans la gestion de conflits) ; la clarification de la notion de citoyenneté (par exemple en ce qui concerne le paiement d'impôts) ; la mise en place de nouveaux outils de promotion de la gouvernance (par exemple les observatoires locaux de la gouvernance), etc... Il en découle des effets positifs telle qu'une demande citoyenne croissante de bonne gouvernance ; le développement de nouveaux partenariats public-privé ; et des changements au niveau des mentalités et comportements.
- Des dynamiques intéressantes ont été favorisées au niveau du dialogue entre l'Etat et les ANE (quatrième axe stratégique). Le programme a permis de déceler de nombreuses opportunités pour un dialogue renforcé entre acteurs étatiques et non-étatiques à différents niveaux. Plusieurs projets ont stimulé la mise en place de nouveaux cadres de concertation autour d'enjeux concrets de développement et contribué à promouvoir une «culture de dialogue», surtout au niveau local.
- Par ailleurs on observe un très grand engouement et une implication active de la part des élus locaux et des services techniques déconcentrés (des régions surtout) autour des projets qui sont mis en œuvre dans leur localité respective. Cela débouche sur un partenariat très enrichissant entre les Collectivités locales et les ANE.

Le diagramme ci-dessous tente de résumer sommairement ces résultats et effets :

SYNTHESE DES RESULTATS ET PREMIERS EFFETS DU PAPNBG (Composante A.N.E)

Promotion active du dialogue Etat – ANE (notamment au niveau local)

- . 32 Ane bénéficiaires de subventions dialoguent avec les autorités publiques au niveau de 14 régions.
- . Mise en place de 11 Cadres Locaux de Concertation dans 7 domaines de compétence transférées Environment, Foncier, Education...
- . 33 ateliers de dialogue citoyen avec les élus locaux et les autorités locales déconcentrées déroulés dans les 14 régions.

Plaidoyer Ane sur : Ressources minières, Loi foncière, Droits des minorités, corruption, Droits des femmes et enfants, Agriculture, foncier

- .Sensibilisation et mobilisation des populations des zones minières
- . Vulgarisation de la loi sur les Handicapés et plaidoyer pour sa ratification
- . Renforcement des capacités de propositions à travers une meilleure maîtrise de l'évolution des statistiques des productions familiales dans 11 zones
- . Vulgarisation boutiques de droits et diverses actions de plaidoyers en faveur des enfants et femmes.
- .sensibilisation sur le foncier rural

Appui au renforcement de la décentralisation et promotion de la gouvernance participative.

- .Sensibilisation et formation des Chefs de villages (Autorité oubliée par la Décentralisation) pour une meilleure participation à la tenue des états civils
- . Appui à la décentralisation de la chambre d'arbitrage en affaires dans 4 régions
- . Gestion concertée des déchets et de l'environnement (KK, Niokolo, Palmarin...)
- . Appui à la mutualisation des Savoir et savoir faire pour une gestion inclusive et participative de la recherche de la paix et de la relance du développement de la région de Ziguinchor

- . 35 dirigeants Ane ont vu leur crédibilité renforcée, ont gagné la confiance des populations et ont été élus lors des élections locales du 22 mars. Ils président ainsi aux destins de leurs concitoyens ; Accroissement de la participation des femmes aux compétitions électorales
- . Les bases d'une collaboration entre élus locaux et ANE ont été posées pour une meilleure prise en compte d'une demande citoyenne croissante de bonne gouvernance
- . Gestion d'un centre d'information et de documentation sur la gestion de l'environnement dans une région (Kolda)
- ??Mais réflexions à mener pour le fonctionnement pérenne de ces cadres de dialogue en rapport avec les préoccupations des populations.

- .Participation active des ANE dans la mise en place et le suivi du Fonds social minier à KDG: 3,5 Milliards CFA
- . Lot d'orientation sur les Handicapés adoptée par le gouvernement, et ratifié par le Parlement
- . Discussions et Amendement orientations sur la Goama par le CNCR (dont FONGS est élément moteur),
- . Connaissance + approfondies de leurs droits par les populations démunies + d'1 centaine de cas de médiation à l'actif des Boutiques de droits.
- . Prises de conscience + accrues contre les violences faites aux femmes
- . Prise en charge et formation /réinsertion des talibés et enfants en difficultés
- . Prise de conscience accrue des populations / questions foncières en particulier zones périurbaines de Sébi, Toubab Dialaw ETC..

- . Valorisation des chefs de village qui participent mieux à la sensibilisation et à l'enregistrement des naissances dans les zones rurales (Gossas).
- . Vulgarisation de la médiation en affaires dans les régions avec des cas d'arbitrage résolus,
- . Amélioration des cadres de vie par la consolidation de l'engagement citoyen et mise en place d'instances municipales de consultation populaire (KK)
- . Expérimentation de nouvelles pratiques de gouvernance avec la promotion des budgets participatifs
- . Renaissance et reconnaissance par les autorités des organisations citoyennes dans la recherche de la paix et de la relance du développement de la région de Ziguinchor

Le renforcement des capacités des ANE concourt à leur crédibilisation dans leur dialogue avec l'Etat et les autorités décentralisées

R 2

Les capacités professionnelles et le partenariat interne des ANE sont renforcés

Amélioration du fonctionnement interne des ANE et accroissement de leur reconnaissance/représentativité

15 000 responsables d'ANE formés à travers
Diverses sessions organisées par les projets
bénéficiaires de subventions

Et par le programme à travers, en particulier, 30 ateliers
en GCP, 33 ateliers en RODI et 11 ateliers en
Leadership.

Accompagnement suivi en gestion comptable et
financière et respect des procédures du FED au bénéfice
de 50 organisations bénéficiaires de subvention

Changement d'échelle au niveau institutionnel et développement de stratégies d'intervention mieux structurées au niveau d'un nombre considérable d'ANE.

Plusieurs organisations se sont dotées de manuels de procédures ou adoptent les procédures du FED pour améliorer leur fonctionnement
1 221 299 € (801 millions CFA) investis en équipements renforcent le professionnalisme et la crédibilité des ANE bénéficiaires

Certains bénéficiaires de projets stimulent l'intérêt d'autres bailleurs à cause de leur professionnalisme (De nouvelles conventions de partenariat sont en négociation pour certains d'entre eux)

13 Curriculums développés en cours de validation par les CRETEF.

Recherche accrue de conformité à la législation de la BCEAO régissant les Institutions de micro finances qui ont mis en place 9 lignes de crédit revolving

Partenariat et meilleure communication intra-ANE

Accompagnement de la consolidation de la PF et de ses 10 antennes régionales
Encouragement et Appui à différentes dynamiques d'actions concertées (à travers les LD des AP)

la PF et ses 10 antennes régionales se profilent comme des acteurs fédérateurs de la concertation et du dialogue avec les autorités et les partenaires au développement

Prise de conscience accrue d'un nombre important d'ANE de la nécessité de dialoguer ensemble, de forger de nouveaux partenariats ou de fédérer les capacités pour avoir un impact réel sur des enjeux clés de développement et de gouvernance (CCIA/Thies, APRAN Zig ; ENDA KURUKAN FUGAN)
Différentes centrales syndicales par le passé opposées trouvent un espace de dialogue et de concertation entre elles d'une part et entre elles et les autres familles d'ANE d'autre part avec un enrichissement appréciable

La renforcement des capacités des ANE concourt à leur crédibilisation dans leur dialogue avec l'Etat et les autorités décentralisées

■ **Questionnement - Risques**

La capitalisation s'est poursuivie en fin de programme avec l'élaboration du présent manuel. Il est important cependant que les ANE et notamment la Plateforme des ANE s'approprient ce manuel et continuent le travail de questionnement, d'actualisation et d'élaboration de nouvelles fiches, pouvant ainsi être disséminées dans tout le territoire.

■ **Informations complémentaires**

Documents de projets

Documents de suivi de l'UGP

■ **Références**

Rapport de mission de l'UGP

■ **Liens avec d'autres fiches**

A2.07 ; A3.01

■ **Site :** <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter :** Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 2 : Renforcer la transversalité de l'intégration de la participation des ANE dans la coopération au développement UE - Sénégal

Fiche n° A2.07

■ Titre : Capitalisation des programme d'appui aux ANE : Principaux résultats.

■ Sous - titre : Forces et faiblesses de cette étude.

■ MOTS CLES : *Capitalisation, évaluation, effet, impact.*

■ **Résumé** : Cette fiche présente les principales recommandations issues du travail de capitalisation mené par un bureau d'étude pour le compte de la DUE sur la mise en œuvre des programme d'appui aux ANE / à la société civile. Il présente également certaines erreurs et biais d'analyse qui devraient être prises en compte dans l'analyse de la validité de ces recommandations.

■ Contexte / Problématique

L'étude de capitalisation sur les programmes d'appui au renforcement de capacités sous le 9^{ème} FED a été commanditée par l'Unité E4 de la Commission Européenne et s'est déroulée de septembre 2008 à avril 2009.

L'**objectif global** de l'étude était de capitaliser les différentes expériences des programmes de renforcement des capacités des acteurs non étatiques financés sous le 9^{ème} FED afin d'améliorer la cohérence des approches et l'utilisation stratégique de ces programmes pour atteindre un meilleur impact des appuis de la CE en matière de soutien aux ANE dans leur rôle d'acteurs de gouvernance.

■ Principaux résultats

Les principaux résultats de cette étude sont les suivants :

Typologies d'ANE :

- adopter une stratégie différenciée qui prenne en compte trois aspects : la différenciation par famille d'acteurs, la différenciation par niveau de structuration des ANE et la différenciation par rapport aux sphères du renforcement de capacités ;
- reconnaître sur le plan juridique et politique les formes organisationnelles des ANE qui souvent échappent aux modes traditionnels d'association ;
- il faut que les critères d'éligibilité pour l'accès aux fonds permettent d'atteindre ces acteurs émergents et que la typologie d'actions réalisables ne soit pas restreinte mais la plus large possible.

Les finalités des programmes d'appui aux ANE et leur positionnement stratégique :

- tout programme d'appui aux ANE, et plus particulièrement, aux organisations de la société civile, devra donc se confronter avec la question de la pertinence des organisations et leur positionnement stratégique vis-à-vis des nouveaux enjeux et des défis posés par la gouvernance dans toutes ses dimensions ;
- les objectifs, stratégies et modes de faire des programmes devront, à cet effet, être orientés pour favoriser un meilleur ancrage des organisations des ANE à leur contexte de référence ;
- un positionnement correct du programme d'appui aux ANE sur le plan de la dynamique interne au mouvement associatif d'un pays devrait s'abstenir de tout choix ou de toute modalité d'intervention qui vise à assurer des positions de monopole à des organisations faïtières dans le dialogue politique avec le gouvernement et les bailleurs de fonds. Le programme devrait plutôt appuyer la dynamique en cours, bien évidemment dans le respect des vocations des acteurs et de la cohérence avec les stratégies nationales de développement, avec la stratégie communautaire illustrée dans le DSP, avec les principes de la politique de développement de l'Union Européenne et surtout avec les enjeux économiques et sociaux qui interpellent les différentes familles d'ANE dans les contextes nationaux particuliers ;
- nécessité de reconnaître la nature spécifique des programmes d'appui aux ANE en tant que programmes fondés sur une logique de processus et d'accompagnement des acteurs, plutôt que l'approche projet, fondée sur l'action et suivant une logique « guichet », spécifique, par exemple, aux programmes de microréalisations.

L'identification des programmes de renforcement de capacités et l'exercice de mapping :

- les éléments fondamentaux et les finalités mêmes que l'exercice de mapping devrait prendre en considération pour être efficace sont les suivants : tracer un cadre des ANE sur le plan de leurs tendances, identifier les enjeux pour les ANE dans les contextes social, économique et politique qui caractérisent le pays et les perspectives futures ; identifier les acteurs clefs au sein des ANE ; évaluer leurs besoins en renforcement de capacités en fonction des différents niveaux de structuration et des familles d'acteurs ; analyser le cadre juridique et institutionnel dans lequel les ANE évoluent et les espaces de concertation entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux ; analyser le cadre de concertation existant entre les ANE et la coopération européenne ; tracer une cartographie des intervenants (y compris les approches adoptées) dans le domaine de l'appui aux ANE ;
- concernant l'implication des acteurs non étatiques dans l'exercice de mapping, plusieurs expériences ont été menées dans l'ensemble des pays ACP au cours du 9^{ème} FED. En général, le choix de l'implication des ANE dans le mapping étant lié à la situation particulière de chaque pays, les avantages et les inconvénients de chaque option doivent être pris en compte ;
- l'exercice de mapping dans le 10^{ème} FED requiert un changement important de mentalité. En effet, si au cours du 9^{ème} FED l'exercice était fonctionnellement lié à l'identification ou à la mise en oeuvre, ou comme exigence de réactualisation dans le cadre de la mise en oeuvre du programme, au cours du 10^{ème} FED l'exercice devra être nécessairement lié plutôt à l'identification d'une stratégie globale d'implication des ANE dans la coopération européenne (toutes modalités et instruments confondus), et plus particulièrement dans le dialogue politique, compte tenu des nouvelles modalités

d'aide envisagées. Il s'agit, en d'autres termes, d'évoluer d'une vision sectorielle de l'appui aux ANE à une vision intégrale, dans laquelle on s'interroge sur la place des ANE, d'une manière transversale, dans l'ensemble de la coopération européenne ;

- Le défi donc se pose aujourd'hui en termes du *mainstreaming* de la thématique ANE dans l'ensemble de la coopération européenne, selon une approche de gouvernance. Cela concerne également l'opportunité de mener des exercices de mapping sectoriels. Cette nouvelle approche, déjà testée par d'autres bailleurs avec une politique sectorielle affirmée, une importance fondamentale dans la mesure où l'exercice peut fournir des indications précieuses pour la mise en oeuvre de la stratégie communautaire contenue dans le DSP sur la base des priorités sectorielles.

Le montage institutionnel, les institutions de gouvernance interne au programme, le rôle et profil de l'AT et la concertation avec les bailleurs de fonds :

- pour ce qui est des modalités de gestion, il existe 5 options possibles appartenant à deux types de gestion générale (la gestion centralisée et la gestion décentralisée), à savoir : la gestion centralisée indirecte, par une entité de droit privé (article 23.6 de l'annexe IV de l'accord de Cotonou) ; la gestion centralisée conjointe avec d'autres BF (*système pool fund*) et/ou Organisations Internationales ; la gestion centralisée indirecte par une ONG (via contrat de subvention) ; (article 23.6 de l'annexe IV de l'accord de Cotonou) ; la gestion décentralisée directe (avec ou sans l'AT) ; la gestion décentralisée indirecte par une entité privée (bureau d'études) ou une ONG ;
- pour le choix de la modalité de gestion du programme, il incombe aux différentes Délégations, sur la base des résultats des études de mapping (et le cas échéant de faisabilité), de considérer à quelle catégorie appartient le pays et d'examiner et de convenir de l'approche à adopter avec l'Ordonnateur National ;
- concernant l'implication des ANE dans les instances de pilotages et de suivi, indépendamment de la formule choisie, la question fondamentale est comment assurer d'une part la représentativité des membres qui siègent au nom des ANE dans ces instances et de l'autre d'éviter des situations de conflit d'intérêt. L'expérience a démontré que la formule plus indiquée pour certains contextes est d'impliquer des personnes ressources issues du monde des ANE plutôt que des représentants des ANE ;
- quant à l'ON devrait avoir un double rôle : d'une part la supervision du Programme à travers le Comité de Pilotage et de suivi, de l'autre la facilitation du dialogue entre les ANE et les instances gouvernementales au niveau des activités du Programme, particulièrement celles concernant la concertation Etat-ANE, dans toutes ses dimensions ;
- le rôle des Délégations de la CE concerne deux aspects : «observateur critique», qui consiste à s'assurer que les acteurs non étatiques pertinents et compétents soient identifiés et impliqués dans le nouveau cadre de coopération selon l'esprit des Accords de Cotonou ; et «facilitateur», tant dans le sens d'assurer l'accès à une information claire et transparente, que dans la contribution au développement et au renforcement des capacités des acteurs non étatiques ;
- cela signifie que l'équipe de l'AT ne pourra plus se limiter à la simple administration des ressources du Programme, mais devra se proposer comme un agent de facilitation des processus et dynamiques à l'oeuvre au sein de la société en mettant à disposition les outils pour son renforcement de capacités dans le respect des différentes missions et vocations des ANE ;

- dans cette démarche il serait intéressant d'associer à ces programmes les ONG européennes qui peuvent disposer d'une expérience importante dans le domaine de l'appui aux ANE du Sud. En effet, les ONG européennes pourraient apporter une valeur ajoutée importante à la mise en œuvre de ces nouveaux programmes pour lesquels les bureaux d'études européens de grande taille souvent n'ont pas une familiarité suffisante ;
- concernant les aspects de gestion, il faut souligner l'importance d'un aspect qui est strictement lié au rôle de l'AT : celui de la fonction du backstopping. La fonction de backstopping peut s'avérer fondamentale pour appuyer le personnel sur place à condition que l'on opère une distinction assez nette entre deux types de backstopping : le backstopping administratif et le backstopping technique.

Le renforcement des capacités : approches et modalités opérationnelles dans le cadre des programmes 9^{ème} FED :

- quatre approches majoritaires ont été identifiées au sein des programmes d'appui aux ANE sous le 9^{ème} FED. Ils peuvent se situer sur un continuum, allant d'une approche purement réactive, basée sur l'instrument appel à propositions à une approche programmatique et proactive, basée sur l'élaboration d'un schéma de renforcement des capacités, à partir d'une analyse stratégique. La plupart des programmes reposent à l'heure actuelle sur une approche fondamentalement réactive où les appels à propositions constituent le mécanisme privilégié, voire unique, pour adresser les besoins de renforcement de capacités des ANE ;
- concernant l'outil de l'appel à propositions, l'expérience menée dans les programmes 9^{ème} FED a démontré comment l'adoption d'un tel outil, mais surtout l'approche et la logique sous-jacentes, implique très souvent la dénaturation du programme, et le risque de résulter finalement en l'éparpillement des initiatives isolées et peu coordonnées, selon une logique propre aux programmes de microréalisations de «l'avant Cotonou» et/ou des programmes thématiques, privilégiant le projet individuel. Mais il est vraie également que des expériences récentes ont montré, que l'appel à propositions peut être adapté aux exigences du renforcement de capacités des ANE à condition qu'il soit considéré comme un outil et pas comme une fin en soi ;
- toutefois l'expérience a montré qu'au moins 5 conditions doivent être réunies pour que cet outil Renforcement des capacités soit efficace, à savoir : une connaissance assez approfondie des ANE et de leur contexte, ainsi que de leurs besoins en renforcement de capacités et des enjeux qui les interpellent ; un investissement important en personnel et un dispositif parfois complexe à mettre en oeuvre pour la collecte des informations ; une forte attitude de l'UGP à communiquer et faire comprendre la nouveauté de l'outil et les différences avec l'appel à propositions ; l'UGP doit avoir non seulement une fonction de gestion et d'administration des ressources du programme mais aussi d'accompagnement des dynamiques et des acteurs ; l'UGP doit disposer de compétences techniques ponctuelles.

La question des procédures :

- la question des systèmes et dispositifs de monitoring et évaluation des programmes d'appui aux ANE présente une double difficulté : d'une part, les programmes d'appui aux ANE ont affaire avec des dynamiques sociales difficilement mesurables, de l'autre il n'existe pas dans l'histoire ni dans la tradition de l'intervention communautaire de précédents et des expériences desquels on puisse s'inspirer ;

- une piste possible d'expérimentation pourrait concerner l'application d'indicateurs d'impact sur les changements institutionnels et organisationnels produits au sein de l'organisation bénéficiaire. A cet effet, le facteur temporel est décisif, vu que ces changements ne pourront être mesurés qu'après 6 ou 12 mois de la fin de l'appui du programme reçu par l'organisation.

Information et communication au sein des programmes d'appui aux ANE :

La fonction de la composante communication est un instrument transversal de renforcement de capacités du programme vis-à-vis des acteurs concernées. La communication doit être tout d'abord un instrument de renforcement de capacités à «double voie» fondé sur une interaction entre le programme et les acteurs non étatiques (surtout les organisations de troisième et quatrième niveau) et vice-versa.

La communication en termes de renforcement de capacités ne peut pas éviter de valoriser le partage d'expériences entre les acteurs non étatiques, les opérateurs de l'assistance technique qui opèrent dans le contexte, les opérateurs des Délégations et tous les acteurs nationaux concernés y compris les bailleurs de fonds. Le partage des expériences concerne surtout la mise en valeur des bonnes pratiques.

Tout programme d'appui aux ANE, et plus particulièrement, aux organisations de la société civile, devra opérer une distinction nette entre la visibilité et la communication externe.

■ Principales faiblesses

Plusieurs éléments nous amènent cependant sinon à remettre en cause la validité de ces conclusions, du moins à souligner l'importance d'une analyse critique de ces résultats :

- l'absence de présentation du PAPNBG alors qu'il s'agit d'un des plus importants programmes d'appui aux ANE. Ceci est d'autant plus étonnant que d'autres programmes d'ampleur bien moins importantes et avec une démarche moins novatrice ont été présentés dans le détail ;
- une succession d'erreurs ou d'omissions concernant la situation du PAPNBG au Sénégal. Les quelques fois où l'expérience du Sénégal est mentionnée, il s'agit essentiellement de critiquer la PF-ANE. Il n'est fait aucune mention de l'approche stratégique du programme liant la structure d'intervention du programme aux différents objectifs de participation de Cotonou, sur le système de suivi-évaluation mis en place par l'UGP, sur les résultats des missions de backstopping organisés tous les 4 mois par Particip ou encore sur les effets et impacts du programme. Cela est d'autant plus étonnant que ces documents ont été fournis au consultant principal de l'étude. Il est dès lors surprenant de lire que peu de programmes ont organisé des missions de backstopping par exemple, sans mentionner l'exemple du Sénégal où 12 missions ont été organisés pendant la durée du programme. Ces omissions donnent une image biaisée de la réalité des différents programmes mis en œuvre dans les différents pays ;
- une présentation très biaisée du rôle de la Plateforme des ANE au Sénégal. Bien que conscient des faiblesses de la PF-ANE (voir fiches correspondantes pour plus de détails), la présentation de la PF des ANE du Sénégal nous semble être fortement partielle. Elle ne présente que des aspects négatifs, sans prendre en considération le contexte sénégalais de mise en réseau des ANE (pas uniquement de la société civile) et des différents processus de structuration des ANE au Sénégal. Cela est d'autant plus étonnant que le consultant principal, en charge du mapping des ANE au Sénégal aurait du avoir les éléments pour une analyse plus «neutre et professionnelle» de cette

plateforme. Le fait que son travail ait été fortement critiqué par la PF-ANE n'aurait pas du se traduire par un biais si important dans la présentation de la plateforme dans ce document.

- un biais important dans la présentation positive de programmes dans lesquels le consultant principal agit en tant que backstopper. Enfin et sans rentrer dans l'analyse détaillée des constats et bonnes pratiques présentés, il est étonnant de voir que le choix des programmes présentés comme bonnes pratiques est fortement lié aux programmes mis en œuvre par un bureau avec lequel le consultant principal travaille régulièrement en ce qui concerne ce type de programme et pour lesquels il agit souvent en tant que backstopper.

■ **Questionnement - Risques**

Cette étude de capitalisation nous livre un certain nombre de remarques qu'il est important de prendre en compte dans l'analyse des ANE au Sénégal.

Il est cependant important de filtrer cette information compte tenu du biais et du positionnement des consultants, surtout par rapport à l'expérience menée au Sénégal.

Le processus de capitalisation doit se poursuivre et maintenir une forte participation des différents types d'acteurs de manière à permettre à chaque acteur d'exprimer sa position et d'analyser en commun quelles sont les pistes les plus prometteuses dans l'intérêt des différents types d'acteurs.

Le présent manuel est un premier pas dans ce sens. Il est important cependant que les ANE et notamment la Plateforme des ANE s'approprient ce manuel et continuent le travail de questionnement, d'actualisation et d'élaboration de nouvelles fiches, pouvant ainsi être disséminées dans tout le territoire.

■ **Informations complémentaires**

Documents de suivi de l'UGP

■ **Références**

Etude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement des capacités des ANE sous le 9eme FED; Floridi M., Sanz Corella B. et Verdecchia S.; IBF Consulting 2009

■ **Liens avec d'autres fiches**

A2.06 ; A3.01

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 3 : Appuyer l'harmonisation des démarches de réduction de la pauvreté dans la coopération des partenaires techniques et financiers

Fiche n° A3.01

■ **Titre : Pertinence, faisabilité et viabilité de programmes**

■ **Sous - titre : Une liste d'éléments à prendre en considération**

■ **MOTS CLES : Appréciation de programme, critères de qualité.**

■ **Résumé** : Cette fiche donne une idée des différentes questions qu'il faut se poser (et auxquelles il faut répondre) afin de pouvoir apprécier la qualité d'un programme orienté vers la réduction de la pauvreté ou la bonne gouvernance.

Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne. La démarche sera similaire pour les programmes de renforcement de la gouvernance.

Contexte / Problématique

Les programmes de réduction de la pauvreté tout comme les programmes de renforcement de la gouvernance mettant l'accent sur les acteurs et les dynamiques en cours, il s'est avéré nécessaire d'élaborer une grille d'analyse pouvant permettre une appréciation qualitative et dynamique des programmes.

Essai de définition / Clarification du concept / Défis stratégiques

L'analyse de la qualité des programmes se base sur trois types de critères : la pertinence, la faisabilité et la viabilité.

Critères de pertinence

La pertinence globale se réfère au lien entre les problèmes identifiés (approche classique) ou les potentialités identifiées (approche «dynamique ou positiviste») et les objectifs du programme.

Il s'agira d'analyser cette pertinence à plusieurs niveaux :

Pertinence générale (adéquation entre objectif et problème à résoudre ou potentialité à développer au niveau des populations les plus pauvres ainsi que par rapport à l'approche intégrée de la pauvreté (prise en compte de la multi-dimensionalité de la pauvreté et des dynamiques de changement qui s'attaquent aux causes structurelles de la pauvreté).

Pertinence politique (adéquation entre objectif et priorités de l'Etat et de l'UE en matière de REP)

Pertinence sociale (prise en compte des rôles et intérêts des différentes familles d'acteurs et répartition des bénéficiaires en fonction des différentes familles d'acteurs en se concentrant sur les plus pauvres)

Pertinence temporelle (adéquation de la durée prévue du programme)

Pertinence administrative (REP et décentralisation)

Pertinence instrumentale (sélection des instruments ayant un fort impact sur la pauvreté)

■ Critères de faisabilité

Plusieurs éléments devront être analysés :

Cohérence interne de la structure logique

La structure logique se réfère au cadre logique d'intervention (tel que présenté dans le document de projet ou à reconstituer).

Il s'agira d'apprécier si la logique d'intervention est réaliste, cohérente et suffisante. Il s'agira donc d'analyser la logique horizontale, le passage d'un niveau à l'autre ainsi que les hypothèses supposées. Il faudra ensuite apprécier les indicateurs et les sources de vérifications.

Faire l'analyse en mettant en évidence les axes choisis par le projet pour lutter contre la pauvreté :

- développement des conditions générales créatrices de richesses économiques ;
- investissement dans les services de base et la durabilité de leurs effets par une attention plus grande à la prise en charge des charges récurrentes ;
- renforcement de la durabilité de la reproduction des ressources naturelles ;
- renforcement d'un Etat de Droit et des conditions d'expression des diversités socio-culturelles favorisant la mise en place des conditions qui garantissent la démocratie et la décentralisation.

Organisation et gestion du programme

Il s'agira d'apprécier la conformité du dispositif et de la gestion prévue du programme avec les principes de la REP. Une attention particulière sera accordée aux points suivants :

- la qualité de la participation des différentes familles d'acteurs (et spécialement les plus pauvres) aux différentes phases du programme ;
- le degré d'adéquation de la solution organisationnelle par rapport au contexte local (prise en compte des capacités des plus pauvres) ;
- la gestion participative et décentralisée du programme (système de répartition des fonctions selon les acteurs et transparence décisionnelle) ;
- la nature des mécanismes de concertation (association des différentes familles d'acteurs et notamment représentation quantitative et qualitative - décisionnelles - des plus pauvres, liens entre les différents niveaux d'intervention, qualité de la collaboration) ;
- la définition claire du rôle de la structure de gestion du programme (facilitation du processus et renforcement des capacités des acteurs locaux)
- l'intérêt porté à la mise en réseau et à la diffusion / valorisation des expériences des plus pauvres.

Méthode d'intervention

Une importance particulière doit être accordée au comment, et notamment au processus d'identification et de gestion participative du programme.

Il s'agira d'apprécier comment s'est déroulée l'identification du programme et notamment d'apprécier dans quelle mesure il s'agit d'une perception unilatérale (perception d'un acteur) ou d'une démarche collective associant plusieurs acteurs (accorder une attention particulière aux perceptions des plus pauvres).

Il s'agira également d'apprécier la qualité d'identification des différentes familles d'acteurs, de leurs perceptions de la réalité, de leurs capacités, de leurs faiblesses et de leurs visions, et comment leurs perceptions et leurs solutions ont été intégrées dans le programme. Il serait important de mentionner si les groupes-cibles sont perçus en tant que bénéficiaires ou porteur d'initiatives et de préciser les bénéfices prévus pour chaque famille d'acteurs.

Il serait important de préciser si une analyse des sous-groupes a été réalisée (information par genre, par degré de marginalisation,...).

Il serait important de souligner quel est le rôle joué par les plus pauvres dans ce processus, et dans quelle mesure le programme est issu de dynamiques locales existantes ou d'une réponse à une offre de services.

De la même manière, il sera important d'apprécier comment le programme prévoit de renforcer les capacités des différentes familles d'acteurs et surtout les plus pauvres.

Les procédures de gestion des projets devront être également conforme aux principes de gestion participative et de cohérence avec les différents niveaux de planification.

Moyens et coûts

L'approche - processus, l'importance accordée à la connaissance du milieu (acteurs et dynamiques) et la place accordée aux acteurs doivent se retrouver dans l'estimation budgétaire.

Il faudra vérifier les points suivants :

- les ressources doivent permettre de réaliser un profil de la pauvreté et de mettre en œuvre un suivi des impacts au niveau des plus pauvres ;
- le budget accordé à l'accompagnement des processus et au renforcement des capacités doit être suffisant (dispositif de veille et système de SE) ;
- le budget doit mettre l'accent sur le recours à une compétence locale. La présence d'un poste trop important d'assistance technique internationale devrait être justifiée dans le programme

Une partie du budget doit être attribuée aux structures décentralisées pour leur permettre d'accompagner les initiatives locales

Critères de viabilité

Plusieurs éléments devront être analysés :

Cohérence externe des interventions

La cohérence globale se réfère aux liens entre les objectifs et activités du programme et l'environnement global du programme.

Il s'agira d'analyser cette cohérence à plusieurs niveaux :

- la cohérence nationale (adéquation avec les politiques de l'Etat et/ou des partenaires au développement (bailleurs de fonds), notamment en ce qui concerne la SRP ;
- la Cohérence sectorielle (approche intégrée de la pauvreté et adéquation avec les réglementations propres aux différents secteurs) ;

- la cohérence administrative (adéquation avec la politique de décentralisation et de déconcentration) ;
- la cohérence locale (adéquation avec les stratégies de développement local axées sur les pauvres) ;
- la cohérence horizontale (cohérence des actions à un même niveau de planification ;
- la cohérence verticale (cohérence des actions entre les différents niveaux de décision et de planification -macro-méso-micro-) ;
- la cohérence transversale (cohérence des actions menées au niveau des différents instruments - instruments géographiques et lignes budgétaires, approche macro-économique, sectorielle ou approche projet), différents type de projets -Co-financement ONG, PMR, -)

L'appropriation par les acteurs

L'appropriation par les acteurs dépend de la pertinence du projet, de la contribution des bénéficiaires / partenaires, de leur implication dans la gestion (information, formation, décision) ainsi que de la répartition des bénéfices entre les différentes familles d'acteurs.

Il s'agira d'analyser ces différents points en mettant l'accent sur la participation des groupes les plus pauvres.

Viabilité socio-technique

La viabilité socio-technique dépend de l'appropriation par les partenaires de la pertinence de la solution socio-technique, de la gestion des infrastructures ou des processus, de la qualité des infrastructures, de la fonctionnalité du système régional de maintenance, du degré d'adaptation de la solution technique aux capacités de gestion et de maintenance des partenaires / bénéficiaires ainsi que de l'opérationnalité du système de gestion mis en place.

Il s'agira d'analyser ces différents points en mettant l'accent sur l'intégration des différentes familles d'acteurs ainsi que sur la pertinence du système de contribution par rapport aux capacités de participation des plus pauvres.

Viabilité du processus de gestion du développement

- **Au niveau de la gestion :**

la viabilité du système de gestion dépend des capacités d'identification, de négociation et de gestion des acteurs (information et formation), de l'intégration des systèmes de pouvoirs au niveau local, du degré de complexité du choix socio-technique, de la transparence du système de gestion des contributions et participations financières, d'une réelle démarche participative de gestion (intégration des acteurs les plus pauvres et surtout les femmes dans la prise de décision) et du système de suivi-évaluation. Ces points devront être analysés en fonction des capacités des différents acteurs, et de leurs relations (focus sur les plus pauvres).

- **Au niveau financier :**

la viabilité financière dépend de l'engagement des partenaires et de leur capacité de prise en charge des coûts de fonctionnement, d'entretien et de renouvellement des installations ou de gestion des processus (élaboration et discussion des budgets prévisionnels). Il s'agira surtout d'analyser les implications financières des choix socio-techniques et d'intégrer les bénéfices attendus, selon les différentes familles d'acteurs, notamment au niveau de l'impact sur les plus pauvres.

Viabilité institutionnelle

La viabilité institutionnelle dépend de la représentativité des structures de gestion des programmes, de leurs relations / coopération / intégration dans les structures institutionnelles locales et dans les processus de décentralisation.

Il s'agira d'apprécier la diversité (prise en compte des différentes familles et sous-familles), la représentativité (critères et processus de sélection des représentants) et la légitimité (acceptation par les autres acteurs) des acteurs ainsi que leur implication dans le processus de gestion du programme, et ce aux différentes phases de l'intervention.

Il s'agira également d'identifier les mécanismes de dialogue et de concertation dans le cadre d'un territoire donné.

Incidences sur l'environnement

Il s'agira d'apprécier dans quelle mesure les interventions du programme pourraient avoir des incidences notables sur l'environnement, ce qui a été prévu et réalisé pour diminuer les effets négatifs et si ces effets risquent de remettre en cause la durabilité du service, surtout sur les aspects importants pour la REP (dégradation des terres, des ressources forestières ou en eau).

Incidences sur le culturel

Il s'agira d'apprécier dans quelle mesure les interventions du programme pourraient avoir des incidences notables sur la culture locale et ce qui a été prévu et réalisé pour diminuer les effets négatifs (altération des normes et aspirations des communautés locales, risques d'acculturation, imposition de modèles de développement économique, changement au niveau des relations entre les groupes et sous-groupes,...).

■ Questionnement - Risques

Cette grille d'appréciation des programmes est un outil d'analyse, elle ne devrait pas être utilisée de manière mécanique mais plutôt servir comme une boîte à idées permettant un meilleur questionnement.

Il est conseillé d'effectuer le travail d'analyse en groupe de manière à enrichir les discussions et de mieux comprendre les perceptions de chacun.

■ Informations complémentaires

Documents de la Commission Européenne sur la gestion du cycle de projets

■ Références

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

Manuels gestion du cycle de projet 2001 et 2004.

■ Liens avec d'autres fiches

A2.06 ; A2.07 ; D0.01

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 3 : Appuyer l'harmonisation des démarches de réduction de la pauvreté dans la coopération des partenaires techniques et financiers

Fiche n° A3.02

■ Titre : Comment renforcer l'approche projet dans la réduction de la pauvreté et le renforcement de la gouvernance

■ Sous - titre : Capitaliser à partir de la multitude d'expérience et adopter une approche plurielle en fonction des situations

■ MOTS CLES : *Approche participative, impact, appui budgétaire, approche sectorielle, approche programme.*

■ **Résumé** : Après avoir suscité beaucoup d'espoir, l'approche projet est à l'heure actuelle fortement remise en cause. Bien qu'elle ait certaines limites, cette approche constitue cependant un élément essentiel de la pérennisation des mesures de réduction de la pauvreté au niveau local.

Dans le contexte de la tendance actuelle visant à favoriser une approche renforçant le rôle de l'appui budgétaire et sectoriel, il est important de ne pas rejeter l'approche projet en bloc mais de définir sa valeur ajoutée par rapport aux autres approches. De plus l'utilisation des appels à propositions souligne l'importance des projets pour les ANE.

Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne. La démarche sera similaire pour les programmes de renforcement de la gouvernance.

■ Contexte / Problématique

Le projet constitue le domaine par excellence où la réduction de la pauvreté devrait trouver sa traduction opérationnelle. Ou du moins tel aurait dû être le cas. Un certain nombre d'évaluations ont cependant souligné le faible impact global des projets en matière de réduction de la pauvreté. Il existe également des exemples qui confirment que l'approche projet peut contribuer fortement à la réduction de la pauvreté.

Il ne s'agit donc pas d'avoir un point de vue exclusif mais plutôt une approche pragmatique visant à sélectionner les instruments et approches de développement en fonction de leur valeur ajoutée dans le cadre de situations spécifiques aux niveaux local, national ou régional.

■ Essai de définition / Clarification du concept / Défis stratégiques

Un projet est une série d'activités destinées à atteindre un objectif spécifique en un temps donné et avec un budget défini.

De manière générale, un projet :

- a identifié un certain nombre d'acteurs, y compris un groupe cible clairement défini et des bénéficiaires finaux ;
- utilise des procédures spécifiques en terme de gestion, de financement et de coordination ;
- utilise un système de suivi-évaluation spécifique ; et
- a élaboré une analyse financière et économique qui lui permet de souligner que les bénéfices sont supérieurs aux investissements.

■ Analyse SEPO de l'approche projet

Le projet englobe une grande diversité de situations. Plusieurs types de projet existent en fonction de leur objectif (renforcement institutionnel ou projet technique), de l'étendue de leur intervention (mono-sectoriel ou développement intégré) et de la couverture géographique (une province ou l'ensemble du territoire national). Il est donc difficile de généraliser. Les principaux Succès – Echecs – Potentialités et Obstacles de l'approche SEPO sont néanmoins présentés ci-dessous :

■ Succès - Avantages

Les projets sont depuis longtemps utilisés dans le cadre de la coopération pour le développement. Ils ont l'avantage de permettre de sélectionner un ensemble gérable de problèmes issus d'une réalité complexe, et de prescrire les moyens à mettre en œuvre pour stimuler le développement local.

De par son cadre géographique limité, l'approche projet permet de mieux prendre en compte le contexte local, y compris les spécificités de la pauvreté et de la gouvernance locales. Cela permet une bonne connaissance du contexte social, institutionnel et stratégique dans lequel s'inscrivent les activités dont les pauvres tirent leurs ressources, notamment la dynamique des relations entre les hommes et les femmes et le recours à des approches à caractère participatif pour réunir des informations ainsi que les spécificités du contexte de la gouvernance locale. Un grand nombre de programmes mettent l'accent sur le renforcement des capacités tant des communautés que des administrations locales, créant dans certains cas un espace de négociation où les pauvres et leurs représentants peuvent faire entendre leur voix.

L'idée de départ est d'adopter une approche globale en tenant compte de la diversité des facteurs qui influent sur le revenu et le bien-être des populations pauvres ainsi que sur les mécanismes de concertation et de dialogue.

Le projet peut être mis en œuvre en dehors de tout cadre institutionnel. Cela permet de mettre en œuvre des activités dans des contextes politiques difficiles et à un rythme plus rapide (absence de négociation avec les institutions).

Les projets sont particulièrement bien adaptés dans le cas d'une faible dépendance de l'aide, où une approche "niche de développement" peut avoir des effets importants, sans pour autant nécessiter une grande coordination entre acteurs.

L'approche projet est également adaptée quand il n'existe pas de consensus entre les acteurs à différents niveaux d'intervention ou à un même niveau. La «paralysie du dialogue» peut dans ce cas être évitée.

L'approche projet peut être adaptée dans des zones qui se prêtent mal à une programmation détaillée des interventions (accès difficile, grande étendue territoriale avec une faible pression démographique,...).

L'approche projet est adaptée quand il faut avoir des réponses très spécifiques à des situations particulières (et où les solutions standards ne sont pas pertinentes ou efficaces).

Le projet contribue au renforcement de l'appropriation par les acteurs. L'accent porté sur le développement local et sur certains groupes-cibles en particulier permet d'augmenter les conditions de viabilité des actions.

La réflexion sur l'approche projet peut se nourrir d'une très grande expérience en matière de gestion de projet et d'élaboration de guides et outils qui permettent de renforcer la qualité globale des nouveaux projets.

Le projet permet de renforcer l'impact des actions au niveau de certains groupes cibles. Les projets, touchant un nombre limité de personnes, peuvent influencer durablement sur les moyens d'existence de ceux qui en bénéficient.

De manière générale, il est reconnu que le projet a une valeur ajoutée dans les cas suivants (PCM 2004) :

Quand les conditions ne sont pas réunies pour les autres approches (par exemple problème de gouvernance pour l'appui de type budgétaire).

Les investissements caractérisés par des coûts de transaction importants pour le gouvernement.

Des interventions en matière de protection de l'environnement ou concernant les biens publics internationaux.

La fourniture d'assistance technique.

Des interventions pilotes ou à caractère novateur.

La coopération décentralisée.

L'aide d'urgence.

Les situations post crises.

Il est important de noter que la discussion sur le faible impact des projets est complexe. Il est relativement facile de mesurer les changements dans un laps de temps donné auprès de certains groupes cibles. Il est cependant beaucoup plus difficile d'identifier le rôle du projet dans ces changements (d'autant plus que les ressources pour réaliser des analyses sont généralement faibles). De même, il est difficile d'apprécier la contribution du projet à la réalisation d'objectifs plus globaux, pour lesquels d'autres conditions doivent être réalisées. Or même si le projet a atteint ses objectifs, son impact à un niveau supérieur pourrait être faible voir inexistant si les conditions externes (hypothèses) n'ont pas été réalisées. Dans ce cas, ce n'est pas le projet en soi qu'il faut remettre en cause mais la faisabilité de ces conditions externes¹ ou bien encore la pertinence de la logique verticale du projet en ce qui concerne le lien entre objectif spécifique et objectif global².

¹ Il est important de noter ici que souvent ces conditions (facteurs externes) sont celles que l'on cite pour souligner la valeur ajoutée de l'approche projet, comme le manque d'engagement du gouvernement, la faible capacité des administrations, le manque de coordination des bailleurs,...

² Dans ce cas-là, il n'y a pas utilité de prendre en compte les objectifs globaux, le succès de l'approche projet étant limité à la mesure de l'atteinte de l'objectif spécifique du projet.

■ Echecs - Inconvénients

Les projets sont souvent gérés par les organismes d'aide selon une approche centralisatrice³ dans les phases de conception comme de mise en oeuvre, ce qui entraîne des problèmes de viabilité après le retrait de l'aide extérieure.

S'ils ne sont pas intégrés dans les cadres de planification nationaux, les projets peuvent fausser la structure des dépenses nationales en utilisant des voies de financement distinctes et risquent d'imposer des coûts de gestion élevés.

L'approche projet est propre à chaque bailleur, ce qui conduit à une multitude de procédures qui rend toute coordination impossible (et ne facilite pas la visibilité et la transparence de la gestion).

Le projet est de manière générale plus géré par le bailleur, ce qui réduit la viabilité des actions après la fin du projet et diminue l'appropriation par le gouvernement / l'administration.

Les projets ne sont pas forcément financièrement viables et compatibles avec le cadre macroéconomique.

Il est important de noter que la durée classique d'un projet est de 5 ans. Certains projets sont même limités à 12-18 mois (c'est le cas par exemple pour les appels à propositions). Il est dans ce cas très difficile pour le projet de partir d'une connaissance détaillée des situations et acteurs en présence ou d'influer sur les comportements. En conséquence, les effets du projet sont automatiquement limités.

Les projets se sont parfois transformés en mastodontes voulant couvrir trop de choses à la fois, si bien que peu de choses ont été effectivement réalisées.

La responsabilité des bailleurs est limitée au niveau des projets, ce qui leur donne peu d'influence au niveau des politiques et stratégies.

Les projets ne prennent pas suffisamment en compte les stratégies nationales de développement et peuvent conduire à des duplications synonymes de manque d'efficacité.

La plus grande critique a trait au faible taux d'engagement financier lié à cette approche, ce qui a conduit à un faible taux d'utilisation des ressources du FED par exemple. Le projet est trop compliqué à mettre en oeuvre, prend trop de temps et n'utilise pas assez de ressources.

■ Potentialités

La contrainte de faible durée du projet pourrait être résolue par un engagement à long terme, ou du moins par la possibilité de financer plusieurs phases, cette durée peut être beaucoup plus longue.

L'approche projet de type intégré permet de s'attaquer aux multiples facettes de la pauvreté et de mettre l'accent sur la durabilité des moyens d'existence en oeuvrant dans plusieurs secteurs à la fois.

Si elles sont conduites par les pays partenaires et si elles sont viables sur le plan financier et institutionnel, les nouvelles approches territoriales peuvent contribuer à créer un environnement propice à la réduction de la pauvreté au niveau local.

³ Il s'agit ici d'une erreur classique d'analyse où le problème n'ayant pas été correctement analysé, l'on a tendance à rejeter toute l'approche (approche projet) alors que ce sont les procédures de mise en oeuvre qui sont en cause (centralisation de la prise de décision qui peut toucher les différents types d'approche, et qui n'est donc pas caractéristique d'une approche). Ce constat est aussi valable en ce qui concerne les critiques sur les coûts de gestion élevés, le manque de coordination des bailleurs, le faible taux d'engagement financier ou encore le manque de cohérence entre les différents niveaux d'intervention.

L'accent mis sur la cohérence des interventions remet en selle les approches projet multi-sectorielles, censées être le point de convergence du développement à un niveau donné. Les approches intégrées limitées à une zone rurale particulière ont fait leur réapparition dans le contexte de la libéralisation politique et économique à l'oeuvre dans les pays partenaires. Lorsque les autorités locales disposent d'une autonomie suffisante et que les marchés ruraux ont été libéralisés, il est possible de s'affranchir du cadre institutionnel hiérarchique qui a contribué à l'échec des programmes intégrés de développement rural.

L'approche projet peut effectivement contribuer à la réalisation de la politique communautaire face à la pauvreté rurale⁴.

Plusieurs piliers prévoient des conditions préalables nécessaires à un développement rural réussi et durable, telles que la paix (y compris la primauté du droit) et des institutions efficaces. L'UE vise à concentrer sa coopération sur les pays s'efforçant activement de créer de telles conditions, donnant ainsi de meilleures conditions de réussite pour l'approche projet. Les organismes de développement s'orientent vers des projets, susceptibles de donner des résultats plus durables et d'avoir une plus grande incidence sur la pauvreté. On s'applique désormais à concevoir les activités de telle sorte qu'elles s'insèrent dans un cadre de développement plus vaste, par exemple l'aide au niveau national ou les approches sectorielles. Un accent croissant est porté sur les projets visant à renforcer les moyens d'action des pauvres, et qui privilégient l'appropriation, la participation et la viabilité. Leur objet est d'accroître les capacités locales et de donner aux populations locales les moyens de s'organiser et de se mobiliser. Ils encouragent aussi les parties prenantes à jouer un rôle pilote dans la planification et la mise en oeuvre des activités et dans la recherche des conditions assurant leur viabilité financière. La compatibilité du projet avec l'environnement institutionnel et culturel et son acceptation par les autorités publiques locales et centrales ainsi que par la société civile sont deux principaux facteurs de réussite.

L'expérience a également montré que le taux d'engagement financier pouvait être important si le projet est bien conçu dès le départ. La première phase d'orientation et de conception du projet dure certes plus longtemps mais la mise en dialogue des acteurs et la planification participative font qu'ensuite le projet rencontre moins de problèmes et atteint plus facilement ses objectifs (entre autres financiers).

■ Obstacles

Le principal obstacle est celui de la pression exercée sur les acteurs pour engager les ressources financières disponibles. L'approche budgétaire en vogue à l'heure actuelle ne représente qu'une solution à court terme, puisque qu'elle permet d'engager plus rapidement mais le respect des critères de performance (conditionnalités) peut remettre en cause la poursuite de cette approche.

⁴ Celle-ci repose sur six piliers, qui représentent la transposition «rurale» des principes contenus dans le traité d'Amsterdam :

- favoriser l'avènement de sociétés rurales plus paisibles, équitables, ouvertes et démocratiques ;
- établir des institutions rurales plus efficaces et plus fiables ;
- soutenir des politiques économiques favorables à la croissance rurale ;
- Améliorer le niveau de vie des habitants des zones rurales ;
- promouvoir une gestion plus durable des ressources naturelles ;
- améliorer la cohérence entre la politique de développement communautaire et d'autres politiques de l'UE liées à celle-ci (agriculture, commerce, pêche, environnement et immigration).

L'autre obstacle majeur est celui du renforcement du contrôle à priori avec des procédures de plus en plus complexes et une primauté du financier par rapport aux objectifs socio-économiques et politiques.

Une grande attention doit être portée aux liens avec les pouvoirs publics et au respect des priorités nationales afin d'éviter le type de développement fermé qui a prévalu dans le passé. Fondamentalement, les réformes entreprises pour asseoir l'action des autorités locales sur des bases sûres et démocratiques sont déterminantes pour la réussite à long terme des activités de lutte contre la pauvreté fondées sur une approche territoriale ou de renforcement de la gouvernance. Cette question renvoie à celle plus générale de la décentralisation, notamment la délégation de responsabilités et de moyens financiers pour la fourniture de services de base, et de sa pertinence du point de vue de la lutte contre la pauvreté.

■ Conclusions

La bonne pratique en matière de réduction de la pauvreté exige des projets qui répondent aux multiples besoins des pauvres, tout en renforçant leur aptitude à s'assurer des moyens d'existence durables. Cela implique notamment de :

- déterminer qui sont les pauvres et comment ils vivent, à l'aide de diagnostics participatifs de la pauvreté ;
- prendre en compte la connaissance qu'ont les populations pauvres de leur propre situation, ainsi que des actions et des stratégies de survie qu'elles mettent en œuvre ;
- mettre l'accent sur des techniques qui ont un effet important sur la REP (les techniques à forte intensité de main d'œuvre sont souvent plus favorables aux pauvres que celles faisant une large place aux machines) ;
- concentrer le projet sur des zones particulièrement pauvres. L'aide doit être dirigée vers des zones ou régions où les pauvres prédominent. Par exemple, l'électrification des zones rurales est plus favorable aux pauvres que l'électrification des zones urbaines, et l'amélioration des infrastructures dans les bidonvilles est davantage susceptible d'aider les populations pauvres que l'aménagement urbain général ;
- concentrer les activités sur des domaines particulièrement importants pour les populations pauvres. Par exemple, les routes secondaires et les routes de desserte sont souvent plus importantes pour les pauvres que les routes principales. Pour avoir accès aux marchés, les pauvres des zones rurales ont généralement besoin de routes de meilleure qualité et de moyens de transport plus réguliers ;
- intégrer les groupes vulnérables dans les processus de gestion du projet ;
- mettre l'accent sur la problématique homme-femme. Il faut veiller à ce que les femmes aient accès aux services soutenus par le projet, ou aux emplois créés par le projet ;
- mettre en place un système de suivi-évaluation participatif ;
- renforcer les conditions d'appropriation locale.

■ Questionnement - Risques

Le principal risque consiste à avoir une vision extrémiste des approches de développement et à abandonner l'approche projet au profit de l'appui budgétaire. Il nous semble au contraire indispensable de tirer profit des multiples expériences faites au niveau des différentes approches pour en retirer leur valeur ajoutée et leurs limites spécifiques ainsi qu'un catalogue de bonnes pratiques qui puissent définir les conditions dans lesquelles telle ou telle approche devrait être utilisée, ou encore les conditions d'utilisation parallèle des diffé-

rentes approches. Étant donné l'ampleur des effets de synergie que peut produire la conjonction de différentes formes de coopération pour le développement aux niveaux macro-économique, méso-économique et micro-économique, les programmes par pays devraient dans l'idéal s'appuyer sur l'association de divers instruments.

La nature de ces derniers et la part respective de l'action directe et indirecte, ciblée et de portée générale, doivent découler d'une analyse des besoins de chaque pays, réalisée dans le cadre d'un dialogue avec le gouvernement et les autres parties prenantes.

■ Informations complémentaires

Madrid et Küchler (2001) : La coopération décentralisée : Bilan et perspectives. TU Berlin Guides de gestion des projets des différents bailleurs.

Evaluation des PMR et PCD à Madagascar (PARTICIP 1999)

■ Références

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

Aid Delivery Methods; Sector Approaches, Budget Support and Better Projects; Power point presentation Prepared by EuropeAID Helpdesk on Budget Support, Sector Programmes and Project Cycle Management ; 2004

■ Liens avec d'autres fiches

A2.05 ; D1.01 ; D2.01

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 3 : Appuyer l'harmonisation des démarches de réduction de la pauvreté dans la coopération des partenaires techniques et financiers

Fiche n° A3.03

■ Titre : **Comment renforcer l'approche projet dans la réduction de la pauvreté et le renforcement de la gouvernance**

■ Sous - titre : **Adopter une démarche pragmatique en essayant de s'appuyer sur les expériences et évaluations en cours**

■ MOTS CLES : *Approche participative, impact, appui budgétaire, approche sectorielle, approche programme, approche projet, finances publiques, bonne gouvernance.*

■ **Résumé** : L'appui budgétaire suscite à l'heure beaucoup d'espoir. Bien qu'il ait certains avantages, cet instrument n'a pas encore été analysé dans le détail, de sorte qu'il est difficile de se prononcer sur la réalité des effets et impacts potentiels. Plusieurs bailleurs sont en train de développer des méthodologies d'évaluation spécifiques de l'appui budgétaires. Les défis restent cependant encore importants.

Les premiers constats ainsi que certaines évaluations ont tendance à tirer une sonnette d'alarme dans l'utilisation intempestive de l'appui budgétaire. Une solution consiste à avoir une approche multi-instrumentale permettant d'utiliser les différents instruments (approche projet, appui sectoriel et appui budgétaire) en fonction de leur valeur ajoutée spécifique, notamment en ce qui concerne la réduction de la pauvreté.

Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne. La démarche sera similaire pour les programmes de renforcement de la gouvernance.

■ Problématique / Défis

Le budget national (ou infranational) constitue l'instrument le plus important pour hiérarchiser les objectifs assignés à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et rendre compte des résultats qu'elle produit. Il donne une prévision des dépenses et des recettes de l'année, qui offre l'avantage de refléter les priorités de l'action gouvernementale, chiffre le coût des mesures envisagées pour obtenir un résultat particulier, et fixe l'enveloppe globale des ressources qui semblent pouvoir être dégagées sans compromettre les grands équilibres macro-économiques.

Les appuis budgétaires sont devenus un instrument essentiel de la coopération de la Communauté européenne ces dernières années. Cette tendance devrait encore s'accroître dans les années à venir et se généraliser à l'ensemble des régions, tout en tenant compte de la diversité des situations des pays partenaires. Les appuis budgétaires diffèrent profondément des aides apportées aux projets de développement. Cette différence doit être prise en

compte dans l'analyse des impacts et l'évaluation des programmes. Elle doit l'être aussi pour comprendre les modalités de mise en oeuvre de ces appuis, identifier leurs faiblesses et les améliorer.

En 2000 la Commission a souligné les nouvelles orientations au niveau des objectifs et des modes de faire en matière d'appui budgétaire (COM 2000 58) :

- «renforcer l'objectif de la réduction de la pauvreté et d'une meilleure répartition des fruits de la croissance ;
- appuyer des améliorations substantielles dans la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires ;
- appuyer des réformes fiscales efficaces, équitables et réalistes ;
- appuyer le développement du secteur privé, moteur essentiel de la croissance économique».

En ce qui concerne l'évolution des modes de faire et la gestion de l'instrument, la Communication souligne :

- «l'importance d'une meilleure intégration de l'instrument dans les cadres bilatéraux de coopération ;
- l'abandon progressif de l'utilisation des programmes généraux d'importation en faveur de l'appui budgétaire direct ;
- la nécessité que la Commission tienne toute sa place, aux côtés des Etats membres, auprès des Institutions de Bretton Woods. Les pays partenaires ne doivent pas être inutilement surchargés d'exigences multiples et divergentes car il ne peut y avoir qu'un seul programme de réformes économiques dans un pays donné ;
- l'importance croissante de programmes sectoriels spécifiques ou liés à la mise en place des accords d'association ;
- la nécessité de mécanismes de suivi et d'évaluation améliorés, d'une plus grande transparence, d'une meilleure conception des programmes et appropriation par les pays partenaires. Le développement d'indicateurs de performance est envisagé, ce qui pourrait conduire à la mise en place d'allocations déterminées en fonction des performances obtenues».

■ Définitions et concept

Le Guide Méthodologique pour la programmation et la mise en oeuvre des appuis budgétaires dans les pays tiers (2002) propose des orientations pour la mise en oeuvre des différents types d'appuis budgétaires, en tenant compte de la diversité de l'expérience acquise et des enseignements qui en ont été tirés. Ce guide est intéressant car il couvre l'ensemble des régions géographiques et donne la répartition des responsabilités pour toutes les phases du cycle de projet entre les Délégations et le siège dans le scénario pre-déconcentration et post-déconcentration.

Nous reprenons ici les principaux éléments présentant le concept de l'appui budgétaire :

- on appelle appui budgétaire un appui direct ou indirect au budget des états bénéficiaires géré dans le respect des procédures budgétaires nationales. Tous les appuis budgétaires représentent un appui à la balance des paiements et un financement du déficit budgétaire pour les pays bénéficiaires ;
- les appuis budgétaires macro-économiques ont été aussi appelés appuis à l'ajustement structurel, appuis aux réformes économiques, appuis budgétaires pour la réduction

de la pauvreté. Ils portent sur l'ensemble du cadre macro-économique et budgétaire des pays bénéficiaires ;

- les appuis budgétaires aux politiques sectorielles comprennent les appuis budgétaires effectués dans un cadre sectoriel spécifique (sécurité alimentaire, santé, éducation, transports, etc.) ;
- les appuis budgétaires macro-économiques sont accordés en appui aux stratégies nationales de développement en cohérence avec les objectifs de la politique de développement de la Communauté.

Ces objectifs sont :

1. le développement durable ;
2. l'intégration progressive des pays en développement dans l'économie mondiale, et
3. un engagement à combattre les inégalités.

Ces trois objectifs contribuent à leur tour à la finalité de la politique de développement de la Communauté, qui est l'éradication de la pauvreté.

La mise en œuvre de l'appui budgétaire suppose les éléments suivants :

- les Etats bénéficiaires entreprennent ou envisagent d'entreprendre un programme de réformes agréé par les Institutions de Bretton Woods, ou mettent en oeuvre des programmes reconnus comme analogues en concertation avec ces institutions, mais non nécessairement soutenus financièrement par elles ;
- la portée et l'efficacité des réformes (pour les pays concernés, le DSRP) ;
- l'évaluation de la situation macro-économique grâce à l'analyse des éléments suivants:
 - la mise en oeuvre des politiques macro-économiques et sectorielles établies par le pays ;
 - la gestion des finances publiques et en particulier les règles de marchés publics ;
 - les paramètres macro-économiques fondamentaux (endettement, charge service de la dette, balance des paiements, situation budgétaire, situation monétaire, niveau de produit brut par habitant et taux de change).

Il existe **plusieurs formes d'appui** :

1. aides urgentes de stabilisation/réhabilitation, destiné aux pays sortant de crises politiques, civiles, internes ou externes ou de catastrophes naturelles et qui ont besoin d'un appui urgent pour redresser leur situation financière extérieure (notamment service de la dette) et intérieure (notamment frais de réhabilitation des infrastructures et de fonctionnement de la machine administrative).
2. Appuis aux réformes économiques et à la réduction de la pauvreté : Dans ce cadre chaque programme d'appui macroéconomique sera conçu, en principe, comme appui à la stratégie de développement et aux réformes économiques (appui au DSRP dans le cas des pays IDA ; appui aux objectifs d'association et de convergence économique avec l'union européenne pour les pays MEDA). Ces appuis s'inscrivent dans un seul cadre macro-économique et programme de réformes (DSRP pour le pays IDA), préparé par l'état bénéficiaire et appuyé par les bailleurs de fonds, et pourra donner lieu à des cofinancements ou financements parallèles avec ces derniers (BM, Etats membres UE, etc.). Les programmes sont de préférence d'une durée de trois ans.
3. Les appuis complémentaires ad hoc : appui macro-économique en cas de fluctuations à court terme des recettes d'exportation et appui macro-économique dans un cadre régional.

Appui budgétaire direct et indirect et d'appui budgétaire ciblé et non ciblé

«Appui budgétaire indirect» uniquement dans le cas de programmes d'importation PGI/PSI et aide alimentaire en nature et en facilité devises, requérant la justification de l'utilisation des devises par des documents d'importation, ainsi que la constitution d'un fonds de contre valeur en monnaie nationale, déposé sur un compte à double signature (Gouvernement/Commission) à la Banque centrale, sauf autorisation motivée accordée par les services compétents d'AIDCO. Cet appui budgétaire indirect pourra être ciblé ou non ciblé.

«Appui budgétaire direct» dans les cas où les devises apportées au pays génèrent, certes, des ressources équivalentes en monnaie nationale, mais ne requièrent pas de justification par des dossiers d'importation, la libre convertibilité de la monnaie nationale étant assurée. L'appui budgétaire non ciblé est l'option qui devrait être privilégiée (situation plus normale d'exécution des budgets, fongibilité des ressources budgétaires, meilleure efficience,...). L'appui budgétaire ciblé, c'est-à-dire prévoyant des points d'applications spécifiques pour l'utilisation de sa contre-valeur est justifié par la volonté, dans le cadre de finances publiques caractérisées par des fortes tensions de trésorerie et/ou par une programmation budgétaire incomplète ou inadéquate, d'assurer l'exécution des dépenses prioritaires, particulièrement dans les secteurs sociaux, qui risqueraient sinon, de ne pas être couvertes.

Les appuis institutionnels d'accompagnement

Dans le cadre des appuis budgétaires, le besoin d'appuis institutionnels est de plus en plus ressenti, notamment dans les domaines suivants :

- le suivi du DSRP ;
- l'amélioration des capacités de programmation budgétaire ;
- le suivi des dépenses publiques et de l'exécution budgétaire ;
- le suivi sectoriel ;
- les appuis aux systèmes d'information ou le financement d'enquêtes ponctuelles ;
- les appuis à la capacité de suivi et d'interprétation des résultats ;
- les appuis à l'amélioration des systèmes de finances publiques ;
- le renforcement des capacités d'audit et de contrôle interne et externe (Cour de Comptes, contrôle budgétaire et financier, renforcement du contrôle des Parlements).

■ Premier bilan de l'appui budgétaire

Pour les tenants de l'appui de cet instrument, l'intérêt des appuis budgétaires, outre leur impact macro-économique, réside notamment dans une plus grande efficacité que l'aide projet dans les secteurs à forte intervention de l'état (secteurs sociaux) et de lutte contre la pauvreté, une meilleure appropriation («ownership»), un appui à la bonne gouvernance, de meilleurs effets structurants, une meilleure maîtrise du phénomène de fongibilité de toute aide et un renforcement à la démocratie (transparence, participation, etc.).

Les évaluations récentes ont cependant remis en cause ces idées reçues et ont souligné les limites de cet instrument, tant en ce qui concerne l'appropriation que l'appui à la bonne gouvernance ou encore l'impact au niveau de la réduction de la pauvreté. Nous essaierons ici de lancer la discussion sur les aspects qui nous paraissent être les plus importants.

Les avantages de l'appui budgétaire sont censés porter sur les points suivants :

- renforcement du partenariat à travers le dialogue ;
- renforcement de l'appropriation par le gouvernement ;
- l'alignement des stratégies du bailleur sur les stratégies nationales ;
- l'harmonisation des approches et des procédures au niveau des bailleurs ;
- meilleur rapport coût - efficacité ;
- engagement rapide des ressources financières ;
- meilleur impact sur la pauvreté.

Les critiques portées à l'appui budgétaire touchent les points suivants :

- manque de faisabilité, peu de pays satisfaisant aux conditions de bonne gouvernance;
- manque de capacité des gouvernements dans la gestion financière et le suivi des impacts ;
- danger à donner la priorité à l'engagement financier au lieu de mettre l'accent sur la qualité des interventions ;
- manque de participation des acteurs aux processus nationaux ;
- perte de contrôle sur les dépenses ;
- perte de visibilité de l'assistance ;
- faible impact sur la pauvreté, notamment sur les plus pauvres.

L'expérience nous montre que les premiers résultats sont mitigés :

Participation et appropriation :

en théorie, l'appui budgétaire contribue directement à l'appropriation par le gouvernement. Dans la pratique, les critères d'éligibilité, les discussions sur les critères de performance, ou sur les appuis ciblés font que cette appropriation n'est pas automatique. De plus, la participation des autres acteurs n'est pas assurée à ce stade. Or il s'agit d'un élément essentiel de Cotonou. Les modalités de participation des acteurs au niveau des projets ont fait l'objet d'un nombre important de document. Ce n'est pas le cas pour l'appui budgétaire. Un grand travail reste à faire au niveau de la participation et de l'appropriation des ANE au processus de définition de l'appui budgétaire (dans les discussions sur les stratégies nationales).

Coordination des bailleurs :

l'introduction de l'appui budgétaire a permis un certain rapprochement des bailleurs mais seulement dans les pays où la masse critique des bailleurs est importante et où le gouvernement a les capacités de gestion budgétaire. Il faut également noter que ce rapprochement existe cependant aussi au niveau de la gestion des projets et de la mise en cohérence de toutes les interventions par rapport au cadre stratégique national (DRSP, CSP).

Alignement et harmonisation :

les résultats ne sont pas très convaincants. Des problèmes existent en ce qui concerne la mise à disposition des fonds dans les délais prévus et selon les besoins du pays. Dans la pratique chaque bailleur a tendance à utiliser son système de gestion, multipliant ainsi les procédures parallèles que le gouvernement doit gérer.

Gestion orientée vers les résultats-performances :

la faiblesse de la qualité du système de récolte et d'analyse de l'information a conduit les acteurs à adopter des approches différentes. Cette situation risque de durer compte tenu

des difficultés rencontrées au niveau de la fiabilité des données statistiques.

A la lumière des constats faits, les mécanismes proposés (et déjà mis en oeuvre dans un nombre important de pays) visent à évoluer des conditionnalités traditionnelles (qui portaient sur la mise en oeuvre de mesures par les gouvernements/conditionnalités) vers des indicateurs de performance. Ceux-ci peuvent en particulier porter sur l'amélioration des services rendus aux populations dans les secteurs de la santé et de l'éducation et sur l'efficacité de certains secteurs considérés comme prioritaires, comme la justice et surtout la gestion de finances publiques. Le choix des indicateurs doit être fait pour chaque pays et en cohérence avec ses politiques sectorielles.

Il suppose un accord sur la liste des indicateurs pertinents, les cibles pour chaque indicateur (fixées à partir de l'analyse des données passées et des ambitions affichées), les mécanismes de suivi permettant de mesurer en temps utile les résultats obtenus. L'accord sur ces éléments peut être considéré comme une conditionnalité traditionnelle.

Identification des indicateurs :

les expériences déjà menées sur l'utilisation et la mesure des indicateurs ont permis de tirer les leçons suivantes :

- cet accord doit impliquer les services sectoriels ;
- l'identification des indicateurs doit être faite dans toute la mesure du possible dans le cadre du DSRP ou des documents de politiques du Gouvernement et être partagés par les autres bailleurs de fonds ;
- la définition des indicateurs doit être très précise et faisable ;
- la pondération entre différents secteurs doit être réfléchie, compte tenu des implications qu'elle a en terme d'importance accordée à une composante/un secteur par rapport à l'autre et des conséquences en terme de décaissement financier et d'appui ;
- le chiffrage des objectifs doit se faire dans un cadre de discussion et de concertation étroite avec le gouvernement, afin d'aboutir à un chiffrage des objectifs à atteindre qui soit suffisamment ambitieux pour escompter des progrès réels et suffisamment réalistes, tenant compte des évolutions passées, pour pouvoir appuyer les politiques mises en oeuvre ;
- le choix de l'année de référence doit être précisément arrêté, de même que les objectifs intermédiaires lorsqu'il s'agit d'un appui sur trois ans ;
- la validation des données doit s'accompagner de missions de mesures et d'appréciation de la qualité et de la fiabilité des données fournies ;
- le calendrier des revues doit être établi le plutôt possible avec le pays, afin d'améliorer la prévisibilité et la programmation budgétaire des appuis ;
- l'analyse de l'évolution de la performance des pays ne doit en aucun cas être restreinte à une interprétation mécanique des indicateurs, mais doit se faire dans le cadre d'un dialogue politique approfondi avec le Gouvernement, en tenant compte de l'influence d'éventuels facteurs explicatifs internes et externes.

Gestion des finances publiques :

il s'agit de l'élément central de l'appui budgétaire. Il n'existe cependant pas encore de format standard pour la gestion des finances publiques. D'une manière générale les informations suivantes sont prises en comptes :

- description et analyse des pratiques du **cadre légal et institutionnel**, du processus budgétaire et des procédures budgétaires en vigueur, y inclus les règles des marchés publics, et des réformes en cours ;
- analyse des **flux financiers**, globalement et par secteur avec une attention particulière

dans les secteurs sociaux, et des contraintes affectant la programmation budgétaire, l'exécution budgétaire (nécessaire notamment pour le choix du type d'appui budgétaire à mettre en oeuvre, ciblé ou non ciblé) ;

- analyse et appréciation de modes de **suivi, reporting, contrôle** interne et externe du processus budgétaire ;
- situation du cadre légal et institutionnel dans le pays, du contrôle démocratique et de la lutte contre la corruption ;
- sélection **d'indicateurs clé** de l'efficacité/efficacité budgétaire.

Un document souligne les points critiques suivants (PEFA 2005) :

- **Crédibilité du budget :**
le budget est réaliste et est mis en oeuvre comme prévu.
- **Compréhensible et transparent :**
le budget est les risques fiscaux sont bien estimés et l'information fiscale et budgétaire bien communiquée au public.
- **Budget basé sur les politiques :**
le budget est préparé en fonction de la politique gouvernementale.
- **Prévisibilité et contrôle de l'exécution budgétaire :**
le budget est mis en oeuvre de manière cohérente et prévisible, et il existe des mécanismes de contrôle dans l'utilisation des fonds publics.
- **Comptabilité, enregistrement et rapport :**
l'information est enregistrée de manière adéquate et diffusée pour aider à la prise de décision, à la gestion et au suivi.
- **Audit externe :**
les modalités d'audit externe des finances publiques existent et sont utilisées.

Cadres budgétaires à moyen terme :

dans les pays partenaires qui possèdent les capacités requises pour établir un cadre budgétaire à moyen terme, les organismes d'aide peuvent aussi s'appuyer sur cet instrument national de prospective. Un cadre budgétaire à moyen terme peut se révéler utile pour la lutte contre la pauvreté, car il permet de raccorder plus étroitement les objectifs assignés à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté aux recettes et aux dépenses, et sert en même temps de référence pour l'établissement des budgets annuels. C'est un outil qui peut grandement améliorer la transparence dès lors que sont établis des indicateurs et mis en place des mécanismes explicites à l'aide desquels déterminer si les dépenses ont bénéficié à ceux au profit desquels elles sont censées avoir été consenties. Les examens budgétaires périodiques peuvent également devenir une bonne occasion pour les pouvoirs publics et leurs partenaires de faire le point ensemble sur leur action commune au service de la lutte contre la pauvreté. Le cadre budgétaire à moyen terme n'est toutefois que l'un des divers instruments importants susceptibles d'être mis au service de la réduction de la pauvreté. Il n'est pas axé sur les résultats ou sur des questions qui sortent du domaine budgétaire telles que les politiques de développement ou le rôle du secteur privé.

Engagement dans la durée :

les premiers enseignements qui se dégagent des stratégies de lutte contre la pauvreté fondées sur les appuis budgétaires font ressortir la nécessité pour les organismes de dévelop-

pement de prendre des engagements à plus long terme. L'engagement sur des programmes de trois ans ne permet pas une approche stratégique de réduction de la pauvreté.

Coûts de transaction :

l'expérience ne semble pas confirmer la meilleure efficacité de l'aide budgétaire. Cela est notamment du aux problèmes rencontrés dans la mise en oeuvre de l'alignement et de l'harmonisation.

Contrôle financier :

un certain nombre d'utilisations abusives ont pu être constatées, de même que la difficulté de suivre les fonds alloués (certains fonds ne sont plus retrouvables). La mise à disposition de sommes importantes dans un laps de temps très court comporte un risque important de déstructurations des mécanismes nationaux et de perte de viabilité des stratégies sélectionnées.

Rapidité de décaissement :

il est certain que l'appui budgétaire permet un engagement important et rapide des ressources. A ce titre, et compte tenu de la forte pression d'engagement pour utiliser les ressources des anciens FED, il est fort probable que l'appui budgétaire reste un instrument privilégié. Il faut cependant souligner que les revues de mi-parcours peuvent remettre en cause cet engagement au cas où les critères de performance ne sont pas respectés, ce qui devrait se traduire par des difficultés de paiement (et donc d'utilisation des ressources du FED). Il semble que les premiers résultats de l'évaluation en cours aillent dans le sens d'une utilisation plus parcimonieuse de cet instrument.

Impact :

il est important de noter que la supposition d'un meilleur impact de l'appui budgétaire ne repose sur aucune analyse systématique. Cette supposition se base sur une appréciation négative de l'impact de l'approche projet, en stipulant que les effets seront nettement meilleurs avec l'appui budgétaire. Il est relativement facile de mesurer les changements dans un laps de temps donné auprès de certains groupes cibles. Il est cependant beaucoup plus difficile d'identifier le rôle de l'appui budgétaire dans ces changements (d'autant plus que les systèmes statistiques sont peu développés et les indicateurs souvent trop généraux pour apprécier l'impact au niveau des différentes facettes de la pauvreté). De même, il est difficile d'apprécier la contribution de l'appui budgétaire à la réalisation d'objectifs plus globaux, pour lesquels d'autres conditions doivent être réalisées. Or même si l'appui budgétaire a atteint ses objectifs, son impact à un niveau supérieur pourrait être faible voir inexistant si les conditions externes (hypothèses) n'ont pas été réalisées (par exemple les discussions sur le commerce mondial au niveau du prix des produits agricoles et donc de la pauvreté dans une zone de production donnée). Pour garantir l'impact des appuis et éviter l'éparpillement des interventions, il importe de respecter les principes de concentration et de masse critique.

S'agissant de la masse critique, il faut assurer une cohérence entre l'ampleur de la réforme, son coût, et le montant de l'appui. Ce montant doit être apprécié globalement (c'est-à-dire la contribution communautaire avec les appuis des autres bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux).

■ **Questionnement - Risques**

Compte tenu du manque d'analyse sur les effets et impacts de l'appui budgétaire, il est conseillé de tenir compte des recommandations de l'évaluation en cours pour apprécier le rôle de l'appui budgétaire dans l'aide future.

Il est cependant possible d'affirmer à l'heure actuelle qu'il ne faut pas avoir un point de vue exclusif mais plutôt une approche pragmatique visant à sélectionner les instruments et approches de développement en fonction de leur valeur ajoutée dans le cadre de situations spécifiques aux niveaux local, national ou régional.

Ces appuis budgétaires supposent d'être soigneusement accompagnés afin d'identifier leurs risques, les limiter et de s'assurer de l'impact de ce type de programme.

■ **Informations complémentaires**

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen du 4/02/2000 (Appuis de la Communauté aux programmes de réformes économiques et à l'ajustement structurel : bilan et perspectives; COM 2000 58)

An introduction to the design and Management of EC budgetary aid; PCM-SWAP-BA help desk, may 2004

ODI: OECD - DAC Evaluation Framework for Direct Budget Support; January 2004

The PFM Performance Measurement Framework - Draft ; Proposed revisions; PEFA Secretariat, March 8, 2005

Aid Delivery Methods: Project cycle Management Guidelines; March 2004

Les lignes directrices du CAD : La réduction de la pauvreté ; OCDE 2001

■ **Références**

Guide Méthodologique pour la programmation et la mise en œuvre des appuis budgétaires dans les pays tiers ; CE AIDCO DEV RELEX ; mars 2002

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ **Liens avec d'autres fiches**

A2.05 ; D1.01 ; D2.01

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 3 : Appuyer l'harmonisation des démarches de réduction de la pauvreté dans la coopération des partenaires techniques et financiers

Fiche n° A3.04

■ Titre : Comment renforcer l'approche projet dans la réduction de la pauvreté et le renforcement de la gouvernance ?

■ Sous - titre : Adopter une démarche pragmatique en essayant de s'appuyer sur les expériences et évaluations en cours.

■ MOTS CLES : *Stratégie sectorielle, approche participative, appui budgétaire, approche sectorielle, approche programme, approche projet, bonne gouvernance.*

■ **Résumé** : L'approche sectorielle constitue un élément important de l'aide. Elle dispose de certains atouts conceptuels qui ont parfois du mal à trouver une traduction opérationnelle. Les expériences menées jusqu'à présent permettent de faire un premier bilan des forces et faiblesses de cet instrument.

Une approche pragmatique consiste à avoir une approche multi-instrumentale permettant d'utiliser les différents instruments (approche projet, appui sectoriel et appui budgétaire) en fonction de leur valeur ajoutée spécifique, notamment en ce qui concerne la réduction de la pauvreté ou le renforcement de la gouvernance.

Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne. La démarche sera similaire pour les programmes de renforcement de la gouvernance.

■ Problématique / Défis

L'approche sectorielle est un mécanisme permettant aux organismes d'aide et aux pays partenaires de soutenir le développement intégré d'un secteur donné. Ces organismes articulent leurs contributions dans un secteur autour d'une politique et d'un programme de dépenses uniques, arrêtés par le gouvernement du pays concerné, en s'efforçant d'appliquer autant que possible des méthodes de gestion et de notification communes pour le versement de tous les fonds et le contrôle de leur utilisation.

Les programmes sectoriels impliquent une approche de la gestion de l'aide qui diffère de celle à laquelle les organismes de développement sont accoutumés et pour laquelle ils sont organisés. Ils exigent que ces organismes prennent en compte les stratégies sectorielles nationales. Ils obligent à modérer leurs ambitions et à accepter qu'un changement puisse prendre du temps, à oeuvrer dans un esprit de construction de partenariats et non à s'en tenir à un schéma préétabli. L'octroi de cette forme d'aide dépend dans une large mesure de la situation du pays partenaire et est subordonné à un certain nombre de conditions préalables, notamment l'aptitude de ce pays à assumer les obligations liées à une bonne

gestion financière. Les approches sectorielles sont assez récentes et les problèmes qu'elles soulèvent au niveau de la réforme des institutions et de l'association des parties prenantes ne sont pas encore tous réglés. Elles peuvent devenir un moyen prometteur d'édifier des partenariats au service de la lutte contre la pauvreté, sous réserve que puissent être levées les contraintes existantes grâce à des initiatives visant à mettre en place les capacités institutionnelles nécessaires, faciliter la planification et la mise en oeuvre tant au niveau national qu'à l'échelon local, et encourager l'appropriation des programmes sectoriels par les divers acteurs.

■ Définitions et concept

Le Conseil et le Parlement Européen ont adopté une série de résolutions visant à réorienter les instruments de l'aide, dans le sens d'une plus grande utilisation des appuis budgétaires et sectoriels. En mars 2002, un Guide pour l'appui aux programmes sectoriels a été élaboré¹, se basant sur un document sur les politiques d'appui aux programmes sectoriels publié par la CE en avril 2000. Ce guide donne des informations sur les points suivants :

- ce qu'est l'approche sectorielle et ce qu'est un programme sectoriel ;
- comment soutenir le processus d'élaboration de l'approche secteur au niveau du pays partenaire ;
- comment apprécier la qualité du programme sectoriel et apprécier la pertinence de l'appui de la CE ;
- comment gérer les différentes étapes du cycle des opérations ;
- comment choisir la modalité la mieux adaptée au contexte national.

Les appuis budgétaires aux politiques sectorielles soutiennent des réformes sectorielles dans les secteurs jugés prioritaires pour le développement durable du pays.

Trois critères d'éligibilité sont principalement retenus :

- existence d'un document de politique sectorielle et d'un cadre stratégique global ;
- existence d'un cadre de dépense sectoriel à moyen terme et d'un budget annuel ;
- existence d'une coordination des bailleurs de fonds organisée par le gouvernement dans le secteur concerné.

A cela l'Accord de Cotonou rajoute (pour la mise en place de tout appui budgétaire) les préalables d'une gestion des dépenses publiques transparente, fiable et efficace et de règles de marchés publics connues et transparentes.

Des critères d'harmonisation des procédures, de consultation des acteurs, de capacité institutionnelle et de suivi des performances peuvent également être retenus.

L'approche sectorielle (Sector Wide Approach) cherche, dans les pays qui en ont la capacité, à ce que l'ensemble des financements extérieurs et des ressources propres des pays appuient le développement d'une politique jugée équitable, équilibrée et satisfaisante. On évolue alors du financement d'une action ponctuelle (approche projet) au cofinancement, avec l'état bénéficiaire et les autres bailleurs de fonds, d'une politique sur la base d'objectifs fixés par le gouvernement lui-même et d'un programme cohérent de dépenses publiques. La durée de ces programmes varie entre trois et cinq ans.

¹ Version française en février 2003.

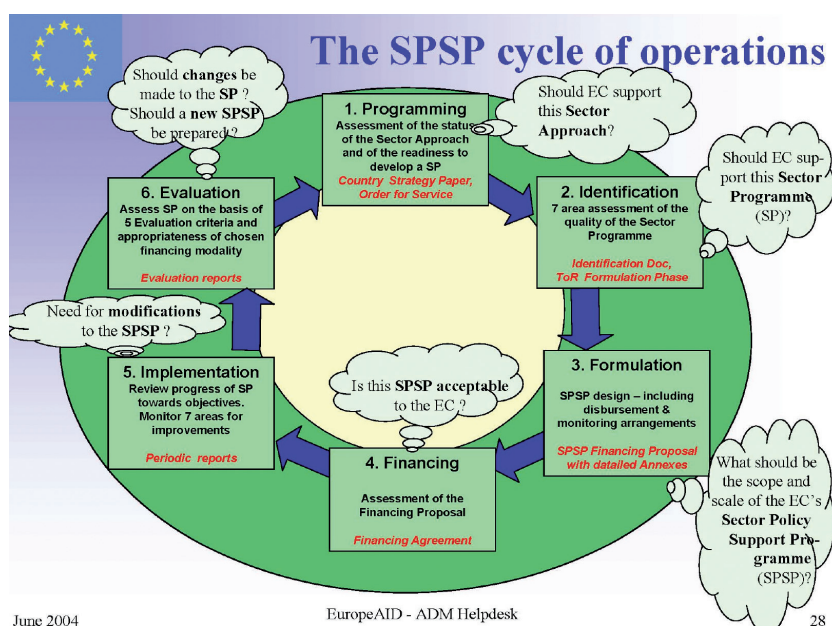
Un programme sectoriel (SWAP) peut être financé sous différentes formes :

- Appui budgétaire sectoriel (en suivant les procédures budgétaires de l'état). C'est la procédure recommandée.
- Fonds commun des bailleurs de fonds (avec une procédure ad hoc commune à tous les bailleurs de fonds). On pourra parler dans ce cas d'appui budgétaire, seulement si la procédure ad hoc retenue suit la procédure budgétaire de l'état. Cette procédure est appropriée quand il y a un consensus de sortir de l'approche projet et que la qualité de la gestion des finances publiques n'autorise pas encore l'appui budgétaire. Dans la pratique cette procédure s'avère être très compliquée.
- Procédures spécifiques à chaque bailleur de fonds (semblables à celles utilisées pour les projets mais en se situant dans un cadre de programmation sectoriel commun approuvé par l'état). Dans ce cas, il ne s'agit pas d'appui budgétaire. Le guide recommande de limiter l'utilisation de cette procédure du fait de l'allocation rigide des fonds qui réduit l'appropriation du gouvernement, du risque de cohérence réduite avec les stratégies sectorielles et des coûts de transaction élevés. Cette procédure est appropriée pour financer des activités préparatoires, dans le cas où les coûts de transaction du gouvernement sont élevés ou encore pour s'adapter à des contraintes institutionnelles spécifiques.

Les formes suivantes pourront être possibles :

- Appui budgétaire non ciblé: dans ce cas la nature sectorielle du programme d'appui est définie par les objectifs sectoriels, les conditions de déboursement et les indicateurs de résultat retenus. Le financement peut être apporté au budget du secteur pour appuyer une politique sectorielle donnée, sans spécialement financer des dépenses spécifiques.
- Appui budgétaire ciblé : dans ce cas précis la nature sectorielle des objectifs et des conditions de déboursement coïncide également avec les points d'application de l'appui budgétaire. Des lignes spécifiques du budget national sont ciblées (approvisionnement en médicaments, construction d'écoles, système d'information sur les prix agricoles, etc.) afin d'appuyer la politique concernée.

Le schéma suivant présente le cycle de projet de l'appui sectoriel.



Premier bilan de l'appui budgétaire

Les principaux arguments en faveur de l'approche sectorielle financée sous forme d'appui budgétaire ou sous autres formes sont les suivants :

- une meilleure appropriation par l'état bénéficiaire (« ownership ») qui développe l'approche sectorielle ;
- un dialogue autour des politiques entre les bailleurs de fonds et l'état bénéficiaire d'une plus grande envergure ;
- une coordination des bailleurs de fonds, permettant de tirer partie des avantages comparatifs de chacun, que ce soit sur le terrain ou au niveau central ;
- un renforcement des capacités de l'état bénéficiaire ;
- une meilleure connaissance et maîtrise de l'environnement du secteur ;
- une meilleure efficacité de l'utilisation des ressources par rapport à un projet sans ancrage dans un cadre sectoriel ;
- une meilleure connaissance et prise en compte des liens avec les autres secteurs ;
- une meilleure prise en compte de la relation avec le cadre macroéconomique, ainsi que de la cohérence et transparence dans la définition des priorités lors de l'affectation des ressources disponibles pour l'état ;
- une meilleure implication de la société civile ; un monitoring plus large, plus efficace et mieux partagé par l'ensemble des acteurs (Etat, société civile, bailleurs de fonds, secteur privé, etc.).

L'expérience montre cependant que ce type d'appuis nécessite toutefois une préparation longue, une capacité de s'impliquer en permanence dans le dialogue des politiques macroéconomiques et sectorielles et est plus directement exposée à des variations du contexte politique. Il est donc important de voir quels sont les avantages et inconvénients de ce type d'approche, et de se renseigner régulièrement sur les résultats des évaluations en cours. Nous nous attacherons dans les points suivants à présenter les avantages et limites de l'approche par rapport à un certain nombre de points.

Impact sur la réduction de la pauvreté

Les programmes sectoriels peuvent constituer un bon canal pour aborder les questions d'affectation des ressources et les liens entre équité et efficacité, d'une part, et lutte contre la pauvreté, d'autre part. En instaurant un dialogue sur les droits des pauvres et les problèmes d'égalité homme-femme qui se posent dans certains secteurs, il est possible d'influer sur les processus politiques et administratifs de manière à les rendre plus réceptifs aux besoins et aux souhaits des pauvres. En cas d'aide non ciblée, il est cependant difficile de mettre l'accent sur le type de service devant avoir la priorité. On risque de se retrouver dans une situation où ce ne sont pas les activités ayant un fort impact sur la réduction de la pauvreté mais d'autres plus « prestigieuses » (comme le fait que des dépenses excessives soient consacrées aux hôpitaux régionaux au détriment des soins de santé primaires). Il est donc souvent difficile de concilier une approche sectorielle avec un ciblage précis sur la réduction de la pauvreté en soi. Des mesures volontaristes sont parfois nécessaires pour faire en sorte que des progrès soient vraiment réalisés, au niveau non seulement de la qualité des services offerts mais aussi de leur facilité d'accès pour les pauvres et de l'amélioration du

bien-être de ces derniers. Il peut se révéler indispensable de mettre au point des mécanismes de ciblage qui permettent de concentrer les services de façon disproportionnée sur les régions pauvres, les communautés défavorisées et les groupes vulnérables. Une autre limite de l'approche sectorielle est justement qu'elle se concentre sur un secteur. C'est une considération particulièrement importante dans la perspective de la lutte contre la pauvreté, car les pauvres ne vivent pas à l'intérieur de secteurs cloisonnés. La pauvreté est multidimensionnelle et déborde les limites sectorielles. C'est la raison pour laquelle, au niveau des projets, l'approche intégrée avait été développée, c'est-à-dire une approche multisectorielle. Ce cloisonnement sur un secteur porte en soi un risque important de déséquilibre développemental qui risque de réduire fortement l'impact réel des stratégies sectorielles.

Renforcement des capacités

L'approche sectorielle suppose que tous les niveaux d'administration jouent un rôle plus actif dans la coordination de l'action des organismes de développement, l'élaboration des politiques, la fixation des priorités et l'exécution des programmes. La mise en oeuvre des programmes sectoriels exige d'importantes réformes institutionnelles, notamment une redéfinition des rôles au sein de la hiérarchie politico-administrative et une réflexion sur les modalités de répartition des responsabilités entre les secteurs public, privé et communautaire. Les capacités du secteur public, du secteur privé et de la société civile ne sont pas toujours à la hauteur de programmes aussi complexes, ce qui peut nuire à la conception de la politique sectorielle et à l'ensemble du processus de mise en oeuvre et de suivi des programmes. D'où la nécessité de prévoir de façon systématique, lors de la phase préparatoire des programmes sectoriels, des actions de renforcement des capacités.

Participation et appropriation

L'approche sectorielle peut contribuer à une meilleure appropriation des interventions par le gouvernement dans la mesure, où ces orientations auront été définies par le gouvernement ou dans un processus de dialogue ouvert, au cours duquel les considérations gouvernementales auront été réellement prises en compte. Au-delà des principes de respect mutuel inhérent au dialogue, si la sélection se fait dans des conditions de méfiance, cela risque de réduire fortement l'appropriation par le gouvernement. Il s'agit d'autre part d'assurer la participation des acteurs (NSA, secteur privé, collectivités territoriales,...) au processus d'élaboration et de mise en oeuvre des stratégies sectorielles. Cela est indispensable pour assurer que la politique suivie sera en prise avec la réalité, que la plupart des acteurs concernés auront contribué à la définir et qu'ils seront en mesure de l'appliquer. Les expériences en ce domaine sont rares, et se concentrent trop souvent sur l'organisation de réunions d'information plutôt que par un dialogue ouvert impliquant une large gamme d'acteurs. Dans des secteurs productifs tels que l'agriculture ou les infrastructures, le processus de privatisation occupe une place importante, ce qui n'empêche que les programmes sectoriels sont généralement considérés comme des dispositifs qui relèvent du secteur public. Par conséquent, il importe de garder à l'esprit le principe selon lequel il faut s'appuyer sur la conjonction et la complémentarité des efforts de l'ensemble des acteurs concernés. Dans des secteurs sociaux comme la santé ou l'éducation, il est possible de renforcer la fonction de réglementation des ministères opérationnels, tout en encourageant la gestion décentralisée de la distribution des services, ce qui permettra aux prestataires de service (opérateur privé, association communautaire, organisme d'intérêt local) de jouer un rôle plus grand. L'approche sectorielle suppose donc un travail en amont au niveau de la mise en place de projets d'appui à la société civile !

Lien entre le niveau national et le niveau local

Si les administrations nationales assument davantage de responsabilités dans le cadre des programmes sectoriels locaux de l'administration, cela ne signifie pas pour autant que les acteurs intéressés aux échelons d'administration ou à l'extérieur du secteur public se les approprient. Étant donné que l'élaboration des programmes sectoriels est du ressort du pouvoir central et de ses ministères sectoriels, les administrations locales, qui tendent plutôt à suivre une démarche multisectorielle dans l'affectation des ressources et à être plus réceptives aux besoins locaux, risquent de perdre de leur influence. Il est donc important d'appuyer la réalisation d'analyses visant à déterminer l'équilibre optimal à instaurer entre autorités nationales et locales, et les conditions requises pour améliorer la coordination entre les différents niveaux d'administration. Il s'agit de la traduction opérationnelle des stratégies nationales. Le principe de participation et d'appropriation des acteurs mentionné plus haut est également important.

Approche sectorielle et décentralisation

La nécessité de renforcer le lien entre le niveau local et le niveau national est d'autant plus importante dans le contexte de la décentralisation, qui vise à confier davantage de pouvoirs aux collectivités locales. Il faut donc veiller à ce qu'il n'y ait pas de contradiction entre le programme sectoriel et le processus de décentralisation (affectation de ressources et de compétences) et analyser les risques de mise en œuvre de l'approche sectorielle en parallèle au processus de décentralisation. Cela souligne l'importance de la coordination des deux processus (sectoriel et administratif) ainsi que de la prise en compte des problèmes de transition au démarrage et dans la mise en œuvre des deux processus.

Coordination avec les autres secteurs

L'une des raisons d'être des programmes sectoriels est de remédier au morcellement résultant du manque de coordination des investissements, en particulier des projets financés par les donateurs, en inscrivant l'ensemble des activités concernant un secteur dans un cadre commun. Quand une volonté réelle existe au niveau des acteurs, cette démarche permet d'améliorer sensiblement la coordination de ces activités en les articulant autour de stratégies sectorielles prises en main par le pays concerné. Cependant, en concentrant l'attention sur un seul secteur, on risque de ne pas prendre en considération toute une série d'éléments qui vont influencer la contribution que peut avoir la stratégie sectorielle sur un objectif global, comme celui de la réduction de la pauvreté, par exemple. C'est la raison pour laquelle le cadre logique adopté au niveau de l'analyse projet doit être développé pour pouvoir analyser la stratégie sectorielle. A ce niveau, les suppositions ou hypothèse, c'est-à-dire les activités des autres secteurs qui devraient être réalisées pour permettre à la stratégie sectorielle d'atteindre les objectifs globaux doit faire l'objet d'une attention particulière. Ces hypothèses sont étroitement liées à la capacité de coordination des différentes stratégies sectorielles. Or l'expérience souligne que la coordination tant au niveau des différents bailleurs qu'entre les différents ministères a extrêmement de mal à être mise en pratique.

Suivi des programmes sectoriels

Le souci de bonne pratique veut que priorité soit expressément donnée dans tous les programmes sectoriels aux besoins des pauvres. A cet égard, il est important de pouvoir s'appuyer sur des diagnostics de pauvreté qui fournissent des données tant quantitatives que qualitatives, ventilées par sexe, âge et catégorie sociale et tenant compte des aspects géographiques, culturels et socio-économiques. Le caractère pluridimensionnel de la pauvreté et des facteurs qui y contribuent peut ainsi constituer l'assise des programmes sectoriels, ce qui facilitera le raccordement de ces derniers à la stratégie générale de lutte contre la pauvreté du pays concerné.

Harmonisation et alignement

Les financements alloués à l'aide sectorielle peuvent transiter par des mécanismes parallèles (postes budgétaires) ou être déposés sur un fonds commun. Tout dépend si les partenaires sont parvenus à se mettre d'accord sur certains grands principes devant régir l'emploi du budget affecté au secteur en question. Comme en ce qui concerne l'appui budgétaire, les expériences montrent que les bailleurs ont tendance à travailler avec leur propre système. Des efforts importants doivent être déployés pour simplifier jusqu'à un certain point et, dans la mesure du possible, harmoniser les procédures appliquées, sans que soit pour autant perdue de vue la nécessité de garantir la transparence et la reddition de comptes.

Les bonnes pratiques au niveau de l'approche sectorielle

Les éléments suivants renforcent la qualité de l'approche sectorielle :

- un leadership effectif du ministère technique ;
- un engagement effectif des autres ministères, notamment au niveau du ministère des finances ;
- un consensus large entre les bailleurs et le gouvernement sur les politiques sectorielles et les modalités de gestion dans le secteur ;
- un degré raisonnable de stabilité macroéconomique et politique assurant une prévisibilité budgétaire ;
- les relations institutionnelles doivent être gérables (un ministère responsable du budget) ;
- un bailleur prend la direction du processus au niveau des bailleurs ;
- la motivation et les ressources du ministère doivent être en cohérence avec la politique en place ;
- des actions concrètes sont initiées en parallèle aux longues discussions sur l'élaboration de la stratégie sectorielle ;
- les ressources sont allouées aux priorités mentionnées dans le document stratégique de réduction de la pauvreté ;
- le système de gestion est intégré au niveau de l'administration nationale ;
- l'engagement se fait sur le long terme, en mettant l'accent sur des programmes sectoriels de 10 ans découpés en tranches de 3 à 5 ans ;
- une attention particulière est accordée aux conditions de mise en œuvre de la gestion des finances publiques et à la lutte contre la corruption ;

- la mise au place d'un système commun d'évaluation des performances ;
- la mise en place d'un système d'information des acteurs.

Renforcer le lien entre approche sectorielle et réduction de la pauvreté

Les éléments indispensables pour renforcer l'impact au niveau de la réduction de la pauvreté sont les suivants :

- assurer la cohérence de l'approche sectorielle avec les documents stratégiques de réduction de la pauvreté ;
- assurer que le plan de financement et que les modalités de mise en œuvre soient en cohérence avec les objectifs de réduction de la pauvreté (par exemple une attention particulière accordée à la situation des femmes dans les mesures prévues) ;
- renforcer la participation des acteurs représentant les pauvres dans l'élaboration des stratégies sectorielles ;
- se concentrer sur les secteurs particulièrement important pour les pauvres (les plus pauvres) ;
- définir des stratégies sectorielles donnant une priorité aux plus pauvres : en ce qui concerne la santé, il s'agit par exemple de rallier des énergies, nouer des partenariats et mobiliser des ressources au profit de systèmes de santé favorables aux pauvres ; de faire en sorte que les systèmes de santé répondent mieux aux besoins des populations pauvres : et de centrer les efforts sur les risques sanitaires qui perpétuent la pauvreté.
- développer un système de suivi de la pauvreté au niveau national.

■ Questionnement - Risques

Il est difficile d'assumer que l'approche sectorielle a un impact important sur la réduction de la pauvreté. Les limites rencontrées au niveau conceptuel (risque de manque de cohérence intersectorielle dans la prise en compte des différentes dimensions de la pauvreté) ou opérationnel (faible coordination, difficulté d'harmonisation des procédures, faible participation des ANE et du secteur privé dans l'élaboration des stratégies) sont autant de points qui nous amènent à soutenir une approche multi-instrumentale de l'aide au développement.

Le défi consiste à éviter d'avoir un point de vue exclusif mais plutôt une approche pragmatique visant à sélectionner les instruments et approches de développement en fonction de leur valeur ajoutée dans le cadre de situations spécifiques aux niveaux local, national ou régional.

Il est important de prendre en compte les résultats des évaluations en cours afin d'adapter les modalités conceptuelles et opérationnelles de l'approche sectorielle.

■ Informations complémentaires

An introduction to the design and Management of EC budgetary aid; PCM-SWAP-BA help desk, may 2004

ODI : OECD – DAC Evaluation Framework for Direct Budget Support; January 2004

The PFM Performance Measurement Framework - Draft, Proposed revisions, PEFA Secretariat, March 8, 2005

Aid Delivery Methods: Project cycle Management Guidelines; March 2004

Les lignes directrices du CAD : La réduction de la pauvreté, OCDE 2001

Guide Méthodologique pour la programmation et la mise en œuvre des appuis budgétaires dans les pays tiers ; CE AIDCO DEV RELEX ; mars 2002

■ **Références**

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

Guidelines for European Commission Support to Sector Programmes ; February 2003

Aid Delivery Methods; Sector Approaches, Budget Support and Better Projects; Power point presentation Prepared by EuropeAID Helpdesk on Budget Support, Sector Programmes and Project Cycle Management ; 2004

■ **Liens avec d'autres fiches**

A2.05 ; D1.01 ; D2.01

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 4 : Rôle des acteurs et renforcement des capacités / développement de compétences

Fiche n° A4.01

■ Titre : Les confréries religieuses peuvent elles contribuer à la promotion de la bonne gouvernance au Sénégal ?

■ Sous - titre : L'analyse du rôle sociopolitique des confréries religieuses sénégalaises.

■ MOTS CLES : *gouvernance, confrérie religieuse, marabouts.*

■ **Résumé** : Cette fiche propose une analyse du rôle sociopolitique des confréries religieuses au Sénégal. L'objectif de cette analyse est de voir dans quelle mesure les confréries religieuses, à travers leur implication dans la vie publique, peuvent contribuer à la promotion de la bonne gouvernance.

■ Contexte / Problématique

Contrairement à certains pays africains et dans le monde, la cohabitation religieuse est réputée être bonne au Sénégal. La liberté du culte religieux y est assurée et les populations adhèrent à la religion traditionnelle (1% de la population), au christianisme (5% de la population) et à l'Islam (94% de la population).

La population chrétienne est à majorité catholique. Cependant, on observe une progression constante des églises évangélistes, phénomène constaté dans la plupart des pays de l'Afrique de l'Ouest. A la suite de colons portugais (16^{ème} siècle), les missionnaires français ont introduit la religion chrétienne au Sénégal. Les structures de l'église catholique jouent traditionnellement un rôle important dans le domaine des services sociaux : éducation avec l'implantation d'écoles privées sur tout le territoire national, santé avec la mise en place d'un réseau de structures de santé conforme à la pyramide sanitaire, assistance sociale avec une grande ONG caritative. Concernant les services de santé, les postes de santé appartenant à l'église jouent un rôle essentiel dans le système de couverture sanitaire des populations les plus pauvres. Cette implication sociale forte de l'église est peut-être une des clés de la bonne cohabitation entre chrétiens minoritaires et musulmans.

L'Islam est propagé en Afrique de l'Ouest dès le 11^{ème} siècle par les marchands arabes et les almoravides. Beaucoup plus tard, entre le 18^{ème} et le 19^{ème}, des confréries religieuses d'inspiration soufi achevèrent l'islamisation de la société sénégalaise. Le Sénégal est le seul pays africain où l'islam est totalement organisé sous forme de confréries. Celles-ci ont parfaitement intégré les éléments culturels et sociaux locaux.

Il existe quatre grandes confréries au Sénégal : le tidjanisme (49% de la population), le mouridisme (31% de la population), le quadrya (8% de la population) et la confrérie des layènes (0.6% de la population). Si le tidjanisme et le quadrya ont été fondés par des soufis

arabes originaires de l'Algérie et de l'Iraq, ce sont des notables autochtones qui ont créé la confrérie des mourides et celle des layènes, une preuve de l'ancrage local de l'islam.

On peut souligner trois caractéristiques de l'islam en rapport avec son rôle sociopolitique :

- l'islam exerce une grande influence sur la vie socioculturelle, économique et culturelle du fait d'une part de son implantation sur l'ensemble du territoire national et d'autre part de son organisation confrérique. En fait, les confréries ont une structure hiérarchisée (qui s'adapte parfaitement à l'organisation de la société traditionnelle) avec un chef (le khalife), ses assistants (les marabouts) et les disciples (les adhérents). Les confréries fonctionnent à partir de valeurs fortes de loyauté, de solidarité et d'allégeance au khalife. Cette structure permet au khalife d'édicter le *ndigel* (recommandation religieuse) pour leur demander d'exécuter différents services (s'acquitter d'une cotisation, participer à un travail collectif, voter pour un candidat). En principe, le disciple doit respecter rigoureusement la prescription du chef de la confrérie ;
- l'islam représente un facteur d'unité dans un contexte de diversité culturelle. L'appartenance à une confrérie n'est pas déterminée par l'appartenance ethnique. Mieux, l'appartenance à la même religion musulmane a facilité l'intégration des immigrants originaires de la sous-région (Guinée, Mauritanie et Mali). Sous ce rapport, l'islam joue un rôle important de régulation sociale ;
- l'islam joue une influence particulière dans le domaine politique. L'implication des chefs de confréries dans le jeu politique est telle que, parfois, il est difficile d'imaginer que le Sénégal est un pays laïc. Certaines confréries comme celles des mourides et des tidianes ont pu acquérir une puissance financière qui leur permet de peser sur la vie politique et, à plusieurs occasions, elles ont tenté de peser sur le cours des événements politiques majeurs.

Il s'agit ici d'observer et d'analyser l'influence sociopolitique des confréries religieuses sur la vie publique et de voir, dans quelle mesure leur positionnement politique prend en compte l'évolution de l'environnement et la politique de développement national centré sur la promotion de la bonne gouvernance.

■ Rôles socio-politiques des confréries religieuses : origines et évolution

Les confréries et l'administration coloniale

Avant l'Etat indépendant, l'Etat colonial a entretenu des relations politiques, économiques, culturelles et sociales avec les confréries religieuses au Sénégal. L'administration coloniale a privilégié la collaboration avec les confréries et ce choix obéissait à un projet politique : chercher la meilleure manière de gérer les populations dans le sens de préserver les intérêts économiques et politiques de la France. Suite à la destruction des pouvoirs traditionnels locaux qui assuraient l'encadrement des populations, il était impératif de trouver d'autres groupes pouvant assurer efficacement le relais entre les colons et les populations pour intégrer les communautés villageoises de producteurs dans le système économique de la traite. Les marabouts leaders de confrérie ont joué ce rôle au profit de l'administration coloniale, assurant la continuité de l'activité économique et la stabilité sociale.

Pendant la colonisation, les confréries religieuses musulmanes ont assuré un rôle d'auxiliaires de l'administration en constituant une courroie de transmission des décisions coloniales. La capacité de contrôle politique et social des paysans et la possibilité de recourir à un

ndigel (recommandation religieuse) pour faire exécuter un travail ou avoir une attitude commune à la confrérie, ont permis aux marabouts d'être plus efficaces que les chefs indigènes collaborateurs des colons, obligés de recourir à la coercition et à la violence pour faire travailler les administrés ou obtenir d'eux le respect de certaines décisions de l'administration. En échange, les marabouts qui acceptaient de collaborer recevaient une compensation matérielle de l'Etat colonial pour services rendus. Les fruits de cette collaboration permettaient aux marabouts de jouer de rôle de protecteurs des paysans : assistance sociale grâce à une redistribution des ressources, résolution des problèmes fonciers et juridiques des communautés villageoises.

De manière générale, dans les relations entre l'administration coloniale et les confréries religieuses, la collaboration était la règle. Les confréries ont tenu à garder toute leur autonomie et ont continué à se développer en toute indépendance. Il y a toutefois des épisodes difficiles voire conflictuels dans ces relations, mais les marabouts, pour des questions d'existence, se sont toujours préoccupés de la protection des disciples, contre l'administration coloniale s'il y a lieu.

Les confréries et l'Etat indépendant

Après l'indépendance du Sénégal, le prolongement du système colonial porté par des leaders politiques locaux (situation néocoloniale) a favorisé la continuation de la collaboration entre l'administration et les marabouts, ce qui permet à ces derniers de conserver leurs prérogatives et privilèges. Le contrôle des paysans, électeurs et producteurs, reste toujours en jeu au plan politique et économique, et, sur ces deux registres, le nouveau pouvoir pensait que les confréries devaient jouer à fond leur fonction de régulation de la vie publique.

Au plan de l'orientation économique du développement, les nouvelles autorités ont d'abord tenté de remettre en cause le rôle de médiateur des marabouts dans la relation Etat-producteur par la mise en place d'une nouvelle administration de développement qui promet une relation directe avec les paysans. Des moyens importants furent mis en œuvre pour assurer l'encadrement des producteurs (nouvelle organisation administrative, création de structures de mobilisation populaire et de participation). Cette tentative de modernisation n'aboutit pas pour des raisons économiques et politiques. Le rôle de médiateur des marabouts resta intact et fut même renforcé à l'issue de cette expérience politique.

L'Etat indépendant, c'est aussi la démocratisation de la vie politique, le pluralisme, la compétition électorale. Paradoxalement, ce nouveau contexte a largement contribué au renforcement de la présence des groupes religieux dans le champ politique et social. Avant même l'indépendance, pour garantir leurs succès électoraux, les premiers leaders politiques comme Senghor et Lamine Guèye ont mis en place un système de relations aux populations basé sur le clientélisme politique, système qui permet aux marabouts et notables de jouer le rôle de grands électeurs, en utilisant le contrôle qu'ils avaient des populations et leur influence. Ils négociaient leur soutien pour la promotion de leaders politiques. Dans ce jeu de relations, les confréries sont largement sollicitées. D'ailleurs, leur implication dans le jeu politique s'est toujours manifestée au moment des grands rendez-vous politiques et électoraux.

Senghor fut bénéficiaire du soutien constant des deux grandes confréries des tidiane et mouride durant toute sa présence à la tête de l'Etat (1960 - 1980). Ces deux confréries lui apportèrent leur soutien lors du Référendum de 1958 et ce soutien fut décisif quant à l'issue du conflit qui l'opposa au Président du Conseil Mamadou Dia en 1962. En 1968, à l'initiative du chef de la confrérie mouride, le soutien massif des paysans et leur descente dans

la capitale sénégalaise ont facilité la sortie de crise née de la grève générale des travailleurs urbains, au profit du Président Senghor.

Arrivé au pouvoir en 1981, Abdou Diouf a, à son tour, régulièrement sollicité le *ndigel* des chefs de confréries au moment des élections. 1988 fut un tournant dans le processus d'intervention active des confréries dans le processus électoral. Abdou Diouf a bénéficié d'une consigne ouverte de vote venant de la confrérie mouride, consigne qui fut cependant partiellement respectée au regard du taux très important d'abstention observée dans la zone d'influence de la confrérie. C'est un signe de l'ampleur de la contestation du *ndigel* par les disciples plus sensibles aux changements politiques, économiques, démographiques et culturels qui induisent une remise en cause du pouvoir et de l'autorité des marabouts. Ainsi, dès 1993, le chef de la confrérie des mourides décida de ne plus recourir formellement au *ndigel* lors des compétitions électorales en faveur d'un candidat. Cette décision contribue à rendre plus ouvert et équitable le jeu politique, tout en mettant à l'aise les électeurs disciples qui peuvent voter librement.

Il faut toutefois relativiser le soutien des confréries au profit du pouvoir politique. Il y a toujours eu des groupes dissidents animés par des marabouts qui apportaient leur soutien aux leaders de l'opposition.

■ Les confréries et les défis de la gouvernance démocratique

Le recentrage du rôle des confréries

Les confréries religieuses ont gardé leur capacité d'influencer le déroulement de la vie publique. Cependant, depuis le début des années 1980, des changements importants affaiblissant cette influence sont intervenus au Sénégal. Les effets des réformes politiques (démocratisation et pluralisme politique) et économiques (libéralisation économique) combinés à ceux des processus d'urbanisation et de rajeunissement de la population, ont entraîné un affaiblissement de la relation existante entre le marabout et son disciple, une redéfinition du contenu de cette relation. La mentalité des disciples semble avoir évolué. Ces derniers ont tendance à opérer une séparation progressive entre la sphère religieuse et la sphère politique, entre leur rapport au marabout et leur rapport au politique. Certes, le comportement urbain est souvent différent du comportement rural, mais l'évolution vers une conscience citoyenne est une tendance générale dans la société sénégalaise. Donner aujourd'hui une consigne de vote en faveur d'un candidat est une décision périlleuse pour un marabout. C'est une action inefficace et qui contribue à l'érosion de son autorité sur ses disciples. A terme, ce type de décision qui viole la conscience des disciples est un facteur d'affaiblissement de la confrérie.

Il apparaît donc que l'appui d'un ou de plusieurs chefs de confrérie lors d'une compétition électorale n'est pas déterminant pour assurer le succès d'un candidat. En 2000, le candidat Abdou Diouf a bénéficié du soutien officiel du chef de la grande confrérie des tidianes qui prédisait même sa réélection au premier tour et de celui de plusieurs marabouts et notables mourides. Il fut battu par le candidat Abdoulaye Wade qui n'a reçu aucun appui des marabouts. Toutefois, les chefs de confréries sont toujours courtisés par les leaders des partis politiques, ceux du pouvoir comme ceux de l'opposition. A défaut d'un soutien actif, les partis espèrent obtenir la neutralité des chefs religieux dans le jeu politique.

Si on observe de moins en moins l'intervention des marabouts, en particulier les chefs de confrérie, dans la scène politique, leur présence dans le champ social est plus fréquente et visible :

- les responsables des confréries s'investissent plus souvent dans les campagnes nationales organisées par le ministère de la santé en faveur de la femme et de l'enfant (campagne de vaccination ou de prévention contre certaines maladies) ;
- les responsables des confréries s'impliquent aussi activement dans la résolution des grands conflits sociaux. Les acteurs, les organisations syndicales en particulier sollicitent plus souvent leur médiation en cas de conflit prolongé avec le gouvernement ou avec un patron. Les acteurs pensent qu'ils ont la capacité d'influencer la décision du gouvernement dans le sens des intérêts des travailleurs ;
- les responsables des confréries sont souvent sollicités par le gouvernement et la société civile pour obtenir leur implication dans les grands programmes de changement social (scolarisation des filles, prévention du sida, éradication de l'excision). Dans ce domaine, leur adhésion est plus difficile compte tenu de certaines valeurs religieuses qui ne sont pas toujours en phase avec la modernité.

L'intervention des confréries dans la vie publique : un facteur de succès ?

La prise en compte par les confréries religieuses du contexte sociopolitique qui promeut la citoyenneté est de plus en plus effective. Toutes les confréries ont encouragé la création d'ONG pour renforcer leur assistance sociale des populations démunies. Un hôpital moderne a été édifié par une ONG mouride, en étroite coopération avec les responsables de confrérie. L'ONG a réussi à collecté près de cinq milliards de francs auprès des disciples résidents dans et hors du pays. L'hôpital a été versé dans le patrimoine du ministère de la santé et est devenu une structure publique de santé. On observe aussi l'organisation des confréries pour assurer le financement de certaines infrastructures publiques dans certaines localités.

Par ailleurs, prenant plus de distance vis-à-vis de la compétition électorale, les chefs des grandes confréries s'impliquent davantage dans la médiation politique. En particulier, ils sont les seuls à pouvoir faciliter le dialogue politique entre les acteurs politiques pour trouver un consensus autour du processus électoral.

En définitive, le rôle de société civile est de plus en plus assumé par les grands groupes confrériques.

■ **Questionnement - Risques**

Les confréries religieuses, par leurs actions, contribuent certes de manière significative au maintien de la stabilité politique et sociale du Sénégal. Mais leur statut de groupe religieux limite la portée de leur action au profit d'une gouvernance démocratique. Le chef de la confrérie mouride maintient toujours l'interdiction de la construction d'école dans la localité de Touba, privant des milliers d'enfants de scolarisation. Les chefs religieux ont et auront beaucoup de mal à s'impliquer dans la lutte contre le sida sous son orientation actuelle (utilisation du préservatif) et dans la lutte contre l'éradication de l'excision, pour des raisons religieuses.

■ **Informations complémentaires**

Donald Cruise O'Brien : La construction de l'Etat au Sénégal, Paris, Karthala, 2002.

Gert Hessling : Histoire politique du Sénégal, Paris, Karthala, 1981

■ **Références**

Jean Copans : Les marabouts de l'arachide, Paris, Le Sycomore, 1980.

Christian Coulon : Le marabout et le prince. Islam et pouvoir au Sénégal. Paris, Padone, 1981.

■ **Liens avec d'autres fiches**

A4.08 ; A5.01

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 4 : Rôle des acteurs et renforcement des capacités / développement de compétences

Fiche n° A4.02

■ Titre : Quel rôle pour une plateforme nationale des ANE ?

■ Sous - titre : Diagnostic participatif de la PF - ANE.

■ MOTS CLES : *acteurs non étatiques, renforcement de capacités.*

■ **Résumé** : Cette fiche présente le diagnostic participatif de la plateforme des ANE du Sénégal ainsi que son plan d'action. Elle met en exergue un certain nombre d'attentes des ANE par rapport à la PF-ANE et souligne le travail réalisé par la PF-ANE jusqu'à présent ainsi que le rôle qu'elle pourrait jouer à l'avenir.

■ Contexte

Dès 2001, l'Ordonnateur National du FED et la Délégation de la Commission Européenne ont appuyé la mise en place de groupes techniques avec les ANE lors de l'élaboration de la stratégie de coopération Sénégal - Union Européenne. Ceux-ci ont été mobilisés par la suite lors de l'élaboration des propositions et des cadres logiques des différents programmes du 9^{ème} FED.

Cette mobilisation des ANE autour du document de stratégie de coopération a jeté les bases d'un dialogue démocratique avec les autorités publiques et la DCE à Dakar. Il importait de les renforcer et de les consolider dans la phase de mise en œuvre pour promouvoir la bonne gouvernance dans tous les secteurs de développement.

Ce travail réalisé autour du 9^{ème} FED a permis de mettre en exergue les enjeux majeurs qui découlent de l'Accord de Cotonou faisant du dialogue politique et de la participation des éléments fondamentaux de la mise en œuvre de cet accord.

Cette mobilisation a abouti à la définition du Programme d'appui au Programme National de Bonne Gouvernance (PAPNBG), dans lequel les acteurs non étatiques ont apporté une forte contribution, notamment à travers deux ateliers résidentiels : l'atelier d'identification et de planification des projets du secteur «Bonne gouvernance» (4 au 6 février 2003) et le séminaire d'identification et de planification des projets du secteur «Acteurs non étatiques» (21 au 23 juillet 2003).

Ces travaux se sont concrétisés par la signature de la convention de financement du PAPNBG, le 23 février 2005, pour un montant global de 33.500.000 euros répartis dans trois composantes : gouvernance judiciaire (5.70 millions d'euros), gouvernance économique et amélioration de la qualité du travail parlementaire (13,07 millions d'euros) et appuis spécifiques aux ANE (8.68 millions d'euros).

Considérant ainsi que la participation des ANE n'est pas seulement limitée au 9^{ème} FED et qu'il y a au plan national des initiatives relatives à la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou, les ANE qui ont participé au processus d'élaboration du 9^{ème} FED ont proposé de mettre en place une «**Plateforme pour le suivi de l'Accord de Cotonou au Sénégal**». Elle concrétise la volonté de concertation et d'implication de la société civile, des partenaires économiques et sociaux et du secteur privé dans la mise en œuvre des accords de Cotonou, le suivi de l'exécution du PIN et des différents programmes menés dans ce cadre.

■ **Création de la Plate-forme dès 2004**

Dès la fin 2003, un comité technique d'acteurs non étatiques qui s'étaient investis dans les groupes techniques se sont retrouvés pour étudier le type de structure pouvant permettre d'institutionnaliser la participation des ANE et ainsi de faciliter le dialogue avec l'ON et la DCE. Ces travaux ont abouti à la décision de créer une plate-forme rassemblant toutes les familles d'acteurs et à l'élaboration de statuts et de règlement intérieur. Ce comité, dénommé «Comité préparatoire de l'Assemblée Générale constitutive de la Plate-forme», a ainsi convoqué en assemblée générale constitutive de la plate-forme, le 31 juillet 2004 au CESAG, l'ensemble des acteurs non étatiques ayant participé au processus d'élaboration de la Stratégie de coopération du 9^{ème} FED au Sénégal.

Cette assemblée générale a pu se tenir grâce à l'appui de l'ON et de la DCE qui ont accepté de financer les frais d'organisation de l'AG. Plus de 60 personnes/organisations ont pu être recensés et convoqués et 37 représentants d'organisations faïtières (syndicats, secteur privé et société civile) ont répondu à la convocation en assemblée générale constitutive de la Plateforme.

Cette plateforme a pour objectif global de

Promouvoir de nouveaux partenariats entre les membres, les autorités publiques et les partenaires au développement en particulier l'UE et de contribuer au renforcement et à la consolidation du dialogue politique, social, économique et culturel préconisé dans l'Accord de Cotonou et enclenché avec la préparation du 9^{ème} FED.

Les membres de la plateforme

La Plateforme rassemble l'ensemble des organisations faïtières de la société civile, des syndicats et du secteur privé, les plus représentatives du Sénégal. Elle compte aujourd'hui, avec ses membres à la base au niveau des antennes régionales, plus de 500 organisations. Au sein du Comité Directeur National, on peut citer:

1. Secteur privé (8)

- Conseil National du Patronat du Sénégal (CNP)
- Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal (CNES)
- Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal (UNACOIS)

- Syndicat Professionnel des Industries et des Mines du Sénégal (SPIDS)
- Union des Entreprises du Domaine Industriel de Dakar (UEDID)
- Rassemblement pour le Soutien à l'Entrepreneuriat Féminin (RASEF)
- Syndicat des Professionnels des Industries Hôtelières du Sénégal (SPIHS)
- Association des Femmes Entrepreneurs du Sénégal (AFEPES)

2. Partenaires économiques et sociaux et syndicats de travailleurs (08)

- Confédération des Syndicats de Cadres et de l'Encadrement du Sénégal (COGES)
- Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal (CNTS)
- Confédération Nationale des Travailleurs du Sénégal/Force du Changement (CNTS/FC)
- Confédération des Syndicats Autonomes du Sénégal (CSA)
- Union Nationale des Syndicats Autonomes du Sénégal (UNSAS)
- Union Démocratique des Travailleurs du Sénégal (UDTS)
- Union des Travailleurs du Sénégal (UTS)
- Fédération Générale des Travailleurs du Sénégal (FGTS)

3. Société civile (15)

- Réseau Africain des Droits de l'Homme (RADDHO), au titre des organisations des Droits de l'Homme ;
- ODIP ACTION, au titre des organisations communautaires de base ;
- Conseil National de Concertation et de Coordination des Ruraux (CNCR), au titre des organisations paysannes ;
- Consortium des ONG d'Appui au Développement (CONGAD), au titre des consortium d'ONG ;
- Collectif des Organisations de Lutte contre la Pauvreté au Sénégal (COLUPAS), au titre des Consortiums d'organisations communautaires de base ;
- Fédération des Organisations Féminines du Sénégal (FAFS), au titre des organisations de femmes ;
- Conseil National de la Jeunesse du Sénégal (CNJS), au titre des organisations de Jeunes ;
- Réseau Africain pour le Développement Intégré (RADI), au titre des ONG ;
- Institut Africain pour la Décentralisation et le Développement local Participatif (IAD-DEP), au titre des Structures de Recherche ;
- Conseil National des Associations de Consommateurs (CONAC), au titre des associations de consommateurs ;
- FORUM CIVIL, au titre des associations de promotion de Bonne Gouvernance ;
- Plate - forme des ONG européennes au Sénégal, au titre des Consortiums d'ONG européennes ;
- Syndicats des Médias et des Professionnels de l'Information et de la Communication du Sénégal (SYNPICS), au titre des associations de promotion des Médias ;
- Association Nationale des Handicapés Moteurs du Sénégal (ANHMS), au titre des associations de personnes handicapées ;
- CAJEF, au titre des associations de défense des droits de l'enfant.

Plan d'action de la PF-ANE

Pour lui permettre de mieux jouer son rôle, l'Etat du Sénégal et la Commission Européenne ont financé le Plan d'actions 2008 - 2009 de la Plateforme pour la mise en œuvre de la composante ANE du PPNBG.

Eléments du Plan d'action de la Plateforme des acteurs non étatiques

Objectifs généraux

1. Contribuer à la consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie, à l'amélioration de la qualité de la gestion des affaires publiques, à la création d'un environnement propice à la promotion du secteur privé et de l'investissement et au renforcement de la participation des acteurs non étatiques à l'amélioration de la gouvernance politique, économique et sociale.
2. Participation crédible et efficace des acteurs non étatiques à la vie publique.

Objectif spécifique

Le partenariat ANE/Etat est renforcé.

Résultats attendus

La légitimité de la PF des ANE est renforcée (représentativité et fonctionnement).

- Mettre en place un secrétariat permanent fonctionnel et efficace.
- Participer à l'étude sur la cartographie des ANE.
- Mettre en place les instances régionales de la Plateforme dans les 11 régions du Sénégal.
- Organiser les réunions statutaires de la Plateforme.
- Collecter les cotisations et mettre en place un système de gestion efficace et transparent.
- Réaliser une évaluation à mi parcours et finale des capacités institutionnelles et organisationnelles de la plateforme.

Les capacités d'analyse et de contribution à l'élaboration et au suivi des politiques publiques et de coopération avec l'UE sont améliorées

- Changer avec les plateformes au niveau de l'Afrique et de l'Europe sur les analyses et documents.
- Mettre en place et assurer le fonctionnement de six groupes thématiques de réflexion sur les politiques sectorielles et identifier des études sur les politiques de développement.
- Conduire les études identifiées par les groupes thématiques.
- Participer à la réalisation des cinq foras d'identification de besoins en renforcement de capacités des ANE prévus par l'UGP.
- Organiser un séminaire national d'information à l'intention des membres de la Plateforme, sur les accords de coopération UE/Sénégal, en particulier sur le Programme d'appui au Programme national de bonne gouvernance.
- S'assurer que les ANE ont accès aux fonds d'appui aux initiatives (travail sur les lignes directrices, appels à proposition, participation aux comités de sélection).
- Participer aux ateliers d'information co-organisés avec l'UGP sur le PPNBG, le DSRP et sur les outils d'appréciation de l'impact des programmes dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

La concertation entre ANE, Etat et partenaires au développement (UE) est renforcée et les avis des ANE sont pris en compte.

- Participer aux réunions du comité de pilotage du PPNBG/ ANE, du comité de sélection des projets en faveur des ANE et aux différentes réunions de coordination des activités du programme avec l'UGP.
- Participer aux réunions de suivi du 9^{ème} FED.
- Participer au processus d'élaboration du 10^{ème} FED.
- Participer aux réunions et ateliers d'élaboration et de suivi des politiques sectorielles aux niveaux national et local.
- Participer à des rencontres avec ON, DCE, UGP, experts, pour évaluer les avancées en termes de capacités des ANE, de concertation et d'implication des ANE dans les politiques de coopération UE/SEN et dans les politiques publiques.

■ Diagnostic participatif de la Plate Forme des ANE

Le diagnostic participatif de la Plate Forme des Acteurs Non Etatiques a établi, en 2008, les principales forces et faiblesses de cette organisation.

Le diagnostic institutionnel est un moyen pour renforcer les capacités. Il permet de revisiter en temps voulu et à la demande, toutes les dimensions essentielles de l'organisation tant internes qu'externes en vue se renforcer.

Objectif général

Mesurer les capacités organisationnelles et institutionnelles de la plateforme et identifier les orientations stratégiques nécessaires pour lui permettre de jouer son rôle vis-à-vis de ses membres et de ses partenaires.

Résultats attendus

1. Le diagnostic des aspects internes de la plate-forme est réalisé ;
2. Le diagnostic des aspects externes de la plate-forme est réalisé ;
3. Les orientations stratégiques de la plate-forme sont dégagées :

Méthodologie du DIP

L'exercice a été mené de manière participative et inclusive en impliquant toutes les composantes et sensibilités de l'organisation (Bureau Exécutif, C.D, S.P membres, femmes, jeunes, différentes familles d'acteurs) ainsi que les partenaires stratégiques. Il s'est déroulé en trois étapes principales :

1. La redécouverte de l'organisation

Le diagnostic en tant que tel a démarré par une séance «Focus» avec dix huit (18) membres du C.D (cf : liste en annexe) pour une redécouverte collective de l'organisation. Les dimensions essentielles de l'organisation ont été revisitées à cette occasion : historique, statut juridique, vision, mission, zone d'intervention, ressources, gestion/management, structuration, fonctionnement, relations, activités, résultats, bénéficiaires etc...

Il a été procédé à la revue de la documentation de la Plateforme qui a été mise à notre disposition au fur et à mesure de l'avancement du processus diagnostic.

2. L'exploration ou la collecte des données

Plusieurs séries d'entretiens individuels ou de groupes semi-structurés ont été menés avec des membres et responsables de l'organisation à différents niveaux sur la base de check/lists ou guides d'entretien.

Au total, 71 personnes ont été interviewées dont 34 interviews individuelles et 13 «focus-group» ont été réalisés à Dakar et dans les trois régions visitées.

Le choix d'un échantillon représentatif des organisations membres s'est fait sur la base des critères de diversité, de genre, de membre actif, de membre ancien et de nouveau membre. Au total 16 responsables d'organisations membres sur 20 qui ont été ciblés ont été effectivement interviewés : 03 du secteur privé, 03 des syndicats et 10 de la société civile.

Trois antennes régionales de la Plateforme (Thiès, Saint Louis et Diourbel) ont été visitées. Les critères de choix de ces antennes sont le dynamisme, une grande représentation des familles d'acteurs membres de la PF/ ANE et la proximité géographique avec Dakar.

Des rencontres avec les autorités locales et partenaires stratégiques des antennes régionales (Gouverneurs de régions, Présidents de Conseils régionaux et responsables des Agences Régionales de Développement) ont été tenues dans les trois régions visitées.

Dans chaque région, deux séances «Focus» ont été faites avec des membres du Bureau Exécutif et du Comité Directeur. Des entretiens individuels ont été réalisés avec des responsables d'organisations membres toujours sur la base des mêmes critères précédemment définis.

Une série d'entretiens a été également menée avec les partenaires stratégiques de la PF/ ANE à savoir des responsables à différents niveaux du Ministère de l'Economie et des Finances, Ordonnateur National du FED et de la DREAT rattachée à la Présidence de la République. Il s'agit des responsables suivants :

- le responsable du Projet de Soutien à l'Ordonnateur National (PSON) de la Direction de la Dette et des investissements (DDI).
- Un conseiller en organisation à la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (DREAT).
- Le chef de la Division de la Coopération de la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF).
- La responsable du Programme ANE de la Délégation de la Commission Européenne (DCE).
- Le responsable de l'Unité de Gestion du Programme de la composante Acteurs Non Etatiques (UGP/ ANE).

Plusieurs séances de travail ont été tenues avec la Secrétaire Permanente et son Assistant administratif et financier pour s'informer sur l'organisation et la gestion administrative, financière et comptable de la Plateforme.

Un questionnaire d'enquêtes a été envoyé à toutes les Antennes régionales pour recueillir leurs opinions mais seules trois (03) régions ont répondu. Les données collectées ont été prises en compte et intégrées dans le tableau de synthèse des opinions.

3. L'analyse diagnostic

Après la phase de collecte, un traitement exhaustif et une analyse critique informations ont été faites. Des grilles d'exploitation des données collectées ont permis d'exposer les résultats et de les analyser. Ensuite des recommandations pour un renforcement de l'organisation ont été formulées.

3. 2 La restitution/ validation des résultats

Une réunion du Comité Directeur, auquel les partenaires stratégiques ont été conviés, a été convoquée avec pour objectif de présenter les résultats du diagnostic pour les faire valider et/ou de générer de nouvelles informations qui ont été prises en compte dans l'élaboration du rapport final. Cette séance fut un moment d'échanges riches entre les participants d'une part et entre les participants et le consultant d'autre part.

Par la suite, des séances de travail individuelles séparées avec le Président et la Secrétaire Permanente ont été également tenues pour approfondir les échanges avec le consultant.

Grille d'analyse AFFOM de la PF/ANE

FORCES	FAIBLESSES
<ul style="list-style-type: none"> • ancrage social et géographique avec l'adhésion de 336 organisations membres représentants toutes sortes de catégories d'ANE ; • implantation d'Antennes dans les 10 régions intérieures du pays ; • aura internationale ; • les motivations et l'engagement militant de la plupart des membres ; • bonne mobilisation des représentants des organisations membres ; • reconnaissance légale et connaissance par autorités nationales et régionales ; • crédibilité et dynamisme de ses leaders. • cadre d'échanges entre acteurs qui ne se connaissaient pas ; • plus grande synergie d'actions. 	<ul style="list-style-type: none"> • absence de vision ; • mission faiblement partagée ou comprise ; • attentisme et manque d'initiatives de la plupart des membres ; • absence de politique de communication ; • faible prise en compte de la dimension genre ; • manque de suivi des activités et d'implication dans les processus de décision de la plupart des dirigeants des organisations membres ; • forte dépendance financière de l'organisation ; • résultats encore mitigés du travail des groupes thématiques ; • pas de stratégies de genre et de partenariat.
OPPORTUNITES	MENACES
<ul style="list-style-type: none"> • renforcer les capacités institutionnelles, organisationnelles et financières des ANE ; • conquérir plus de légitimité populaire ; • développer un contre-pouvoir ; • être une force de propositions ; • promouvoir son leadership dans la région Afrique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Massification de l'organisation au détriment de la qualité ; • perte d'autonomie ; • conflits internes de leadership et rivalités internes des organisations ; • servir de faire-valoir ; • concurrence d'autres cadres de concertation.

Afin de consolider les importants acquis et résoudre les principales faiblesses identifiées, la Plateforme a mis en œuvre des mesures pour son renforcement organisationnel et son développement institutionnel.

■ Collaboration entre l'UGP-ANE et la Plate-forme des acteurs non étatiques

La collaboration entre l'UGP-ANE et la Plate-forme des acteurs non étatiques est une particularité du programme d'appui aux ANE au Sénégal. Le renforcement des capacités de la PF-ANE a été un élément clé de la mise en oeuvre de ce programme par l'UGP. Un nombre important de résultats ont été atteints avec entre autres deux résultats significatifs dans la promotion du rôle des ANE dans le dialogue politique.

- l'organisation du dialogue citoyen à travers des fora régionaux entre les acteurs non étatiques, les Elus locaux et les Services déconcentrés et les Autorités étatiques ;
- l'organisation de la 1^{ère} Université des Acteurs Non Etatiques (UANE).

Les foras régionaux ont été des instances de réflexion sur les exigences et modalités du dialogue citoyen entre acteurs non étatiques, élus locaux et administration et de définition des mécanismes de suivi de ce dialogue citoyen.

L'Université des Acteurs Non Etatiques est une innovation qui a permis aux acteurs non étatiques de partager un même espace de réflexion et d'échange autour de leurs interventions sur le terrain et de leurs différentes expériences capitalisées. L'institutionnalisation de l'UANE permettra de construire un espace permanent de réflexion collective et de dialogue citoyen entre les différents acteurs du développement économique et social. Le "Cahier des recommandations" du citoyen est sorti des débats organisés au sein des différents ateliers organisés dans le cadre de la 1^{ère} UANE. Les recommandations du citoyen s'adressent à la plate-forme en tant qu'entité nationale, à l'Etat et au partenaire financier, l'Union européenne, à charge pour chaque acteur d'apporter des solutions aux recommandations. Cette démarche facilite l'implication des acteurs non étatiques dans le processus de dialogue politique.

La Plateforme des acteurs non étatiques a également participé de façon très active à la réalisation des activités suivantes :

- vulgarisation des informations sur le programme ;
- formation des ANE en gestion du cycle de projet ;
- processus d'élaboration et de sélection des Appels à Propositions ;
- formation des ANE en leadership et techniques de négociation ;
- cartographie des ANE ;
- renforcement Organisationnel et Développement Institutionnel des ANE.

L'exercice de **Planification Stratégique** de la Plateforme réalisé en **Janvier/février 2009** lui a permis de se projeter sur les cinq ans à venir, sur la base d'une nouvelle configuration, de sa massification et d'une meilleure prise en compte des besoins et aspirations de ses membres. L'exercice de Planification Stratégique a mobilisé l'ensemble de ses membres des régions et du Comité Directeur. Un **manuel de procédures** a ensuite été élaboré suivant les nouvelles orientations du Plan stratégique.

■ Réflexion sur le rôle de la PF-ANE

Objectifs du questionnaire

Suivant les recommandations de la cartographie des ANE, des rapports des foras régionaux, du diagnostic participatif de la Plate-forme des ANE, un questionnaire a été réalisé.

Les objectifs de ce questionnaire pour l'élaboration du plan stratégique sur 5 ans étaient les suivants :

- **Clarifier la mission** de la plateforme ; c'est-à-dire, s'assurer d'une compréhension commune du libellé de la mission ainsi que des objectifs stratégiques qui en découlent.
- **Définir la vision** de la plate-forme ; dégager l'image du futur souhaité dans 5 ans, le but ultime commun.
- **Identifier les valeurs/ principes et mécanisme** de la plateforme.
- **Dégager les axes d'orientation stratégique** de la plateforme.

Vision

En 2014 la Plateforme est une force de veille, d'alerte et de propositions, un réseau de référence légalement et socialement reconnu au Sénégal, en Afrique et dans le monde, dans le domaine du partenariat interne et externe et de la coopération au développement. Elle est un cadre fédérateur d'organisations fortes et transparentes, un espace de dialogue proactif contribuant à un développement harmonieux et durable :

- par ses performances en matière d'élaboration de programmes conjoints, de suivi de politique de partenariats (interne et externe) ;
- par sa sensibilité aux bonnes pratiques, à l'expression des diversités critiques, fécondes et convergentes ;
- par la mobilisation de ses organisations membres pour promouvoir un développement humain durable aux niveaux local, national et international ;
- Par l'efficacité de sa contribution au dialogue politique, social, économique et culturel.

Mission

La mission de la Plate forme est d'offrir :

Un espace d'échange, de concertation quadripartite et de médiation entre :

- ANE, (société civile, syndicats et organisations patronales) ;
- Etat : (autorités publiques centrales et autorités déconcentrées) ;
- Collectivités locales, (régions, communes, communautés rurales) ;
- Partenaires au développement : organismes bilatéraux et multilatéraux d'appui au développement.

Un ensemble de services de renforcement de capacités et de solidarité en direction des acteurs non étatiques.

Un cadre de solidarité agissante et d'entente au sein de chaque famille d'acteurs et entre familles d'acteurs pour promouvoir le développement humain durable.

Valeurs et principes

Les valeurs de la Plateforme constituent ses assises ; elles sont la plus grande force l'organisation.

Les valeurs et principes que la Plateforme entend cultiver sont :

- la gouvernance démocratique ;
- la participation consciente et effective ;
- l'autonomie et le respect des identités ;
- la responsabilité ;

- La solidarité et la convergence
- L'émulation, l'excellence, l'efficacité et l'efficience
- La reddition des comptes, l'imputabilité et la transparence

Les objectifs stratégiques

- veiller à la mise en œuvre effective de toutes les dispositions en faveur des ANE et prévues par l'Accord de Cotonou ;
- renforcer la participation des **acteurs non étatiques (ANE)** au dialogue politique, social, économique et culturel, à la définition, au suivi et à l'évaluation des politiques et stratégies de développement par la mobilisation et la systématisation des contributions techniques des membres sur les défis du développement et en prenant en compte la dimension «droits humains» dans le cadre de la planification par objectifs, la reconnaissance et le respect des droits humains de deuxième génération, à savoir les droits économiques, sociaux, environnementaux, la solidarité et l'égalité/équité de genre ;
- veiller à l'implication effective et transparente des ANE dans toutes les étapes de préparation, de mise en œuvre et de suivi-évaluation des politiques et programmes de développement au Sénégal ;
- développer les capacités institutionnelles et de plaidoyer des ANE en vue de leur participation aux débats et réflexions sur les stratégies dans tous les secteurs de développement visés par l'Accord de Cotonou ;
- développer des synergies entre les familles d'acteurs membres et au sein des familles d'acteurs, et favoriser la concertation à travers la capitalisation des expériences et méthodologies, les échanges, la formation et l'information en tenant compte des spécificités et de la diversité des membres ;
- développer et consolider le partenariat mutuellement avantageux avec les autorités publiques centrales et décentralisées, les partenaires au développement, notamment la Délégation de la CE dans le cadre de la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou.

■ Questionnement - Risques

Le travail de réflexion sur le rôle de la PF-ANE vis-à-vis des partenaires techniques et financiers ainsi que de ses propres membres doit se poursuivre, de manière à trouver une synergie entre les approches de structuration des ANE par le haut et celles de mise en réseau/concertation par le bas.

Il faudra également analyser la mise en œuvre des recommandations de l'**Évaluation finale du Plan d'actions 2008 - 2009 de la PF/ANE**.

Principales recommandations

La Plateforme a certainement acquis ses lettres de noblesse dans le concert des acteurs majeurs du développement au Sénégal. Sa légitimité et sa reconnaissance par l'État, les populations et les partenaires au développement sont effectives. Le dialogue intra ANE et entre elle et les autres partenaires est amorcé. Tels sont les résultats les plus tangibles du plan d'action.

Mais le rôle de veille de la Plateforme et d'influence des politiques publiques dépendront de ses capacités d'analyse et de contribution mais aussi des stratégies pertinentes qu'elle mettra en œuvre pour assumer effectivement ce rôle. Ce qui n'est pas encore totalement acquis, bien que les bases de pérennisation de cette expérience ont été jetées par les résultats du plan d'action.

En vue de consolider les expériences acquises et les succès obtenus à l'issue de la mise en œuvre du plan d'action, les recommandations suivantes ont été formulées :

1. Les responsables de la Plateforme devront à l'avenir veiller à améliorer le cadre logique de leur projet ou programme. En effet, Le cadre logique est un outil qui concentre toutes les informations nécessaires pour comprendre et gérer un projet durant toutes ses phases. Présentées de façon explicite et transparente, ces informations sont orientées vers des objectifs et des résultats. Ainsi, il y'a lieu de veiller à la cohérence entre l'objectif spécifique, les principaux résultats attendus et les IOV, entre sa logique verticale et sa logique horizontale.
2. La Plateforme doit élaborer des stratégies de plaidoyer et d'influence des politiques publiques plus efficaces et novatrices. Le plaidoyer doit être compris comme un processus visant à défendre une cause en vue d'aboutir à des changements positifs dans les pratiques et les politiques en cours. Le plaidoyer le plus pertinent à mener actuellement par la Plateforme nous semble être la problématique de l'accès des ANE aux financements publics directs de l'Etat du Sénégal. Car sans cette disposition dans l'arsenal juridique de l'Etat, les ANE ne bénéficieront que ponctuellement et de manière précaire des subsides de l'Etat. Or l'enjeu central aujourd'hui est d'assurer les bases d'une participation durable des ANE dans la définition et l'évaluation des politiques et programmes, d'un contrôle citoyen de l'action public pour une bonne gouvernance des affaires au niveau national et local.
3. La Plateforme doit travailler à la mise en place de mécanismes formels de dialogue avec l'Etat et les partenaires au développement. Dans cette perspective, elle doit renforcer la consolidation de ses relations avec ses partenaires stratégiques et œuvrer à l'institutionnalisation d'un cadre formel de dialogue. Elle doit notamment revendiquer l'intégration de ses antennes régionales comme représentantes des ANE dans les Comités Economiques et Sociaux (CES) régionaux dans les 14 Conseils régionaux et favoriser leur participation active à l'élaboration des Plans Régionaux de Développement Intégrés (PRDI). Elle doit aussi dans la même perspective revendiquer sa place dans le Conseil Economique et Social (CES) national. Car toutes ces structures constituent des instances appropriées de participation à la définition et au contrôle des politiques et stratégies de développement au niveau central et décentralisé. Les antennes régionales devraient également améliorer leur visibilité physique (siège) et politique par une communication plus dynamique.
4. Il faudra valoriser les résultats des réflexions des groupes thématiques qui sont nombreux et souvent très intéressants mais dont l'impact du travail est encore à démontrer. A ce niveau, il s'agira surtout de définir un programme de plaidoyer et un plan à moyen et long terme, précisant par ordre de priorités, les thèmes, les objectifs visés, les dates de réalisation et les stratégies et moyens à mettre en œuvre. Chaque année pourrait faire l'objet d'un plaidoyer dont les résultats seront évalués avant d'entamer le plaidoyer suivant. En effet beaucoup de thèmes de plaidoyer sont proposés par la Plateforme, mais il n'y'a pas encore de plan de mise en œuvre. Des alliances fortes devront être développées avec les organisations faitières nationales et sous-régionales.
5. La Plateforme doit inciter ses partenaires concernés à redéfinir les rôles des membres des comités de sélection des Appels à Propositions (AP) et veiller à ce qu'il n'y'ait pas

de dédoublement ou de superpositions des rôles. Ainsi, aucun membre d'un comité de sélection ne devrait se trouver dans une position de «juge et partie». En d'autres termes aucun responsable d'ANE notamment ne devrait faire partie d'un comité de sélection pour plus de crédibilité des délibérations. Les démembrements de l'Etat représentés dans ces comités devraient mieux harmoniser leurs interventions et articuler leurs rôles respectifs dans ces comités avec leurs missions ou fonctions traditionnelles. Ainsi, la DREAT, la DECEF, le PSON/DDI et autres départements techniques devraient clarifier leurs positions respectives dans le maillon de la chaîne de responsabilités de l'Etat.

6. Définir d'un commun accord avec les partenaires stratégiques (DECEF, DCE, PSON/DDI), un agenda de concertation tenant compte des préoccupations de toutes les parties prenantes.
7. Approfondir la réflexion sur la stratégie d'autonomisation financière en tant qu'instrument essentiel de durabilité de la structure en systématisant et en affinant les orientations dégagées dans le plan de pérennisation institutionnelle et de mobilisation de ressources financières contenu dans le Plan Stratégique. Une telle stratégie devra répondre notamment aux questions suivantes :
 - Quels sont les besoins réels de financement de la Plateforme ?
 - Quelles leçons la Plateforme a tiré de ses expériences passées de recherche de fonds ?
 - Quel est le niveau d'adéquation entre les actions/projets et les ressources disponibles de la Plateforme ?
 - Comment la Plateforme va collecter les fonds nécessaires à son fonctionnement?
 - Quelles sont les nouvelles stratégies de fundraising que l'organisation veut mettre en œuvre ?

■ Informations complémentaires

Site de la PF-ANE Sénégal

■ Références

Plan stratégique de la Plateforme des acteurs non étatiques 2010 - 2014

Rapport Diagnostic participatif de la Plateforme

Documents de base des fora régionaux.

■ Liens avec d'autres fiches

A2.01 ; A4.03 ; A4.05 ; A4.10

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 4 : Rôle des acteurs et renforcement des capacités / développement de compétences

Fiche n° A4. 03

■ Titre : **Quelle démarche participative dans une mission d'appui/conseil co-portée par l'UGP et ses Relais Techniques ?**

■ Sous - titre : **Rôle de l'appui-conseil**

■ MOTS CLES : **Appui-conseil, cadre logique, GCP, évaluation, démarche participative.**

■ **Résumé** : La stratégie adoptée par l'UE pour le soutien des ANE dans la mise en oeuvre du PNBG au travers du 9^{ème} FED se traduit par l'octroi de subventions en direction d'ANE d'envergures différentes. De fait, un équilibre a été respecté entre projets en Régie (moins de 100.000 euros) et projets en Engagement Spécifique (plus de 100.000 euros). Pour palier aux difficultés prévisibles susceptibles d'être rencontrées par les ANE dans la conduite des contrats de subventions, et notamment dans les petites structures «non/moins rodées» aux procédures des bailleurs, l'UGP a prévu la mise en place de structures d'appui/conseil ayant une mission d'accompagnement de proximité des projets. En effet, l'UGP a choisi de mettre en place un dispositif de suivi-évaluation des bénéficiaires co-porté par l'UGP et la mission d'appui/conseil afin d'amener les ANE à dérouler leur projet conformément aux procédures de l'UE afin d'atteindre les objectifs et résultats attendus du PAPNBG/ANE. Le rôle de l'appui/conseil porte principalement sur l'accompagnement des porteurs de projets dans la mise en oeuvre efficace des actions subventionnées et le renforcement des capacités des bénéficiaires dans la gestion, le suivi et l'évaluation de leurs actions. Les missions clés de l'appui/conseil devaient porter sur : la définition de la situation de référence, la mise en place d'outils de suivi, la définition des activités trimestrielles, la remontée d'informations auprès de l'UGP, le repérage des goulots d'étranglement, la pré-capitalisation et la clôture des projets. Cependant la mise en place tardive des structures d'appui/conseil n'a pas permis de dérouler l'ensemble des missions prévues. Aussi l'appui/conseil s'est recentré sur la phase de pré-capitalisation et de clôture des projets ce qui l'éloigne grandement de sa mission initiale : un suivi de proximité des ANE dans la conduite de leurs programmes.

■ Problématique/Défis

La mise en place par l'UGP d'un dispositif de suivi-évaluation conçu dans une dynamique participative intégrant l'UGP, les antennes relais, les cabinets relais (appui/conseil), les bénéficiaires concourent en une mise en oeuvre efficiente des projets portés par les ANE, à l'atteinte des résultats de cette composante, et par voie de conséquence aux objectifs globaux du PA-PNBG.

Hypothèse :

le dispositif global de suivi-évaluation, par le renforcement des capacités des ANE favorise aussi le renforcement de la participation crédible et efficace des ANE à la vie publique et sert d'effet levier pour l'atteinte des résultats escomptés. La bonne exécution du programme favorise la promotion du développement dans les différents secteurs et projets en cours. Le défi à relever consiste à associer les acteurs (UGP, Plateforme ANE et ses antennes relais, cabinets d'appui/conseil, bénéficiaires) au processus de mise en place du suivi-évaluation et d'identification des indicateurs de suivi pour une meilleure adhésion des ANE au processus et la prise en compte des indicateurs de suivi dans le déroulé des activités. Aussi, pour l'intégration de la démarche de suivi-évaluation par les bénéficiaires, la mise en place de la mission d'appui/conseil doit être concomitante au démarrage des projets.

■ Les constats à l'issue de la mission d'appui/conseil

Pourquoi associer les ANE au processus de suivi évaluation dès le démarrage des activités? Pourquoi mettre en place un suivi de proximité des ANE au démarrage du programme ? Le manque d'adhésion des ANE au processus de pré capitalisation : une réaction première légitime mais non généralisée.

Une réaction attendue : pourquoi ?

La mission d'appui/conseil dès la mise en place des projets faisait partie du processus d'accompagnement mis en place par l'UGP. Les ANE avaient été informés qu'un dispositif de soutien se mettait en place. Or, nombreux sont ceux (parfois bénéficiaires pour la 1ère fois de subventions de l'UE) qui se sont heurtés aux exigences des procédures de l'UE mais aussi aux délais de décaissement. C'est pourquoi, l'arrivée de l'appui/conseil a coïncidé avec des projets en difficulté quant à l'exécution de leurs activités.

La mise en place tardive de la mission d'appui/conseil n'a pas permis à l'UGP un suivi de proximité des ANE aussi soutenu qu'attendu. Il est dommage qu'un accompagnement tout au long de la mise en oeuvre des projets de chaque ANE n'ait pu se faire de manière aussi étroite. La collecte régulière des informations aurait facilité le travail de pré-capitalisation par un gain de temps substantiel au profit d'une analyse qualitative plus fine des données et plus de justesse dans l'information transmise.

La mission d'appui/conseil n'a pas toujours été perçue comme «un plus» mais souvent comme «une contrainte» même si, dans la plupart des cas, chemin faisant, les ANE ont finalement perçu l'intérêt de la mission.

Une contrainte, pourquoi ?

Le processus de pré-capitalisation nécessitait la collecte régulière d'une information qui jusqu'alors n'avait que rarement/partiellement fait l'objet d'une remontée à l'UGP. Rappelons que l'appui/conseil était initialement prévu sur une période de 18 mois et que, compte tenu de la complexité des procédures (facteur temps), il s'est réduit à 10 mois. Aussi, durant cette période, l'UGP a dû palier à l'absence d'accompagnement rapproché. Par conséquent, les outils de suivi mis en place par l'UGP étaient insuffisamment renseignés (limite de suivi de proximité). Quelques projets, mieux habitués à l'analyse de leurs activités ont mis en place des outils de suivi visant l'évaluation qualitative et quantitative des activités menées mais dans la plupart des cas, les projets sont plus centrés sur la justification des dépenses (fiche émargement des participants à une session de formation) que sur des critères/indicateurs (sexes, provenance, typologie d'acteurs...). Aussi, le travail de

collecte de données nécessitait un traitement particulier d'une information non directement disponible. Les résultats d'une analyse non perçus. Les supports sous tendant cette collecte de même que leurs finalités, bien que présentés et expliqués aux ANE, n'ont pas toujours été bien compris et perçus. Les ANE n'ont pas vu (ou voulu voir) l'intérêt de ce que la mission d'appui/conseil allait leur livrer et comment ils allaient pouvoir utiliser les résultats à court terme (dans leurs rapports narratifs) et à moyen terme (valorisation auprès d'autres bailleurs). Aussi, le remplissage des supports de collecte d'informations a été perçu comme du travail «en plus» à un moment où la mise en oeuvre du programme était déjà bien avancée. La collecte d'informations a été difficile et a pris beaucoup de temps. Nous avons dû tenir compte des projets clos au moment de notre arrivée, de ceux qui étaient en phase de bouclage donc peu disponibles (audit et rédaction des rapports) et de ceux pour qui l'actualisation de leurs données (projets en cours d'exécution) post première collecte d'informations n'a pas toujours été possible.

Appréciations globales de la mission d'appui/conseil

Il convient cependant de revenir sur la participation des ANE à ce travail de pré capitalisation. Passées les difficultés premières (manque d'adhésion), nous devons nous féliciter de l'attitude positive de la plupart des structures et en particulier des petits projets, qui pour certains, obtenaient pour la première fois une subvention. L'arrivée de la mission d'appui/conseil, même tardive, a finalement été perçue comme un plus, une aide à la valorisation des réalisations et expériences des ANE, une facilitation pour la préparation des rapports narratifs, un appui dans la réflexion à mener dans la perspective du 10^{ème} FED. Pour certains, nous avons pu les guider, vers une réflexion en terme de vision prospective à partir de l'identification des points forts et faibles des activités menées, des carences qu'ils ont constatées mais aussi des stratégies à développer autour de ce qui, de notre point de vue, est lacunaire dans le 9^{ème} FED : l'absence de partenariats ou les dysfonctionnements de partenariats (partenariat de fait construit autour de l'appel à proposition mais non effectif dans la mise en oeuvre des programmes). Il nous paraît juste de mettre en valeur le rôle important joué par la plupart des ANE sur le terrain. Leur fonction «sociale» est à mettre en valeur, tant de par les actions menées auprès des bénéficiaires que des personnes mobilisées pour la mise en oeuvre des activités (jeunes du quartier, femmes impliquées dans le mouvement associatif). Ces structures de quartier, petites ou grosses, sont identifiées et reconnues par les populations auprès desquelles leur engagement est réel. Les petites structures, avec parfois des moyens limités, ont quant à elles, su mobiliser des bénévoles au service du projet. On doit également souligner, que ces acteurs de «proximité» ont touché un nombre important de bénéficiaires et souvent mobilisent leurs Elus Locaux dans les manifestations qu'ils organisent (rôle des ANE dans un processus de développement). Elles n'utilisent pas les médias de masse mais leurs actions/activités sont relayées par les radios communautaires qui font un véritable travail d'appropriation par les populations sur des thèmes clés comme ici la bonne gouvernance. Elles impactent sur le climat social et participent du renforcement des capacités des populations et OCB. Il serait intéressant de considérer également, au-delà de l'axe premier d'intervention des petits projets, les sous thèmes abordés par ceux-ci comme notamment les droits humains, l'égalité des chances, l'accès au foncier, la reconnaissance des populations marginalisées : les handicapés, les porteurs du VIH/Sida...qui la plupart du temps sont pris en charge par de grosses structures très médiatisées qui apportent plus une réflexion à un débat qu'une action de terrain. On observe, qu'avec des moyens souvent limités, les petits projets arrivent à des résultats notoires. Nous avons été séduit par les capacités des petits projets à produire des études, des diagnostics, des guides et répertoires, des curricula de formation et constatons que mal-

heureusement ces travaux de recherche ne sont pas assez valorisés par les structures elles-mêmes. Si nous mettons l'accent sur les petits projets, c'est aussi pour souligner, qu'ils ont eu la volonté de travailler au renforcement des capacités de leur structure en mettant en place du personnel compétent, des outils de suivi de gestion, des équipements pour performer le fonctionnement de leurs structures. Des projets ont pu changer de locaux, réhabiliter des locaux, s'équiper en matériels informatiques et mobilier de bureau et ainsi rendre plus visibles leurs interventions et qualifier leur travail. Il va sans dire que nous pouvons faire les mêmes constats avec des structures plus importantes de par la taille et mieux armées à lever et gérer des fonds. Un travail de qualité a été conduit tant sur le terrain qu'avec la mission d'appui/conseil et il ne serait pas normal de ne pas souligner l'accueil qui nous a été réservé et la volonté de collaborer. Toutefois, il faut déplorer l'absence d'engagement et de collaboration de certains projets et en particulier de certaines structures faibles. Il est dommage que de grosses structures, très médiatisées, habituées à lever d'importants financements, sur un programme aussi sensible qu'est le PNBG n'est pu rendre visible, dans ce travail de pré capitalisation, en toute transparence les résultats des actions menées et la façon dont les activités ont été déroulées. Il serait intéressant, comparativement aux petites structures, de mesurer les effets produits par des structures qui captent des fonds substantiels et l'impact des activités menées sur les bénéficiaires directs du PAPNBG. On peut s'interroger aujourd'hui sur le rapport coût/efficacité. A l'aube de la mise en place du 10^{ème} FED, ne serait-il pas intéressant de dissocier les projets plus tournés vers la Recherche - Action, qui portent le débat, de ceux qui sur le terrain sont engagés dans l'Action et contribuent au maintien de la paix sociale ?

■ **Préconisations : que pourrait-être une mission d'appui/conseil au regard des besoins identifiés d'accompagnement ?**

Rappelons que la mission/d'appui conseil a été limitée dans le temps et n'a donc pas porté sur l'ensemble du processus d'accompagnement des projets (de la définition de la situation de référence à la clôture des projets). Cependant, nous avons pu observer les difficultés qu'ont rencontrées les ANE. Notre vision de ces difficultés est probablement parcellaire et par conséquent les préconisations aussi.

Amener les ANE à comprendre l'ensemble des points énoncés dans le contrat de subvention, mettre en place un dispositif de suivi du cadre contractuel et une planification des activités réaliste.

Difficultés récurrentes :

- non respect des dates d'exécution contractuelles des contrats ;
- non respect des procédures liées aux achats (consultations) ; périodes d'appel de fonds non anticipées (rapports narratifs et financiers non conformes) ;
- planification des activités ne tenant pas compte des délais de paiements (arrêts d'activité faute de moyens pour les supporter) ;
- Programmation éloignée des capacités de mise en oeuvre par les structures.

Aide à la résolution des problèmes :

- prévoir des ateliers de formation pour une meilleure appropriation des procédures de l'UE et assurer un suivi de proximité des ANE sur les aspects administratifs et financiers ;

- élaboration de fiches techniques portant sur le cadre contractuel et formation des ANE pour une meilleure compréhension des procédures ;
- accompagnement des procédures de consultation ;
- appui à la mise en place d'une comptabilité analytique ou par enlèvement ;
- formation/ accompagnement à l'élaboration des rapports narratifs et financiers ;
- accompagnement conjoint UGP/ mission d'appui conseil de la planification des activités.

Amener les ANE à comprendre/intégrer la démarche de suivi-évaluation et adhérer au processus continu de capitalisation.

Difficultés récurrentes :

- non utilisation des outils de suivi (fiche activité - fiche bénéficiaire) mis en place par l'UGP ;
- remontée d'information non régulière auprès de l'UGP ;
- informations sur les indicateurs de suivi définis par les projets dans leur cadre logique rarement renseignés ;
- indicateurs de suivi du PAPANBG non appropriés ;
- absence de vision sur l'état des réalisations tant par les projets eux-mêmes que par l'UGP.

Aide à la résolution des problèmes :

- atelier de partage du cadre logique du PAPANBG avec les ANE pour appropriation par ceux-ci de l'incrémentation des résultats propres à chaque ANE dans les résultats du PAPANBG ;
- atelier de partage des indicateurs de suivi et des outils de suivi avec les ANE pour une meilleure adhésion du processus de suivi évaluation ;
- accompagnement conjoint UGP/mission d'appui conseil des ANE dans ce processus de capitalisation.

Questionnement - Risques

L'appui-conseil est un élément clé de la réussite du programme. Il est capital de le faire démarrer en même temps que le démarrage des projets et à assurer sa mise en oeuvre régulière. Cet appui doit néanmoins être complété par un système de renforcement de capacités des bénéficiaires, ainsi que des structures fédératrices, qui pourraient ensuite reprendre ce rôle. De même, d'autres systèmes de capitalisation et d'échange d'informations doivent être testés (comme l'université des ANE par exemple).

Informations complémentaires

Document de suivi de l'UGP - ANE

Références

Rapport de l'appui - conseil

Liens avec d'autres fiches

A2.06 ; A4.10

Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

Nous contacter : Rene.madrid@particip.de - <http://www.particip.de/> **Retour au menu**

Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 4 : Rôle des acteurs et renforcement des capacités / développement de compétences

Fiche n° A4. 04

■ Titre : **Comment développer des synergies entre ANE pour une meilleure prise en compte de l'objectif global du PAPNBG et l'efficacité des résultats du programme ?**

■ Sous - titre : **Mieux analyser les conditions de partenariat**

■ **MOTS CLES** : Synergies inter acteurs, thèmes, spatialisation, impacts.

■ **Résumé** : Le PAPNBG dans sa composante ANE a permis à 51 projets répartis dans tout le Sénégal de bénéficier de subventions de l'UE au travers du 9^{ème} FED. Parmi les axes d'interventions retenus dans les lignes directrices de l'appel à propositions, 9 thèmes sont traités par les ANE au travers des 51 projets. Ils viennent ainsi contribuer à l'atteinte des résultats de l'objectif global du programme à savoir : la consolidation de l'état de droit, la démocratie, l'amélioration de la qualité de la gestion des affaires publiques, la création d'un environnement propice à la promotion du secteur privé et de l'investissement, le renforcement de la participation des ANE à l'amélioration de la gouvernance politique, économique et sociale.

Parmi les 9 thèmes abordés par les ANE, on compte : les droits humains (16), la décentralisation (10), l'agriculture (8), le développement économique (8), l'environnement (3), l'immigration (2), la santé (2), la communication (1), l'éducation (1).

Or, nous constatons qu'au thème principal considéré par un ANE vient se combiner la prise en compte d'un voir plusieurs des autres thèmes. Thème central et sous thèmes voient donc leur traduction dans les activités menées par les ANE. Il serait donc intéressant d'envisager de renforcer les synergies entre tous les ANE afin qu'ils puissent agir dans un plan d'action concerté et accroître ainsi les complémentarités d'interventions par thématique pour une meilleure couverture géographique des activités menées.

■ Problématique/Défis

Il s'agit de faire l'analyse des champs/zones d'interventions des projets en amont du démarrage des activités, de créer les synergies en ANE, de définir les axes d'interventions possibles, de bâtir avec eux une stratégie globale d'intervention tenant compte du plan d'opérationnalisation de chacun. Le défi à relever consiste à amener des ANE parfois de nature différentes voir divergentes à se côtoyer, s'accepter et envisager des réponses communes et/ou complémentaires.

■ Les constats à l'issue de la mission d'appui/conseil

Sur les 20 projets suivis, 50% (seulement) avaient formalisé un partenariat dans leur réponse à l'appel à proposition. Ces partenariats mettent en avant, dans 50% des cas, leur appartenance à une structure faitière : l'UNCAAPS et APRAO pour la COB, l'UIDH pour l'ONDH, le RARS pour APAPS, le Secours catholique Français pour l'AFELP, le GRET pour ENDA Graf. Ces partenariats montrent davantage l'appartenance à un réseau qu'une volonté d'interagir à l'échelle d'un territoire. On note un partenariat atypique, celui du CNP avec la CNTS mais dans la mise en oeuvre effective du projet, on n'a pas de lisibilité sur la place occupée par le CNTS.

En fait, ce sont les petits projets, implantés dans une seule commune et ayant un rayon d'action plus limité voir très limité (quartier) qui développent des partenariats plus ou moins réussis, il faut le dire. Cependant, les petits projets associent plus facilement d'autres OCB à la mise en oeuvre de leurs activités (c'est le cas d'ECOPN, de MEC RAIL BI, de CLC/DPE, de RECEC) et mobilisent en règle générale leurs Elus Locaux, partie prenante des activités menées, et les radios communautaires, relais d'information auprès des populations. Parmi les expériences de partenariat réussi, nous pouvons mettre l'accent sur celui de la COB avec APRAO. Ces deux partenaires ont su combiner leurs actions et cela se traduit pour la Coopérative des Ouvriers du Bâtiment, certes à un appui des artisans du secteur dans plusieurs régions mais aussi, via APRAO, au renforcement de capacités de femmes évoluant le plus souvent dans le domaine de la transformation. Maillage territorial et actions concertées ont produit des effets non négligeables, notamment en termes de capacité à lever des fonds. On peut également citer MEC RAIL BI (SFD), qui certes avec son partenaire traditionnel, a pu mener son projet en développant des activités au-delà de son programme en réponse aux sollicitations des femmes parce qu'une dynamique s'est enclenchée et que ses femmes ont pris conscience de la nécessité d'être organisées pour développer des activités économiques. L'expérience de RECEC avec ses partenaires les Maisons VAF est intéressante à souligner dans la mesure où RECEC et les MVAF ont su mobiliser beaucoup de bénévoles autour de la mise en oeuvre des activités. Par contre, on doit également souligner l'absence de partenariat entre ANE intervenant sur la même thématique voir sur la même thématique et le même territoire. Nous avons été surpris que deux acteurs intervenant sur la même commune (ECO PN et CLC DPE) et sur le thème de la décentralisation/citoyenneté ne se côtoient pas pendant toute la durée du programme. De même les ANE intervenant, par exemple, sur la question des droits humains (16 projets sur le territoire national), n'ont pas établi de partenariat. Les mêmes constats sont à faire sur d'autres thématiques. Si certains ANE intervenant sur la même problématique, par exemple l'exclusion sociale des PV/VIH, se connaissent (APAPS et MIDA), le pas d'une collaboration n'est pas franchie. De même, sur une question aussi importante que l'accès des femmes au foncier, thème central du projet de RADI et sous thème abordé par l'AFELP, ces deux ANE n'ont pas tenté de collaborer. On peut s'interroger sur les raisons d'une absence de partenariat. On ne peut pas se limiter à d'éventuels problèmes de leadership ou de divergence d'opinion. Nous pensons que l'absence de connaissance des ANE entre eux et leurs thèmes/zones d'interventions sont méconnus du plus grand nombre. Comment, tant la plateforme des ANE que l'UGP pourraient intégrer cette préoccupation majeure dans le 10^{ème} FED ?

Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

Le constat d'un défaut de synergie inter acteurs peut nous amener à proposer une démarche d'appui à la structuration de partenariats portée par la plateforme des ANE en lien avec l'UGP et la mission d'appui conseil. Ci-après quelques axes d'expérimentation.

Axe / Etape n° 1 : Analyse des projets retenus

La mise en synergie des acteurs ne peut être que suscitée et accompagnée par l'UGP avec pour appui la plateforme des ANE et ses antennes relais et relayé par la mission d'appui/conseil. La première tâche consiste pour l'UGP à analyser les projets pour les catégoriser par thème et sous thèmes d'intervention (cartographie des interventions). Cette étape suppose d'être intégrée au cadre logique du PAPNBG puisque devant être une phase intermédiaire entre la sélection des projets et le démarrage des activités.

Axe / Etape n° 2 : Mobilisation et mise en synergie des acteurs

Les résultats de cette cartographie devront être présentés aux ANE subventionnés pour une meilleure appropriation des thématiques d'interventions des projets, des problèmes qu'ils entendent résoudre et la façon dont les problèmes peuvent être résolus dans un plan d'action concerté. Cette étape suppose également d'être intégrée au cadre logique du PAPNBG puisque devant être une phase amont au démarrage des activités. Cette phase de mobilisation des acteurs devra déboucher sur un plan global d'opérationnalisation associant plusieurs ANE, l'identification d'indicateurs communs de suivi et être accompagnée par l'UGP et la mission d'appui conseil pour une optimisation de la démarche dans le processus de capitalisation.

Axe / Etape n° 3 : Une démarche d'appui/conseil individuel et semi collective

La mise en synergie des acteurs au service de la mise en oeuvre d'une réponse globale à la résolution d'une situation problème, présuppose que la démarche d'accompagnement des projets ne soit pas qu'individuelle mais aussi semi collective. En effet, des espaces de concertation doivent être prévus pour réunir les acteurs et partager les résultats. Cela suppose une évolution de la démarche de suivi des projets et permettre ainsi, au-delà du thème qui réunit des ANE, de prévoir des ateliers sur d'autres préoccupations connexes (élaborer son rapport narratif, préparer les revues à mi parcours...).

Le regroupement d'ANE dans une démarche d'appui conseil semi collective devra être budgétisé par l'UGP, chaque ANE ne pouvant pas quantifier les dépenses liées aux regroupements dans sa réponse à l'appel à proposition.

Axe / Etape n° 4 : Une analyse partagée des résultats et effets produits

La mise en synergie des acteurs, de par le partage préalable des indicateurs de résultats et de suivi devraient contribuer à l'amélioration du processus de capitalisation et aider à rendre visible l'action de terrain. La mission d'appui conseil devra effectuer un travail continu de capitalisation pour proposer aux familles d'acteurs des résultats consolidés à un rythme à définir (semestriel). La mission d'appui conseil travaillera à l'identification des effets produits par l'action concertée des acteurs, ce qui donnera un dimensionnement autre aux résultats produits.

Axe / Etape n° 5 : La formalisation de partenariats multi acteurs

Le développement de partenariat pose souvent problème pour des questions de leadership, de divergence politique, de méconnaissance des autres ANE... La mission de suivi évaluation (UGP et appui/conseil) de par l'accompagnement d'une démarche multi acteurs va permettre d'amener les ANE à comprendre l'intérêt et les enjeux d'une dynamique partenariale. Il s'agira d'amener un groupe d'acteurs, au-delà de l'action menée dans le PAPNBG à asseoir des partenariats avec tous les acteurs de la Société Civile, les Elus Locaux, les services décentralisés de l'Etat afin d'amener toutes les parties prenantes à bâtir ensemble des réponses en faveur d'un développement durable et d'une bonne gouvernance.

■ **Questionnement - Risques**

Les conditions de mise en place du partenariat sont capitales dans le bon fonctionnement du projet. Au delà de l'analyse et du suivi de ces conditions, il est possible de voir quelles sont les possibilités de mise en place d'un contrôle citoyen entre les différents acteurs, de manière à mieux asseoir les principes de gouvernance dans la réalité du partenariat.

■ **Informations complémentaires**

Documents de suivi de l'UGP-ANE

■ **Références**

Rapport de l'appui - conseil

■ **Liens avec d'autres fiches**

A4.02 ; A4.05 ; A4.10 ; A6.02

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 4 : Rôle des acteurs et renforcement des capacités / développement de compétences

Fiche n° A4. 05

■ Titre : **Le renforcement des capacités institutionnelles et de plaidoyer des ANE**

■ Sous - titre : **Une nécessité pour contribuer aux débats et à la réflexion sur les stratégies de développement visés par l'accord de Cotonou.**

■ **MOTS CLES** : **Renforcement institutionnel, formation.**

■ **Résumé** : La stratégie de coopération Sénégal-UE et le Programme Indicatif National (PIN) du 9^{ème} FED ont donné corps à l'accord de Cotonou, en faisant de la bonne gouvernance, qui intègre l'appui aux ANE pour renforcer leur rôle dans la vie publique et en faveur de la bonne gouvernance, l'un des deux domaines de concentration du 9^{ème} FED. La plateforme des ANE avec ses antennes relais assure une fonction de «veille» sur les accords de Cotonou. Elle a pour objectif global de promouvoir de nouveaux partenariats entre les membres, les autorités publiques et les partenaires au développement et de contribuer au renforcement et à la consolidation du dialogue politique, social, économique et culturel préconisé dans l'accord de Cotonou et enclenché avec le 9^{ème} FED au travers du soutien de l'UE au PNBG et sa composante ANE.

Parmi les résultats attendus du PAPNBG, on note : les moyens d'intervention et les capacités professionnelles des ANE sont renforcés, l'environnement institutionnel, le mode d'organisation et de gestion des ANE sont améliorés. L'atteinte de ces résultats est sous tendue par la mise en place d'un volet renforcement de capacités tant pour les ANE que pour leurs cibles. Dans cette optique, les activités de la composante sont mises en oeuvre à travers deux mécanismes :

- la fourniture de services aux ANE à travers une assistance technique, des études, des consultations, des formations ;
- le financement d'initiatives émanant d'ANE à travers des appels à proposition, lesquelles propositions intègrent aussi un volet renforcement de capacités des cibles.

C'est sur ce dernier point que porteront nos observations.

■ **Problématique/Défis**

Les réponses aux appels à proposition obéissent à un format standard de réponse selon l'approche du Cadre Logique. Ce cadre traduit de façon quantitative l'ensemble des activités qui devront être menées et prédéfini, notamment sur le volet renforcement de capacités, les thématiques de formation, le nombre de personne à former et le coût de la formation. Aussi, nous constatons que ce ne sont que des «thématiques classiques» de formation

qui sont proposées : décentralisation, gestion à la base, approche genre, santé communautaire... Ces thématiques de formation répondent à un besoin supposé des cibles (OCB, GPF...) et ne correspondent donc pas à un besoin identifié par la cible elle-même. La conséquence attendue est probablement une résolution partielle des besoins de renforcement des capacités des ANE et de leurs cibles. Le défi à relever serait de laisser plus de souplesse dans la réponse à l'appel à proposition de telle sorte que le volet renforcement des capacités réponde aux préoccupations des bénéficiaires, ce qui suppose que les ANE identifient les besoins réels de leurs cibles au démarrage de leur programme et bâtissent des réponses «formatives» adaptées à partir de l'impact attendu. En terme concret, il s'agirait que le bailleur «tolère» une ligne globale «renforcement de capacité» plutôt qu'une somme de modules prédéfinis.

■ Constats à l'issue de l'accompagnement des 20 projets du lot 1 (Région de Dakar) : place accordée au volet renforcement des capacités des ANE et de leurs cibles

Premier constat

Lorsque nous observons le volet renforcement des capacités, nous constatons que le premier poste de dépenses des projets concerne la formation des groupes-cibles. Ce poste de dépenses intègre les ressources humaines affectées à la formation, le transport des bénéficiaires, l'hôtellerie et la restauration. Le renforcement des capacités institutionnelles des projets vient ensuite. Ce poste de dépenses comprend principalement l'achat de matériel informatique, de matériel et mobilier de bureau. La formation du personnel des projets n'est pas intégrée dans les demandes de subvention.

Deuxième constat

La formation en direction des groupes-cibles concernent souvent la formation des «leaders» et des femmes leaders en particulier de telle sorte que nous retrouvons parfois les mêmes personnes dans toutes les formations. Il y a donc lieu de convenir qu'entre nombre de personnes ayant bénéficié de formation et le nombre réel d'individus formés il y a un écart, celui-ci doit être pris en compte. Nous n'avons pas pu mesurer cet écart.

Troisième constat

Un plan d'accompagnement des formés n'est pas systématisé. Au regard de ces constats, on peut se demander :

- est-ce que les équipements achetés par les projets sont bien utilisés (formation du personnel) et bien répartis en fonction des besoins (les régions) ?
- est-ce que les bénéficiaires de formation sont réellement demandeurs ?
- est-ce que les participants aux formations sont les cibles les plus concernées ?
- est-ce que les formations dispensées ont un réel impact sur les bénéficiaires ? Si oui, comment mesurer cet impact ?

Si ces questionnements se doivent d'être posés, nous savons cependant que certains projets:

- ont priorisé, en matière d'équipement, leurs structures en région ou les structures associées. C'est le cas d'APAPS, de l'ONDH, de MIDA, de la COB, de RECEC, de PANOS par exemple mais ce n'est pas une généralité ;
- ont bien identifié leurs cibles à former. On peut citer notamment les petits projets tels MEC Rail Bi, ECO PN ou CCLCDPE ;
- ont mis en place un plan de suivi des formés par le biais de «relais» qui ont eux-mêmes été formés pour assurer un suivi. Parmi eux on compte APAPS, AFELP, RECEC,...

Cependant nous ne pouvons pas généraliser cette logique d'intervention.

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

Il serait bon de laisser aux ANE la latitude de prévoir en début de programme la finalisation d'un plan de renforcement des capacités tant de ceux qui auront à conduire les activités (rappelons que le plus souvent il s'agit de personnel contractuel) que de leurs cibles. En effet, nous savons que les délais de réponse à un appel à proposition sont courts. Aussi, il est rare que les projets soient en capacité de livrer un diagnostic précis de la situation des bénéficiaires qu'ils vont toucher. Cet aspect pourrait donc être intégré au volet «définition de la situation de référence».

Axe / Etape n° 1 : identifier les besoins des cibles en matière de formation et d'accompagnement dont le personnel des ANE

Identifier les cibles, instaurer avec elles un dialogue, les sensibiliser aux objectifs du programme, entendre leurs demandes est un gage d'adhésion au projet. Construire un plan d'action en réponse aux attentes des bénéficiaires accroît l'atteinte des résultats attendus par le programme et contribue à l'atteinte de son objectif global. Aussi, l'évaluation des besoins des cibles et de leurs besoins est un préalable à la stabilisation des activités à mener dans le volet renforcement des capacités.

Axe / Etape n° 2 : Construire un plan de renforcement de capacités tenant compte des besoins des cibles et des capacités d'interventions des acteurs locaux (démarche multi acteurs)

La mise en oeuvre d'un plan de renforcement de capacités des cibles tient compte non seulement des besoins de celles-ci mais aussi des capacités des acteurs à satisfaire la mise en oeuvre d'un plan de renforcement de capacités. Au-delà des cibles, il s'agit aussi de construire des stratégies de partenariat et de mettre l'accent sur le faire faire et non uniquement le faire, tendance des ANE qui ont recours très souvent à des intervenants ponctuels plutôt que de mobiliser les ressources humaines d'acteurs intervenant sur la même thématique ou la même zone. Nous rejoignons ici la question de la structuration de dynamiques partenariales.

Axe / Etape n° 3 : Accompagner les cibles formées et évaluer les effets produits par la capacitation des cibles et des ANE.

Au-delà d'une formation dispensée, le plus important est de prévoir les mécanismes d'accompagnement des formés, de définir les critères de suivi-évaluation, de mesurer les capacités des formés à mettre en oeuvre leurs nouveaux acquis ainsi que les effets immédiats des formations sur les formés. Ce plan d'accompagnement n'est pas forcément l'unique fait de l'ANE mais celui-ci de l'ensemble des acteurs au développement. Là encore, les capacités des ANE à développer des stratégies partenariales contribuent à asseoir durablement les effets d'un processus de renforcement de capacités.

■ Questionnement - Risques

Interagir dans un plan d'action concerté suppose l'adhésion des acteurs au projet porté par un ANE mais aussi des capacités financières pour prendre en charge l'un des volets de formation/ accompagnement des groupes-cibles. L'absence de moyens financiers des ANE est un frein à la mise en place de partenariats effectifs ? Ceux-ci, le plus souvent restent le fait

de déclarations d'intentions plus que d'actions. L'ensemble des partenariats ne pouvant être formalisés au moment de la réponse à l'appel à proposition, ne serait-il pas bon d'ouvrir la possibilité de formaliser des partenariats au cours de la mise en oeuvre des projets ?

■ **Informations complémentaires**

RODI Documents de suivi de l'UGP-ANE

■ **Références**

Rapport de l'appui - conseil

■ **Liens avec d'autres fiches**

A4.07 ; A4.08

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 4 : Rôle des acteurs et renforcement des capacités / développement de compétences

Fiche n° A4. 06

■ Titre : **Comment l'appui des ANE au secteur privé peut contribuer à l'instauration d'un dialogue public-privé, dialogue sous tendant un développement économique durable?**

■ Sous - titre : **Les ANE responsables de l'ingénierie sociale dans le dialogue multi-acteurs.**

■ **MOTS CLES** : **Secteur privé, dialogue, décentralisation.**

■ **Résumé** : Au niveau national, 8 projets soutenus par le PAPNBG se sont centrés sur «le développement économique local» par l'appui des femmes (le plus souvent) dans leurs activités génératrices de revenus mais aussi des artisans. Si dans son objectif global le PAPNBG prend en compte la dimension «promotion du secteur privé et de l'investissement », il ne semble pas que les ANE aient suffisamment intégré leurs interventions dans la politique de développement économique de leurs zones d'intervention (les PRDI des Régions ou les PLD des Communes et Communautés Rurales). Pourtant, les ANE ont un rôle important à jouer dans la participation à la construction d'une stratégie de développement économique aux côtés des Elus Locaux, du secteur privé et des services déconcentrés de l'Etat.

■ **Problématique/Défis**

Les acteurs à la base (OCB), véritables courroies de transmission entre les populations et leurs autorités (services déconcentrés de l'état, élus locaux), sont rarement / insuffisamment associés à la réflexion nationale et/ou régionale sur les stratégies de développement. Parler de démocratie participative nécessite de la part des autorités que tous les acteurs de la Société Civile soient associés à l'ensemble des processus de développement dont le développement économique (de la définition de stratégies à leurs mises en oeuvre effective) et reconnus dans leurs capacités à instaurer/faciliter un dialogue entre le secteur privé, les élus locaux et les services déconcentrés de l'état : le Trésor, les Impôts et Domaine, la DAECCL en particulier au service de l'atteinte des objectifs recherchés. Le défi à relever consiste à partir d'un travail d'ingénierie sociale à faire prendre conscience :

- aux élus locaux que le développement local passe par le développement de l'économie locale et que, pour cela, il est impératif d'offrir au secteur privé les conditions de leur développement (infrastructures) ;

- aux opérateurs économiques que le développement de leurs activités nécessite un passage du secteur informel vers le secteur formel. Seul le paiement des impôts et taxes permettra l'augmentation de l'assiette fiscale des Collectivités Locales nécessaire au déploiement d'infrastructures structurantes.

■ Constats à l'issue de la mission d'appui/conseil (lot 1)

Sur les 20 projets accompagnés, 4 prenaient en compte la dimension «développement économique» :

- le CNP (Conseil National du Patronat) qui se proposait de former et d'accompagner des jeunes en création d'entreprise ;
- la COB (Coopérative Ouvrière du Bâtiment) qui s'est centrée sur l'appui aux artisans du secteur bâtiment et via APRAO l'appui aux femmes dans le secteur de la transformation agroalimentaire principalement ;
- MEC Rail Bi (Mutuelle d'Épargne et de Crédit) qui a permis, via une ligne de garantie octroyée par le programme, à 40 groupements et 160 femmes d'accéder au crédit pour développer des activités génératrices de revenus ;
- RECEC (Réseau d'Épargne et de Crédit) qui a appuyé la mise en place de 5 maisons VAF ayant pour objet la Valorisation des Activités économiques des Femmes.

Le premier constat que nous faisons, c'est qu'aucun de ces 4 projets n'a inscrit son action dans la stratégie de développement des régions / communes / communautés rurales d'intervention. Il s'est agit le plus souvent (post obtention de la subvention) d'informer les élus locaux sur la mise en place des projets et de les associer à la cérémonie de lancement du projet. Le CNP a cependant mobilisé les élus locaux pour faciliter le ciblage des jeunes à former.

Le second constat porte sur la non prise en compte des actions de développement dont développement économique portées par d'autres acteurs. Il n'y a donc pas eu de véritables synergies ou dynamiques partenariales portées par les ANE au service d'un même objectif.

Le troisième constat porte sur l'absence d'analyse des secteurs économiques et des besoins propres à chaque zone d'intervention en matière de développement. Ce troisième constat est à corrélérer avec les deux premiers.

Le quatrième constat porte sur la faiblesse du niveau d'organisation du secteur privé. C'est sur ce dernier point que les ANE apportent leurs concours (mise en place des maisons VAF, Appui organisationnel des GPF et artisans). S'il faut saluer les résultats des actions menées par les ANE, il faut souligner la nécessité, en amont d'un appui direct au secteur privé, d'adosser les actions des ANE à la stratégie de développement économique définie par les élus/état et d'associer (développer le multi partenariat) toutes les familles d'acteurs à la mise en oeuvre des réponses aux problématiques de développement dont celles portées par les ANE. Sans cela, l'action reste isolée et l'absence d'ancrage dans une politique de développement limite les effets produits et la durabilité de l'action. L'animation des réseaux d'acteurs devraient être portée par les Collectivités Locales. En ont-elles les moyens ? Les ANE n'ont-ils pas un rôle prépondérant à jouer dans la mise en synergie des acteurs et l'animation de réseaux ? Ne devraient-ils pas être force de proposition auprès des élus locaux pour les soutenir dans la mise en place de leurs réponses aux problèmes de développement?

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

Il serait bon que les ANE intègrent dans leurs projets la prise en charge du volet «ingénierie sociale» pour faciliter l'instauration du dialogue public-privé et des études de filières pour apporter des réponses, en matière d'appui au secteur privé, qui contribuent au développement d'activités économiques à haute valeur ajoutée.

Une expérimentation est actuellement en cours dans la Région de Louga au travers du PADEL (Projet d'Appui au Développement Economique Local). Ce projet, en ancrage au PNDL (Programme National de Développement Economique Local) verra la mise en place fin 2010 de trois Maisons du Développement Local (MDL), une dans chaque département (Kébémér, Louga, Linguère). Celle de Kébémér est déjà installée et sert de projet pilote.

Une MDL regroupe 3 Espaces interagissant :

- l'Espace Décentralisation organisé autour d'un GIC (Groupement Inter Communautaire : le décret portant création du GIC sera signé sous peu) ;
- l'Espace Déconcentration qui, sous l'autorité du Préfet, réunira la DAECL, le Trésor, les Impôts et Domaines ;
- l'Espace Secteur Privé, structure de droit privé, cet espace est porté par les Opérateurs Economiques.

La mise en place d'une MDL est le résultat d'un long processus qui passe par :

- une étude sur l'économie locale du département de Kébémér et les filières porteuses;
- un travail de dialogue social réunissant toutes les familles d'acteurs autour des problématiques de développement économique. La mise en place de la structure d'appui au secteur privé est le résultat de ce travail de dialogue social ;
- un travail de mobilisation des Elus Locaux (zone rurale) sur la nécessité d'interagir au service du développement économique local et de contribuer financièrement au fonctionnement de la MDL. Ce travail débouche sur la création des GIC qui demain auront un statut de Collectivité Locale ;
- un travail d'ingénierie sociale visant l'organisation des acteurs économiques et l'instauration d'un dialogue public-privé ;
- l'accompagnement du secteur privé et des Collectivités Locales dans une stratégie de développement économique maîtrisée.

Axe / Etape n° 1 : connaissance du milieu et partage des problématiques de développement économique local avec les différentes familles d'acteurs.

La connaissance du milieu demande aux ANE de prendre en compte dans leur réponse un existant tant du point de vue économique, que politique et social. Cela suppose qu'une analyse du milieu soit effectuée pour cibler en lien avec les Elus et les familles d'acteurs les réponses à apporter.

Axe / Etape n° 2 : une démarche participative autour d'une stratégie de développement et définition des rôles des acteurs

Vouloir interagir dans un plan d'action concerté passe par la reconnaissance de sa structure par tous les acteurs et la volonté de coproduire avec les autres acteurs. Asseoir une démarche participative présuppose l'instauration d'un dialogue social avec toutes les populations. Ce dialogue ne peut être le fait d'un seul acteur. L'identification des familles d'acteurs et la définition d'un consensus sur le rôle de chacun est un préalable.

Axe / Etape n° 3 : organisation des familles d'acteurs (interne) et mise en synergie des interventions (dynamiques réseaux)

Interagir ne peut être possible que lorsque les familles d'acteurs se sont organisées et ont réfléchi ensemble à la stratégie la plus appropriée pour répondre à une situation problème. Un plan d'action est le résultat d'une démarche commune, sa mise en oeuvre également. Il doit prendre en compte l'ensemble des freins au développement économique comme par exemple la faiblesse des moyens des Collectivités Locales mais aussi le profil des Elus (une analyse récente - 2009 - sur les profils des nouveaux élus dans la région de Louga montre que 64% d'entre eux n'ont pas été scolarisés). Ces données montrent qu'il ne suffit pas d'apporter un appui aux opérateurs économiques. Il faut accompagner aussi ceux (élus locaux) à qui il revient d'impulser le développement.

Axe / Etape n° 4 : mise en oeuvre d'actions au service du développement : appui aux élus locaux et aux opérateurs économiques en particulier

Le plan d'action doit tenir compte de tous les freins à un développement économique durable. La combinaison des interventions tant des bailleurs que des acteurs locaux est un gage de réussite. Cependant, il est encore trop rare de voir des bailleurs s'asseoir autour d'une table pour ensemble considérer globalement une politique de développement. En effet, les spécificités de chacun de même que des interventions territorialisées viennent freiner les capacités des ANE (notamment ceux intervenant dans plusieurs régions) à mobiliser des fonds dans une logique de cofinancement. De ce fait, l'inscription de l'action des ANE dans le temps est rendue difficile.

■ Questionnement - Risques

Une telle démarche s'inscrit dans le temps. Un projet, même déroulé sur 24 mois, ne peut avoir la prétention de réunir l'ensemble des conditions sous tendant un processus de développement économique durable. Le risque consiste à ne pas avoir le temps de dérouler tous les axes du programme ou de ne pas aller chercher/obtenir des financements complémentaires pour mettre en oeuvre le projet et le pérenniser.

■ Informations complémentaires

Documents de suivi de l'UGP-ANE

■ Références

Rapport de l'appui - conseil

■ Liens avec d'autres fiches

A4.10

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 4 : Rôle des acteurs et renforcement des capacités / développement de compétences

Fiche n° A4. 07

■ Titre : **Comment renforcer les capacités des leaders des ANE ?**

■ Sous - titre : **Formations des responsables ANE en leadership et techniques de négociation.**

■ **MOTS CLES** : **Renforcement de capacités, leadership, formation, négociation.**

■ **Résumé** : Depuis le démarrage du programme PAPNBG/ ANE, les activités d'information concertées menées par l'UGP et la PF/ ANE ont permis d'enclencher une dynamique de mise en place de cadres locaux de concertation des ANE au niveau de toutes les régions. Les différentes familles d'ANE, constituées d'une part de démembrements d'organisations à dimension nationale et, d'autre part de structures endogènes, tentent de développer des stratégies unitaires à même de leur permettre d'être des partenaires crédibles des autorités locales qui les sollicitent dans leurs diverses activités. La formation en leadership et négociation vise justement à renforcer les capacités des leaders de ces ANE afin de leur permettre de jouer au mieux leur rôle tant au niveau de leurs familles respectives que dans leurs relations avec les autres familles ainsi qu'avec les autorités.

■ **Problématique**

L'UGP a démarré ses activités par une intense activité d'information sur le Programme auprès d'un certain nombre de familles ANE dans les 11 régions du Sénégal en prenant soin d'impliquer les autorités locales (Gouverneurs, Elus locaux à travers le Conseil Régional et les Services techniques déconcentrés) et en veillant à toucher les ANE dans leur diversité (ONG, OCB, Syndicats, Secteur privé et média). A travers ces activités menées conjointement avec les responsables engagés de la Plateforme des Acteurs Non Etatiques (PF/ ANE), l'UGP a aidé cette dernière (qui regroupe les représentants des syndicats, du secteur privé et les organisations diverses de la société civile) à renforcer sa structuration avec notamment l'émergence de ses antennes dans les 11 régions du pays. Très rapidement, ces antennes régionales se sont positionnées au plan local comme des interlocuteurs organisés pour le dialogue politique avec les acteurs étatiques et les populations. Ainsi, il est apparu un besoin évident à travers la formation en leadership et techniques de négociation d'armer les responsables régionaux pour mener à bien leur travail. Il s'agissait ainsi d'assurer la constitution au niveau de chaque région d'un noyau de leaders d'ANE capables de représenter de manière efficace et crédible leurs membres dans le dispositif local de définition et/ou de mise en oeuvre des politiques.

■ Défis

Les défis étaient ceux récurrents dans ce type d'entreprise : il fallait tenir compte des spécificités régionales (le degré d'organisation des ANE étant très variable d'une région à l'autre) et aussi des spécificités des 3 familles d'ANE parties prenantes (ONG-OSC, syndicats, organisations patronales).

D'autre part, l'option retenue dans la méthodologie était d'impliquer les leaders régionaux comme facilitateurs des ateliers de démultiplication, l'hypothèse étant que parmi les attributs du leader devait figurer en bonne place une capacité à non seulement inspirer ses collègues par son comportement mais aussi à les former (coaching).

■ Différentes étapes de la démarche

Deux grandes étapes ont marqué la mise en oeuvre : l'atelier de formation des formateurs et les ateliers de démultiplication.

Etape n° 1 : Atelier de formation des formateurs

La sélection des participants et du facilitateur de l'atelier de formation des formateurs a été déterminante dans cette initiative. Chaque région a été invitée à désigner 3 candidat(e)s sur la base d'un profil dégagé par l'UGP qui a procédé au choix final du (de la) représentant(e) devant assurer la démultiplication de la formation auprès des pairs. La Plateforme Nationale a désigné l'autre moitié des participants parmi ses responsables, l'idée étant d'assurer la démultiplication au niveau local par un tandem. Le facilitateur de l'atelier national a été recruté à la suite de larges consultations. Il s'agissait d'un expert sénégalais évoluant au Ghana et reconnu pour ses travaux en andragogie. En effet, la méthodologie retenue avec l'UGP était celle du cycle de l'apprentissage par l'expérience. L'hypothèse qui est à la base de cette méthodologie est que les participants à cet atelier ont déjà un vécu et des expériences aussi bien en leadership qu'en négociation et que c'est cela qui doit servir de base à cette activité. Cette activité étant une formation de formateurs se doit d'être un modèle d'apprentissage dans lequel l'acquisition des concepts et des principes doit être sous-tendu par leur mise en application directe. Cette approche a de multiples avantages, entre autres de :

- coller avec la réalité des participants et des objectifs poursuivis par l'atelier ;
- d'arriver à des conclusions opérationnelles débouchant sur des pistes concrètes que les participants pourront s'appliquer pour améliorer leurs résultats dans le domaine du leadership et des négociations ;
- permettre aux futures sessions de prendre comme point de départ les résultats des applications/nouvelles expériences et donner ainsi aux futures formations un rôle clair et plus utile à l'évolution des organisations des ANE et prévenir le manque d'articulation et de suivi entre ces formations.

Ainsi l'atelier a réuni une trentaine de participants durant 5 jours et a permis d'aborder les problématiques du leadership, ses principes, styles et celles de la négociation de manière active et participative avec beaucoup d'exercices de simulation.

Etape n° 2 : Ateliers de démultiplication

Du fait des contraintes budgétaires, le nombre d'ateliers a été réduit à 7 et le nombre de participants par région de 30 à 15, hormis pour Dakar qui ayant la plus forte concentration d'ANE a disposé de 60 places. A la fin de l'atelier de formation des formateurs, les partici-

pants se sont entendus sur un canevas devant servir à les assister dans les ateliers régionaux de démultiplication prévus dans le programme. De même, la répartition par tandem/paire pour l'animation a été effectuée. Des consignes ont été données par l'UGP pour assurer la parité des genres à ces ateliers.

Etape n° 3 : Synthèse

Les 7 ateliers se sont tenus dans d'assez bonnes conditions et les observations suivantes ont été faites sur la base des rapports ainsi que des missions de supervision menées par l'UGP:

- une forte motivation générale des participants ;
- l'intérêt que suscitent l'objet de la formation et la perspective du renforcement de leur antenne régionale ;
- l'engagement des participants à la démultiplication au niveau de leurs organisations respectives ;
- une diversité des expériences des participants et la forte présence des femmes (plus de la moitié des participants). Un large échange sur les missions de la Plate Forme des ANE et celles des antennes régionales

■ Questionnement - Risques

Comme pour toutes les activités de renforcement de capacités, il s'agit à chaque fois d'un jalon posé nécessitant beaucoup d'autres et demandant un suivi rapproché pour traduire au sein des organisations les beaux principes énoncés. Considérant les immenses difficultés logistiques et financières des ANE, notamment des organisations faîtières (PF ou antennes régionales) ces missions de suivi ne sont toujours pas assurées. D'où le risque permanent de perte d'acquis.

■ Informations complémentaires

Divers manuels de formations sur ces domaines

■ Références

Proposition Technique formation en leadership. Rapport atelier de formation de formateurs en leadership. Rapports ateliers de démultiplication.

■ Liens avec d'autres fiches

A2.06 ; A4.05

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 4 : Rôle des acteurs et renforcement des capacités / développement de compétences

Fiche n° A4. 08

■ Titre : **Comment renforcer la bonne gouvernance interne des A.N.E. ?**

■ Sous - titre : **Le Renforcement Organisationnel et le Développement Institutionnel permet d'assurer la crédibilité des ANE afin qu'ils jouent un rôle plus effectif dans le processus de développement.**

■ *MOTS CLES* : **Diagnostic institutionnel, renforcement organisationnel, formation.**

■ **Résumé** : Le programme financé dans le cadre du PAPNBG/ANE a été considéré depuis le début comme étant essentiellement un programme de renforcement des capacités des ANE du Sénégal afin de leur permettre de jouer plus efficacement leur rôle dans le processus de développement. C'est ainsi que Particip à travers l'UGP/ANE a élaboré et mis en oeuvre une méthodologie de Renforcement Organisationnel et de Développement (RODI) des ANE qui a été une des activités phares du programme. La fiche présente la démarche RODI à travers ses objectifs, sa méthodologie, les résultats obtenus et les perspectives dégagées.

■ Contexte

Plusieurs diagnostics ont été réalisés ces dernières années, particulièrement durant le processus d'élaboration du programme d'appui aux ANE en conformité avec les décisions découlant de l'Accord de Cotonou. Chaque fois, en même temps que le potentiel immense du mouvement associatif au Sénégal et ses acquis remarquables étaient relevés, la question de leur renforcement organisationnel revenait comme recommandation centrale tant des responsables associatifs que des experts conduisant ces études.

L'UGP/ANE a organisé 5 fora de l'offre et de la demande en renforcement de capacités qui ont réuni environ 500 représentants d'ANE de toutes les régions, fora qui ont réitéré la priorité du renforcement organisationnel pour les ANE.

Plus précisément, les acteurs ont exprimé de manière récurrente un besoin de renforcement organisationnel et de développement institutionnel (RODI) qui a été perçu comme une formation transversale qui permettrait aux organisations :

- de s'auto diagnostiquer autour de leur vision, missions et objectifs, leur mode de fonctionnement, leurs capacités de gestion et leurs rapports avec leur environnement social ;
- de définir des stratégies adaptées de repositionnement et des plans d'action spécifiques de renforcement de capacités pour consolider la démocratie et la bonne gouver-

nance au Sénégal et pour mieux accompagner les populations dans la lutte contre la pauvreté.

Ainsi le RODI apparaît comme une « formation levier » qui s'inscrit dans un processus de renforcement de capacités à consolider ultérieurement par les organisations bénéficiaires à travers le 10ème FED et autres opportunités offertes par les partenaires au développement.

■ Problématique

Le renforcement des capacités locales vise à permettre aux individus ou communautés de retrouver leur confiance dans leurs capacités internes de développement. Construites sur la base de problématiques réelles, d'expériences vécues et des savoirs locaux (valorisation des connaissances endogènes) ces activités doivent permettre aux organisations parties prenantes de se construire un nouveau savoir qui n'est pas «importé» et d'envisager elles-mêmes des solutions concrètes aux nouvelles situations rencontrées. Le Renforcement Organisationnel et Développement Institutionnel (RODI - ou DIRO selon d'autres écoles) s'articule autour d'une charpente fondamentale qui est la formation et l'accompagnement en vue de:

- promouvoir l'autonomie organisationnelle des associations impliquées ;
- favoriser le fonctionnement démocratique et efficace de ces organisations ;
- appuyer la définition de programmes de développement et la mise sur pieds de cadres de concertation ;
- renforcer les capacités d'intervention des organismes d'appui que sont les ONG de même que les associations de base bénéficiaires sur les plans technique, de gestion administrative et financière et méthodologique.

■ Défis

Les défis étaient de 3 ordres :

- comment développer une approche et des outils harmonisés dans un contexte dont la caractéristique principale est une diversité extrême?
- Comment adapter la logique de processus dynamique inhérente au RODI dans des activités spécifiques conformément aux procédures assez rigides du FED ?
- Quelles stratégies mettre en oeuvre pour assurer une pérennisation du programme considérant les délais très court pour une telle entreprise ?

Les besoins de renforcement diffèrent bien entendu suivant la famille ou le niveau d'organisation des ANE. En effet, les 3 familles d'ANE ont des parcours différents et se sont retrouvés seulement dans le processus ayant suivi Cotonou dans le cadre d'une Plate Forme des ANE constitué par des organisations faîtières. Si la famille dite de la Société civile (regroupant les ONG et OCB) est familière avec les méthodologies communes de renforcement organisationnel, il n'en est pas de même pour les organisations patronales et encore moins pour les syndicats dont les modes de renforcement sont assez standardisés au niveau international avec le BIT.

D'autre part, à côté de cette dynamique nationale dans laquelle se mouvaient les membres de la PF, il y avait une dynamique porteuse mais plus difficile à cerner avec l'émergence d'organisations au caractère local très marqué quelquefois liées à un réseau national mais souvent revendiquant leur caractère local perçu comme un atout avec le processus inéluctable de décentralisation prôné par tous les partenaires au développement.

Dès sa 1ère année, l'UGP a facilité la mise en place de regroupements d'ANE dans toutes

les régions, afin de faciliter la circulation de l'information notamment concernant les appels à Propositions.

Aussi, ce programme RODI devait appuyer cette dynamique des ANE dans les régions sinon le risque était l'éparpillement en activités ponctuelles pour répondre aux besoins de centaines d'organisations recensées dans un délai limité. Il fallait développer une approche participative, holistique et tenant en compte les spécificités tant régionales que de familles d'ANE ainsi que les tailles et expertises particulières des uns et des autres.

La stratégie principale de mise en oeuvre de ce programme repose donc sur l'implication active des responsables des ANE tant au niveau régional que national à toutes les étapes du processus. Des responsables ayant le profil approprié et capables d'impliquer effectivement leurs structures dans un processus de recherche action dont les effets doivent pouvoir être mesurés à l'issue de l'exercice.

Méthodologie

Le programme RODI s'est structuré autour d'un cycle de planification - mise en oeuvre - restitution et nouvelle planification. Ce cycle s'est déroulé sur environ 10 mois et était structuré comme suit :

- dans chacune des 11 régions, 30 représentants d'ANE se sont engagés à suivre et à mettre en oeuvre au sein de leurs structures un programme de renforcement ;
- ces 30 représentants ont participé, en tant que cohortes, à une série de 3 ateliers entrecoupés par des exercices pratiques au sein de leurs structures ;
- dans chaque région, un facilitateur / formateur professionnel a été recruté pour accompagner tout le processus ;
- chaque région dispose d'un point focal désigné parmi les représentants des ANE, chargé de suivre ce programme et d'assister l'UGP dans la mise en oeuvre du programme ;
- les facilitateurs et les points focaux des 11 régions se sont rencontrés lors de 3 ateliers nationaux pour échanger sur les approches, les outils, compétences et expertises particulières en RODI.

Etape 1 : Identification des participants/acteurs du RODI

Le dispositif opérationnel du RODI devant refléter le caractère participatif du processus, une task force composée par 5 responsables de la Plate Forme Nationale et de l'UGP a été mise en place avec les tâches suivantes :

- élaborer un dossier de justification technique et financier (termes de référence) du programme RODI pour validation par les services compétents de l'Ordonnateur National et la DCE ;
- assister l'UGP dans le recrutement d'un Consultant pour la facilitation des 3 ateliers nationaux ;
- assister l'UGP dans le recrutement des 11 Consultants facilitateurs pour les régions ;
- assister l'UGP dans l'identification des 11 points focaux régionaux ;
- définir les critères de sélection des 30 représentants ANE devant participer au processus RODI de chaque région.

Etape 2 : Elaboration et validation de la méthodologie RODI

Les facilitateurs et points focaux identifiés par la task force se sont réunis lors d'un 1er atelier de 5 jours en vue d'harmoniser la démarche du RODI sur la base d'un échange sur divers présupposés méthodologiques, notamment les stratégies et outils de renforcement

organisationnels qu'ils mettaient déjà en oeuvre. Cet échange a abouti à la définition d'une stratégie d'ensemble visant à permettre à chaque région d'élaborer dans les délais impartis un plan de renforcement de ses 30 ANE impliqués dans le processus RODI. L'outil principal de ce processus validé lors de cet atelier a été l'outil d'Evaluation Rapide Organisationnel (ERO) présenté par l'UGP.

L'ERO donne une photographie de l'entité organisationnelle et permet ainsi de relever les besoins en renforcement en précisant les priorités. C'est un outil de suivi évaluation qui renvoie à une situation de référence.

Il s'agit d'un ensemble d'indicateurs notés de 1 à 5 (de faible à excellent) classés suivant les rubriques ci-dessous :

- vision/Mission;
- structure et fonctionnement;
- gestion administrative et financière;
- partenariats et relations.

Dans le cadre du RODI, la fiche ERO a été validée par la Plate Forme ANE qui a considéré les indicateurs de la fiche présentée comme le standard pour ses membres quelque soit leur niveau d'intervention.

Etape 3 : Mise en oeuvre au niveau des organisations régionales

A la suite de l'atelier national, chaque région a tenu son atelier avec les 30 organisations sélectionnées. A l'issue de ces ateliers, les 330 ANE ont mis en oeuvre leur programme de renforcement avec comme préalable l'application du diagnostic avec l'ERO qui leur a permis d'identifier avec l'appui de leurs collègues leurs forces et faiblesses.

Etape 4 : Evaluation et capitalisation du processus

Au bout d'environ 4 mois de mise en oeuvre de leurs plans de renforcement, un atelier (le 3e) d'évaluation a permis de tirer les leçons du processus RODI. Il s'agissait plus spécifiquement de :

- évaluer les formations en RODI des ANE (forces, faiblesses, acquis, opportunités...) pour le renforcement de leurs capacités ;
- évaluer les formations en RODI des formateurs et points focaux régionaux des PF/ ANE, aux niveaux national, régional, et local ;
- échanger sur les expériences en matière d'approche et de modalités d'intervention des ANE dans les régions ;
- définir les grandes lignes et le contenu d'un manuel de formation de formateurs à élaborer ;
- dégager des perspectives pour le prochain programme (10e FED).

Il a été reconnu ainsi que le programme a offert de nombreuses opportunités aux ANE dont, entre autres, l'apprentissage de la bonne gouvernance associative, le renforcement organisationnel, le réseautage, l'accès direct aux de financement de l'UE, l'émergence d'un marché potentiel de prestations de services en matière de RODI, une visibilité accrue des ANE, des possibilités d'influencer les politiques publiques, le développement de partenariat, une expérience de collaboration avec l'UE.

L'atelier a également donné des recommandations ont été données au Consultant chargé de l'élaboration du manuel RODI.

■ Questionnement

Si le programme RODI a été largement plébiscité tant au niveau national que local, des faiblesses et limites importantes ont été notées parmi lesquelles :

- les limites de l'outil ERO pour l'exploration de tous les types d'ANE, notamment les syndicats (qui n'ont pas été pris en compte au niveau local ou national) ;
- la réticence des «grandes» organisations faïtières à se soumettre au diagnostic de leurs pairs ;
- la non prise en charge de certains coûts des activités au niveau local ;
- le déficit de communication et d'information internes aux organisations ;
- le manque de fiabilité de certaines informations fournies ;
- difficultés de mobilisation des moyens financiers tant au niveau des ANE qu'au niveau de la plate forme.

■ Risques

Malgré la publication du Manuel et sa distribution au niveau de toutes les localités, il est à craindre que le processus RODI qui n'est qu'enclenché au niveau des 330 organisations ne soit interrompu du fait du manque de suivi rapproché que les réseaux locaux ne peuvent pas effectuer. La question récurrente des moyens tant des ANE locaux que de la PF nationale est le facteur limitant principal d'un processus qui doit pouvoir être endogène pour être viable.

■ Informations complémentaires

Manuel du RODI

■ Références

Rapports des ateliers nationaux et régionaux RODI

■ Liens avec d'autres fiches

A3.01 ; A4.10 ; A5.01

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 4 : Rôle des acteurs et renforcement des capacités / développement de compétences

Fiche n° A4. 09

■ Titre : **Renforcement des capacités, réduction de la pauvreté et renforcement de la gouvernance**

■ Sous - titre : **Une approche multidimensionnelle du renforcement de capacités.**

■ MOTS CLES : *Participation, empowerment, formation, renforcement institutionnel, autonomisation.*

■ **Résumé** : Cette fiche présente la place du renforcement des capacités dans la coopération (technique) et souligne les différents types de capacités qu'il faudrait renforcer pour renforcer la réduction de la pauvreté et renforcer la gouvernance.

Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne. La démarche sera similaire pour les programmes de renforcement de la gouvernance.

■ Le renforcement des capacités dans la coopération

La coopération technique est souvent une composante essentielle des instruments de coopération pour le développement. Elle a un rôle fondamental et durable à jouer dans la définition des stratégies de lutte contre la pauvreté et la mise en oeuvre de programmes en faveur des pauvres ainsi que dans le renforcement de la gouvernance. Qu'elle soit ou non associée à une coopération financière visant des programmes, secteurs ou projets particuliers, elle a pour but de renforcer les capacités institutionnelles et humaines des pays partenaires.

Du fait qu'elle contribue à améliorer les cadres juridique et administratif, l'efficacité des ressources humaines et le fonctionnement des organisations, la coopération technique concourt en outre de façon déterminante à accroître l'efficacité de la coopération pour le développement.

Le renforcement des capacités doit constituer la toute première priorité de l'action engagée pour soutenir les efforts entrepris par les partenaires pour mettre en place un environnement plus propice à la lutte contre la pauvreté. Bon nombre de pays partenaires ont besoin de doter leurs secteurs public, privé et non gouvernemental d'institutions efficaces et de ressources humaines qualifiées pour mettre en oeuvre et pérenniser les réformes dans les vastes domaines si déterminants pour la réduction de la pauvreté que sont la politique macro-économique, la bonne gestion des affaires publiques et le développement social. Les

organismes de développement peuvent concourir au renforcement des capacités nationales et locales nécessaires à l'élaboration des politiques, à la planification et à la gestion des programmes sectoriels, ainsi qu'à la fourniture de services sociaux de meilleure qualité, d'accès plus aisé, plus équitables et plus efficaces.

En outre, le personnel de coopération technique peut faire fonction de médiateur dans les activités qui font appel à de multiples parties prenantes. La médiation revêt une importance particulière dans le contexte de la lutte contre la pauvreté, qui donne inévitablement lieu à des conflits d'intérêts entre différentes fractions de la collectivité.

Les actions en faveur du renforcement des capacités doivent aussi tenir compte de la progression galopante de la pandémie du sida dans beaucoup de pays pauvres. Ce sont les pauvres qui sont le plus durement touchés par cette maladie car celle-ci décime l'appareil administratif national au service de la lutte contre la pauvreté, prive les ménages pauvres de leurs apporteurs de revenu et accroît le nombre de familles dirigées par des orphelins. Rehausser le caractère participatif des processus destinés à dégager un consensus sur les stratégies de réduction de la pauvreté nécessite aussi d'améliorer les capacités des ANE / de la société civile, afin que celle-ci puisse participer plus efficacement à l'élaboration et à la mise en oeuvre des politiques. Cela implique aussi de renforcer les capacités de groupes de défense d'intérêts particuliers qui aident les populations pauvres à gagner de l'influence en tant qu'interlocuteurs politiques.

Dès lors qu'est assurée l'appropriation locale, les résultats de la coopération technique dépendent pour beaucoup de la détermination des organismes de développement à appliquer des approches ayant fait leurs preuves pour accroître l'efficacité et l'impact à long terme des programmes, à savoir notamment :

- faire de l'autonomie un objectif stratégique en mettant l'accent sur le renforcement des capacités à long terme, plutôt que de chercher à améliorer les résultats à court terme en comblant les lacunes au niveau des compétences ;
- planifier les activités de coopération technique dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté et des programmes sectoriels des pays partenaires au lieu de formuler des propositions isolées, inspirées par des considérations liées à l'offre ;
- définir les objectifs en termes de résultats à obtenir et non de ressources à mettre en oeuvre ;
- encourager un recours plus grand aux compétences locales et déterminer le rôle précis que doivent jouer les spécialistes internationaux s'il y a lieu ;
- s'appuyer sur les institutions et capacités existantes, tant publiques que privées, au lieu de promouvoir des structures parallèles ;
- utiliser des instruments de planification et de gestion à caractère participatif, et s'appuyer sur les mécanismes de réforme politique issus de l'initiative locale.
- évaluer l'aptitude des pays partenaires à faire face aux coûts récurrents et à intégrer les coûts associés à la coopération technique dans le budget national.

Priorité doit être donnée aux activités susceptibles d'avoir des effets de grande portée en facilitant l'accès des pauvres aux services sociaux de base (éducation et santé) et - s'agissant des femmes et des groupes socialement marginalisés qui vivent de l'agriculture de subsistance et de la micro - entreprise - au crédit, à la technologie et au conseil.

Avec la décentralisation, un rôle nouveau revient en outre à la coopération technique : renforcer les capacités des administrations locales, des municipalités et d'organismes privés tels que les établissements de crédit locaux et les associations professionnelles.

La coopération technique pourrait jouer un rôle déterminant face aux défis que posera dans l'avenir la lutte contre la pauvreté, eu égard à la nécessité d'améliorer la gestion des affai-

res publiques, de promouvoir les mécanismes démocratiques, de protéger les droits de la personne, de faire respecter l'état de droit, ainsi que de renforcer les marchés et le développement du secteur privé.

■ Les principales dimensions de la pauvreté dans le renforcement des capacités

Une définition adéquate de la pauvreté doit recouvrir tous les domaines essentiels dans lesquels hommes ou femmes connaissent des privations et sont perçus comme privés de capacités fondamentales, dans des sociétés et des contextes particuliers différents. Elle doit s'étendre aussi aux liens de causalité entre les principales dimensions de la pauvreté, et reconnaître l'importance centrale des aspects liés à l'égalité homme-femme et de l'instauration d'un développement écologiquement viable.

Les **capacités économiques** renvoient à l'aptitude à générer un revenu, à consommer et à détenir des actifs, autant d'éléments déterminants pour la sécurité alimentaire, le bien-être matériel et le statut social. Ces aspects sont souvent mis en avant par les pauvres, au même titre que la sécurité d'accès aux ressources productives financières et matérielles comme la terre, les outils et le bétail, la forêt et les eaux de pêche, le crédit ou un emploi décent.

Les **capacités humaines** se rapportent à la santé et à l'éducation, ainsi qu'à l'accès à la nourriture, à l'eau propre et au logement, autant de facteurs essentiels au bien-être des individus, et décisifs pour l'amélioration de leurs moyens de subsistance. La maladie et l'illettrisme sont des obstacles à l'emploi productif et, par voie de conséquence, au développement des capacités, économiques et autres, indispensables pour se sortir de la pauvreté. Savoir lire et écrire facilite la communication, condition *sine qua non* de toute participation à la vie sociale et politique. L'éducation, des filles en particulier, est considérée comme le moyen à lui seul le plus efficace de vaincre la pauvreté et certaines de ses principales causes, par exemple la maladie, notamment le sida, et la fécondité excessive.

Les **capacités politiques** recouvrent la possibilité de faire respecter ses droits en tant qu'être humain, de se faire entendre et d'exercer une certaine influence sur les politiques publiques et les priorités politiques. La négation des libertés politiques fondamentales ou des droits de l'homme est une des principales caractéristiques de la pauvreté. Elle se manifeste notamment sous la forme d'actions arbitraires, injustes, voire violentes, de la part de la police ou d'autres autorités publiques, qui alimentent le sentiment déjà aigu de crainte régnant chez les pauvres. Le fait de ne disposer d'aucun pouvoir accentue encore les autres dimensions de la pauvreté. Les politiquement faibles n'ont pas suffisamment de poids pour influencer sur les réformes, et ne bénéficient pas non plus d'une sécurité d'accès aux ressources dont ils auraient besoin pour se sortir de la pauvreté.

Les **capacités socioculturelles** ont trait à l'aptitude à devenir un membre apprécié d'une communauté. Elles renvoient au statut social, à la dignité et à d'autres conditions d'ordre culturel indispensables pour faire partie d'une société, éléments auxquels les pauvres eux-mêmes attachent une grande importance. Les évaluations participatives de la pauvreté indiquent que l'isolement géographique et social est le *principal* corollaire de la pauvreté pour la population de nombreuses communautés locales, les autres dimensions de la pauvreté étant perçues comme des facteurs aggravants.

Les **capacités défensives** sont celles permettant aux individus de résister à des chocs économiques et extérieurs. Insécurité et vulnérabilité sont des caractéristiques essentielles de la pauvreté, étroitement liées aux autres dimensions de la pauvreté. Les pauvres soulignent que la faim et l'insécurité alimentaire sont pour eux des préoccupations fondamentales, au même titre que d'autres dangers comme la maladie, la criminalité, la guerre et la spoliation. La pauvreté est un état qui, dans une large mesure, est vécu de façon intermittente en fonction des saisons et des chocs extérieurs tels que catastrophes naturelles, crises économiques ou conflits violents, en fonction. Il faut pouvoir définir la pauvreté de façon dynamique pour rendre compte du fait que la pauvreté a ses entrants et ses sortants. Les pauvres d'aujourd'hui ne sont qu'en partie les mêmes que ceux d'hier ou de demain. Pour certains la pauvreté est un fléau chronique ou hérité, pour d'autres elle est un épisode temporaire ou transitoire.

Chaque dimension de la pauvreté est importante, influe sur les autres et est influencée par toutes les autres. Les membres d'un foyer peuvent consommer peu et devoir leur vulnérabilité en partie au fait qu'ils ne détiennent guère d'actifs, en raison souvent de l'insuffisance de leur revenu, de leur mauvaise santé et de leur faible niveau d'instruction ou de la perte de leurs rares actifs productifs à la suite de chocs externes. L'absence de reconnaissance des droits de l'homme et des libertés politiques laisse supposer un risque de conflits violents. La vulnérabilité et l'exclusion sociale limitent les capacités humaines et politiques, d'où une diminution des revenus et des actifs, avec les conséquences qui en découlent. Le fait que les différentes dimensions de la pauvreté sont étroitement imbriquées, même si elles demeurent distinctes et imparfaitement corrélées, est l'une des principales raisons qui milite en faveur de l'adoption d'une définition pluridimensionnelle de la pauvreté.

■ **Questionnement - Risques**

Le renforcement des capacités doit être conçu dans la durée et s'adapter aux spécificités du paysage institutionnel. Le défi consiste à sortir de la logique d'engagement rapide pour investir sur un partenariat de longue durée qui lui-même doit être fondé sur le renforcement des capacités plurielles d'une large gamme d'acteurs.

■ **Informations complémentaires**

Deepa Narayan, Role of Empowerment in Poverty Reduction, PREM, World Bank Human Development report, 2003, UNDP

Women's political Participation and Good Governance : 21st Century, UNDP 2000

Comment renforcer les capacités, Info Cotonou, ECDPM 2003

■ **Références**

Manuel PAC - REP pour le Niger, Particip 2005.

Les lignes directrices du CAD : La réduction de la pauvreté, OCDE 2001

■ **Liens avec d'autres fiches**

A2.06 ; A4.05 ; A4.07 ; A6.02 ; B1.02

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 4 : Rôle des acteurs et renforcement des capacités / développement de compétences

Fiche n° A4. 10

■ Titre : **Réduction de la pauvreté, renforcement de la gouvernance et rôle des différents acteurs.**

■ Sous - titre : **L'importance du partenariat au niveau des stratégies des organismes de coopération.**

■ **MOTS CLES** : **stratégie nationale, dialogue, participation, empowerment, renforcement de capacités.**

■ **Résumé** : Dans le contexte de Cotonou, le partenariat occupe une place centrale dans le rôle des acteurs du développement. Il s'agit d'ouvrir le débat sur la pauvreté dans les pays partenaires. Il importe pour cela d'élargir à des partenaires plus nombreux et plus diversifiés le dialogue qui accompagne le travail de mise au point et d'application des stratégies de lutte contre la pauvreté. Cette fiche se concentre sur le rôle des différents acteurs dans le nouveau partenariat, avec une attention particulière en ce qui concerne les organismes de développement.

Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne. La démarche sera similaire pour les programmes de renforcement de la gouvernance.

■ Contexte / Problématique

L'Accord de Cotonou a mis l'accent sur le renforcement du partenariat entre les différents acteurs de développement. Dans leurs initiatives destinées à soutenir les efforts des gouvernements pour encourager une participation plus large au dialogue, les organismes de développement doivent veiller à ne pas porter atteinte à la légitimité des gouvernements partenaires et à rechercher dans la société civile des acteurs sérieux qui peuvent légitimement parler au nom des pauvres. Il est important de respecter et de renforcer les efforts déployés par le pays partenaire pour construire et consolider ses propres institutions démocratiques. L'établissement de relations plus ouvertes avec les ANE / la société civile est particulièrement important dans les pays où l'on considère encore que la politique du gouvernement ne va pas dans le bon sens ou que la stratégie locale de lutte contre la pauvreté n'est pas assez bien définie. Dans tous les cas, c'est un facteur important pour accroître la transparence de l'action du gouvernement aux yeux de l'ensemble de la société.

■ Orientations stratégiques

Les organismes de développement devraient intégrer les points suivants dans leur stratégie:

Participation

- S'engager dans une véritable participation des acteurs locaux. Travailler avec les partenaires et acteurs locaux demande beaucoup de temps et de personnel et comporte une part de risque. Il est parfois très difficile de faciliter et de gérer la participation, compte tenu des rigidités de la programmation et des contraintes budgétaires qui continuent de peser sur les programmes et projets. Cela est pourtant essentiel pour garantir l'appropriation locale, la durabilité et l'efficacité de l'action engagée. Les organismes de développement doivent s'attaquer de front au problème de la participation et de l'autonomisation des femmes, des groupes marginalisés et exclus et des plus pauvres parmi les pauvres. Assurer cette participation nécessite des systèmes efficaces de suivi et d'information en retour. Les organismes de développement doivent soutenir les efforts des gouvernements partenaires pour institutionnaliser la participation de l'ensemble de la société, et mettre sur pied des processus et mécanismes participatifs permettant de dépasser le niveau purement local.
- Mettre l'accent sur la démarginalisation. La participation des plus vulnérables à tous les niveaux et à toutes les phases de la coopération pour le développement est indispensable si l'on veut améliorer les politiques en faveur des pauvres, la transparence de leur mise en oeuvre, et le caractère durable des résultats grâce à l'appropriation à l'échelon local. Donner des moyens d'action aux individus, aux familles et aux communautés est essentiel pour valoriser le capital humain et permettre aux pauvres de s'intégrer dans la vie sociale, politique et économique de leur pays et de façonner leur propre avenir. Il est de plus en plus largement admis que la démarginalisation des pauvres est capitale pour que la lutte contre la pauvreté produise des résultats.
- Renforcer la réciprocité. La réciprocité est un élément déterminant du travail en partenariat. Il faut que les organismes de développement décident collectivement et en collaboration avec les pays en développement partenaires comment ils vont évaluer mutuellement leurs choix politiques, leurs programmes de dépenses et leurs contributions aux résultats obtenus dans le domaine de la lutte contre la pauvreté. Ce type de réciprocité renforce la confiance et la détermination des autres partenaires. Il faudra pour cela étendre progressivement l'application des indicateurs de performance à tous les partenaires, et les organismes de développement - comme les gouvernements - seront comptables de la fiabilité de leurs engagements et de la cohérence de leurs politiques.
- Soutenir des stratégies de lutte contre la pauvreté qui soient prises en charge et pilotées par les pays concernés, et se fonder sur les besoins et priorités recensés dans ces stratégies pour la programmation de leurs activités.
- Intégrer l'objectif du développement durable, notamment les problèmes d'environnement, dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté.
- Évaluer les résultats de la coopération pour le développement du point de vue de l'ampleur et de l'intensité de la réduction de la pauvreté, et élaborer les systèmes et méthodes de suivi et d'évaluation requis.

- Favoriser et appuyer les efforts locaux (notamment de la société civile, des parlements et autres instances législatives, des organismes publics) de suivi des programmes de lutte contre la pauvreté et de l'utilisation faite des allègements de dette.
- Encourager les pays à mettre au point des indicateurs et des objectifs locaux de réduction de la pauvreté et renforcer les capacités locales en matière de statistique, d'analyse et d'évaluation.

Procédures :

- Revoir les procédures. Travailler en partenariat suppose que les organismes de développement changent radicalement leurs modes de relation avec les autres partenaires (gouvernement, société civile) et entre eux (institutions multilatérales, autres organismes bilatéraux). Cela suppose aussi qu'ils changent profondément leur manière de travailler dans les pays partenaires.
- Simplifier et rationaliser, dans la mesure du possible, les exigences administratives et financières de l'organisme de développement (par exemple en ce qui concerne la gestion financière et la reddition de comptes, les phases préparatoires du cycle des projets, la notification et le suivi) et renforcer les systèmes mis en place par l'administration du pays partenaire dans ces mêmes domaines.
- Bien évaluer le contexte local. La stratégie de lutte contre la pauvreté définie au niveau local peut ne pas correspondre à ce que les organismes de développement considèrent comme la meilleure solution sur le plan de la portée, des priorités et du calendrier de l'action envisagée. Le soutien à apporter à la stratégie du pays partenaire devra s'appuyer sur un bilan des avantages, des inconvénients et des compromis qu'implique l'approche retenue compte tenu de la marge de manœuvre qu'autorise le contexte économique, politique et social local.
- S'engager durablement. Il n'y a pas de solutions rapides pour améliorer le bien-être social, politique et économique des pauvres. Une action au coup par coup est considérée comme particulièrement préjudiciable aussi bien à l'efficacité de l'aide qu'à la réduction de la pauvreté. Les bonnes pratiques impliquent au contraire un engagement à long terme dans un cadre clairement défini d'un commun accord.
- Adopter, dans toute la mesure du possible, un échéancier pluriannuel pour la programmation et le financement de la lutte contre la pauvreté, afin d'accompagner les budgets et programmes pluriannuels du gouvernement partenaire.
- Consacrer le temps et les moyens nécessaires à l'édification, sur une base de réciprocité, de véritables partenariats au service de la lutte contre la pauvreté, et les doter de mécanismes et de réseaux efficaces au meilleur coût.
- Affecter une part plus importante de l'aide au développement aux pays où s'offrent les meilleures chances de faire reculer la pauvreté compte tenu du nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue, de la détermination des pouvoirs publics à combattre la pauvreté et des résultats constatés de l'action menée.
- Réduire la charge que l'aide au développement impose aux partenaires locaux en regroupant les efforts (missions conjointes, recherche en collaboration, diagnostics communs, partage des coûts, etc.), en allégeant les exigences administratives (par exemple en simplifiant, en rationalisant et, dans toute la mesure du possible, en harmonisant les formalités et procédures ; en acceptant, chaque fois que c'est possible, les

modèles de documents et de stratégies établis par le partenaire) et en coordonnant leurs approches et leurs actions.

Adapter les structures et les méthodes de travail aux enjeux et aux besoins des partenariats dans le domaine de la lutte contre la pauvreté (par exemple accroître et étoffer la présence sur le terrain ; assouplir la prise de décision ; accepter les modèles de documents et de stratégies établis par le partenaire ; renforcer la transparence et les obligations de comptes aux autres partenaires ; allonger les calendriers de programmation, développer les aptitudes du personnel en matière d'« accompagnement » et de recherche de consensus).

Intégrer la problématique homme-femme dans l'ensemble des politiques, programmes, instruments et modalités d'aide (au lieu d'en faire un chapitre séparé).

Coordination

- Prendre comme cadre général de la coopération pour le développement la stratégie de lutte contre la pauvreté et le budget national du pays partenaire.

Reconnaître que c'est au gouvernement du pays partenaire qu'il revient d'assumer la direction des opérations.

- Ne jamais travailler seul. Avant d'entamer une discussion ou une action, rechercher d'autres partenaires (dans la communauté de l'aide au développement, le gouvernement ou la société civile) susceptibles d'y participer.
- Investir dans des mécanismes de coordination (qui doivent permettre, sous la direction du pays, de coordonner la planification stratégique ex ante et la mise en œuvre conjointe), et définir de façon précise les modalités, le moment et le lieu des échanges avec les autres partenaires extérieurs et locaux.
- Veiller à partager les informations et le travail, afin d'assurer la cohérence des messages et de concentrer les efforts sur les besoins essentiels et sur les possibilités de collaboration. En même temps, il est capital que les organismes multilatéraux communiquent leurs informations aux autres partenaires afin de favoriser une véritable coordination et de leur permettre de faire un meilleur usage de leurs cadres d'action. Une plus large délégation de pouvoir aux bureaux locaux permettra à ceux-ci d'avoir l'initiative et la marge de manœuvre nécessaires pour renforcer et améliorer la coopération et la coordination sur le terrain. Il faudra trouver des moyens de collaborer sans empêcher l'appropriation locale ni imposer des charges supplémentaires aux pays partenaires. Chaque organisme doit rester attentif aux risques de contradictions, de double emploi, de recoupement de ses activités avec celles d'autres partenaires extérieurs - et au sein de ses propres structures - aussi bien dans le dialogue sur les politiques à suivre que dans la programmation. Une plus grande harmonisation des pratiques est nécessaire aux niveaux bilatéral, régional et international, mais elle exige de la part de tous les organismes la volonté de travailler ensemble pour maximiser leurs avantages comparatifs respectifs, déterminer la meilleure répartition du peu de moyens disponibles et assurer la cohérence globale de l'aide au développement acheminée vers le pays partenaire en cause.
- Promouvoir les groupes consultatifs et les tables rondes qui sont des mécanismes de coordination de l'aide qui peuvent en même temps renforcer les capacités du pays partenaire et son appropriation des programmes. Ces forums doivent être pilotés par

le pays partenaire, et faire une place importante à la lutte contre la pauvreté. Il faut faciliter la tenue, dans les pays partenaires, de ces réunions auxquelles les organismes de développement doivent envoyer des représentants de haut niveau.

- Promouvoir et renforcer les travaux communs (collecte de données, analyses, missions, évaluations, gestion et comptabilité des apports d'aide) et partager l'information (données, analyses, actions et programmes envisagés) avec les autres partenaires.

Définir les rôles

- Définir clairement les rôles et responsabilités des différents acteurs (gouvernement, organismes bilatéraux, institutions financières internationales et régionales, organismes des Nations unies, ANE / société civile, syndicats, secteur privé).
- Tirer le meilleur parti des apports des partenaires. Bien connaître les avantages comparatifs et les atouts des différents partenaires est indispensable pour mieux orienter leurs efforts respectifs.
- Renforcer les organisations de la société civile qui peuvent contribuer à mobiliser les acteurs locaux, dynamiser les efforts d'entraide, acheminer des moyens supplémentaires, militer pour la responsabilisation et la participation et entrer en contact avec des groupes et communautés marginalisés.
- Renforcer le secteur privé qui a un rôle à jouer en tant que premier créateur d'emplois durables, fournisseur de ressources à l'appui du développement et promoteur des transferts de technologie et de savoir-faire.
- Renforcer les organisations syndicales qui peuvent oeuvrer à l'octroi d'un emploi décent à chacun et à l'amélioration des conditions de travail.
- Renforcer les organismes multilatéraux qui peuvent offrir leurs capacités de recherche, des apports de ressources et un champ d'échanges mondial et régional.
- Renforcer les organismes bilatéraux qui peuvent apporter leur forte présence sur le terrain, leurs relations de longue date avec le gouvernement et les acteurs locaux, des ressources complémentaires et leur expérience politique du développement et de la gestion des affaires publiques.
- Soutenir les activités militantes des ONG locales, des groupes de pression et des réseaux locaux qui représentent les pauvres est indispensable si l'on veut créer et maintenir un environnement propice à la réduction de la pauvreté en donnant la «parole» aux pauvres. L'amélioration de l'efficacité de ces acteurs sociaux passe d'abord par le renforcement de leurs capacités d'administration et d'analyse et par l'extension de leur champ d'action aux fractions les plus pauvres de la société.

Renforcement des capacités

Oeuvrer au renforcement des capacités afin d'affermir la prise en main par le gouvernement de la coordination de la lutte contre la pauvreté et des processus de consultation, et de permettre à la société civile, y compris aux organisations féminines et à celles qui militent en faveur de l'égalité des sexes, de participer pleinement au processus de consultation et de suivre activement et d'évaluer les politiques et programmes de lutte contre la pauvreté - sans pour autant porter préjudice à l'autorité du gouvernement partenaire ou aux institutions démocratiques nationales.

■ Liste de contrôle de qualité pour le partenariat sur la réduction de la pauvreté (le même type de question peut être posé en ce qui concerne la gouvernance)

Travailler en partenariat implique d'accorder une grande attention à l'évaluation des performances des organismes de développement par rapport aux responsabilités et obligations définies d'un commun accord. A titre indicatif, il pourra être utile de se poser les questions suivantes :

- la stratégie par pays de l'organisme de développement est-elle fondée sur le diagnostic posé par le pays partenaire et sur sa stratégie de lutte contre la pauvreté ?
- Dans quelle mesure la stratégie par pays de l'organisme de développement prend-elle en compte le caractère pluridimensionnel de la pauvreté ?
- Dans quelle mesure les activités de coopération de l'organisme de développement (missions, évaluations préalables, collectes de données, analyses, etc.) ont-elles été menées conjointement ou en coopération avec d'autres organismes de développement bilatéraux ou multilatéraux ?
- Dans quelle mesure les exigences administratives et financières de l'organisme de développement ont-elles été harmonisées ou mises en conformité avec les procédures en vigueur dans le pays partenaire ou avec celles des autres partenaires extérieurs, pour autant que le lui permettent les impératifs qu'il doit lui-même respecter ?
- Dans quelle mesure le soutien apporté par l'organisme de développement respecte-t-il et favorise-t-il l'appropriation par le pays partenaire ?
- L'organisme de développement a-t-il appuyé la mise en place ou le renforcement de processus de planification, d'exécution et de coordination conduits par le pays partenaire ?
- L'organisme de développement a-t-il contribué à faciliter la participation de la société civile (au niveau local, national et international) au débat sur la stratégie du pays en matière de lutte contre la pauvreté et à la définition de son contenu, dans le respect des préoccupations et de l'action du gouvernement ?
- Un engagement clair et résolu a-t-il été exprimé de mobiliser des moyens au service de la réduction de la pauvreté ?
- Ya-t-il eu un engagement à fournir des ressources selon un calendrier précis à moyen terme ?
- A-t-on suffisamment veillé à éviter les doubles emplois et à tirer parti des complémentarités entre les organismes de développement extérieurs ?
- Des efforts ont-ils été déployés pour améliorer la cohérence des politiques au sein de l'organisme de développement, et plus généralement entre les différents ministères et administrations, et des progrès ont-ils été réalisés dans ce sens ?

■ Questionnement - Risques

L'efficacité de la lutte contre la pauvreté dépend souvent des activités concrètes menées à l'échelon des pays et de leurs modalités de mise en oeuvre. De tout temps, les organismes de développement ont eu des difficultés à concrétiser leurs politiques en la matière. Il faut créer de solides partenariats avec une politique définie et des interventions plus efficaces sur le terrain.

Les efforts des pays partenaires pour réformer leurs structures et leurs politiques dans un sens favorable à la population pauvre auront une résonance politique et ne manqueront pas de susciter des tensions entre les groupes qui s'accrochent à leurs privilèges et à leurs rentes de situation et ceux qui sont plus ouverts à une réforme et à des mesures en faveur des pauvres. En tant qu'instruments de la coopération pour le développement, les organismes de développement ne peuvent échapper à ces tensions. Ils doivent être bien conscients que traiter avec divers acteurs dans un contexte économique, social et politique où les objectifs de réduction de la pauvreté ne sont pas nécessairement partagés par tous, posera des problèmes auxquels il n'y a pas de solution simple. En soutenant les efforts des pouvoirs publics pour engager le dialogue avec la société sur les options et les choix de développement, les organismes d'aide apprendront à mieux connaître la dynamique sociale et politique locale et pourront constituer des alliances et des partenariats stratégiques avec des personnes et des institutions ouvertes aux réformes. Le mieux à cet égard est d'encourager l'avènement d'une démocratie pluraliste et participative dans laquelle les pauvres ont voix au chapitre. Il peut également se révéler utile d'apporter un soutien aux parlements ou autres instances législatives, aux médias indépendants, aux instituts d'études politiques et aux organisations de la société civile.

■ Informations complémentaires

Hartmut Schneider; Participatory Governance : The Missing Link for Poverty Reduction; OECD 2000

Eliminating World Poverty : A Challenge for the 21st Century; White Paper on International Development Presented to Parliament by the Secretary of State for International Development; November 1997

Caroline M. Robb : Participation in Poverty Reduction Strategy Papers, Africa Department, IMF. August 2000

■ Références

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

Les lignes directrices du CAD : La réduction de la pauvreté ; OCDE 2001

Executive Summary; In the Face of Poverty-meeting the global challenge through partnership; OECD 2001

■ Liens avec d'autres fiches

A4.02 ; A4.05 ; A5.01 ; A6.02

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 5 : La bonne gouvernance et les ANE : Principes, axes prioritaires et enjeux

Fiche n° A5. 01

■ Titre : **La Gouvernance : essai de définition.**

■ Sous - titre : **Les principes d'une bonne gouvernance.**

■ **MOTS CLES** : *gouvernance, bonne gouvernance, participation, réforme de l'Etat.*

■ **Résumé** : Cette fiche met en question le thème de la gouvernance qui, dans sa dimension de référentiel politique, renvoie à la manifestation d'une volonté de promouvoir, dans tous les domaines de la vie sociale, de nouvelles méthodes de décision et d'action construites autour de la coopération avec tous les acteurs. Le thème de la gouvernance renvoie aussi à un projet de redéfinition du statut de l'État. Après une large clarification du concept, il s'agit de mettre en perspective la gouvernance en présentant les principes de bonne gouvernance qui sont une sorte d'opérationnalisation de la gouvernance.

■ Contexte / Problématique

Le concept de gouvernance est sorti des débats entourant la problématique du développement vers la fin des années 1980. En sciences sociales, en particulier en science politique et en science administrative, le recours au concept de gouvernance permet de théoriser les nouveaux rapports existants entre l'Etat et les autres acteurs publics et privés et les conséquences de ces rapports : repli de l'Etat, nécessité de composer avec les multiples intervenants, complexité nouvelle de la gestion des affaires publiques. Comme référentiel politique, le thème de la gouvernance renvoie à une image positive de modernité et d'efficacité et à la manifestation d'une volonté de promouvoir, dans tous les domaines de la vie sociale, de nouvelles méthodes de décision et d'action construites autour de la coopération avec tous les acteurs.

En partant du concept en tant que paradigme scientifique et référentiel politique, il est permis de mettre en perspective deux dimensions essentielles de la gouvernance. La première concerne le statut et le rôle des acteurs. Des acteurs divers, publics et privés, vont être associés aux processus décisionnels. L'Etat est contraint au processus participatif. La deuxième concerne le type de décisions. Dans toutes les décisions, sont préférés la négociation et le compromis et sont valorisées les solutions consensuelles qui prennent en compte les points de vue des parties en présence. Négocier et coopérer sont les actes majeurs de la gouvernance. Le thème de la gouvernance annonce l'obsolescence de la conception traditionnelle de la souveraineté de l'État tout puissant jouissant d'une autorité sans partage. Il y'a une exigence de recentrage de ses missions, de renforcement de son statut, de refonte de son organisation et d'adoption d'un nouveau style de gouvernement.

Dans les pays en développement, on évoque la formule de la bonne gouvernance pour insister sur la nécessité de réformer les institutions après la terrible impasse née de l'application des politiques d'ajustement. Le but affiché par les organisations internationales est de limiter les prérogatives de l'Etat et de renforcer les acteurs de la société civile. Le rôle de l'Etat doit se limiter à assurer le fonctionnement efficace du marché et à fournir les services publics tels que l'éducation, la santé et les infrastructures essentielles.

Le thème de la gouvernance recouvre donc un projet de redéfinition du statut de l'Etat, dans les pays en développement par le déclenchement d'un processus de réforme des institutions étatiques, et par la redéfinition en profondeur de la place et du rôle de l'Etat dans les pays développés. A partir des années 1980, on peut observer beaucoup de mutations dans les appareils d'Etat dans le monde, sous le sceau de la gouvernance. Cette fiche met en question le thème de la gouvernance. Après une large clarification du concept, il s'agit de mettre en perspective la gouvernance en présentant les principes de bonne gouvernance qui sont une sorte d'opérationnalisation de la gouvernance.

■ Clarification du concept de gouvernance

Les principales organisations internationales ont, chacune en ce qui la concerne, clarifié leur conception de la gouvernance.

La Banque mondiale définit la gouvernance comme «*la manière par laquelle le pouvoir est exercé dans la gestion des ressources économiques et sociales d'un pays au service du développement*». Elle établit une distinction précise entre les dimensions politiques et économiques de la gouvernance et identifie les composantes suivantes reliées à la gouvernance : la gestion du secteur public, l'imputabilité, le cadre juridique, la transparence et l'information.

L'OCDE est sur la même ligne définitionnelle que la Banque mondiale, mais elle tient compte des aspects politique, social et économique du concept. La gouvernance est «*l'utilisation de l'autorité politique et l'exercice du contrôle en rapport avec la gestion des ressources d'une société en vue du développement économique et social*».

Pour *le PNUD*, il y a une relation entre le concept de gouvernance et celui de développement humain durable. La gouvernance est fortement affectée par les facteurs suivants :

- les organisations, ou les entités telles que les régimes politiques, le parlement, les pouvoirs judiciaires et les ONG ;
- les institutions, ou le système formel ou informel de valeurs et de règles et les procédures utilisées pour gérer les ressources humaines, naturelles et économiques ;
- l'aptitude du gouvernement à formuler et mettre en œuvre des politiques capables de changer les organisations, d'influencer les institutions, et de changer la nature des interactions entre les organisations et les institutions ;
- la nature des interactions entre l'autorité politique et la société civile ;
- la liberté d'expression et le rôle des médias.

La Banque asiatique de développement est essentiellement préoccupée par les aspects économiques et sociaux de la gouvernance. Elle perçoit la gouvernance comme un synonyme de gestion du développement efficace.

La Banque accorde une attention particulière aux questions suivantes :

- imputabilité qui renvoie au développement de la capacité des gouvernements : gestion du secteur public, gestion et réforme des entreprises publiques, gestion financière, réforme du service civil ;

- participation qui réfère au processus de développement participatif : participation des groupes bénéficiaires, interfaces entre secteurs public et privé, décentralisation (responsabilisation des gouvernements locaux), coopération avec les organisations non-gouvernementales ;
- prévisibilité qui renvoie au cadre légal : droit et développement, cadres légaux pour le développement du secteur privé ;
- transparence qui réfère à l'information et l'ouverture : divulgation d'information.

La *Banque Interaméricaine* de développement est concernée principalement par les aspects économiques de la gouvernance et la capacité de mise en œuvre de l'appareil gouvernemental. Ceci implique la modernisation du gouvernement et le renforcement de la société civile, la transparence, l'équité sociale, la participation et l'égalité des sexes.

La *Banque européenne de reconstruction et de développement* (BERD) est principalement préoccupée par les aspects politiques et économiques de la gouvernance. En particulier, les aspects politiques couvrent la démocratie multipartite, le pluralisme et les questions reliées aux droits humains.

L'*Union Européenne*, notamment dans le contexte de son appui aux pays africains, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et de ses initiatives dans le bassin méditerranéen, est principalement concernée par les aspects politiques, économiques, et sociaux de la gouvernance. Une attention particulière est portée aux droits humains et libertés fondamentales, à la reconnaissance et à l'application des principes démocratiques, et à la consolidation de la primauté du droit et du bon gouvernement.

Au centre de toutes ces définitions ou conceptions de la gouvernance, on perçoit certes de légères différences dans les préoccupations essentielles des organisations internationales liées à leur champ d'intervention et à leur mission. Mais, dans toutes ces définitions, apparaît une volonté de promouvoir l'Etat de droit et le processus de développement participatif. C'est dans cette perspective que les Acteurs Non Etatiques (ANE) sont appelés à jouer un rôle central dans le développement des pays qui placent la gestion des affaires publiques sous le sceau de la gouvernance démocratique. On comprend ainsi l'intérêt accordé aux ANE par les Accords de Cotonou. Ils doivent notamment occuper une place importante dans la coopération Union Européenne - ACP.

■ Mise en perspective de la gouvernance

Les principes d'une «bonne gouvernance»

Pour aider les Etats engagés dans la promotion de la gouvernance à assumer leurs nouvelles fonctions, un certain nombre d'exigences structurelles ont été définies. La refondation suppose l'application de certains principes d'organisation, l'adhésion à certaines valeurs, l'encadrement par le droit. En clair, les Etats doivent appliquer les principes d'une bonne gouvernance qui reposent, selon la Banque mondiale sur les éléments suivants :

- l'instauration d'un Etat de droit qui garantisse la sécurité des citoyens et le respect de la loi (indépendance des magistrats) ;
 - la bonne administration qui exige une gestion correcte et équitable des dépenses publiques ;
 - la responsabilité et l'imputabilité qui imposent aux dirigeants politiques de rendre compte de leurs actions devant la population ;
- la transparence qui permet à chaque citoyen de disposer et d'accéder à l'information.

Les aspects de la bonne gestion des affaires publiques sur lesquelles l'OCDE porte une attention particulière sont : la primauté du droit, la bonne gestion du secteur public, la lutte contre la corruption, et la réduction des dépenses militaires. Pour le PNUD, les principales caractéristiques d'une gouvernance efficace sont les suivantes : la légitimité politique et l'imputabilité, la liberté d'association et la participation, un système judiciaire sur lequel on peut compter, la responsabilisation des bureaucraties, la liberté d'information et d'expression, une gestion du secteur public efficace et efficiente, une coopération avec les organisations de la société civile. La Banque asiatique de développement identifie les éléments de base de la bonne gouvernance comme étant l'imputabilité du secteur public, la participation du secteur privé, la prévisibilité du cadre légal et des politiques publiques, et la transparence en matière d'information et de clarté dans les règlements et les politiques.

Ces principes de la bonne gouvernance seront introduits dans les pays en développement à travers une série de réformes accompagnant l'aide internationale. Cette introduction résulte d'un constat fait par les institutions de Bretton Woods : il n'est pas possible de régler l'ensemble des problèmes des pays en voie de développement par des réformes économiques. Il convient de redonner aux questions publiques et sociales leur place dans les stratégies de développement. Avec la bonne gouvernance, on préconise des réformes institutionnelles et la nécessité d'un service public efficace pour rendre opérants les marchés et le développement économiques.

La bonne gouvernance introduit un nouveau mode de relations entre l'État et la société. La participation des acteurs sociaux est requise pour trouver des solutions aux problèmes collectifs. Cependant, le fonctionnement efficace du système de relations exige la possession par les acteurs sociaux de grandes capacités organisationnelles et celles de mobilisation de leurs ressources au service des intérêts de la société. La contractualisation peut faciliter et rationaliser la coopération des acteurs sociaux à l'action publique.

La gouvernance est aussi une préoccupation de la grande majorité des gouvernements africains. Dans beaucoup de pays, la gouvernance est inscrite dans leurs stratégies de lutte contre la pauvreté et des programmes nationaux de bonne gouvernance ont été élaborés. L'Union africaine a adopté la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la bonne gouvernance lors de la 8^{ème} session ordinaire de la Conférence tenue le 30 janvier 2007 à Addis Abéba. Dans cette Charte, les Etats membres de l'UA affirment être «résolus à promouvoir et à renforcer la bonne gouvernance par l'institutionnalisation de la transparence, de l'obligation de rendre compte et de la démocratie participative». L'article 36 de la Charte précise : «Les Etats parties font la promotion et renforcent la gouvernance démocratique par l'application, si nécessaire, des principes et des valeurs fondamentales sanctionnées dans la Déclaration du NEPAD sur la démocratie, la gouvernance politique, économique et d'entreprise et la mise en œuvre du Mécanisme africain d'Évaluation par les Pairs (MAEP)».

La Commission européenne et la gouvernance

Le thème de la gouvernance est présent dans tous les accords régionaux de coopération de l'Union Européenne qui met l'accent sur six thèmes :

les droits humains ; la démocratisation et les élections ; l'État de droit et la justice ; la réforme du secteur public et la gestion des finances publiques ; l'appui à la société civile ; la décentralisation et la gouvernance locale. L'application des principes de la bonne gouvernance est un préalable à la réalisation d'objectifs de développement clés comme la réduction de la pauvreté, la paix et la sécurité ou les Objectifs du Millénaire pour le développement.

Promouvoir la gouvernance est devenu un objectif prioritaire dans les relations entre l'Union Européenne et les pays tiers, faisant suite à une forte aspiration des sociétés civiles africaines à de nouveaux modes de gouvernance qui valorisent la participation, la transparence, la reddition des comptes. Le Gouvernement du Sénégal a adopté depuis 2002, un Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) appuyé par les bailleurs de fonds comme le PNUD et la Commission Européenne.

Dans le dispositif politique et institutionnel mis en place pour la promotion de la gouvernance, la coopération européenne insiste sur les éléments essentiels suivants :

- la gouvernance est un processus de transformation sociétale à long-terme qui implique une modification profonde des règles du jeu liées à l'exercice du pouvoir et des rapports entre les différents acteurs ;
- l'amélioration de la gouvernance nécessite l'appropriation des processus par les acteurs, la permanence du dialogue entre tous les acteurs et la mesure fréquente des progrès accomplis. Pour cette raison, la Commission préconise un dialogue politique systématique avec les pays partenaires sur la meilleure façon de faire avancer les agendas domestiques de la gouvernance et sur les progrès réalisés, établis à partir d'indicateurs agréés communément ;
- il y a un besoin d'avoir une approche large de la gouvernance qui est un concept multidimensionnel qui englobe différents domaines. Les principes de bonne gouvernance doivent être dans tous les programmes, secteurs d'intervention, et instruments. Appliquer ces principes requiert un appui aux différentes familles d'acteurs (État central, gouvernements locaux, société civile) et invite à une cohérence d'action à différents niveaux de gouvernance (niveaux local, national, régional et panafricain).

Lors du sommet de Lisbonne (décembre 2007) qui a défini la nouvelle stratégie conjointe Europe - Afrique, le Plan d'action prévoit un nouveau dispositif qui offre des opportunités réelles d'établir un dialogue structuré et participatif sur les enjeux de la gouvernance et sur les modalités de coopération en la matière. Enfin, la Commission s'est engagée de faire une gouvernance adéquate, transparente et cohérente de l'aide.

■ Questionnement - Risques

Mettre en œuvre et réussir un programme d'appui à la Gouvernance permettent à un pays en développement d'avancer dans la lutte contre la pauvreté, de se rapprocher des Objectifs du Millénaire et d'impulser son développement économique et social.

Cependant, la conduite d'un processus de transformation sociétale à long-terme n'est jamais facile et linéaire. Pour exemple, la persistance et même l'aggravation de la corruption au Sénégal qui met en œuvre depuis un certain nombre d'années un programme de lutte contre la corruption.

■ Informations complémentaires

Gouvernance démocratique - Un nouveau paradigme pour le développement ? (La) par Séverine BELLINA, Hervé MAGRO, Violaine de VILLEMEUR (dir.)

■ Références

Gouvernance démocratique - Un nouveau paradigme pour le développement ? (La) par Séverine BELLINA, Hervé MAGRO, Violaine de VILLEMEUR (dir.)

Baron C., La gouvernance : débats autour d'un concept polysémique, *Droit et société* 2003/2, N° 54, p. 329-349.

Isabelle Johnson : La gouvernance: vers une re-définition du concept
Jacques Chevallier: La gouvernance, un nouveau paradigme étatique?

■ **Liens avec d'autres fiches**

A1.01 ; A6.01 ; A6.02

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 6 : Renforcer la transversalité de l'intégration de la Gouvernance dans les stratégies nationales de développement

Fiche n° A6. 01

■ Titre : La politique nationale de gouvernance au Sénégal.

■ Sous - titre : Le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) est le programme phare de la politique nationale de Gouvernance du Sénégal.

■ MOTS CLES : *acteurs non étatiques, gouvernance, bonne gouvernance, Plateforme des ANE, Université des ANE.*

■ **Résumé** : Le Programme National de Bonne Gouvernance constitue la pièce maîtresse de la politique de gouvernance du Sénégal. Il est fédérateur et en cohérence avec les orientations politiques et les engagements internationaux du Sénégal (*Voir Fiche opérationnelle sur la politique nationale de gouvernance*). Le PNBG est conçu à partir d'une idée simple résultant de l'analyse de la pauvreté au Sénégal : la forte croissance nécessaire pour réduire de manière durable la pauvreté nécessite au préalable un cadre macroéconomique sain et une gestion saine et transparente des ressources publiques qui passe par une bonne gouvernance économique et judiciaire. Dans le cadre de la mise en œuvre du PNBG, le gouvernement a initié le Programme d'Appui au PNBG (PAPNBG) qui s'exécute à travers deux unités de gestion de projets mis en place depuis 2006 : l'UGP éco justice (Acteurs étatiques) et l'UGP Acteurs non étatiques. Cette fiche présente le PNBG. Elle insiste sur sa composante ANE en mettant en exergue le travail appréciable d'accompagnement des ANE par l'UGP et l'impact de la collaboration entre l'UGP ANE et la Plateforme des ANE.

■ Contexte / Problématique

Depuis le début des années 1990, Le Gouvernement du Sénégal a mis progressivement en place les éléments de sa politique nationale de Gouvernance. Le Programme National de Bonne Gouvernance initié en 2002 et revisité en 2004, constitue la pièce maîtresse de cette politique. Etant une évolution du Programme Intégré de Réforme du Secteur Public (PIRSP), ce Programme est plus fédérateur et plus en cohérence avec les orientations politiques et les engagements internationaux du Sénégal (*Voir Fiche opérationnelle sur la politique nationale de gouvernance*).

Le PNBG est conçu à partir d'une idée simple résultant de l'analyse de la pauvreté au Sénégal : la forte croissance nécessaire pour réduire de manière durable la pauvreté nécessite au préalable un cadre macroéconomique sain et une gestion saine et transparente des ressources publiques qui passe par une bonne gouvernance économique et judiciaire. Son

ambition est de bâtir des institutions performantes et aptes à répondre aux défis du développement ce qui s'articule à l'axe 4 du DSCR. Avec ce programme, l'Etat voulait replacer le problème de son fonctionnement dans un contexte et une perspective plus larges, mettre en place des mécanismes et méthodes permettant une véritable séparation des pouvoirs, une gestion publique efficace et une participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et à l'édification d'une société harmonieuse. La réforme de l'Etat apparaît comme une priorité pour accélérer la croissance et assurer le développement humain durable (*Voir Fiche conceptuelle sur la gouvernance*).

Dans le cadre de la mise en œuvre du PNBG, le gouvernement a initié le Programme d'Appui au PNBG (PAPNBG) qui s'exécute à travers deux unités de gestion de projets mis en place depuis 2006 : l'UGP éco justice (Acteurs étatiques) et l'UGP Acteurs non étatiques.

Cette fiche présente le PNBG. Elle insiste sur sa composante ANE en mettant en exergue le travail appréciable d'accompagnement des ANE par l'UGP et l'impact de la collaboration entre l'UGP ANE et la Plate-forme des ANE.

■ Le Programme National de Bonne Gouvernance

Objectifs et axes stratégiques

Le PNBG entend d'une part, contribuer à l'efficacité et à la transparence dans la gestion économique et sociale, à l'instauration de la paix et de la stabilité et au renforcement de la démocratie, et d'autre part, favoriser un environnement propice à la production et à des pratiques transparentes de gestion dans les secteurs privé et public

L'objectif principal du Programme est de contribuer à satisfaire les exigences de la demande sociale dans un contexte de lutte contre la pauvreté, de renforcement de la démocratie, de la décentralisation, de la promotion de l'Etat de Droit, de contrôle parlementaire, de la réforme du système juridique et judiciaire, de la redynamisation de l'Administration publique et de la promotion des activités économiques et sociales.

Le programme s'appuie sur les axes stratégiques suivants :

- amélioration de la décentralisation à un niveau effectif et à un horizon précisé ;
- promotion des notions de transparence, de participation et d'équité ;
- renforcement des capacités institutionnelles en matière d'efficacité et d'efficience ; promotion de l'initiative privée ;
- lutte contre la corruption et amélioration de la gestion, du suivi et du contrôle des affaires publiques ;
- promotion d'une véritable implication de la société civile et de l'approche genre ; utilisation des TIC pour une meilleure gouvernance.

Composantes, domaines d'intervention et dispositif institutionnel

Composantes	Domaines d'interventions
Amélioration de la qualité du service public	<ul style="list-style-type: none">- Rationalisation du cadre institutionnel et organisationnel- Promotion d'une approche qualité- Modernisation de la gestion des ressources humaines- Valorisation des ressources humaines- Promotion de l'emploi
Gouvernance économique	<ul style="list-style-type: none">- Renforcement de la capacité de réflexion stratégique- Amélioration de la programmation, de la gestion et du suivi des dépenses publiques- Amélioration du contrôle, du suivi et de l'exécution des dépenses publiques- Amélioration des capacités du secteur privé
Gouvernance locale	<ul style="list-style-type: none">- Amélioration du cadre institutionnel et organisationnel et renforcement des capacités des ressources humaines- Coordination des interventions des acteurs et partenaires au développement local- Amélioration des finances locales et décentralisation de la gestion des dépenses publiques
Gouvernance judiciaire	<ul style="list-style-type: none">- Approfondissement de la réforme de la justice- Amélioration du climat des affaires- Lutte contre la corruption
Amélioration du travail parlementaire	<ul style="list-style-type: none">- Renforcement des capacités d'analyse des députés et personnels de l'Assemblée Nationale- Renforcement des capacités de communication du pouvoir législatif- Amélioration des conditions de travail des députés
Développement des TIC	<ul style="list-style-type: none">- Définition d'un cadre institutionnel et organisationnel- Utilisation des NTIC pour la promotion de la bonne Gouvernance

La coordination et le pilotage du PNBG sont assurés par trois organismes :
le *Comité Interministériel de Pilotage (CIP)* présidé par le Premier ministre est chargé de l'orientation et de l'impulsion du programme ;
le *Comité Techniques de Coordination (CTC)* assure le secrétariat du CIP est l'organe de planification, de programmation et du suivi de l'ensemble des activités du programme.
Les *Comités Opérationnels de Composantes (COC)* sont chargés de la mise en œuvre des activités opérationnelles qui leur incombent.

Le dispositif institutionnel réserve un rôle important à la société civile qui est l'un des acteurs clés de la mise en œuvre du programme.

■ Le Programme d'Appui au Programme National de Bonne Gouvernance (PAPNBG)

Présentation

Dans le cadre de la mise en œuvre du PNBG, le gouvernement a initié le Programme d'Appui au PNBG (PAPNBG). Ce programme est appuyé par l'Union européenne et s'exé-

cute à travers deux unités de gestion de projets mis en place depuis 2006 : l'UGP éco justice (Acteurs étatiques) et l'UGP Acteurs non étatiques.

L'UGP éco justice met en œuvre deux des six composantes du PNBG : La gouvernance économique qui comprend quatre volets en faveur des structures suivantes : Assemblée Nationale, Cour des Comptes, Direction de la Prévision et de la Statistique, Direction Générale des Impôts et Domaines ; la gouvernance judiciaire qui se résume à un volet d'appui aux services du Ministère de la Justice.

L'UGP/ANE a pour mission d'assurer et de renforcer la participation crédible et efficace des acteurs non étatiques à la vie publique. Elle se retrouve dans quatre composantes : la gouvernance économique, la gouvernance judiciaire, L'Amélioration de la qualité du service public et la Gouvernance locale

PAPNBG/Composante ANE

Accompagnement des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre des projets

L'objectif global du PAPNBG est l'amélioration durable de la gouvernance au Sénégal au service des objectifs de développement socioéconomique et de lutte contre la pauvreté. Avec la composante ANE, le PAPNBG vise à renforcer les capacités d'intervention, les compétences et les capacités de négociations des ANE afin de favoriser leur participation crédible, constructive et efficace à la vie publique.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme, 51 projets ont été sélectionnés et subventionnés parmi 300 demandes environ. Les thèmes de ces projets concernent les droits humains (31%), la décentralisation (20%), l'agriculture, les activités génératrices de revenus, l'environnement, l'immigration, la santé, la communication et l'éducation. Toutes ces organisations ont bénéficié de l'accompagnement et de l'encadrement de l'UGP/ANE dans la mise en œuvre de leur projet. L'impact positif de l'exécution de ces projets apparaît dans certains rapports narratifs de fin de projets des bénéficiaires.

Illustrations de l'impact de la mise en œuvre des projets subventionnés par l'Union européenne et encadrés par l'UGP.

Exemple 1 :

Programme de renforcement des capacités techniques et organisationnelles des élus locaux, des chefs de villages et de leurs assistants, des leaders et de leurs relais mis en œuvre par l'Association Femme-Enfant Environnement (AFEE) : «*Des changements ont été notés du côté des chefs de villages qui ont plus de rigueur dans l'enregistrement à l'état civil. En effet, ils se déplacent à la Communauté Rurale pour faire établir le bulletin au délai requis. De même les conseillers et les Chefs de village comprennent mieux leurs rôles et assument leurs responsabilités. Les populations sont maintenant conscientes du fonctionnement des structures locales*».

Exemple 2 :

Programme d'information, d'éducation et de communication contre l'exploitation anarchique du miel avec usage du feu dans la zone forestière limitrophe du Parc National de

Niokolo Koba (PNNK) mis en œuvre par un regroupement composé de La Maison Familiale Rurale de Dialacoto, L'Association Sportive et Culturelle de Dialacoto et le Projet de Gestion Intégrée des Ecosystèmes du Sénégal : *“La mise en œuvre du programme a permis aux populations de la zone forestière, limitrophe du PNNK d'appréhender l'ampleur des problèmes liés à la gestion des ressources naturelles et de proposer des mécanismes communautaires de gestion des RN acceptés par les populations elles-mêmes. Le programme a permis également à toute la population cible de prendre conscience des rôles et responsabilités qui leur incombent, c'est-à-dire l'appropriation de ces outils de gestion que sont : l'information, l'éducation et la communication. Il faut nécessairement instaurer le dialogue citoyen et vivant ; car ce n'est pas qu'avec la répression qu'on arrivera à sauvegarder les RN et à les valoriser rationnellement au profit de toute la nation.”*

Exemple 3 :

Projet d'Appui à la Bonne Gouvernance Locale, Politique et Economique dans la Communauté Rurale de Fandène mis en œuvre par le Groupe d'Initiatives pour le Progrès Social / WAR - GIPS WAR : *“Les effets de l'action ont conduit à un bon qualitatif assez intéressant pour ce qui concerne la présence des femmes au niveau du Conseil Rural. En effet, le nombre d'Elues femmes est passé de deux à huit Elues soit une évolution en valeur relative de trois cent (300 %) dans la Communauté Rurale de Fandène. Cependant, ce nombre demeure toujours faible si on le compare au nombre total d'Elus qui est de quarante deux (42).”*

Exemple 4 :

Projet de Renforcement de la Capacité d'Information et de Sensibilisation des Organisations de Producteurs et sur les Lois, Règlements et Programmes de Développement dans les Communautés Rurales de BAMBEY et MBOUR mis en œuvre par JIG JAM (Groupe Multifonctionnel de Promotion Rural de FISSEL, département de MBOUR et FMND (Fédération des Maraîchers de Ndongol, Département de BAMBEY) : *“Pratiquement, l'expérience de mise en œuvre de ce projet a été dans tout son parcours un apprentissage, et une consolidation d'un partenariat local. Pour l'URAPD nous avons été surtout marqué par : une profonde transformation dans la rigueur au travail, la façon de capitaliser les réalisations, le suivi des réalisations, le nouveau style de gestion/comptabilité (surtout du fait qu'il a été tenu par une compétence endogène.) et la gestion du partenariat avec l'UE à travers l'UGP”.*

Les quatre exemples sont illustratifs de la capacité d'un projet d'appui bien exécuté d'accompagner des ANE dans leurs besoins de servir leurs localités. Les résultats notés à travers ces exemples concernent le renforcement des capacités des ANE, celui de leurs organisations et des collectivités locales. Finalement, les véritables bénéficiaires sont les populations dans leur désir de promouvoir la bonne gouvernance locale.

■ **Questionnement - Risques**

Les réserves émises sur la fiche relative à la politique nationale de gouvernance restent valables concernant l'efficacité du PNBG. Des programmes presque entièrement financés par les bailleurs de fonds ont des limites. Cependant, les exemples d'expérience de projets de développement local présentés dans la fiche prouvent qu'il est possible, avec un minimum de ressources et de participation communautaire, d'améliorer la gouvernance et le développement local.

■ Informations complémentaires

Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCRП 2006-2010)
Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG 2002)

■ Références

DSCRП

PNBG

Plan Stratégique de la Plateforme des acteurs non étatiques

Plan d'action de la Plateforme des ANE

Rapports narratifs des 51 projets

Cahier Thématique n°2 : Le Citoyen au cœur du pouvoir local

Cahier Thématique n°3 : Le Concept d'expérience

Bulletin Sur le Terrain, novembre 2009, n°2 : Dossier Forums régionaux des ANE

Bulletin Sur le Terrain, décembre 2009, n°3, La Première UANE

Documents de la Coopération Sénégal-UE

RODI, Manuel de capitalisation destiné aux responsables et membres des organisations des acteurs non étatiques

■ Liens avec d'autres fiches

A5.01 ; B1.01

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 6 : Renforcer la transversalité de l'intégration de la Gouvernance dans les stratégies nationales de développement

Fiche n° A6. 02

■ Titre : La situation de la gouvernance au Sénégal : bilan et perspectives.

■ Sous - titre : Contexte, contraintes, défis et objectifs de la politique nationale de gouvernance du Sénégal.

■ MOTS CLES : Gouvernance, PNBG.

■ **Résumé** : Depuis le début des années 1990, Le Gouvernement du Sénégal a mis progressivement en place les éléments de sa politique nationale de Gouvernance. Le Programme National de Bonne Gouvernance initié en 2002 et revisité en 2004, constitue la dernière étape de la conception de cette politique. Cette fiche présente tout le processus d'élaboration de cette politique, revient sur la situation de référence de la gouvernance avant le PNBG et décline les orientations stratégiques de la politique nationale de Gouvernance.

■ Contexte / Problématique

Depuis le début des années 1990, Le Gouvernement du Sénégal a mis progressivement en place les éléments de sa politique nationale de Gouvernance. L'objectif recherché était de mettre en place un cadre fédérateur prenant en charge le dialogue entre l'État et les autres acteurs (Secteurs public et privé, Société civile, Partenaires au développement), dans un environnement interne et externe en profonde mutation. Les étapes essentielles de la définition de cette politique sont les suivantes :

- 1990 : définition d'une politique de modernisation de l'État permettant de modifier les rapports entre l'Etat et les citoyens ;
- 1992 : transformation du Bureau Organisation et Méthodes (BOM) en une Délégation au Management Public (DMP) puis Délégation à la Réforme de l'État et à l'Assistance Technique (DREAT) afin d'appuyer au mieux la politique de modernisation de l'État;
- 1998 : tentative de formulation d'un 1^{er} Programme National de Bonne Gouvernance programme resté sans suite ;
- 2000 : organisation d'une concertation nationale sur la qualité du Service public et constitution du Comité Interministériel de Pilotage du Programme Intégré de Réforme du Secteur Public (PIRSP);
- 2000 - 2001 : évolution du PIRSP en Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) plus fédérateur et beaucoup plus en phase avec les orientations politiques et

engagements internationaux du Sénégal qui sont traduits par : le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), la vision du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) et le dixième Plan de Développement Economique et Sociale (PDES) 2002 - 2007.

Le PNBG permettrait à L'Etat de replacer le problème de son fonctionnement dans un contexte et une perspective plus larges, de mettre en place des mécanismes et méthodes facilitant une véritable séparation des pouvoirs, une gestion publique efficace et une participation effective des citoyens à la gestion des affaires publiques et à l'édification d'une société harmonieuse.

■ Réalisations et acquis en matière de gouvernance avant l'élaboration du Programme National de Bonne Gouvernance

L'évaluation de la situation en matière de gouvernance a été une importante étape du processus d'élaboration de la politique nationale de gouvernance. En termes de réalisations et acquis, le Sénégal a entrepris des réformes institutionnelles, des réformes judiciaires et des initiatives d'assainissement de l'environnement des affaires et de lutte contre la corruption.

Les principales réformes institutionnelles entreprises depuis 1960 sont les suivantes :

- réforme de 1970 qui a institué le poste de Premier Ministre et a permis d'encourager la déconcentration des services publics avec la création de plusieurs services régionaux et départementaux ;
- création du Bureau Organisation et Méthodes (BOM) en 1968 pour entreprendre les études de réorganisation des Administrations publiques et des Etablissements Publics. Il a été remplacé depuis 1992 par la Délégation au Management Public (DMP);
- approfondissement de la politique de décentralisation durant les décennies 70 et 80, permettant ainsi aux populations rurales, en particulier, de mieux s'impliquer dans la gestion des affaires locales et de participer au développement local ;
- mise en œuvre de mesures d'ordre institutionnel accompagnant les programmes d'ajustement structurel mis en place par le Gouvernement, mesures visant à faire face aux graves carences dans le fonctionnement des services de l'Etat ; elles visaient à :
 1. rationaliser les structures administratives ;
 2. améliorer la qualité du service public ;
 3. responsabiliser les agents de l'Administration dans le cadre d'une gestion moderne des ressources humaines ;
- dévaluation du franc CFA, visant essentiellement à faire du secteur privé le moteur de la croissance. Cette option est en cohérence avec la poussée de la libéralisation économique et la mondialisation des échanges ;
- création de la Médiature de la République visant à protéger les usagers de l'Administration et répondre à leurs préoccupations ;
- création d'un Haut Conseil de l'audiovisuel (HCA), pour veiller à la libre et saine concurrence entre les médias audiovisuels et à l'objectivité et au pluralisme de l'information ;
- création d'un organisme indépendant chargé de contrôler et de superviser les élections dans un souci de transparence.

Les principales réformes judiciaires et initiatives entreprises avant le PNBG sont les suivantes :

- signature du traité de l'Organisation pour l'harmonisation du droit des affaires en Afrique (OHADA), traité permettant de garantir la sécurité juridique et judiciaire à l'échelle sous-régionale ;
- création d'une structure indépendante de contrôle des magistrats, à savoir l'Inspection générale de l'Administration de la Justice ;
- création de la Cour des comptes qui a pour mission de poursuivre et de sanctionner toute faute de gestion sur les deniers publics au sens large et à l'encontre de toute personne détenant un mandat public, administrateur de crédits ou ordonnateur ;
- initiatives visant à parfaire le fonctionnement de la justice : les plus importantes sont la mise en place du Projet d'Appui à la Réforme du Système Judiciaire (PARSJ) et celle du Projet Justice et Etat de Droit (JED), projets qui ont contribué à la résorption partielle des besoins de valorisation des ressources humaines des cours et tribunaux et à une amélioration des conditions de travail par un appui matériel et logistique.

Les principales initiatives d'assainissement de l'environnement des affaires et lutte contre la corruption sont les suivantes :

- réforme du code des marchés publics pour asseoir une réglementation adéquate et promouvoir des pratiques plus saines en la matière ;
- loi sur l'enrichissement illicite qui a institué une juridiction spéciale. Le dispositif a permis de faire la lumière sur certaines affaires puis a connu une éclipse ;
- mise en place de mécanismes et d'institutions, en vue de simplifier les procédures et d'alléger les formalités relatives à l'investissement (Comité d'Allégement et de Simplification des Formalités et Procédures Administratives (CASFPA), Comité de Réforme Juridique (CRJ), Cellule d'Appui à l'Environnement des Entreprises (CAEE), Fondation du Secteur Privé, le Groupe de Réflexion sur la Compétitivité et la Croissance (GRCC)).

La mise en place du PNBG est donc une étape supérieure dans la mise en œuvre d'une politique nationale de gouvernance en partant des leçons apprises des actions et initiatives en matière de gouvernance depuis les années 1960. Elle se justifie en partie par la persistance des blocages et goulots d'étranglement malgré toutes les réalisations et acquis. Un de ses objectifs est de lever ou minimiser toutes les contraintes majeures.

■ **Contraintes majeures en matière de gouvernance**

En termes de contraintes majeures en matière de gouvernance, on pouvait constater la persistance de la mauvaise qualité des prestations de service public entraînant un faible rendement des politiques de développement, la faiblesse de la gouvernance locale, la défaillance de la justice, l'inefficacité de la justice et les contreperformances des TIC.

■ **La dégradation continue de la qualité de service public**

En ce qui concerne la qualité des prestations de service public, on observe une mauvaise qualité du service public qui se traduit par la prolifération de procédures, un manque de transparence dans les procédures d'appel d'offres et de passation des marchés, une absence de conservation de la mémoire de l'Administration et un mauvais système d'information,

préjudiciable aux usagers et aux agents de l'Etat. La dégradation continue du service public a deux conséquences majeures : l'augmentation de la frustration du citoyen et le faible taux d'exécution de certaines dépenses publiques qui freine la mise en œuvre des politiques et programmes.

La plupart des causes de cette dégradation du service public sont d'ordre institutionnel et organisationnel. Il y a d'une part, une inefficacité notoire de l'organisation administrative et d'autre part un manque de valorisation des ressources humaines.

Il existe des liens de causalité entre la qualité du service public et les résultats des politiques économiques sur les conditions de vie des populations. On constate l'existence de beaucoup de contraintes en matière de préparation et de mise en œuvre des politiques de développement entraînant une dégradation de la situation sociale (chômage, scolarisation, santé, dialogue social)

■ Faiblesse de la gouvernance locale

Au plan de la gouvernance locale, la décentralisation est limitée par différentes faiblesses: institutionnelles (entités peu viables, conflits entre CL, faible participation population), organisationnelles (déficit de gestion administrative et en disponibilité de personnel, faiblesses en compétences et en ressources humaines, peu de recours aux services extérieurs), au niveau des ressources financières (budget modique, recouvrement déficient, faiblesses infrastructurelles) et au niveau de la formulation, la coordination et la promotion du développement local.

La décentralisation est captive des pratiques et décisions de deux acteurs clés : le gouvernement et la classe politique. Le Gouvernement est perçu comme un acteur qui ne respecte pas les règles du jeu. Son accompagnement du développement local est faible. Par des pratiques malsaines, la plupart des élus locaux détournent de leurs objectifs les ressources disponibles dans leurs localités.

■ Défaillance de la justice

La justice est réputée être peu équilibrée. Elle est marquée par son caractère peu équitable (éloignée et coûteuse), sa nature ésotérique (langage, procédure), sa relative dépendance, ses textes quelquefois inadaptés (contexte socioculturel, économique, technologique, international), son personnel judiciaire et parajudiciaire insuffisant, son infrastructure peu fonctionnelle ou vétuste.

■ Inefficacité du Parlement

Le Parlement souffre de plusieurs maux : une absence de mémoire, un déficit de transparence et d'éthique et de déontologie, un déficit de compétences et la vétusté des locaux.

■ Contreperformance des TIC

Les TIC sont marqués par des facteurs de contre performance : des solutions et équipements informatiques coûteux et sans rapports avec les besoins de l'Administration, une absence de cohérence globale des projets initiés dans l'Administration, la non utilisation des TIC pour booster la productivité de l'Administration et l'information aux usagers du Secteur Public, l'absence d'intranet et d'Internet, la mauvaise rémunération de la profession informatique.

■ Orientations stratégiques du gouvernement pour la bonne gouvernance

Les orientations stratégiques en matière de bonne gouvernance définies par le gouvernement du Sénégal sont contenues dans le programme National de Bonne Gouvernance. Le PNBG s'articule à l'axe 4 du Document de Stratégie de la Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCRП). Son objectif est de contribuer à satisfaire les exigences de la demande sociale dans un contexte de lutte contre la pauvreté, de renforcement de la démocratie, de la décentralisation, de la promotion de l'Etat de droit, du contrôle parlementaire, de la réforme du système juridique et judiciaire, de redynamisation de l'administration publique et de la promotion des activités économiques et sociales.

Différents bailleurs de fonds comme la Coopération Française, le Gouvernement Japonais (JICA), la Banque Mondiale, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), la Coopération européenne appuie la Gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa politique nationale de Gouvernance.

■ Résultat attendu de la politique nationale de gouvernance

Le résultat attendu de la politique nationale de gouvernance est la mise en place d'un cadre fédérateur prenant en charge le dialogue entre l'État et les autres acteurs (Secteurs public et privé, Société civile, Partenaires au développement), pour impulser le développement économique et social.

■ Questionnement - Risques

La fiche montre que les initiatives du gouvernement en matière de gouvernance ont une longue histoire. Le bilan de ces initiatives est globalement négatif. Deux actualités récentes (la question dite des «dépassements budgétaires» en 2009 et les résultats rendus publics des audits sur la passation des marchés dans le service public, tendent à montrer l'impact très faible de la mise en œuvre des projets de bonne gouvernance sur certaines composantes comme le gouvernance économique. Le modèle de financement des programmes (recours presque exclusif aux bailleurs de fonds) est une des causes des contreperformances de la politique de gouvernance. Comme dans d'autres domaines, c'est le modèle de coopération qui est en jeu.

■ Informations complémentaires

Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (DSCRП 2006-2010)
Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG 2002)

■ Références

DSCRП
PNBG

■ Liens avec d'autres fiches

A5.01 ; A6.01

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet A : Participation des ANE et Gouvernance politique, économique et sociale

Axe 6 : Renforcer la transversalité de l'intégration de la Gouvernance dans les stratégies nationales de développement

Fiche n° A6. 03

■ Titre : Sénégal : les enjeux de la migration clandestine vers l'Europe.

■ Sous - titre : Les solutions et politiques alternatives contre la migration clandestine.

■ MOTS CLES : *migration clandestine, solutions alternatives, coopération.*

■ **Résumé** : L'ampleur du phénomène et le statut des acteurs (la jeunesse) fait de la migration des sénégalais un élément majeur pour la compréhension des enjeux de développement du pays. Cette fiche fait le point des solutions alternatives proposées par les différents acteurs (partenaires au développement, gouvernement, communautés de base). Elle revient aussi sur les déterminants et les contours de la migration clandestine.

■ Contexte / Problématique

Traditionnellement pays d'immigration, le Sénégal est devenu progressivement un pays d'émigration au début des années 1980. Et le phénomène de l'émigration touche l'ensemble des régions du pays. Le solde migratoire est au bénéfice des pays étrangers. Concernant la migration internationale vers les pays du Nord, on peut noter l'élargissement du bassin d'émigration de la vallée du fleuve Sénégal vers les régions du centre du pays notamment Diourbel et Louga. L'émigration était jusqu'à la fin des années 1980 essentiellement tournée vers l'espace Schengen. Cet élargissement s'est accompagné d'une diversification des pays d'accueil tout au long des différentes vagues migratoires.

Depuis le début des années 1980, l'Europe du sud, essentiellement l'Italie, constitue le nouveau champ migratoire du Nord pour des artisans et des commerçants. Et au début des années 2000, avec le durcissement dans l'espace Schengen des conditions d'obtention de visas, les flux migratoires sont devenus essentiellement illégaux et ont choisi comme porte d'entrée en Europe l'Espagne pour plusieurs raisons. Les jeunes tentent par tous les moyens de rejoindre l'Europe, quelquefois au détriment de leur vie.

L'ampleur du phénomène et la diversité des acteurs concernés fait de la migration des sénégalais un élément majeur pour la compréhension des enjeux de développement du pays. Il en est de même de la migration des africains. Face à cette situation, il est urgent de mieux connaître le phénomène de la migration notamment clandestine.

Qui sont les migrants et pourquoi partent-ils ? Comment procèdent-ils ? Quels sont les

défis (problèmes socio-économiques, juridiques, sanitaires, politiques et socioculturels) que pose la question de la migration et notamment clandestine au regard du développement du Sénégal ? Quelles alternatives (politiques, économiques, sociales...) pour faire face à ce drame humain que représente la migration clandestine du Sénégal vers l'Europe ?

L'objectif de cette fiche est de présenter les solutions alternatives. Pour mieux mettre en contexte ces solutions, il s'agit de mettre en exergue les raisons qui poussent de plus en plus de jeunes sénégalais à tenter, coûte que coûte, à rejoindre l'Europe, à travers une description du phénomène, une analyse des causes et des conséquences.

■ Le Sénégal face à l'émigration des jeunes

Pourquoi tous les jeunes veulent partir?

Le désir des jeunes sénégalais de migrer vers l'Europe découle de la situation économique désastreuse du Sénégal combinée à ce qu'on appelle «l'imaginaire migratoire». Les premiers facteurs qui poussent les jeunes à partir semblent être le chômage et l'absence de toute perspective professionnelle. Les candidats au départ qui ne remplissent plus les conditions instaurées par les pays de destination, ont recours à la voie de la clandestinité. Puisque les règles de délivrance des visas aux candidats sans qualification sont de plus en plus contraignantes, la seule chance pour les candidats d'entrée dans le pays d'accueil est de suivre une filière illégale.

Des études ont aussi montré que l'immigration clandestine répond à un besoin objectif de main d'œuvre dans les pays d'accueil. Les étrangers en situation irrégulière trouvent assez facilement à s'employer dans toute l'Europe, le travail au noir constituant le véritable facteur d'appel des migrants. L'OIM a établi que l'immigration clandestine se nourrit d'elle-même, un départ appelant de multiples autres.

Deux autres éléments ont joué sur l'essor de la migration clandestine : la présence d'un réseau d'entraide constitué dans le pays d'accueil et l'existence de puissants réseaux de passeurs qui animent le commerce des migrants. La présence de ces réseaux est un élément de contexte qui a contribué à la brusque massification des flux irréguliers vers l'Espagne. Elle est aussi un élément essentiel à prendre en compte dans les solutions alternatives

Comment les jeunes partent-ils ?

Des ONG ont établi les principales caractéristiques des émigrés clandestins sénégalais : la tranche d'âge se situe entre 14 - 15 ans et 45 - 47 ans, leurs activités tournent autour du commerce et de l'agriculture (au sens large, qui inclut la pêche). Mais le gros contingent est composé de jeunes chômeurs ruraux et urbains.

La famille et les communautés jouent un rôle actif dans l'organisation des départs des jeunes. Le rôle de la famille, de la mère de famille en particulier, se situe essentiellement au niveau de la motivation et du financement du voyage.

Le chiffre d'affaire des activités liées à l'organisation de la migration clandestine est une activité hautement rentable. Un simple calcul établit que le chiffre d'affaire du trafic de 10 000 migrants clandestins du Sénégal vers les Iles Canaries peut approcher 4 milliards de

francs CFA soit 8 millions de dollars. Pour cette raison, on comprend mieux l'implication et le développement rapide de réseaux de passeurs. Il est largement établi que le trafic des migrants clandestins s'est développé et continue toujours à prospérer grâce à un vaste réseau de corruption. La complicité de certaines autorités administratives est la condition nécessaire au développement de ce type de trafic d'êtres humains.

L'émigration clandestine des Sénégalais vers l'Espagne, porte d'entrée pour l'Europe, a généralement emprunté deux itinéraires, d'une part l'itinéraire mixte terrestre - maritime et l'itinéraire maritime.

Migrations et droits humains

Les migrants ont souvent été privés de leurs droits et soumis à des mesures et actions discriminatoires et racistes, dont notamment l'exploitation, les expulsions de masse, les persécutions et autres exactions. Les violations des droits des migrants sont monnaie courante tant dans les pays de transit que de destination. Les migrants africains, en particulier les migrants clandestins africains constituent le groupe de migrants le plus exposés à la privation de leurs droits. La gestion par l'Espagne, pays d'accueil et par le Maroc et la Mauritanie, pays de transit des migrants clandestins africains offre des exemples types de violation des droits des migrants et de violation des droits humains tout court.

De manière générale, durant tout le processus de la migration (voyages terrestres et maritimes, détention dans les camps au Maroc, en Algérie ou en Mauritanie et expulsion vers les pays d'origine) les droits humains du migrant ne sont pas toujours respectés. En plus, des milliers de jeunes ont péri ou disparu dans leur tentative d'émigrer clandestinement des côtes africaines vers l'archipel canarien.

Impact économique et social de la migration

Beaucoup d'études ont établi que les émigrés (légaux ou illégaux) gagnent de l'argent. La diaspora subsaharienne adresse une fraction considérable de ses gains aux familles restées dans le pays d'origine. Un récent rapport du Fonds monétaire international (FMI) a estimé que les transferts de fonds réalisés par les émigrés au bénéfice de leurs familles représentent près de 15 pour cent du Produit intérieur brut du Sénégal.

Si la migration, de manière générale, peut avoir un impact positif pour la société globale, la vague de la migration clandestine a tout aussi eu un impact négatif très fort dans certaines localités et dans certains secteurs économiques. On a pu constater deux phénomènes : le dépeuplement de certaines localités de ses jeunes bras actifs et l'abandon progressif de certains secteurs d'activité comme le secteur informel, la pêche et l'agriculture par ses bras valides.

La migration clandestine a une autre face cachée, une face hideuse. Beaucoup de familles souffrent de la disparition d'un ou de plusieurs des leurs dans le désert du Sahara ou dans l'océan atlantique, dans des conditions dramatiques.

■ Les solutions et politiques alternatives

La nécessité de solutions alternatives

Pour lutter de manière efficace contre l'émigration clandestine, deux types de solutions sont proposées par les Etats et les communautés : des solutions basées sur une approche sécuritaire et répressive et d'autres fondées sur une approche de développement. En effet, il est généralement admis aujourd'hui que la surveillance et les patrouilles côtières sont à même de réduire le nombre de départs illégaux. Mais selon la plupart des experts européens et africains, ces mesures de sécurité à court terme seront vaines si les problèmes de développement (lutte contre le chômage et la pauvreté, la gestion des conflits) pour une grande part à l'origine des vagues d'émigration clandestine ne sont pas abordés à fond.

Des solutions alternatives sont proposées dans le cadre de la coopération étatique bilatérale, de la coopération multilatérale, de la politique du gouvernement du Sénégal et enfin dans le cadre d'initiatives des communautés de base.

La coopération bilatérale et la lutte contre la migration clandestine

Les premières réponses apportées par les autorités espagnoles et marocaines sont sécuritaires : il s'agit de multiplier les mesures de reconduction des clandestins à la frontière, construire des barrières supplémentaires autour des villes de Sebta et Mellila, renforcer les dispositifs de surveillance aux frontières afin de contenir les flux migratoires

Au même moment, en France, le gouvernement avance le concept de « immigration choisie ». Ce concept lui permet d'une part, de mieux contrôler les procédures d'accès au territoire grâce au mariage et au regroupement familial et d'autre part, d'assurer l'intégration des immigrés. Le projet de loi sur l' « immigration choisie », sera adopté en France en mai 2006. Il sera à la base d'accords bilatéraux entre la France et certains pays de départ de la migration comme le Sénégal et le Mali.

La position du gouvernement espagnol tente de combiner la gestion des flux migratoires et la gestion du développement par l'allocation d'importantes ressources au Sénégal pour soutenir de grands projets et programmes agricoles et de formation professionnelle qui peuvent faciliter le maintien des jeunes dans les zones rurales. L'accord intervenu entre l'Espagne et le Sénégal prévoit aussi la délivrance par les autorités espagnoles de milliers de visas à de jeunes sénégalais, pour émigrer légalement en Espagne pour travailler dans différents secteurs. L'accord renforce aussi la surveillance des côtes avec la présence du Frontex (Agence européenne de surveillance des frontières extérieures) sur les côtes sénégalaises. Enfin, il était prévu le rapatriement massif de migrants clandestins arrivés aux Iles Canaries vers le Sénégal.

En septembre 2006, le Sénégal et la France ont conclu un accord sur la « migration concertée », accord qui prévoit un volet sur le co-développement. Par ce volet, il est prévu des allègements fiscaux sur l'épargne des migrants sénégalais à des fins d'investissements productifs au Sénégal et un rapprochement des secteurs bancaires des deux pays en vue du financement des projets destinés à créer des emplois au Sénégal, et enfin, une aide à la réinstallation.

La coopération multilatérale et la lutte contre la migration

Il existe différentes initiatives de lutte contre la migration clandestine et qui s'inscrivent dans une perspective de coopération multilatérale.

Préoccupées par l'afflux de clandestins en provenance du sud du Sahara, l'Union Européenne et l'Union Africaine se sont réunies les 22 et 23 novembre 2005 en Libye, une des principales plaques tournantes de l'immigration africaine vers l'Europe. Ensemble, Européens et Africains ont affiché leur volonté de coopérer pour «une gestion plus efficace des migrations». La déclaration finale couvre tous les aspects des questions migratoires sans pour autant proposer des mesures concrètes pour endiguer l'immigration clandestine. La Libye n'a pas cédé aux pressions et refuse aux Européens le contrôle de ses eaux territoriales.

La migration est au menu de la huitième session ordinaire du Conseil Exécutif de l'Union Africaine tenue à Khartoum du 16 au 21 janvier 2006. Au cours de cette session, les Ministres africains tout en reconnaissant l'ampleur de la migration et son impact sur le développement et les problèmes connexes d'une part, et l'importance et la nécessité impérieuse d'engager le plus rapidement possible un dialogue politique global et général avec les pays européens afin de parvenir à des solutions appropriées dans le contexte du partenariat pour le développement, ont décidé de lancer un certain nombre d'initiatives conjointes, dont un dialogue global sur la migration, y compris au niveau ministériel.

En mars 2006, l'Union Européenne élabore un Programme de lutte contre la migration clandestine (2006 - 2008) dans le cadre de l'initiative européenne «Routes Migratoires» en collaboration avec l'Espagne, le Maroc, la Mauritanie, le Cap Vert, le Sénégal, l'Italie, l'Allemagne, le Portugal, la France, la Belgique. Près de deux millions d'euro sont mobilisés pour la mise en œuvre initiale de ce programme qui donne la priorité aux mesures sécuritaires comme : le renforcement des patrouilles mixtes de contrôle des côtes espagnoles et marocaines, l'échange d'officiers de liaison, le lancement de patrouilles mixtes avec les gardes côtes mauritaniennes.

En juin 2006, s'est tenue à Dakar une réunion euro-africaine sur la migration clandestine. Son objectif était d'adopter un plan international anti-émigration clandestine. Le plan devait combiner des mesures de prévention plus sévères et des mesures d'aide destinées à convaincre les jeunes de rester dans leur pays. Il prévoit des mesures de rapatriement des clandestins et la promotion de projets pour fixer les éventuels candidats à l'émigration. Il envisage une grande campagne de sensibilisation et d'information pour les migrants potentiels sur les risques de l'émigration clandestine. Enfin, le plan prévoit l'équipement des pays africains de bases de données numérisées et de systèmes d'alerte précoce inspirée des modèles européens, sur les activités des organisations criminelles de passeurs.

Les 10 et 11 juillet 2006, s'est tenue à Rabat la Conférence ministérielle sur la migration et le développement. En vertu de La Déclaration de Rabat adoptée par la Conférence, les 57 pays prenant part à cette rencontre internationale se sont engagés, disent-ils, «à créer et à développer un partenariat étroit» entre eux «pour travailler de façon conjointe suivant une approche globale, équilibrée, pragmatique et opérationnelle, dans le respect des droits fondamentaux et de la dignité des migrants et des réfugiés, sur le phénomène des routes migratoires qui touche nos peuples».

Le gouvernement du Sénégal et la lutte contre la migration

Fort de l'appui de ses partenaires, le gouvernement du Sénégal, pour lutter contre la migration clandestine a joué sur le registre de la répression et sur celui du développement. Sur le premier registre, le gouvernement a pris une série de mesures visant à : arraisonner toutes les pirogues qui tentent de rallier les Iles espagnoles des Canaries, la voie généralement empruntée par les candidats à l'émigration vers l'Europe, surveiller étroitement tous les sites reconnus comme des points d'embarquement comme Saint-Louis, Cayar, Cambérène, Yoff, Gorée, Thiaroye, Mbour, Saly, Joal et Cap Skiring. Donc, c'est tout le littoral sénégalais qui est utilisé pour embarquer des candidats à l'émigration et, enfin, lutter activement contre les passeurs et convoyeurs.

Sur le registre du développement, le gouvernement a initié le Plan Retour Vers l'Agriculture (REVA). L'idée de base est que pour arrêter les flux migratoires, il faut faire de l'agriculture le moteur d'une croissance accélérée de l'économie sénégalaise. Pour le gouvernement sénégalais, le Plan REVA «consiste à créer une dynamique nationale de retour massif, durable et soutenu des populations, toutes catégories confondues, vers la terre, afin de faire des métiers de l'agriculture le moteur de développement du pays».

Les communautés de base et la lutte contre la migration

Dans la localité de Saint-Louis, l'Association de la Croix Rouge Sénégalaise a initié une forme d'intervention assez originale pour lutter contre la migration clandestine. Prenant conscience de son incapacité à maîtriser les facteurs multidimensionnels qui poussent les jeunes à partir, elle décide de s'investir dans la sensibilisation pour minimiser les risques du voyage en mer en assurant une meilleure sécurité des jeunes lors du voyage.

L'initiative communautaire la plus connue et la plus médiatisée est celle du Collectif des femmes pour la lutte contre l'immigration clandestine de Thiaroye, quartier de pêcheurs situé dans la banlieue de Dakar. Le combat de cette association féminine est d'empêcher les jeunes candidats à l'émigration de risquer leur vie pour rallier l'Europe. Son action s'inscrit dans une démarche de changement. L'idée de base est de rompre avec l'attitude qui consiste à encourager le départ des jeunes, parfois même en aidant au financement. Par une campagne de sensibilisation intensive sur la plage, les lieux publics, les sièges d'associations, l'association tente de convaincre les jeunes à rester en s'investissant dans des activités génératrices de revenus. Aujourd'hui, place à la sensibilisation. L'association est convaincue de l'efficacité de son action car, de manière générale, les jeunes sont plus proches de leur mère que de leur père accusé d'être des polygames, donc, peu préoccupés par l'avenir des enfants.

■ Questionnement - Risques

Il est vrai que le phénomène de la migration clandestine, à cause de son ampleur, inquiète le gouvernement qui est obligé d'apporter des réponses. Mais on se rend vite compte des limites objectives de ses réponses.

Le contrôle des côtes sénégalaises pour éviter les départs de clandestins par pirogues vers l'Espagne n'a pas empêché la poursuite des flux. Les passeurs arrivent toujours à contourner le dispositif de sécurité avec l'aide notamment d'autorités administratives corrompues.

«Le Plan REVA ne nous fait pas rêver» disait un jeune migrant clandestin rapatrié qui exprimait dans une formule ramassé le rejet de ce plan par les jeunes. L'agriculture n'a jamais attiré les jeunes, elle n'a jamais été valorisée. Les jeunes qui veulent partir vers l'Europe rêvent de s'enrichir vite, donc le plan REVA n'est pas pour eux une alternative à l'émigration. Beaucoup de jeunes affirment être nés et avoir grandi dans les villes, donc ayant des rapports très distants avec le milieu rural.

Enfin, concernant les initiatives communautaires, les limites sont aussi reconnues par les responsables. Les responsables du Collectif des femmes contre la migration clandestine ont affirmé elles-mêmes que, pour fonctionner, leur projet a besoin de financement. Or ni l'Etat, ni les organisations bancaires et de micro crédits ne s'intéressent, pour le moment à leur projet.

■ Informations complémentaires

Migrations et société, janvier - février 2002, «Tendances des migrations internationales»
Le Monde diplomatique, Manière de voir, «Histoires d'immigration», mars - avril 2002.

■ Références

Tandonnet M., Migrations. La nouvelle vague. Paris, L'Harmattan, 2003.

Ndiaye Alfred Inis: Étude des migrations clandestines en Afrique de l'Ouest : Cas du SENEGAL (OSIWA), 2008

Ndiaye Alfred Inis : «L'émigration clandestine sénégalaise» in Revue Asylon, mars 2008, n°3, Migrations et Sénégal (co-rédigé avec C. O. Ba).

Bernard Founou-Tchigoua et Alfred Inis NDiaye (dir.) : Mondialisation et précarisation. Migrations de travail et insécurités humaines. Afrique occidentales, Paris, Harmattan, 2009

■ Liens avec d'autres fiches

A5.01 ; A5.02 ; E.09

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet B

Promotion des droits humains



Volet B : Promotion des droits humains

Fiche n° B1. 01

■ Titre : Qu'est ce que les Droits humains ?

■ Sous - titre : Un concept universel et évolutif

■ *MOTS CLES* : Droits - Homme - Humain - Etats - Universels - Inaliénables - ONU - Vulnérables - Promotion - Protection.

■ **Résumé** : Les droits de l'Homme, autrement appelés droits humains ou droits de la personne sont des attributs universels, inhérents à toute personne. Ces droits sont intimement liés, interdépendants et séculiers. La législation aussi bien nationale qu'internationale sur les droits de l'Homme énonce que les Etats sont tenus d'agir d'une certaine manière ou de renoncer à certains actes afin de promouvoir et de protéger les droits et libertés de certains groupes vulnérables. Disposer d'instruments qui fondent les droits humains est une chose, leur mise en oeuvre effective en est une autre.

■ Contexte / Problématique

La seconde guerre mondiale a mis en jeu les principes fondamentaux qui semblaient devoir conditionner les règles de vie des sociétés humaines évoluées. On a assisté à un total mépris de la part des Etats totalitaires de la vie humaine, de la dignité humaine, des droits de l'homme. La Charte des Nations unies adoptée le 25 juin 1945 avait affirmé la nécessité de fonder la paix du monde sur la résolution des problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel et humanitaire et sur le développement du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion. Les droits humains sont inscrits dans la Déclaration universelle de 1948, de la toute nouvelle Organisation des Nations unies (ONU). Si, les droits de l'homme sont universels, les moyens de promotion et de protection doivent intégrer la volonté politique et l'engagement des Gouvernements à les garantir.

■ Essai de définition / Clarification du concept / Défis stratégiques

Les droits de l'Homme sont un concept selon lequel tout être humain possède des droits universels car fondés sur la raison et non sur les particularismes culturels. Ils sont inaliénables (personne ne peut les perdre, temporairement ou définitivement, volontairement ou non), quel que soit le droit positif en vigueur ou les autres facteurs locaux tels que l'ethnie, la nationalité ou la religion. Ils définissent les relations entre les individus et les Etats. Ils sont universels, séculiers, inhérents à toute personne. Les Droits de l'Homme établissent à la fois ce que les Etats peuvent faire contre les individus, ce qu'ils ne peuvent plus faire à leur égard et ce qu'ils doivent faire en leur faveur. C'est ainsi qu'au Sénégal, la loi n° 2001 -

03 du 22 janvier 2001 portant Constitution affirme son adhésion à la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 et aux instruments internationaux adoptés par l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation de l'Unité africaine, notamment la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 décembre 1948, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes du 18 décembre 1979, la Convention relative aux Droits de l'Enfant du 20 novembre 1989 et la Charte africaine des Droits de l'Homme et des Peuples du 27 juin 1981. La mondialisation a entraîné l'élargissement du domaine des Droits de l'homme, et le développement des instruments de surveillance des nombreuses conventions, et des mécanismes de sanction. Cependant, la définition même de la notion de Droits de l'homme est incertaine. D'ailleurs les «Droits de l'homme» sont plus couramment désignés sur le plan international par la formulation anglaise «Human rights», traduite en français par «Droits humains» ; et l'emploi de cette dernière expression se répand dans la littérature française. L'utilisation toujours plus importante de l'expression «droits humain » fait poser la question de savoir si cela ne traduit pas le passage d'une conception à une autre ? Ou alors la différence entre les deux expressions «Droits de l'homme» et «droits humains» ne serait-elle alors qu'une simple question de sémantique ? La littérature canadienne quant à elle emploie l'expression «Droits de la personne». Si les réponses apportées à ces questionnements sont ambiguës, on peut affirmer que c'est un concept en extension.

On distingue ainsi quatre générations de droits. Chaque génération est décalée dans le temps par rapport aux autres, et fait souvent l'objet de critiques.

La première génération est celle des droits de l'homme civils et politiques. Elles regroupent le Droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et à disposer librement de leurs richesses et de leurs ressources naturelles, le Droit à la vie, l'interdiction de la torture et des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, l'interdiction de l'esclavage et des travaux forcés, le Droit à la liberté et à la sécurité, l'interdiction de la détention arbitraire, l'égalité devant les tribunaux et les cours de justice, le Droit à la liberté de pensée, de conscience et de religion, le Droit de réunion pacifique, le Droit de voter et d'être élu au suffrage universel et égal, les Droits culturels des minorités.

La deuxième génération est celle des droits économiques, sociaux et culturels. On peut en dresser une liste non exhaustive :

Droit au travail, Droit à la couverture sociale, Droit à l'éducation, Droit de grève, Droit de se syndiquer.

La troisième génération est celle des droits de solidarité qui tiendraient à une solidarité nationale, et qui ont émergé dans les doctrines des années 1980. Bien que les doctrines se divisent encore sur le contenu, les droits de l'Homme de la troisième génération s'articulent tous autour du principe fondamental de l'égalité ou de non discrimination.

On peut citer ainsi : le droit de l'environnement, la bioéthique, le droit au développement, le droit à la paix...

La quatrième génération est celle des droits globaux (Emmanuel Kobla Quashigah du Centre de Recherche pour le Développement International). Néanmoins, le contenu de ces droits n'est pas clair.

Les théories reprennent certains droits de la troisième génération pour les mettre dans la quatrième (droit de l'environnement, bioéthique, etc.), la différence étant, pour eux, que les droits des trois premières générations s'attacheraient à l'homme vivant en société (avec un

glissement de la liberté vers l'égalité matérielle), tandis que les droits de la quatrième seraient des droits rattachés à l'être humain en tant qu'espèce.

Le défi majeur des droits humains demeure l'application universelle des principes retenus. Pour cela, il faut :

- que les droits humains soient une réalité ;
- investir dans la protection de la dignité humaine ;
- que les droits humains soient l'affaire de tous et que la communauté internationale se donne les moyens politiques et sociaux d'appliquer les faire appliquer.

■ Orientations stratégiques

Pour relever le défi des droits humains, le Conseil des droits de l'Homme a mis en place un nouveau mécanisme d'examen périodique universel qui permettra d'évaluer les situations de droits de l'homme dans chacun des 192 Etats membres de l'ONU. D'autres dispositifs incluent un nouveau Comité consultatif qui sert de «groupe de réflexion» au Conseil, lui fournissant expertise et conseil sur des questions thématiques des droits de l'homme, ainsi que le mécanisme révisé de procédé de plaintes, qui permet à des individus et à des organismes de porter à la connaissance du Conseil des plaintes de violations de droits de l'homme. Le renforcement des droits des groupes vulnérables, l'éducation aux droits de l'homme sont aussi des orientations stratégiques majeures. Il en est de même pour l'adoption d'une norme universelle de justice en même temps que des mesures et des structures universelles.

Message n° 1 : Le respect des droits humains nécessite des préalables

Le droit de vivre dans la dignité qui est le principe directeur fondamental en matière de respect des droits humains ne peut exister que si tous les hommes disposent, dans des conditions suffisantes et équitables, de tous les moyens de survie essentiels : travail, nourriture, logement, soins de santé, éducation etc. La pauvreté qui touche au moins un cinquième de la population mondiale, la violence et la discrimination sous toutes leurs formes portent atteinte aux droits humains.

Message n° 2 : L'effectivité du respect des droits est entre les mains des États

Aucun acteur isolé ne peut mener seul ce combat. L'enjeu se situe au niveau d'un plaidoyer fort des ANE qui doit être axé sur les priorités suivantes :

- défense et promotion des droits humains élémentaires: elle intervient en particulier contre la torture et pour l'abolition de la peine de mort. Elle entend en outre prêter une attention particulière aux droits économiques, sociaux et culturels dont l'importance ne cesse de croître ;
- protection de groupes particulièrement vulnérables: minorités, enfants, femmes, personnes âgées, défenseurs des droits de l'homme (groupes et individus qui s'engagent tout spécialement en faveur des droits humains), réfugiés et prisonniers ;
- les droits humains doivent être systématiquement pris en considération dans toutes les activités de politique extérieure. En outre, la mondialisation doit être mise à profit pour renforcer la protection des droits humains.

Message n° 3 : Le renforcement des capacités

Le renforcement des capacités qui est le processus par lequel les particuliers, les organisations et la société acquièrent, développent et maintiennent les aptitudes dont ils ont besoin

pour réaliser leurs propres objectifs de développement est la solution incontournable pour tendre vers le respect des Droits humains et surtout ceux des groupes vulnérables.

Questionnement - Risques

La situation des droits humains est loin d'être univoque. Il faut donner effet aux droits humains, car il existe un énorme fossé séparant théorie et pratique. Les obstacles au développement sont dus notamment au déni des droits civils, politiques, économiques, sociaux et culturels. Le respect des droits humains est propice aux affaires donc au développement, il ya donc lieu de les promouvoir. La concrétisation des droits humains dans le monde se heurte toujours à de grandes difficultés. Le respect des droits humains dépend de la bonne volonté des différents Etats. La communauté internationale tente, toujours par de nouveaux instruments juridiques, d'imposer le respect des droits de l'homme.

Informations complémentaires

Loi n° 2001 - 03 du 22 janvier 2001 portant Constitution de la République du Sénégal

Références

GANDINI Jean Jacques, Les Droits de l'Homme, Allemagne, EJL, 1998, 157 p. LAQUEUR Walter et RUBIN Barry : Anthologie des Droits de l'Homme, Manille, Nouveaux Horizons, 1998, 594 p. MORANGE Jean : La Déclaration des Droits de l'Homme et du citoyen, 2ème édition, Paris, Presses Universitaires de France, Que sais - je ? 1988, 127 p.

Liens avec d'autres fiches

B1.02 ; B1.03 ; B1.04 ; B1.05 ; B1.06 ; B1.07

Site : <http://www.pplateforme-ane.sn/>

Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Fiche n° B1. 02

■ **Titre : Quelle stratégie pour la réduction des inégalités sociales ?**

■ **Sous - titre : L'approche fondée sur les droits humains, un créneau pertinent**

■ **MOTS CLES : Droits - Humains - Vulnérables - Violation - Discrimination - Pauvreté - Femmes - Enfants - Handicapés - Défavorisés.**

■ **Résumé** : La violation des droits humains est cause d'inégalités sociales. Il n'y aura ni paix ni développement sur cette planète tant que ceux-ci seront violés en quelque partie du monde que ce soit. La communauté internationale incite les Etats à mettre en place des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion des membres des groupes vulnérables pour réduire les inégalités sociales. La réduction des inégalités permet le développement qui est un droit consacré par les textes internationaux qui ont fait l'objet de ratification par le Sénégal. Le développement, rappelons-le, est un processus global, économique, social, culturel et politique, qui vise à améliorer sans cesse le bien-être de l'ensemble de la population et de tous les individus, sur la base de leur participation active, libre et significative au développement et au partage équitable des bienfaits qui en découlent. Le développement est un droit inaliénable de l'homme en vertu duquel toute personne humaine et tous les peuples ont le droit de participer et de contribuer à un développement économique, social, culturel et politique dans lequel tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales puissent être pleinement réalisés, et de bénéficier de ce développement. Les acteurs non étatiques notamment la société civile sénégalaise ont un rôle extrêmement important à y jouer.

■ **Problématique / Défis**

La dernière décennie est marquée par un accroissement sans précédent des inégalités et un développement spectaculaire de l'écart entre pays dits développés et pays du tiers monde d'une part, et, au sein même des pays d'autre part. Le Sénégal, comme la plupart des pays d'Afrique subsaharienne, est un pays où les inégalités sociales constituent un défi pour le respect des droits humains, surtout ceux des groupes dits vulnérables.

Plusieurs exemples peuvent être évoqués. Le taux de mortalité élevé des enfants de moins de 5 ans est à 121 pour 1000 alors que le taux de mortalité maternelle stagne à 401 décès pour 100.000 naissances vivantes.

La mendicité infantile aussi est un problème complexe basé sur une diversité de causes qui interagissent les unes avec les autres.

Au Sénégal, la persistance de la stigmatisation et de la discrimination à l'endroit des Personnes vivant avec le VIH est un frein à leur épanouissement. En réaction à cette situation, ces dernières sont souvent amenées à adopter des attitudes les poussant au refus de se

dévoiler et au repli sur soi-même, ce qui peut avoir des effets négatifs sur la lutte contre la pandémie.

Il existe cependant d'importantes initiatives du gouvernement sénégalais en cours pour réduire les inégalités sociales.

Parmi celles - ci, on peut citer en priorité, la lutte contre la pauvreté qui figure également au premier plan des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), une plus grande attention accordée aux groupes vulnérables que sont les enfants, les femmes, les PVVIH et les handicapés.

La réduction des inégalités devra irrémédiablement passer par l'approche fondée sur les droits de l'Homme qui privilégie l'analyse et la modification du cadre légal pour supprimer toute discrimination.

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

En dépit des efforts consentis, les inégalités sont encore présentes dans notre pays et notamment dans le monde rural. La création de richesse est le nœud gordien de la stratégie de réduction des inégalités. Il est donc important de veiller à ce qu'elle ne creuse pas davantage le fossé entre les riches et les pauvres.

Pour aplanir les inégalités, il faut mettre en place une politique économique de leur réduction en misant sur une participation crédible et efficace des acteurs non étatiques à la vie publique et en initiant des activités socio-économiques, particulièrement celles qui renforcent la position des femmes et des jeunes. Celles - ci sont crédibilisées et valorisées dans les stratégies de lutte contre la pauvreté et de promotion des droits humains.

Ceci devra reposer sur les piliers suivants :

- la promotion des opportunités de création de richesses ;
- le renforcement des capacités des populations pauvres pour promouvoir l'égalité des chances dans la concrétisation de ces opportunités ;
- la protection des groupes vulnérables ;
- la démarche participative pour instaurer des synergies entre les différents acteurs impliqués dans le processus de réduction des inégalités.

■ Axe/Etape n° 1 : Agir en amont

Il faut le faire via le système scolaire, et donner véritablement des chances à chacun. Il faudrait mettre le paquet dès l'école maternelle et se concentrer sur les savoirs de base. Le manque d'éducation est la cause de la montée du chômage qui fragilise les moins qualifiés et rouvre le débat sur les inégalités.

Pour ceux qui ont dépassé l'âge scolaire, l'initiation à certains types de formations permet également de réduire les inégalités. Une fois les cibles identifiées et les curricula établis, il va de soi que ces formations visent à contribuer à l'émergence d'une citoyenneté active. Les cibles sont sensibilisées et formées aux questions liées à leur promotion sociale, politique, économique et à leurs droits fondamentaux.

Il faut aussi miser sur la pérennisation de l'action par le renforcement des capacités. Ceci permettra aux cibles choisies à partir des attitudes et des compétences acquises de pouvoir fonctionner, non seulement comme des relais aptes à démultiplier les formations reçues, mais également comme acteurs capables d'assumer des fonctions de tout ordre : économiques, sociales, électives etc.

■ Axe / Etape n° 2 : Adopter une vision politique globale, intégrée et concertée de protection sociale

Cela permettra d'augmenter l'accès aux instruments de gestion des risques et aux systèmes de protection sociale pour tous et notamment les groupes les plus vulnérables mais aussi chez les catégories sociales à risques. Néanmoins, beaucoup reste à faire pour traduire ces engagements politiques en programmes opérationnels et efficaces.

Les ANE disséminés un peu partout dans le pays peuvent pallier suivant leur capacité d'intervention à ces manquements. Un plaidoyer fort des ANE est nécessaire pour faire adopter des mesures législatives et d'autres mesures appropriées, assorties, y compris des sanctions en cas de besoin et amener les autorités à instaurer une protection juridictionnelle accrue des droits des personnes vulnérables.

Il faut lutter contre l'analphabétisme, le chômage, l'enclavement, la pauvreté, et favoriser l'accès aux services sociaux de bases. Les inégalités ont aussi une forte composante territoriale. Les zones rurales, les banlieues sont particulièrement touchées par la pauvreté. Afin de lutter pour la durabilité de l'action, il faut éradiquer les facteurs structurels qui engendrent et perpétuent les inégalités.

■ Axe / Etape n° 3 : Lutter contre les discriminations et veiller au respect des engagements

Les discriminations sont à l'origine de nombreuses inégalités. Les inégalités s'expliquent principalement par les inégalités de revenus.

Il faut donc garantir une égalité de traitement à tous dans de nombreux aspects de la vie quotidienne, sur le lieu de travail, mais aussi dans différents secteurs tels que l'éducation, la santé ou l'accès aux biens et aux services.

L'Etat poursuit ses efforts de promotion de l'égalité et l'équité selon le genre, dans la ligne des principes affirmés dans la nouvelle constitution adoptée en janvier 2001 qui renvoie spécifiquement à la Convention Internationale sur l'Elimination de toutes les formes de Discriminations à l'Égard des Femmes (CEDEF) et reconnaît de manière explicite l'égalité de droit des hommes et des femmes.

La formation est l'un des meilleurs outils permettant de réellement changer les choses dans le domaine de la lutte contre la discrimination.

Par ailleurs, le Sénégal doit veiller à ce que les engagements juridiques pris au niveau international soient incorporés dans le droit positif national et mis en œuvre.

■ Questionnement - Risques

Les disparités régionales qui font que tous les investissements sont concentrés à Dakar et les inégalités dans les échanges internationaux ou encore la non participation des citoyens sur la prise des décisions sur le mode d'allocation des ressources sont autant de priorités que les autorités devraient prendre en compte dans la lutte contre les inégalités. Il subsiste de graves défis dans l'application de la loi, notamment dans le cas des dispositifs légaux qui vont à l'encontre d'attitudes culturelles traditionnelles.

Beaucoup d'obstacles d'ordre physique, sanitaire, juridique continuent d'exister pour les handicapés. Il y a l'accès à l'éducation, à la formation, à l'emploi mais il y a aussi l'accès de la terre.

La mise en œuvre des programmes demeure aussi toujours très dépendantes des bailleurs de fonds et des ONG.

■ Informations complémentaires

Décret n° 2008-1045 du 15 septembre 2008 portant création d'une Direction nationale de l'Équité et de l'Égalité de Genre.

EDS V

Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes

La Stratégie Nationale de Protection Sociale 2005 - 2015 (SNPS).

■ Références

DSRP I et DSRP II

Déclaration sur le droit au développement Adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 41/128 du 4 décembre 1986

■ Liens avec d'autres fiches

B1.01 ; B1.03 ; B1.04 ; B1.05 ; B1.06 ; B1.07

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet B : Promotion des droits humains

Fiche n° B1.03

■ Titre : Pourquoi les Droits des Femmes ?

■ Sous - titre : Quelles stratégies pour les ANE pour le respect des Droits des Femmes ?

■ MOTS CLES : *Droits - Humains - Vulnérables - Violation - Discrimination - Pauvreté - Femmes - Enfants - Défavorisés.*

■ **Résumé** : C'est en 1945 que l'égalité des femmes et des hommes a été admise en tant que principe fondamental de la personne à travers l'adoption générale de la charte des Nations Unies. En 1979, la communauté internationale décidait de remettre en question et d'éliminer la discrimination sexuelle qui s'exerçait contre les femmes en adoptant la CEDEF (Convention pour l'Élimination de toutes formes de Discrimination à l'Égard des Femmes) ou CEDAW. L'égalité entre les femmes et les hommes est un droit fondamental et une condition nécessaire pour la réalisation des objectifs de croissance, d'emploi et de cohésion sociale.

La communauté internationale, a pris lentement conscience de la condition de la femme dans le monde et a instauré des mesures, parfois volontaires, souvent sous la pression des ONG et sans conviction, qui ont permis, cependant, de dresser la liste des causes et des effets qui ont conduit directement à une discrimination dont les femmes sont les victimes depuis des millénaires. La convention des droits de l'enfant, adoptée en 1989, a permis de recommander des lois déterminantes concernant les Mutilations Génitales Féminines (MGF) chez les fillettes (en 1997) et les mariages précoces (notamment au Koweït, en 1998). Le 10 décembre 1999, journée des Droits de l'Homme, un protocole facultatif se rapportant à la CEDEF, a été proposé à la signature, à la ratification et à l'adhésion. Ce protocole facultatif est d'une grande importance pour les femmes : il permettra à celles qui auront été victimes de discrimination sexuelle de déposer une plainte directement auprès du comité de la CEDEF. Des liens évidents ont été reconnus entre la pauvreté et la discrimination à l'égard des femmes, notamment lorsqu'elle réduit l'accès à ces soins.

Un «état des lieux» a été fait nécessaire dans le but de placer chacun devant ses responsabilités : pays, gouvernements, individus, ONG etc. au regard de leurs spécificités et de leurs traditions et pour amorcer un réel changement.

■ Problématique / Défis

A l'heure actuelle, beaucoup de pays ont adopté des mesures pour protéger la sécurité individuelle des femmes ainsi que leurs droits familiaux et sociaux.

C'est l'afflux de statistiques, la mise à jour de ce fléau, caché et ignoré, démontrant le niveau alarmant de discrimination dont les femmes et les fillettes étaient victimes, qui a poussé les différents comités de protection et de valorisation de la condition des femmes dans le

monde à établir des recommandations spécifiques afin d'attirer l'attention sur les facteurs qui accentuent l'inégalité.

La multiplication de ces actions a conduit certains pays à réviser leur constitution. Ainsi, plus des deux tiers des pays du monde, dont presque tous les pays d'Amérique Latine, ont modifié leur législation de manière à améliorer l'accès des femmes aux ressources, à favoriser leur accès à l'éducation, aux services sanitaires et à accroître leur rôle dans la cellule familiale. Cependant, le décalage est effarant entre la réalité et les textes.

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

Les différentes ONG impliquées dans les Droits de l'Homme et en particulier ceux des femmes ont largement contribué, par leurs actions sur le terrain, à faire évoluer les esprits et rééquilibrer les priorités au niveau des programmes des gouvernements. Leur participation à éveiller les consciences concernant la violence, sous toutes ses formes, exercée à l'égard des femmes a été, et continue d'être, la plus significative. Les priorités à prendre en compte pour le respect et la promotion des droits des femmes s'articulent autour des points suivants :

■ Axe / Etape n° 1 : Renforcement des capacités

Le renforcement des capacités des femmes, constitue au niveau international, national et local une préoccupation majeure.

Ceci est un préalable pour l'autonomie des femmes. Les observateurs ont également remarqué que plus les filles sont scolarisées, plus elles peuvent prendre connaissance de leurs droits et plus elles peuvent les faire valoir. De même, plus les femmes participent à la vie publique, plus leur sort s'améliore et celui de la société dans laquelle elles vivent également, aussi bien en matière de santé publique que de régulation de la croissance démographique ou, encore, de renforcement de la croissance économique.

Aujourd'hui, toutes les initiatives en faveur du développement, qu'il s'agisse des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD), du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) et les Approches Sectorielles, mettent l'accent sur l'intégration effective de la femme dans le processus de démocratisation.

■ Axe / Etape n° 2 : Plaidoyer pour le respect des engagements

Malgré de nouvelles lois qui ont pour objectif de les propulser sur le devant de la scène sociale, économique et politique, les chiffres qui reflètent la réalité de leur vie recèlent un caractère inquiétant. Une évaluation des progrès réalisés financée par le Fonds de développement des Nations-Unies pour la femme (UNIFEM) donne à réfléchir.

En 2000, six pays seulement réunissent les caractéristiques suivantes : égalité à peu près complète entre les sexes dans la scolarisation secondaire, occupation par les femmes de 30% au moins des sièges de parlement ou législature, exercice par les femmes de près de 50% des emplois rétribués dans les activités autres qu'agricoles. La situation n'a guère évolué une décennie après.

■ Axe / Etape n° 3 : La relecture des fondements culturels de nos sociétés

Quelles que soient les lois adoptées, l'évolution des droits des femmes est entièrement dépendante du comportement privé et surtout de celui des hommes, en fonction du niveau qu'atteint la culture patriarcale dans leur pays. Les Etats doivent prendre toutes les mesures appropriées pour: modifier les schémas et modèles de comportement socioculturel de l'homme et de la femme en vue de parvenir à l'élimination des préjugés et des pratiques coutumières, ou de tout autre type, qui sont fondés sur l'idée de l'infériorité ou de la supériorité de l'un ou l'autre sexe ou d'un rôle stéréotypé des hommes et des femmes.

■ Questionnement - Risques

La remise en cause perpétuelle des droits des femmes basée sur des facteurs culturels est la principale cause des inégalités et de la discrimination qui ont une répercussion importante sur la vie sociale et économique des foyers. Ceci pénalise autant les femmes que les hommes. Il apparaît clairement que l'émancipation des femmes et l'accession à l'égalité face aux hommes, constituent un objectif crucial pour le respect des droits de la personne qui fait partie intégrante du développement humain et économique.

La violation des droits des femmes engendre la violence. Celle-ci peut revêtir différentes formes: sévices sexuels, corporels ou psychologiques infligés par un partenaire intime; sévices corporels ou sexuels infligés par des membres de la famille ou autres; harcèlement sexuel et sévices sexuels exercés par des personnes incarnant l'autorité (enseignants, représentants des forces de l'ordre ou employeurs); trafic pour travail forcé ou prostitution forcée; et pratiques traditionnelles telles que mariages forcés ou mariages d'enfants, violence liée à la dote; crimes d'honneur commis contre les femmes pour laver l'honneur de la famille. En situations de conflits, le viol systématique est une autre forme de violence exercée à l'égard des femmes

■ Informations complémentaires

Décret n° 2008-1045 du 15 septembre 2008 portant création d'une Direction nationale de l'Equité et de l'Egalité de Genre.

EDS V

■ Références

-Convention pour l'Elimination de toutes formes de Discrimination à l'Egard des Femmes
-DSRP I et DSRP II

■ Liens avec d'autres fiches

B1.01 ; B1.02 ; B1.04 ; B1.05 ; B1.06 ; B1.07 ; E.07

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Fiche n° B1. 04

■ **Titre : Droits des PVVIH**

■ **Sous - titre : Comment l'implication des ANE contribue à la promotion et au respect des droits des personnes vivant avec le VIH ?**

■ **MOTS CLES : Droits - Discrimination - Stigmatisation - Vulnérables - PVVIH - Violence.**

■ **Résumé** : Le processus de formation et d'évolution du concept des droits de l'Homme tient à plusieurs apports qui ont fait leur chemin jusqu'à la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme en 1948. Mais tout au long de ce cheminement, les nations libérales ont privilégié les droits civils et politiques au détriment des droits économiques, sociaux et culturels. Cependant, depuis la conférence mondiale sur les droits de l'homme de Vienne tenue en 1993, tous les milieux des droits de l'homme portent un intérêt sans précédent aux droits économiques, sociaux et culturels, dont le droit à la santé. Dès lors, le VIH/SIDA étant un fléau dévastateur, et une situation d'atteinte massive aux droits humains, les acteurs des droits de l'homme ne sauraient y rester indifférents.

■ **Contexte / Problématique**

Le VIH engendre souvent pour ne pas dire toujours des violations des droits de l'homme, avec son lot de discrimination et de violence. Au cours de la dernière décennie, le besoin crucial de renforcer ces droits pour riposter efficacement à l'épidémie et gérer ses répercussions est devenu plus évident que jamais. Au niveau international, en 1996, la seconde consultation internationale sur le VIH/SIDA, organisée par l'ONU et l'OMS, a abouti à l'adoption des directives internationales sur le VIH/SIDA et les droits de l'Homme. Ces directives mettent l'accent sur le nécessaire respect des droits de l'homme dans la lutte contre la pandémie, et ont été mises à jour en juillet 2002. Les instruments internationaux relatifs au droit à la santé sont complétés par la Déclaration d'engagement sur le VIH/SIDA, adoptée par les Nations Unies en juin 2000.

Cette déclaration, qui n'est pas un instrument juridique contraignant, engage les Etats à :

- Remédier au silence, à la discrimination, ainsi qu'à l'absence de confidentialité, qui compromettent les efforts de prévention, de soins et de traitement et aggravent les effets de l'épidémie sur les individus, les familles, les communautés et les nations. Le respect des droits des personnes atteintes par le VIH/SIDA doit-être assuré par la promulgation ou le renforcement de lois et règlements garantissant aux malades la pleine jouissance de tous leurs droits et libertés fondamentaux.
- Réduire le coût des médicaments et des technologies connexes en étroite collaboration

avec le secteur privé et les sociétés pharmaceutiques.

Renforcer la coopération internationale et régionale, et assurer le juste partage des résultats des travaux de recherche et de développement, ces travaux devant être exempts de partialité.

Au niveau africain, la déclaration et le cadre d'action d'Abuja sur le VIH/SIDA, à l'issue du sommet extraordinaire des Chefs d'Etats et de Gouvernements de l'OUA sur le VIH/SIDA, identifie les enjeux spécifiques à la pandémie, notamment la vulnérabilité des femmes, des jeunes et la discrimination dont sont victimes les personnes atteintes par le VIH/SIDA. Cette déclaration affirme par ailleurs la "responsabilité personnelle" des dirigeants africains dans la lutte contre le VIH/SIDA, qui doivent assurer la vaste mobilisation de la société civile. Les Chefs d'Etats et de Gouvernements africains se sont par ailleurs engagés à consacrer 15% de leur budget national à la santé et à la lutte contre le VIH/SIDA. Cette disposition a été confirmée par la Déclaration de Maputo (Mozambique) en juillet 2003. La stigmatisation et la discrimination dont sont victimes les personnes vivant avec le VIH/sida constituent un fait préjudiciable pour une catégorie d'individus. Ceci entraîne entre autres conséquences, la non déclaration de la maladie et sa propagation. Il est opportun de réaffirmer et de rendre effectif leur droit comme tout être humain, face aux systèmes de santé et aux services sociaux. Il faut réformer les systèmes juridiques nationaux et éviter que les lois votées «en leur faveur» pour lutter contre la discrimination et la stigmatisation, ne produisent l'effet contraire.

■ Essai de définition / Clarification du concept / Défis stratégiques

La pandémie à ses débuts était mal connue, ce qui explique en partie les attitudes de discrimination, de stigmatisation et même de violence dont sont victimes les PVVIH. De ce fait, l'ONUSIDA a publié un guide terminologique en 2007, dans la mesure où le langage donne forme aux concepts et peut influencer les comportements. Elle a aussi fait des recommandations pour que certaines expressions liées à l'infection à VIH soient bannies. C'est le cas par exemple du mot «sidéen». Aussi, préconise-t-elle que soit distinguée la primo infection de l'étape terminale.

■ Orientations stratégiques

- Rendre effectif les droits des PVVIH par la lutte contre la discrimination, la stigmatisation, la violence et l'exclusion ;
- respecter l'éthique et le recours aux approches de protection des droits humains ;
- réduire la vulnérabilité au VIH par la prise en compte du genre dans les cadres de décision et de mise en oeuvre des stratégies de lutte ;
- intégrer les situations liées au VIH et au SIDA dans le DSRP II ;
- renforcer les mécanismes de financement d'activités génératrices de revenu en faveur des PVVIH et mise en oeuvre des activités génératrices de revenus.

Message n° 1 : Lutter contre la stigmatisation et la discrimination des PVVIH

La persistance de la stigmatisation et de la discrimination à l'endroit des PVVIH est un frein à leur épanouissement. Une telle situation peut rendre vains tous les efforts entrepris jusqu'à présent dans la lutte contre le Sida. Les PVVIH ont besoin de prendre leur destin en

main et de jouir de tous leurs droits inaliénables et indivisibles d'êtres humains. Il faut développer des mécanismes politiques, juridiques et sociales de protection de ces cibles en légiférant et en rendant opérationnel les normes dégagées.

Message n° 2 : Améliorer la santé et les conditions de vie des PvVIH

L'amélioration de la santé et des conditions de vie des PvVIH conduit nécessairement à leur plus grande implication à tous les niveaux, des stratégies élaborées et mises en oeuvre à cet effet. Au Sénégal, c'est l'un des points forts de l'engagement du projet PAPLUS. L'approche adoptée sur la responsabilisation des PvVIH, a soulevé une vive controverse au sein des organisations appuyant les associations de PvVIH. En effet, la plupart des projets d'assistance aux associations de PvVIH les considèrent comme des bénéficiaires seulement. Grâce au projet PAPLUS, l'idée de responsabiliser davantage les PvVIH dans la conduite des affaires de leurs associations s'impose progressivement. Les organisations partenaires commencent à prendre conscience des enjeux de cette approche et accordent plus d'attention à l'implication des PvVIH. De leur côté, les PvVIH deviennent plus confiants en eux-mêmes et commencent à accepter de se rendre plus visibles.

Message n° 3 : Renforcement des capacités des PvVIH

Renforcement des capacités des membres des associations de PvVIH et harmonisation dans les stratégies pour rendre la lutte contre les exclusions plus efficiente.

■ Questionnement - Risques

Un peu partout et au Sénégal, l'épidémie se féminise depuis quelques années avec un ratio Homme/Femme qui est passé de 4 Hommes pour 1 Femme en 1986 à 1 Homme pour 2 Femmes en 2007, et par le maintien élevé de la prévalence au niveau des populations les plus exposées (HSH et TS) et dans la population générale des 2 régions frontalières Kolda (2% /EDS4) et Ziguinchor (2,2% /EDS4). Il faut rendre opérationnel, l'orientation stratégique de prendre en compte le facteur genre dans la riposte. Il persiste des contraintes majeures pour un accès universel aux services de prévention de soins et de traitements. Il s'agit notamment des contraintes organisationnelles et structurelles, d'une faible mise en oeuvre des stratégies de lutte contre le sida dans les cadres stratégiques, des pesanteurs socioculturelles qui entravent les efforts de prise en charge et de lutte contre la stigmatisation et la discrimination des PVVIH. Il est du devoir des autorités, mais aussi de toute la société de tout mettre en oeuvre pour combler le gap entre l'engagement et l'effectivité des actions.

■ Informations complémentaires

Document portant sur une analyse de la loi type de N'Djamena sur le sida et des lois relatives au VIH du Bénin, de la Guinée, de la Guinée-Bissau, du Mali, du Niger, de la Sierra Leone et du Togo, septembre 2007. Guide de terminologie de l'ONUSIDA 2007, data.unaids.org/pub/Manual/.../jc1336_unaids_terminology_guide_fr.pdf Agence nationale de recherches sur le sida (ANRS) : Accès aux antirétroviraux dans les pays du Sud : L'analyse des succès et des difficultés de deux programmes nationaux : le Sénégal et le Chili : Paris, le 8 juillet 2002.

■ **Références**

Vers une participation accrue des PVVIH à la lutte contre le Sida au Sénégal. Rapport d'activités : Octobre 2007 à Juillet 2008

■ **Liens avec d'autres fiches**

B1.01 ; B1.02 ; B1.03 ; B1.05 ; B1.06 ; B1.07

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Fiche n° B1. 05

■ **Titre : L'approche genre pour tendre à l'égalité et l'équité Homme - Femme**



■ **Sous - titre : Rôle pour les ANE**

■ **MOTS CLES : Développement durable, réduction de la pauvreté, élimination des inégalités, genre.**



■ **Résumé** : Il est aujourd'hui reconnu que le développement durable et, plus particulièrement la réduction de la pauvreté, ne pourra se réaliser sans l'élimination des inégalités entre les femmes et les hommes. Ce dessein de lier la question de la promotion de la femme, la croissance économique et le développement est devenu incontournable dans toutes les perspectives d'évolution des sociétés. Un engagement soutenu et durable est essentiel pour que les femmes et les hommes puissent relever ensemble les défis du XXI^e siècle, pour eux-mêmes, pour leurs enfants et pour la société. Un nouveau partenariat fondé sur l'égalité des femmes et des hommes est indispensable si l'on veut parvenir à un développement durable au service de l'individu. Conscient de cette exigence, le gouvernement du Sénégal a décidé d'adopter une démarche soucieuse d'égalité entre l'homme et la femme et d'intégrer progressivement les questions de genre dans les priorités de développement du pays.

■ **Contexte / Problématique**

Les pays africains se sont engagés à réduire de manière drastique les inégalités de genre et la discrimination à l'égard des femmes, phénomènes qui entravent les efforts de réduction de la pauvreté et de développement durable. Un tel engagement est illustré par l'adoption de plusieurs résolutions, conventions nationales, régionales et internationales en l'occurrence la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), les Programmes d'Action de Beijing et Dakar, le Programme d'Action de la Conférence du Caire sur la Population et le Développement (CIPD), le Protocole à la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples relatifs aux droits des femmes et la déclaration solennelle des chefs d'Etats africains sur l'égalité du genre.

Plusieurs pays africains ont également élaboré des politiques nationales et cadres stratégiques de promotion de la femme et d'égalité de genre. Cependant, bien que des actions aient été prises et des efforts déployés, la revue décennale de Beijing en 2005 qui a coïncidé avec la revue quinquennale de la déclaration du Millénaire met en exergue la persistance des inégalités de genre dans tous les domaines, entre autres l'éducation, la santé et la participation à la prise de décision.

L'élaboration de deux plans d'action en faveur de la promotion de la femme, respectivement en 1982 et en 1997 et l'évaluation du deuxième plan d'action (PANAF) en 2003 confirment, par delà cette prise de conscience, l'engagement des autorités à améliorer les conditions de vie des populations et à promouvoir l'égalité des sexes.

Plus spécifiquement au Sénégal, la Stratégie Nationale pour l'Égalité et l'Équité de Genre (SNEEG), de par ses démarches, analytique et prospective, va contribuer à assurer l'adéquation entre ses priorités d'intervention et les options de développement du pays et, plus précisément, la cohérence des voies et moyens à mettre en œuvre pour accomplir l'égalité et l'équité de genre. La SNEEG se pose ainsi comme un moyen pertinent de réalisation de l'égalité et de l'équité entre les femmes et les hommes et, par delà cet acquis, comme un gage de sécurité à la réalisation d'un développement durable au Sénégal. Dès lors, sa mise en œuvre est une nécessité voire une exigence pour le pays.

■ Essai de définition / Clarification du concept / Défis stratégiques

Le mot genre est la traduction du mot anglais *gender*. Ce terme est apparu pour la première fois en 1972 (dans un ouvrage d'Ann Oakley) et s'est progressivement répandu à partir des années 80. Il propose de faire la distinction entre la dimension biologique (sexe) et la dimension culturelle (genre).

Le genre permet ainsi de mettre en évidence le fait que :

Les rôles «féminins» et «masculins» (ex : les femmes doivent s'occuper des tâches ménagères et des enfants, la politique ou la direction d'entreprises sont des domaines réservés aux hommes, etc...), ne sont pas déterminés à la naissance (caractères innés déterminés par la biologie)... mais sont attribués aux hommes et aux femmes par la société (rôles acquis / socialement construits : appris à l'école, au sein de la famille, etc) et peuvent donc évoluer différemment selon les situations sociales, économiques et culturelles où se trouvent les individus.

Notons cependant que le genre ne désigne pas les femmes mais les relations entre les hommes et les femmes, puisqu'il fait référence aux différences sociales entre les femmes et les hommes.

L'approche genre est utilisée aujourd'hui pour réduire les inégalités criardes entre Homme et Femme. En réponse à ce défi, la Commission Economique pour l'Afrique (CEA), à travers le Centre Africain pour le Genre et le Développement Social, a conçu l'Indice de Développement et des Inégalités entre les Sexes en Afrique (IDISA). L'objectif principal qui sous-tend le développement de l'IDISA est de fournir aux pays un indice fiable de mesure d'impacts des inégalités de genre au niveau social, économique et politique, et d'évaluation des progrès réalisés par les gouvernements africains dans la mise en œuvre des diverses conventions qu'ils ont ratifiées.

L'IDISA comprend deux parties : l'Indice de la Condition Féminine (ICF) et le Tableau de Bord de la Promotion des Femmes en Afrique (TBFA).

L'Indice de la condition féminine (ICF) qui rend compte des aspects mesurables "quantitativement" et relatifs à l'égalité des sexes. Il repose sur trois rubriques : les «capacités» dans le pouvoir social (éducation et santé), les «opportunités» dans le pouvoir économique (revenus, budget-temps, emploi et accès aux ressources) et la «représentation» dans le pouvoir politique (représentation aux niveaux de prise de décisions dans le secteur public et dans les organisations de la société civile).

Le Tableau de bord de la promotion des femmes en Afrique (TBPFA) qui mesure les résultats des politiques gouvernementales en matière de promotion et d'autonomisation des femmes. Il suit les progrès du gouvernement en ce qui concerne la ratification de conventions relatives à l'égalité des sexes et aux droits des femmes. Il se compose de quatre rubriques : les droits des femmes, le pouvoir social, le pouvoir économique et le pouvoir politique.

■ Orientations stratégiques

L'atteinte d'un tel objectif exige un véritable changement dans la façon même d'analyser la situation par rapport aux inégalités, et d'examiner les raisons de cette situation afin de déterminer des stratégies de réponses efficaces et pertinentes. Ceci justifie l'adoption de l'approche genre comme outil d'analyse et de planification qui s'articule essentiellement autour de quatre (4) axes stratégiques :

- (i) la promotion des opportunités de création de richesses ;
- (ii) le renforcement des capacités des populations pauvres et la promotion des services sociaux de base ;
- (iii) l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables et
- (iv) une approche participative de mise en œuvre et de suivi-évaluation basée sur la décentralisation du pilotage et de l'exécution. Ainsi, l'option du Sénégal d'élaborer une Stratégie Nationale pour l'Égalité et l'Équité de Genre répond au double souci de disposer (i) d'outils à cet effet.

Il s'agit d'abord d'un cadre global de référence qui clarifie la vision du pays en matière de genre et l'engagement des différentes composantes de la société, notamment les acteurs non étatiques par leur participation crédible et efficace, y compris les autorités politiques à réaliser cette vision. A cet effet, soulignons entre autre le rôle phare d'une Association non gouvernementale basée, et œuvrant pour la promotion de la femme sénégalaise, le COSEF (Conseil Sénégalais des Femmes), qui mène depuis 2005 la bataille pour la parité, non seulement pour une participation plus équitable des femmes dans la compétition électorale, mais également dans toutes les sphères de décision.

L'existence de ces organisations qui œuvrent pour la promotion des droits socioculturels, juridiques, économiques et politiques est un atout supplémentaire pour la promotion de l'égalité de genre. Leur position d'interlocuteur auprès du gouvernement et des bailleurs de fonds et leur proximité avec les communautés sur le terrain, en font des partenaires privilégiés. Elles constituent un potentiel appréciable de mobilisation et de plaidoyer au profit de la promotion de la femme.

Il s'agit ensuite d'un instrument opérationnel qui permet de rendre visible les questions de genre dans la société, de proposer les mesures appropriées pour lever les contraintes de l'égalité entre les hommes et les femmes et d'obtenir les changements souhaités en matière de genre.

Notons que l'approche genre, dans la concordance des priorités de développement du pays, pose de nombreux défis aux autorités étatiques. Celles-ci doivent viser l'efficacité et l'efficience dans un contexte caractérisé par une complexité structurelle et organisationnelle.

A l'occasion de la célébration à Dakar de la 4e Journée nationale de l'éducation des filles instituée par le président de la République M. Abdoulaye Wade, le 11 novembre 2009, l'association des femmes pour le développement des sciences et de la technique (AFEST) a invité l'Etat à se pencher plus attentivement sur la formation des filles dans les filières scientifiques.

Récemment, les deux chambres qui composent le parlement ont approuvé un projet de loi qui introduit dans la constitution du pays le «principe» de la parité (hommes/ femmes) aux élections.

■ Message n° 1 : Mise en place d'un cadre de concertation multi-acteurs sur le genre et d'un cadre de référence

Mise en place d'un cadre permanent de référence et de partenariat avec tous les acteurs et actrices du développement, car c'est une question d'équité qui concerne aussi bien les hommes que les femmes. Suite à quoi, il est certain que l'engagement commun peut être décisif dans le changement des mentalités et des pratiques.

■ Message n° 2 : Stratégies concertées, globales, et hiérarchisées en priorités: un souhait des ANE

La 54ème Commission de la Condition de la Femme qui s'est déroulée à New-York du 1er au 12 mars 2010, a été l'occasion de lire la Déclaration des Femmes Africaines. Selon ce document, les progrès sont restés minimes, lents et fragmentés et n'ont pas abouti à des changements fondamentaux dans la vie de la majorité des femmes en Afrique.

Le document représente un appel lancé aux dirigeants africains, aux partenaires au développement afin de prioriser une liste d'actions, de la part des représentantes de diverses organisations de la Société Civile Africaine réunies au Forum Mondial.

■ Message n° 3 : Mise en place d'outils d'évaluation fiable

Chaque gouvernement africain devrait évaluer à intervalles réguliers la concrétisation de leur volonté politique, de façon à recenser et à combler les lacunes dans les politiques en matière d'égalité de sexes et à faciliter leur mise en œuvre, grâce à l'allocation de ressources humaines et matérielles suffisantes. Cette évaluation requiert de tous les pays africains l'élaboration de données ventilées par sexe à jour et d'indicateurs sexospécifiques dans les divers secteurs, à plusieurs niveaux. En élaborant une Stratégie Nationale pour l'Égalité et l'Équité de Genre, le Sénégal adopte résolument une perspective sexospécifiques pour réaliser l'égalité entre hommes et femmes et le développement durable. Cependant, l'expérience a trop souvent montré qu'il ne suffit pas de disposer des cadres de référence et autres instruments d'intervention pour assurer leur application et opérer les changements nécessaires.

A cet effet, les ANE devront d'avantage s'investir dans la confection et la mise en œuvre d'outils d'évaluation fiables.

■ Questionnement - Risques

Globalement, le contexte politique national est favorable et est influencé par un environnement international et sous-régional qui réaffirme son ouverture aux questions d'égalité et d'équité de genre.

Aussi, toute intervention en faveur de l'égalité de genre devra en priorité agir sur ces inégalités structurelles qui privent le pays de la moitié de sa population, forces vives essentielles à son développement, comme le soulignent certains observateurs en parlant de «réserves de croissance latentes» et dont la sous utilisation entraîne ce qu'ils ont également appelé «une opportunité manquée de croissance et de transformation.

Dans le cadre des questions d'égalité de genre plus qu'ailleurs, disposer d'un cadre de référence est certes indispensable mais pas suffisant. Il est clair que la mise en œuvre de la Stratégie Nationale pour l'Égalité et l'Équité de Genre ne pourra se faire en l'absence d'une ferme volonté des autorités à l'exécuter et de l'engagement actif de toutes les parties prenantes à y prendre part. Il faut beaucoup de volontarisme pour faire avancer la question de l'égalité. Par ailleurs, un texte ne vaut que par son application.

Cependant, d'une manière générale, l'efficacité des ANE intervenant dans le domaine du genre et de la promotion de la femme est limitée par plusieurs facteurs liés en grande partie à :

- (i) l'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers dont ils disposent,
- (ii) l'insuffisance des compétences en genre disponibles en leur sein, la non harmonisation et la dispersion de leurs interventions, et leur mobilisation pour l'égalité et l'équité de genre qui est plus circonstancielle qu'anticipative. Renforcer leur capacité dans ces domaines serait un atout certain.

■ Informations complémentaires

Dispositions relatives à la participation des acteurs non étatiques : texte de l'Accord de Cotonou.

■ Références

Lignes Directrices de Programmation de la Commission Européenne.
Commission Economique pour l'Afrique des Nations Unies (CEA) / Centre Africain pour le Genre et le Développement Social (CAGDS).
SNEEG.

■ Liens avec d'autres fiches

B1.01 ; B1.02 ; B1.03 ; B1.04 ; B1.06 ; B1.07 ; E.07

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet B : Promotion des droits humains

Fiche n° B1.06

■ Titre : **Quelles stratégies pour le respect des Droits de l'Enfant ?**

■ Sous - titre : **L'implication synergique et rationnelle des ANE**

■ **MOTS CLES** : **droit, protection, prévention, intervention acteurs, approche, épanouissement, assimilation sociale, insertion, solidarité.**

■ **Résumé** : La compréhension des implications des quatre principes fondamentaux de la Convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant (CDE) est une étape indispensable dans l'application de l'approche de Programmation basée sur les Droits de l'Enfant (PDE). Ainsi, toute activité lui étant destinée doit être basée sur une analyse de l'intérêt supérieur de l'enfant et la promotion de sa survie et de son développement. De même, toute décision concernant les enfants doit prendre en compte leurs opinions et s'efforcer de ne pas exclure les groupes qui sont victimes d'exclusion ou de marginalisation. Cette fiche présente les implications de ces principes fondamentaux en termes de stratégies d'intervention et d'ensemble de complémentarité d'approches communautaires et individuelles.

■ Contexte / Problématique

Depuis l'adoption de la CDE, les droits humains des enfants sont de plus en plus reflétés dans les législations nationales et internationales. Cependant, la fragilisation des structures sociales en milieu urbain, suburbain et rural, due principalement aux mutations socio-économiques, a induit un manque de responsabilité et une incertitude chez l'individu et, notamment chez de nombreux groupes familiaux en quête d'une survie alimentaire et d'un modèle d'identification fiable et stable. Dans un contexte de mondialisation qui tend à réduire le pouvoir des Etats, la gestion des budgets sociaux pose problème, car les masses budgétaires sont peu extensibles au regard d'une population précarisée qui ne cesse de croître. Il s'y ajoute que ces effets pervers se jouent dans le processus de décentralisation : les enjeux et les impératifs prioritaires qui les animent ne sont pas réductibles et saucissonnent les mesures ponctuelles destinées à promouvoir plus spécialement l'épanouissement global de l'enfant. Ainsi, pour bon nombre de jeunes (filles et garçons) en âge de scolarisation ou d'apprentissage d'un métier, en proie à la désunion du milieu et au désespoir, le désengagement et la déviance deviennent-ils un exutoire, un repli dangereux. L'exacerbation de ce fléau social, intimement lié à l'aggravation de la pauvreté et à l'exclusion sociale, appelle de la part de tous les Etats soucieux de leur devenir, des actions concrètes. Malgré les efforts consentis, la situation reste préoccupante.

■ Essai de définition / Clarification du concept / Défis stratégiques

L'origine de la CDE remonte à 1924, année d'adoption par la Ligue des Nations de la Déclaration des Droits de l'Enfant, (Eglantyne Jebb, fondatrice de Save the Children). En 1948, la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) reconnut la "nature spécifique de l'enfance et de la maternité" et, en 1959, les Nations Unies adoptèrent une Déclaration relative aux Droits de l'Enfant. Les droits de l'enfant sont mentionnés aussi dans les Articles 23 et 24 (ainsi que dans les articles 14 et 18) du **Pacte international relatif aux droits civils et politiques**. **La Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille contient des références aux droits de l'enfant dans les Articles 12, 17, 29, 30, 44 et 45.** L' Article 18 de la Charte Africaine des droits de l'homme et des peuples également traite de tels droits. Quoique d'autres traités relatifs aux droits humains fassent référence aux enfants et que l'ensemble de leurs dispositions sont susceptibles de s'appliquer à ceux-ci, il s'est avéré nécessaire d'adopter une convention distincte consacrée aux enfants et d'avoir une définition plus claire du statut légal des enfants dans le droit international. Après environ une décennie consacrée au processus de rédaction, la CDE fut adoptée par les Nations Unies le 20 novembre 1989. La CDE insiste sur le fait que les enfants sont titulaires de droits et que ces droits couvrent tous les aspects de leurs vies. Elle s'applique à tous les êtres humains de moins de 18 ans.

Le Sénégal a manifesté la volonté de s'engager dans la croisade pour le respect des droits des enfants en ratifiant plusieurs traités, ententes et conventions en matière de droits humains et de droits de ces cibles.

C'est en 1990 que cette convention est entrée en vigueur, après avoir reçu 20 ratifications. En janvier 2005, la CDE a été ratifiée par 192 pays sur 194 qui composent les Nations Unies. La CDE est le traité relatif aux droits humains le plus accepté et fait force de loi dans ces pays, à l'exception des Etats-Unis et la Somalie qui l'ont simplement signé. La CDE est composée de 54 articles. Certains traitent du processus de ratification et de suivi de la CDE. Les autres articles sont répertoriés par le Comité des Droits de l'Enfant et présentent les standards minimaux de responsabilité, dans la réponse lors de catastrophes (notamment un code conduite).

D'autres dispositifs : l'article 24 du PIDCP (inscription à la naissance,) et l'article 13 du PIDESC (qui fait référence à l'éducation).

Les mesures générales d'application (articles 4, 41, 42, 44, etc.) font référence à certaines actions qui doivent être mises en place par l'Etat (y compris faire en sorte que les ressources soient disponibles, établir des mécanismes : sensibiliser ; assurer un suivi, etc.) . Mais de nos jours, les droits de l'enfant sont bafoués par des individus qui exercent des violences sur les enfants, sous toutes ses formes.

■ Orientations stratégiques

Dans le document de l'UNICEF en date de février 2009 relatif à «La protection sociale des enfants au Sénégal», les orientations stratégiques déclinées pour le respect et la promotion des droits des enfants peuvent être synthétisées comme suit :

1. Lutter contre la pauvreté qui est un facteur de vulnérabilité chez l'enfant
2. Améliorer le taux de survie en agissant sur la mortalité infanto - juvénile
3. Lutter contre la malnutrition
4. Améliorer le taux de scolarisation et éviter la déperdition scolaire
5. Lutter contre les violences, l'exploitation et les abus
6. Lutter contre les inégalités de genre et la pratique de l'excision
7. Améliorer le système de protection sociale

Message n° 1 : Formation, renforcement des capacités et spécialisation des journalistes

Lors du colloque de mars 2010 à Dakar sur les droits de l'enfant, les journalistes qui jouent un rôle non négligeable au sein des ANE ont estimé, dans leur grande majorité, ignorer les droits des enfants. Les événements qui les concernent sont toujours restitués sous forme de comptes-rendus. Les reportages et les enquêtes sur ces sujets sont très rares, la parole de l'enfant n'est presque jamais relayée par les journalistes. La presse sénégalaise souffre d'une insuffisance en personnel professionnellement bien formé. La majeure partie des journalistes, actuellement en exercice au Sénégal, est composée d'autodidactes. Les mêmes carences sont cependant visibles dans l'approche et le traitement des questions relatives à l'enfant par les journalistes issus des écoles de formations. Les programmes qui y ont cours ne font pas état des droits des enfants. Il convient dès lors de les former aux approches de communication avec cette cible afin de les mettre en confiance aux fins de recueillir leurs opinions sur leur situation et les actions en leur faveur, mais aussi de renforcer leurs capacités en matière de protection des droits des enfants.

Message n° 2 : Intégration de l'approche genre dans la résolution des problèmes

L'approche genre fait, cruellement, défaut dans le traitement par la presse, de l'information relative à l'enfant. Suivant le sexe, les besoins et les problèmes sont spécifiques. Tout programme, toute action des ANE se rapportant à la promotion et au respect des droits des enfants doit prendre en compte cette donnée.

Message n° 3 : Nécessité d'adapter les structures mêmes des organisations

Les problèmes liés aux droits des enfants sont tellement complexes et leurs incidences lourdes de conséquences tant pour les familles que pour la société, de telle sorte que devenir une structure s'occupant des droits de l'enfant implique un véritable changement dans l'organisation et le fonctionnement des ANE. Ceci est non seulement un impératif moral fondé sur un engagement en faveur de valeurs et de principes bien définis, mais aussi une conviction selon laquelle les programmes ne peuvent être mis en oeuvre de manière efficace qu'en mettant en place des structures, des équipes et des mécanismes appropriés au sein de l'organisation.

■ Questionnement - Risques

Au Sénégal, la non effectivité des droits des enfants n'est plus à démontrer. Le fléau de la mendicité en est le phénomène le plus visible et le plus complexe. Elle s'est développée ces dernières années et affecte la quasi-totalité des villes du pays. Il faut de plus faire face aux dérives de la mondialisation et dresser des barrières à ces dérives aberrantes tels : la mendicité, l'insécurité, l'exploitation, l'abus (viol-pédophilie), etc. Selon les chiffres de la cellule d'appui à la protection de l'enfant (Cape), environ 23% des enfants âgés de 6 à 17 ans (plus de 720 000) seraient impliqués dans des activités économiques, dont 500 000 sont concernés par les pires formes de travail des enfants. La mendicité infantile constitue une violation massive des droits des enfants. C'est un problème complexe, nous ne le répéterons jamais assez parce que multidimensionnel, basé sur une diversité de causes qui interagissent les unes avec les autres. Comme conséquence logique, on note une pluri-dimensionnalité des risques qui peuvent être de différents ordres : environnemental, économique, sanitaire et social, etc.

Eradiquer la mendicité de l'enfant permet de remédier à la violation de plusieurs de ses droits, et, implique des actions synergiques, car cette pratique au vu de ses conséquences en termes de privation constitue tout simplement un déni de droits. Si la pauvreté est une cause qui est très souvent évoquée, il n'en demeure pas moins que les pratiques sociales et

les croyances culturelles et religieuses qui ont une influence énorme sur la valeur attribuée à la mendicité, contribuent fortement à la reproduction des valeurs, us et coutumes favorables à cette pratique chez les enfants. La mendicité porte atteinte au bien-être physique, mental ou moral de l'enfant, de par sa nature mais aussi de par les conditions dans lesquelles il s'exerce.

Les problèmes posés par la gestion de la protection et la promotion des droits de l'enfant (initiatives peu transparentes, inefficacité administrative, gestion inefficace des ressources financières, inertie), ont conforté la nécessité d'opter pour une gestion participative régulée. Les avantages théoriques de la CDE sont réels, mais leurs concrétisations sont entravées par de nombreux facteurs structurels et socioéconomiques. Une analyse des changements institutionnels, des procédures et outils de gestion, ainsi que de la gestion des mécanismes permettraient d'évaluer les progrès réalisés dans le transfert vers les niveaux décentralisés et déconcentrés des responsabilités et les moyens leur permettant d'exercer leurs nouvelles compétences.

Dans le contexte culturel du Sénégal, la famille élargie fonctionne comme une soupape de sécurité, en offrant ses valeurs fondatrices d'unité et de solidarité. Un partenariat d'un type interdisciplinaire qui fait appel à diverses catégories socioprofessionnelles (sociale, médicale, juridique) en symbiose avec le milieu social et culturel des intéressés, doit le symboliser. Des stratégies d'accompagnement se développent, mettant en mouvement tous les acteurs de la société, les travailleurs sociaux aux tradipraticiens, en passant par les médecins, les familles de quartiers, avec l'action de l'Etat ainsi que des collectivités locales. Des innovations sont à susciter dans une dynamique participative, avec la création d'espaces de parole et d'action collective impliquant les Collectivités décentralisées en tant qu'acteurs de prévention. La question de la place et du rôle des jeunes dans les politiques globales reste posée.

Le constat social africain est là : une surpopulation inquiétante d'enfants en oisiveté dans les grandes villes. Toute cette masse humaine (infantile et juvénile) squatte les espaces qui s'offrent à elle et y évolue de façon provisoire ou définitive.

■ Informations complémentaires

La DUDH ; le PIDCP ; Charte Internationale des droits de l'Homme.

■ Références

Programme des Nations Unies pour l'Enfance. (Texte fondamentaux) Convention relative aux droits de l'Enfant. (Textes fondamentaux) Etude ADEFI (Action Développement Enfance Famille International) Chronique Sociale, Lyon : octobre 2000. Colloque international sur les droits de l'enfant dans le monde en général et au Sénégal en particulier organisé du 17 au 18 mars 2010 à Dakar.

■ Liens avec d'autres fiches

B1.01 ; B1.02 ; B1.03 ; B1.04 ; B1.05 ; B1.07 ; E.11

■ Site : <http://www.pplateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet B : Promotion des droits humains

Fiche n° B1.07

■ Titre : **Quel rôle pour les ANE dans la Promotion et la Protection des Droits des handicapés.**

■ Sous - titre : **Amélioration des conditions d'existence et intégration des groupes sociaux à besoins spécifiques.**

■ **MOTS CLES** : **Réinsertion sociale, développement durable, autonomie.**

■ **Résumé** : Une personne sur 10 est handicapée dans le monde. Au Sénégal, environ 10% de la population sénégalaise souffrent d'un handicap, soit plus de 1000 000 d'individus (standard de l'OMS). C'est-à-dire autant de personnes à réadapter, réhabiliter, former, insérer et réinsérer, voire intégrer dans la société. Des programmes spécifiques sont mis en place au profit des groupes particuliers comme les handicapés, les personnes vivant avec des maladies invalidantes (VIH Sida, insuffisances rénales, Diabète, cancer,...) Les Acteurs Non Etatiques (ANE), plutôt que de perpétuer un soutien financier entretenant un lien de dépendance souvent stérile, privilégient et soutiennent une stratégie de développement économique et sociale durable, aboutissant à l'autonomie.

■ Contexte / Problématique

En dépit des efforts réalisés avec les programmes de réduction de la pauvreté pour favoriser l'expansion économique au Sénégal, le secteur social reste encore marqué par la précarité, la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités sociales. Quant aux personnes handicapées, elles sont victimes de graves préjugés sociaux dégradants. Les discriminations dont elles souffrent sont d'ordre social, éducatif, sanitaire et économique. Les personnes handicapées constituent l'une des couches les plus vulnérables de la population. Pendant longtemps, elles ont perdu la couverture et la protection dont elles jouissaient du fait d'une tradition sociale respectueuse de leur situation. Elles ont été pratiquement délaissées, marginalisées.

Par exemple, en matière d'éducation, il existe très peu d'institutions spécialisées pour recevoir des personnes handicapées. Ainsi, assez souvent, la formation leur reste très peu accessible; le cas échéant des cursus très peu valorisants leur sont proposés, ce qui limite leur insertion.

Il s'y ajoute que leur fort taux d'analphabétisme et leur état de santé souvent fragile, amenuisent considérablement leurs chances d'insertion économique. Les difficultés d'accès à l'emploi et de valorisation de leur potentiel humain, exposent les personnes handicapées à la mendicité ou à la dépendance. La précarité de leur condition d'existence s'accroît lorsque surviennent des inondations, ou tout simplement des catastrophes ou autres calamités.

Sur le plan de leur santé, ils sont aussi confrontés à des difficultés d'accès aux services sanitaires, en particulier aux services d'appareillage et équipements pour les personnes infirmes.

Leur liberté d'aller et de venir est fortement entravée surtout lorsqu'il s'agit d'accéder aux édifices publics, du fait de leur conception et de leur réalisation, qui ne prennent pas en compte suffisamment leurs handicaps.

Conscient que cette attitude est de nature à porter atteinte aux droits humains, des mesures générales et spécifiques de prise en charge de ces groupes sont en train d'être développées.

Aussi, en l'absence de système de protection sociale adéquat, de prévention et de gestion des risques, le pouvoir central, a-t-il développé des mécanismes de prise en charge des groupes vulnérables. Il s'est doté d'un cadre de référence dans plusieurs secteurs. Ce cadre ambitionne, entre autres, d'étendre la protection sociale au reste de la population qui n'y a pas encore accès en mettant un focus sur les groupes défavorisés, tout en améliorant le système de ciblage, d'élaboration et de suivi des actions dirigées vers ceux-ci.

Autre fait à souligner, la lutte contre la pauvreté, avec son corollaire la protection des groupes vulnérables, constitue un axe politique et stratégique majeur du Gouvernement du Sénégal. Elle s'appuie sur une vision à long terme du développement humain durable qui met l'accent sur l'identification et le renforcement des capacités productives des populations les plus démunies ainsi que sur la lutte contre les facteurs structurels qui engendrent et perpétuent la marginalisation de ces groupes.

Plus spécifiquement, s'agissant des personnes handicapées, leur prise en charge est assurée par les centres sociaux de réinsertion et de rééducation et certaines structures et organisations communautaires ou privées. La création et la mise en oeuvre d'un Fonds de Solidarité nationale s'inscrivent dans un contexte d'évolution de la politique sociale de notre pays.

Toutefois, cette impulsion reste confrontée à des obstacles que sont :

- l'accès difficile aux services sociaux de base ;
l'insuffisance des moyens d'intervention financiers et humains auprès des personnes handicapées ;
- la non couverture du territoire en Centres de Promotion et de Réinsertion Sociale (CPRS) ;
- la non réactualisation des lois et des règlements qui conditionnent les secours et les systèmes de protection sociale, etc.

■ Essai de définition/Clarification du concept

Historiquement, le handicap se définissait par opposition à la maladie. Le patient était malade tant que son problème pouvait être pris en charge médicalement, il était réputé handicapé une fois devenu incurable.

De manière générale, le handicap est défini comme la limitation des possibilités d'interaction d'un individu avec son environnement, causée par une déficience qui provoque une incapacité, permanente ou non et qui mène à un stress et à des difficultés morales, intellectuelles, sociales ou (et) physiques.

Selon la loi française du 11 février 2005 portant sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées : «Constitue un handicap, au sens de

la présente loi, toute limitation d'activité ou restriction de participation à la vie en société subie dans son environnement par une personne en raison d'une altération substantielle, durable ou définitive d'une ou plusieurs fonctions physiques, sensorielles, mentales, cognitives ou psychiques, d'un polyhandicap ou d'un trouble de santé invalidant».

Le handicap exprime une déficience vis-à-vis d'un environnement, que ce soit en termes d'accessibilité, d'expression, de compréhension ou d'appréhension. Il s'agit donc plus d'une notion sociale que d'une notion médicale.

En 1980, le Britannique Philip Wood a transformé radicalement la vision du handicap en le définissant comme un désavantage dont est victime une personne pour accomplir un rôle social normal du fait de sa déficience (lésion temporaire ou définitive) ou de son incapacité (réduction partielle ou totale des capacités pour accomplir une activité). Cette définition a par la suite été critiquée pour mettre trop en avant l'aspect fonctionnel du handicap et pas assez son aspect social. Avec la parution de la classification internationale du fonctionnement, du handicap et de la santé proposée par l'OMS en 2001 et adoptée par 200 pays, a introduit une nouvelle typologie du handicap qui prend plus en compte les facteurs environnementaux. Le handicap peut y être défini comme la rencontre d'une déficience avec une situation de la vie quotidienne. Ces deux composantes sont soumises à l'influence de problèmes de santé (maladies, blessures, lésions) et de facteurs contextuels (environnement et facteurs personnels).

La considération de la personne vivant avec un handicap comme un Citoyen, Responsable et Acteur dépendant, est au centre d'un paradoxe posé par la société et fait l'objet de prises de position ambiguës. Derrière les questionnements qui traversent la société, ce sont les Droits humains qui sont en jeu, avec le respect de la dignité humaine de l'handicapé qui ne peut être identifié à sa dissemblance physique ou mentale qui le gangrène.

Or seule la considération de l'handicap comme expression d'un «mal être» permet d'agir sur divers leviers dans une perspective de soins, de réduction des risques de marginalisation et de réinsertion sociale soutenue par une stratégie de développement économique et valorisante durable, aboutissant à l'autonomie.

■ Orientations stratégiques

Les pouvoirs publics soutenus par différents partenaires, dont les ANE, s'attellent à trouver dans les plus brefs délais, les solutions de l'intégration complète des personnes handicapées.

La volonté politique d'organiser et de promouvoir la réalisation des droits de toute personne est réelle. Elle se traduit par l'existence d'un cadre juridique guidé par l'adoption depuis le 26 mai 2010 par l'assemblée nationale de la loi d'orientation sociale qui a pour objet «de garantir l'égalité des chances des personnes handicapées ainsi que la promotion et la protection de leur droit contre toute forme de discrimination».

Ce texte vient s'ajouter au vote de la loi de ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH) le 25 octobre 2009 ; et institutionnel avec le décret n° 2002 - 828 du 19 Août 2002 portant création d'un Fonds de Solidarité.

Les programmes qui devront être mis en oeuvre porteront sur :

- la promotion et la protection des personnes handicapées ;
- la réhabilitation à base communautaire (RBC) ;
- l'amélioration de l'environnement des personnes handicapées ;
- le renforcement des capacités ;
- le plaidoyer pour la promotion et la protection des droits des personnes handicapées.

Message n° 1 : Le parachèvement de la volonté politique

Le projet de loi d'orientation sociale pour la promotion des handicapés doit maintenant être adopté par le Sénat avant sa promulgation par le président de la République. Celui-ci doit parachever sa volonté politique par la rapide promulgation de cet instrument juridique si nécessaire au respect des engagements internationaux de la République Sénégalaise. Pour cela, les ANE doivent continuer à s'investir afin d'amener le gouvernement à terminer le processus.

Message n° 2 : Rendre effectif les mesures prises

Il n'existe, à notre connaissance, aucune disposition juridique dans le droit positif sénégalais qui prenne en compte les besoins spécifiques des personnes en situation de handicap. La loi d'orientation va combler ce vide en même temps qu'elle corrige une injustice. Cependant, il est opportun, après son adoption par le parlement et sa promulgation par le chef de l'Etat, que son application se fasse dans les plus brefs délais. Pour cela l'apport des ANE est souhaitable pour inciter l'Etat à prendre si nécessaire les textes d'application pour une effectivité de la mise en oeuvre des prérogatives des personnes handicapées.

Message n° 3 : Revoir le fonctionnement, l'organisation et la structuration de ANE

Les domaines dans lesquels les droits des handicapés ne sont pas pris en compte sont nombreux.

Il convient dans le projet de promotion de leurs droits, que les ANE s'organisent en fonction de leurs compétences spécifiques pour prendre en charge les différents aspects de ces droits (santé, éducation, accès aux édifices publics, économie, renforcement des capacités, etc...)

Message n° 4 : Travailler sur plusieurs domaines à la fois

Il s'agit de :

- promouvoir l'accès des groupes vulnérables aux infrastructures et services sociaux de base ;
- renforcer les capacités techniques et d'intervention des partenaires et des bénéficiaires cibles ;
- promouvoir l'accès des groupes vulnérables aux ressources financières et aux facteurs de production ;
- améliorer le cadre institutionnel et les mécanismes de gestion ;
- assurer la coordination, la mise en oeuvre et le suivi-évaluation ;
- améliorer l'état sanitaire et la mobilité des personnes handicapées ;
- promouvoir l'éducation et la formation des personnes handicapées par le développement de l'éducation intégratrice ;
- améliorer leur insertion économique et sociale.

Il faut aussi assurer aux personnes âgées et aux personnes handicapées un cadre familial et social sécurisant, leur permettant d'être en bonne santé et de s'épanouir moralement et affectivement dans des conditions économiques viables et de favoriser leur parfaite intégration économique et sociale.

Pour les malades mentaux, étendre davantage le nombre de centres d'encadrement et de traitement au niveau décentralisé.

■ Questionnement - Risques

Dans un texte exposant les motifs de la loi d'orientation sociale, le ministre des Affaires sociales et des Relations avec des institutions indique que "les politiques de promotion sociale des personnes handicapées ont été, pour l'essentiel, guidées et sous-tendues par des dispositions internationales qui sont révélées sans impact réel sur les cibles." L'élaboration de la loi est due à une "très forte revendication des associations regroupant des personnes handicapées et des institutions qui s'investissent dans la défense et la promotion de leurs droits".

Cette loi s'ajoute aux actes notoires déjà posés par le chef de l'Etat pour la promotion des droits des personnes handicapées :

- inscription dans la Constitution des droits des personnes handicapées relativement au mariage et à la famille ;
- nomination d'un conseiller spécial sur la question du handicap ; un quota de 15% dans la fonction publique ;
- participation au conseil Economique et Social ;
- les promesses de la création d'une agence spéciale sur la question du handicap, et celle d'augmenter dans le prochain exercice budgétaire le montant de la subvention accordée aux personnes handicapées.

Efficacité et pragmatisme doivent être les maîtres - mots ; car si malgré toute cette panoplie de mesures les handicapés vivent une situation de laissée - pour - compte, c'est dans les actes qu'il faut chercher la faille.

Les projets et programmes permettent de renforcer les mécanismes de transfert direct de ressources publiques aux groupes vulnérables, d'améliorer l'accès aux services sociaux et de création de richesse et de garantir la pleine jouissance de leurs droits. Ce contexte favorise l'essor d'autres types d'opérateurs comme les ONG, les Organisations Communautaires de Base (OCB) porteurs de projets de développement local, de capacités institutionnelles, organisationnelles et financières relativement plus importantes.

En vue de satisfaire la demande sociale pressante, le Ministère de tutelle ambitionne également de décloisonner les cibles à travers des politiques sociales plus efficaces avec plus d'impacts pour les groupes sociaux. En ce qui concerne les personnes handicapées, les actions envisagées visent à améliorer leur situation économique et sociale et à lutter contre les préjugés dont elles sont victimes.

A cet effet, il s'appuie sur d'une part, un comité d'orientation politique et d'autre part, sur un dispositif d'exécution financière et technique et de suivi évaluation.

La mise en oeuvre d'un programme national de réhabilitation à base communautaire sera le principal instrument qui permettra d'ici la fin 2010, d'appareiller près de 20.000 per-

sonnes handicapées et d'apporter un appui financier et technique à près de 3.000 Groupements d'Intérêt économique (GIE) mis en place par des personnes handicapées pour la réalisation d'activités génératrices de revenus.

Malgré les nombreux efforts consentis, les mécanismes de transfert direct de ressources publiques aux groupes vulnérables se trouvent confrontés au phénomène de la mendicité, conséquence de la forte croissance du nombre de personnes défavorisées. Ainsi, les lignes d'actions bâties sur une volonté de synergie des efforts et d'autopromotion des groupes vulnérables devraient permettre de favoriser un mouvement d'appui aux familles et couches sociales nécessiteuses et les amener à s'investir dans des stratégies porteuses, leur permettant à terme de se prendre en charge dans une optique de développement durable.

Contribuer à l'amélioration du bien-être socio-économique des populations cibles et principalement l'autopromotion économique des groupes vulnérables dans une prise en compte d'équité et d'égalité de genre, est aussi un défi important à relever.

■ Informations complémentaires

Décret n° 2008 - 33 du 25 janvier 2008 modifié, relatif aux attributions du Ministre de la Famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Micro finance (MFSNEFM) ; DSRP II ;

■ Références

Déclaration de Copenhague sur le Développement Social et les OMD

■ Liens avec d'autres fiches

B1.01 ; B1.02 ; B1.03 ; B1.04 ; B1.05 ; B1.06

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet C

Appui aux collectivités locales et renforcement de la démocratie participative locale



Volet C Appui aux collectivités locales et renforcement de la démocratie participative locale

Fiche n° C.01

■ Titre : **Comment renforcer les capacités d'une organisation locale pour qu'elle participe au développement local ?**

■ Sous - titre : **Elaboration et mise en oeuvre d'un micro-projet par une OCB dans le cadre d'un plan local de développement**

■ **MOTS CLES** : **Diagnostic organisationnel, micro-projet, programme de renforcement de capacités**

■ **Résumé** : Dans le cadre du développement local, la mise en oeuvre de micro-projets par des organisations communautaires de base suppose que celles-ci aient des compétences organisationnelles. Pour cela un diagnostic préalable est nécessaire qui permette d'établir un programme de renforcement des capacités. Ce diagnostic participatif se fait en quatre étapes et a pour but de renforcer les capacités organisationnelles.

■ Contexte / Problématique

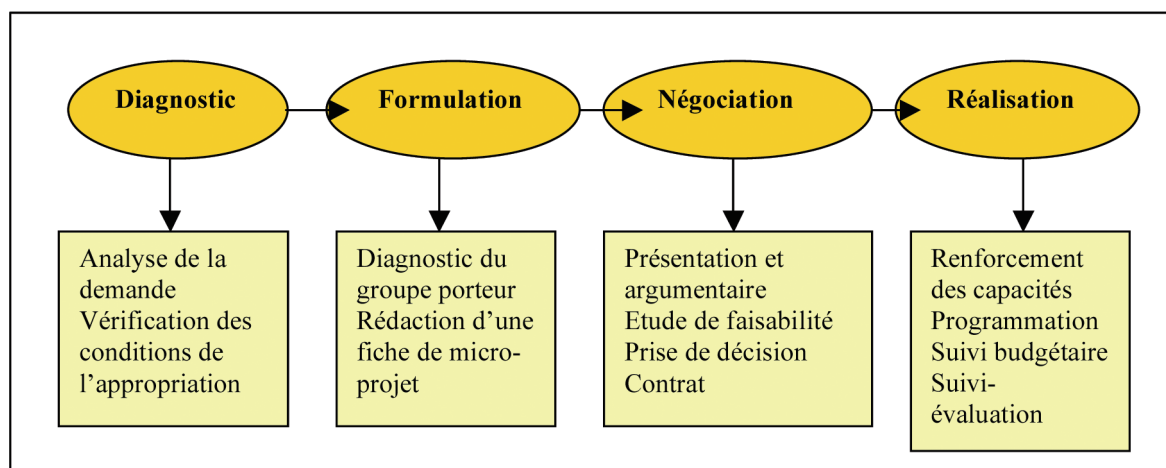
Au cours de la mise en oeuvre d'une démarche de planification participative, une étape importante est celle de l'identification des organisations locales afin de les associer au processus de la planification et à la mise en oeuvre de micro-projets. Cette mise en oeuvre qui va faire de ces organisations des maîtres d'œuvre suppose donc un renforcement des capacités techniques et organisationnelles, et donc un diagnostic organisationnel. Souvent ces organisations ne sont même pas déclarées. Elles sont généralement dénommées comme des organisations communautaires de base (OCB) qui qualifient, sous cette appellation générale des groupements, des groupements d'intérêts collectifs, des associations, parfois des coopératives.

■ Objectif de la méthode

Faire un diagnostic participatif d'une organisation afin d'établir un programme de renforcement de capacités en vue de l'associer à une démarche de planification participative et la mise en oeuvre d'un micro-projet.

■ Méthodologie de l'approche

La méthode de diagnostic organisationnel s'intègre dans le processus de formation à la maîtrise d'œuvre des organisations qui font des requêtes pour des micro-projets. Elle est faite par un consultant à partir d'un entretien collectif de l'organisation et la consultation de documents, notamment les documents comptables et ceux ayant trait à la réalisation de micro-projets



Etape 1 : L'identification du groupe et de sa demande

Généralement l'OCB est identifiée au cours d'un atelier de diagnostic participatif ou lors d'une étude milieu, mais cela peut être aussi à travers un contact. Dans tous les cas, il va falloir identifier les besoins et les ressources et faire un diagnostic organisationnel. Diverses méthodes et outils sont possibles, mais le mieux est d'adopter une approche participative et finaliser cette étape par une restitution qui va permettre d'établir un programme en fonction du but recherché. Ce diagnostic est nécessaire si l'OCB veut faire une demande pour un micro-projet. Dans certains cas, des démarches administratives (GIE, association) seront nécessaires pour que l'OCB soit reconnue.

Etape 2 : Le diagnostic organisationnel

Exemple d'outil pour le diagnostic organisationnel

Rubriques	Questions principales	Finalités
1. Identification	Nom et signification Date de création Origine (raisons) Reconnaissance juridique Nombre de fondateurs Nature du groupement (H, F ou mixte)	Découvrir la motivation Vérifier les acquis, l'évolution S'assurer de ce qui se fait par rapport à l'approche genre
2. Vision	Type de développement voulu, idéal à atteindre	Raisons et historique

Rubriques	Questions principales	Finalités
3. Fonctionnement, moyens, structuration	Nom et signification Date de création Origine (raisons) Reconnaissance juridique Nombre de fondateurs Nature du groupement (H, F ou mixte)	Découvrir la motivation Vérifier les acquis, l'évolution S'assurer de ce qui se fait par rapport à l'approche genre
4. Activités réalisées	Description par activité Diagnostic par activité	Résultats en terme d'apprentissages
5. Compétences reconnues	Le groupe a-t-il diffusé ses expériences? A qui? Quand? Quelles expériences ou savoir-faire? Comment? Quels résultats?	Identifier la capacité du groupe à être acteur des changements
6. Partenariat	Liens avec les autres groupes dans le village et les villages voisins Liens avec les services techniques Autres acteurs de développement connus et relation avec ces acteurs et réalisations	Identifier le réseau social dans le village et à l'extérieur
7. Suivi et évaluation	Indicateurs de résultat choisis par le groupe Réunions de suivi Décisions importantes prises : quelles décisions? Comment? Les membres ont-ils participé à la prise de décision ?	Identifier la manière dont le groupement s'évalue et prend des décisions
8. Auto-diagnostic du groupement	Problèmes principaux Problèmes apparaissant comme des contraintes Solutions essayées et résultats Enjeux	Amener le groupe à identifier ses points forts et faibles
9. Engagement par rapport au micro-projet	Responsabilités Apports Compétences	Identifier l'engagement

Etape 3 : L'élaboration du programme de renforcement de capacités

Exemple d'outil pour l'identification des capacités des groupes porteurs pour la mise en œuvre d'un micro-projet.

Critères d'identification	Phase du cycle MP	Capacités constatées	Capacités à renforcer
Participation effective à l'élaboration	Identification de l'idée		
L'OCB est elle acteur du développement? (initiatives prises, apports possibles, compétences, etc.)	Diagnostic, Formulation		
L'OCB a-t-elle eu une expérience de planification ?	Planification		
D'organisation? De contractualisation?	Instruction		
Existe-t-il des capacités relationnelles ?	Négociation/partenariat		
Quelle est la disponibilité des membres? Capacités de suivi ? Leadership ?	Réalisation		
Pérennisation (outils de suivi, résolution de problèmes, volonté, réunions internes, etc.) ?	Suivi- évaluation Evaluation		

Etape 4 : Restitution

Au cours de cette étape, le consultant restitue le diagnostic à l'organisation afin de fixer avec les membres les modalités d'exécution d'un plan de formation et de renforcement organisationnel avec un échéancier, et la mise en place d'un comité ad hoc de suivi de l'exécution de ce plan de renforcement.

■ Avantages de la méthode

La méthode est centrée sur l'identification des capacités de management des projets. Elle peut être adaptée à l'évaluation participative des collectivités locales

■ Résultats attendus de l'approche

Amener les membres d'une organisation à en faire son diagnostic afin de fixer un programme de renforcement organisationnel. Faire identifier les compétences existantes et les capacités à renforcer ou former.

■ **Questionnement - Risques**

La méthode est générale et ne concerne pas les capacités spécifiques à la nature du micro-projet. Elle doit être complétée par une évaluation des capacités spécifiques demandées par la mise en œuvre et la gestion du micro-projet.

■ **Informations complémentaires**

D'autres méthodes de diagnostic sont utilisées :

le RODI (renforcement organisationnel et le Développement Institutionnel proposé par le Programme national de bonne Gouvernance avec l'ERO (Evaluation Rapide Organisationnelle).

le Portrait de Communauté, diffusé par Broederlijk Delen et utilisé au Sénégal par Caritas et Ecopole.

■ **Références**

RODI, Pour accompagner le développement des organisations. Cahier thématique n°2 Particip/ Programme d'Appui au programme National de Bonne Gouvernance.

Ecopole, recherche action sur la lutte contre la pauvreté, capitalisation d'un itinéraire. Equipe enda écopole – Jean Pierre Périer, janvier 2010. Dakar.

Manuel de formation sur les stratégies de développement local. PASILD-Jean Pierre Périer et Mbonneye Eulade, mars-avril 2009, Ndjamena.

■ **Liens avec d'autres fiches**

A4.09 ; A4.10 ; B1.02 ; E.01

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet C Appui aux collectivités locales et renforcement de la démocratie participative locale

Fiche n° C.02

■ Titre : Comment mettre en place une démarche de démocratie participative locale dans une communauté rurale ?

■ Sous - titre : Soutien des initiatives locales pour un développement participatif

■ MOTS CLES : Décentralisation, développement local, planification participative, budget participatif

■ **Résumé** : Afin de pallier au déficit de participation des populations dans le développement local, la loi sur la décentralisation donne la possibilité de mettre en œuvre un processus de planification participative associant le Conseil Rural et les populations. La méthode de planification participative permet d'élaborer les documents de planification dans un délai raisonnable en mettant en place à côté du Conseil Rural, un cadre de concertation représentatif des forces sociales de la Communauté rurale.

■ Contexte / Problématique

Les efforts entrepris par l'Etat à travers ses structures et ses projets et les actions de la Société Civile n'ont pu résoudre la pauvreté et la précarité sociale en milieu urbain et rural. Un des facteurs explicatifs est la faible participation des communautés au processus de planification, de conception, de mise en œuvre et de suivi des programmes de développement. Cette participation se limitait à des actions locales, par exemple la mise en place de comités de gestion, et souvent sectorielles, souvent impulsée par les approches participatives mises en œuvre par les ONG. Il manquait un cadre organisationnel à ce développement participatif qui embrasse tous les aspects de la vie quotidienne des populations. La décentralisation a apporté ce cadre en donnant aux communautés la responsabilité du développement local, en transférant les compétences dévolues à l'Etat et en lui apportant l'appui de ses structures déconcentrées.

■ Objectifs de la méthode

L'objectif général est de mettre en place les conditions d'un développement local participatif en :

- initiant et formant les communautés à une planification participative qui leur donne les outils de leur développement et un cadre organisationnel participatif qui valorise l'ensemble des compétences locales ;
- accompagnant les efforts des élus locaux pour appuyer et/ou impulser des initiatives qui permettent un véritable développement qui associe toutes les compétences ;

- appuyant le renforcement des capacités des communautés et organisations de base pour l'identification, la mise en œuvre et le suivi de micro-projets qui répondent à leurs besoins tels qu'ils ont été définis par eux-mêmes en valorisant leur disponibilité et leurs compétences.

■ Méthodologie de l'approche «planification participative»

La méthode repose sur la participation des populations de l'ensemble des villages d'une communauté rurale en les associant à des diagnostics participatifs zonaux animés par des agents relais formés aux outils de la planification participative qui définissent des actions prioritaires à mener en fonction des problèmes identifiés et mettent en place des cadres zonaux de concertation. La mise en oeuvre de la méthode se fait en neuf étapes principales.

	Etapes principales	Activités	Résultats attendus
1.	Prise de contact	Prise de contact avec le milieu Réunion avec les autorités pour le lancement du projet	Collecte de données Identification des acteurs Accord des autorités sur leur appui au programme
2.	Présentation du programme à la Communauté Rurale (CR) en forum	Réunions avec le Conseil Rural Forum de lancement	Compréhension du processus Organisation du programme des assemblées villageoises
3.	Recrutement et formation des animateurs relais	Lancement du recrutement. Sélection Formation des Agents Relais (AR)	Les AR sont capables d'animer des réunions et de collecter des données
4.	Pré-diagnostic	Revue des données Pré-zonage Restitution des résultats à la CR	Monographie de la CR. Découpage en zones Validation des résultats
5.	Diagnostic participatif zonal (DP)	Formation des AR en DP Session de 3 à 5 jours dans une zone pour mener le DP Restitution Mise en place d'une cellule de concertation zonale (CCZ)	Les AR peuvent mener un DP zonal Besoins et contraintes Priorités Toutes les couches de la population et les OCB sont représentées Un bureau de la CCZ est élu
6.	Elaboration de la stratégie de développement de la CR	Mise en place au niveau de la CR d'un cadre de concertation et de gestion (CCG)	Les AR peuvent mener un DP zonal Besoins et contraintes Priorités Toutes les couches de la population et les OCB sont représentées Un bureau de la CCZ est élu

	Etapas principales	Activités	Résultats attendus
7.	Finalisation des documents stratégiques de la CR et des documents de micro-projets	Ateliers thématiques par axe et choix des actions prioritaires et des micro-projets Restitution par zone et à la CR Ateliers de diagnostic pour la formation et la communication Etudes de base des micro-projets Rédaction des documents.	Production du Plan Local de Développement (PLD), du Plan d'Actions Prioritaires (PAP) et du Plan Annuel d'Investissements (PAI) Validation de la stratégie Plan local de formation (PLF) Plan Local de Communication (PLC) Documents de micro-projets et montages financiers Conventions d'exécution des micro-projets
8.	Mise en oeuvre des micro-projets	Mise en place des comités villageois ou intervillageois de micro-projets Préparation d'un cadre de maîtrise d'oeuvre	Signature des conventions Contrôle de l'exécution des travaux Cahiers de charge Responsables de la maîtrise d'oeuvre formés
9.	Maintenance et la gestion des infrastructures et équipements	Mise en place de comités de gestion et d'entretien Ouverture de compte Rédaction de manuels de procédures Formation des membres de ces comités	Les infrastructures et équipements sont gérés et entretenus

■ Avantages de la méthode

La mise en œuvre de la méthode se fait sur un délai de 6 à 9 mois et permet à la Communauté rurale de disposer d'un Plan local de développement, d'un Plan d'Action Prioritaire, d'un Plan annuel d'investissements, d'un Plan local de formation pour le renforcement des capacités des élus et des organisations communautaires de base (associations, groupements, etc.), et d'un plan de communication pour améliorer les relations entre les acteurs locaux et l'information des populations.

■ Résultats attendus de l'approche

La méthode est utilisée avec des variantes pour disposer d'outils de programmation des investissements, particulièrement pour les infrastructures communautaires, mais elle permet aussi aux populations de préparer des micro-projets.

Une autre particularité de la méthode est de reposer la synthèse faite au niveau de la Communauté rurale sur des diagnostics zonaux faits à partir d'un zonage préalable. Cela évite de faire un diagnostic participatif dans chaque village ; mais cela aussi permet de prendre en compte les spécificités de la communauté rurale.

■ Questionnement - Risques

Le budget des communautés rurales est trop faible pour prévoir le financement d'investissements, or le Plan Local de Développement et le Plan d'Actions Prioritaires sont des outils

importants de négociation auprès des agences de l'Etat ou des Ministères et auprès des bailleurs de fonds, il est donc important que l'approche participative associe l'ensemble des forces sociales de la Communauté Rurale. Le moyen prévu dans la méthode est de mettre en place un cadre de concertation à deux niveaux, le niveau zonal et le niveau de la communauté rurale. Ces cadres doivent réunir des représentants des organisations locales, du Conseil Rural et des services techniques. Il est aussi possible d'y joindre des représentants des associations de ressortissants et des personnes ressources (personnalités religieuses, personnes reconnues pour leurs compétences). Au niveau de la CR, ce cadre de concertation aura un rôle consultatif, mais son fonctionnement et sa structuration devront faire l'objet d'un règlement.

■ Informations complémentaires

La description des outils est donnée dans les références ci-dessous où sur les sites internet au mot clef MARP.

■ Références

Ecopole, recherche action sur la lutte contre la pauvreté, capitalisation d'un itinéraire. Equipe enda écopole - Jean Pierre Périer, janvier 2010. Dakar.

Manuel de formation sur les stratégies de développement local. PASILD - Jean Pierre Périer et Mbonneye Eulade, mars-avril 2009, Ndjamena.

Guide pratique des acteurs de la décentralisation. CONGAD, Dakar 2008.

■ Liens avec d'autres fiches

C.03 ; C.04 ; C.08

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet C Appui aux collectivités locales et renforcement de la démocratie participative locale

Fiche n° C.03

■ Titre : **Comment contribuer au développement local participatif ?**

■ Sous - titre : **Le renforcement des capacités des organisations locales et des élus**

■ **MOTS CLES** : *thèmes de formation, démarches de formation, démultiplication, développement local, cartographie sociale et institutionnelle, évaluation.*

■ **Résumé** : La dynamique de création des ANE s'est fait à partir d'initiatives individuelles ou de groupes sans que la préoccupation du renforcement de leurs capacités soit leur priorité, les initiatives devant répondre à des besoins. Avec la décentralisation et le développement local, ces organisations peuvent devenir des acteurs si leurs capacités sont renforcées. La collectivité locale peut devenir une communauté d'apprentissage si le renforcement des capacités est intégré dans la planification participative par un dispositif de d'administration animant la mise en synergie des ressources éducatives locales et les renforcer par des formations spécifiques qui peuvent être démultipliées.

■ **Problématique / Défis**

Le développement des acteurs non étatiques a une origine ancienne et il a été encouragé par l'Etat avec les coopératives, les GPF, les ASC, puis les GIE, tandis que les partenaires extérieurs contribuaient à la création de nombreuses associations. La reconnaissance par l'Etat du droit d'association a favorisé cette création qui a développé un esprit d'expérimentation sociale et permis les initiatives. De leur côté les partenaires extérieurs ont eu de plus en plus en plus recours à ces acteurs.

Ces ANE sont difficilement dénombrables et se comptent au Sénégal par dizaines de milliers, si on prend en compte les diverses échelles d'interventions. Des ANE intervenaient au niveau du développement local avant la loi sur la décentralisation de 1996 pour combler les déficits d'intervention de l'Etat et des collectivités locales. Elles étaient le produit des dynamiques populaires ou les accompagnaient en mettant en place des comités de gestion, des comités de concertation, et des regroupements sous forme d'unions, de fédérations, de coalitions et de plateformes. Ce processus illustre l'importance prise par la revendication participative dans le partage du pouvoir.

La décentralisation reste encore un processus à parachever et de nombreuses contraintes restent à prendre en compte. Les plus importantes sont l'absence de moyens et de capacités nécessaires au niveau des collectivités locales et le manque de mécanismes inclusifs de gestion permettant aux citoyens de participer.

Cinq défis principaux sont en jeu dans la mise en œuvre de la décentralisation :

- la capacité de l'Etat à transférer les ressources financières aux CL et à partager les responsabilités dans la conception et la mise en œuvre du développement ;
- le renouvellement de la classe politique ;
- l'initiation à la gestion collective et à la reconnaissance des biens communs ;
- l'auto-développement des CL par la responsabilisation sur la gestion des ressources et
- l'appropriation des compétences ;
- la reconnaissance et la valorisation de capacités d'animation du processus de décentralisation au sein des CL, des ANE et de l'Etat.

Par rapport à ces défis, les ANE doivent développer leurs compétences, or elles sont confrontées à de **nombreux problèmes** :

- l'insuffisance des capacités managériales et de gestion;
- la faible capacité financière des organisations ;
- la faible représentation de la base au niveau des centres de décision ;
- la méconnaissance du cadre juridique ;
- le mauvais fonctionnement et/ou manque de démocratie des organisations ;
- la politisation excessive des organisations de producteurs ;
- la trop grande dépendance aux structures d'appui ;
- la méconnaissance de leur fonction citoyenne ;
- l'absence de cadres fédérateurs dynamiques.

Ces problèmes illustrent la priorité qui doit être faite au renforcement des capacités des ANE pour qu'elles contribuent au développement local. Du point de vue de l'Etat, ce renforcement des capacités suppose des référentiels de capacités, des curricula et des critères et procédures de qualification. Mais Il existe une confusion entre les concepts de capacité et de compétence, bien que les deux renvoient au résultat d'un processus d'apprentissage, à des acquis. A la différence de la capacité, la compétence est sociale, elle résulte d'une expérience qui est reconnue par les autres, cela suppose toujours une intégration de capacités.

Le défi principal du renforcement des capacités est le choix de démarches de démultiplication qui favorisent le développement des compétences par des dispositifs d'auto-apprentissages collectifs qui considèrent les collectivités locales comme des communautés d'apprentissages.

■ Différentes étapes de la démarche

Etape n° 1 : Le choix d'une démarche qui identifie les besoins et les capacités locales en vue de créer les conditions de leur synergie.

Au niveau social les actions à mener doivent faciliter :

- le renforcement des capacités techniques, organisationnelles et financières ;
le développement des capacités de plaidoyers, d'animation et d'éducation citoyenne;
le renforcement du dialogue et de la cohésion sociale ;
- l'accès à l'information et l'amélioration des offres de services sociaux de base ;
- l'émergence et l'animation d'un espace public de libre expression démocratique ;
- le contrôle positif et conséquent à la gestion des affaires publiques locales ;
- la classification, l'organisation la mise en réseau des OP et GPF.

Sur le plan économique l'action vise :

- l'accessibilité de l'information économique ;
- la transparence dans la gestion des affaires locales ;
- l'efficacité et l'efficience des services offerts par les structures
- la promotion d'un environnement institutionnel, juridique et économique favorable à
- la production de biens et services.

Sur le plan politique l'action vise :

- le respect par les institutions les OP et GPF des principes de traçabilité, de transparence et d'obligation à rendre compte ;
- la représentativité de toutes les couches et de tous les secteurs dans les organisations locales ;
- la professionnalisation des OP et GPF ;
- la participation des organisations au processus décisionnel ;
- la représentativité des OP et GPF dans les institutions locales.

Ces objectifs sont autant d'indicateurs à prendre en compte et donc de questions à poser pour identifier les besoins et les capacités existantes. Pour cela une cartographie institutionnelle et sociale doit être menée qui permette d'informer les acteurs et les amener à se réunir pour un premier questionnement. Les résultats de ce questionnement permettront d'établir une base de données et d'apporter des informations nécessaires à des études spécifiques portant sur la définition de stratégies pour la mise en œuvre des compétences transférées au niveau des CL, la mobilisation et la création de ressources financières locales et la définition d'une stratégie de communication.

Au cours de cette étape l'accent doit être mis sur l'identification des compétences locales (initiatives structurantes, personnes ou organisations reconnues pour leurs compétences) afin de les valoriser dans la préparation et la mise en place du programme de formation.

Etape n° 2 : Le choix d'une démarche et d'un programme de formation qui mettent en place les conditions de la démultiplication de ses effets.

Il ne peut y avoir de cohérence entre l'objectif du développement local participatif et la formation, que si celle-ci adopte une démarche participative dans tout son processus, c'est-à-dire dès la préparation. La cartographie préalable a permis d'identifier des compétences locales ou des capacités significatives dans des domaines divers en rapport avec les besoins et les objectifs ; c'est donc en les associant à la préparation du programme que la première condition de sa démultiplication peut être réalisée.

Si on considère que l'effet d'un programme est sa démultiplication, celle-ci doit être prévue dans le développement du programme. Une formation doit être évaluée à ses effets et à ses impacts et ceux-ci doivent être prévus dès le départ. Une deuxième condition est donc de responsabiliser chaque participant à une formation comme un démultiplicateur et de l'outiller pour cela. Cette responsabilité doit être contractualisée, il doit être clairement précisé à chaque participant que la gratuité de sa formation a comme contrepartie son engagement.

Un autre point est de prévoir que le programme de formation soit conçu dans le processus de planification participative locale, de même qu'un plan de communication.

Etape n° 3 : Le lancement du programme doit être l'occasion d'un apprentissage de la démarche de démultiplication et de la mise en place de son suivi.

Généralement les ateliers de lancement sont des séances d'information où la participation est limitée aux questions, or ce moment est déterminant pour faire comprendre que les savoirs, les savoirs faire et les savoirs apprendre sont solidaires et collectifs et que, bien que chacun de nous ait sa personnalité et son curriculum, nous sommes des acteurs dans une communauté d'apprentissage. L'atelier de lancement va donc être organisé comme un forum avec des groupes de discussion animés par les personnes ressources identifiées et l'équipe d'animation sur l'objectif «*Considérons nous comme une communauté d'apprentissages pour créer les conditions du développement local participatif*»

Deux autres objectifs du forum doivent être pris en compte dans son organisation : (i) la mise en place d'un comité de suivi et de concertation, et (ii) un premier programme d'exécution.

Etape n° 4 : L'adaptation de la thématique aux besoins de renforcement des capacités et aux priorités de leur contribution aux défis posés par la mise en place de la décentralisation et au développement local.

Nous donnons ci-dessous une thématique générale :

- **Décentralisation** : aperçu historique et enjeux de la politique de décentralisation au Sénégal, les compétences transférées aux différents ordres de collectivités locales, composition, organisation et fonctionnement des collectivités locales : études de cas, délégation de service public et la bonne gouvernance des compétences transférées, financement du développement local et bonne gouvernance.
- **Vie des organisations**, organisation (fonctionnement, règles et procédures de fonctionnement), communication pour une dynamique organisationnelle, intégration de la dimension genre et développement, gestion de réunion, gestion des conflits.
- **L'élaboration de projet**, son cycle de vie, l'étude de faisabilité, l'étude technique d'un projet, la planification opérationnelle, l'étude financière d'un projet, le budget d'un projet, et élaborer des outils pour une gestion transparente efficace et efficiente d'un projet et le cadre logique pour sa mise en œuvre et son suivi.
- **Gestion des finances locales publiques** : organisation administrative et fonctionnement des collectivités locales, cadre budgétaire (définition du budget, principes budgétaires, formes et contenu du budget, ressources et charges des collectivités locales), procédure budgétaire (élaboration du budget, adoption et l'approbation du budget, opérations d'exécution du budget), nomenclature budgétaire et comptable ; contrôles de l'exécution du budget.

D'autres thèmes peuvent être ajoutés, en fonction des besoins et des priorités, par exemple: les techniques de communication, la gestion comptable et financière d'une organisation, droits humains, droits et devoirs du citoyen), suivi-évaluation, gestion des ressources naturelles, planification participative, etc.

Il ne faut pas oublier qu'une grande partie de la population est analphabète et qu'il faut

donc prévoir d'associer l'alphabétisation, voire mieux la socio-alphabétisation qui associe l'alphabétisation aux thèmes.

Etape n° 5 : L'intégration de l'apprentissage à l'animation et à la capitalisation dans toute action de formation.

Etant donné l'importance à accorder à la démultiplication, celle-ci dépend des capacités acquises dans les techniques d'animation et de capitalisation. Il serait possible de prévoir des formations spécifiques, mais le mieux est d'intégrer ces deux thématiques dans le dispositif de chaque formation, puis à faire des sessions de partage.

Pour l'animation, un sous-groupe est chargé d'en faire l'évaluation quotidienne et de la restituer, puis en fin de session, un moment est consacré à l'évaluation générale de la communication.

Pour la capitalisation, une personne est chargée de faire chaque jour le rapport de la journée et d'en faire la restitution, puis en fin de session, un moment est consacré à la capitalisation.

Par la suite des rapports de formations, des outils et guides peuvent être diffusés.

Etape n° 6 : L'évaluation participative périodique des effets et des impacts des actions de formation, troisième condition de la démultiplication.

Il est important de prévoir que chaque formation soit suivie d'une démultiplication. Pour cela plusieurs méthodes sont possibles : des séances de restitution, des causeries ou des sessions de formation. Le choix de la méthode dépend du thème, de la disponibilité du participant-formateur et des populations auxquelles il va s'adresser.

Pour le suivi, des regroupements des participants sont à prévoir pour évaluer les activités de démultiplication et rechercher des solutions.

Une évaluation participative annuelle est à prévoir. Elle peut prendre la forme d'une enquête participative auprès des groupes et des acteurs avec un atelier de restitution permettant de réorienter les activités

Etape n° 7 : Prendre en compte les besoins des organisations par des mesures d'accompagnement.

Bien que la formation en elle-même puisse être motivante, les besoins de renforcement de capacités portent aussi sur des aspects matériels et financiers, ou sur les besoins des membres des organisations.

Deux besoins principaux sont à satisfaire : (i) le renforcement des capacités en informatique afin de faciliter la mise en réseau, condition d'une communauté d'apprentissage, (ii) le financement de micro-projets, en particulier dans le cas où une formation à l'élaboration de micro-projets a été prévue.

■ Questionnement - Risques

Le renforcement de la gouvernance locale suppose un renforcement de la gouvernance au sein de chaque organisation et des relations entre elles pour développer le partenariat, l'accent doit donc être mis sur le diagnostic participatif organisationnel.

La possibilité de lever des fonds au niveau de l'Etat, des partenaires extérieurs et les émigrés via les AMD et les ARD, ou directement par des accords de coopération décentralisée. Le choix d'une unité géographique est pertinente, car quelle que soit la démarche de forma-

tion, particulièrement si on vise la démultiplication, l'administration du système est une compétence à développer.

La mise en synergie des actions des acteurs locaux par le réseautage et la mise en place de cadre de concertation suppose la cohérence des stratégies par rapport à des objectifs communs ; cela rend nécessaire d'associer ce renforcement des capacités à un processus de planification participative qui mette en place un cadre de concertation développant les travaux des commissions techniques de la CL, en associant, les services techniques et les partenaires extérieurs

Le développement du partenariat est un des effets importants

■ Informations complémentaires

Code des collectivités locales du Sénégal. Loi n°96-06 du 22 mars 1996

■ Références

Rapport final du Projet de Renforcement de la Bonne Gouvernance locale dans l'arrondissement de Dioulacolon (PRBGD) (Département/ Région de Kolda) Umbrella Support Unit, USU/Dakar, octobre 2009.

Rapport final du Programme de Renforcement des Capacités Techniques et Organisationnelles des Elus Locaux, des Chefs de villages et leurs Assistants, des Leaders et des Relais de AFEE. Cabinet d'Appui en Education et en Formation (CAPEF). mai 2009, région de Fatick.

Rapports intermédiaires du Projet de Promotion de la Citoyenneté – Démocratie Locale en Milieu Communautaire Défavorisé. Sahel 3000, Kolda, mai et octobre 2008.

Rapport final du Projet de renforcement des comités de gestion locaux (PRECOGEL). Afrique enjeux, Ziguinchor.

Rapport intermédiaire du Projet de gouvernance participative et de renforcement des capacités d'intervention des acteurs locaux. ENDA ECOPOP, Dakar, juin 2008

Rapport intermédiaire du programme de Consolidation et renforcement du projet pilote de promotion de la Bonne Gouvernance, du contrôle citoyen public, de la culture des droits humains, de la démocratie nationale, communale et locale. CONGAD, Dakar, novembre 2008.

Rapport final du programme de Renforcement des organisations communautaires de base dans le cadre d'une participation plus active aux processus de développement endogène des communes d'arrondissement de Pikine-Est, Guinaw Rails Nord et Sud. CLC/DPE, novembre 2009.

■ Liens avec d'autres fiches

C.02 ; C.04

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet C Appui aux collectivités locales et renforcement de la démocratie participative locale

Fiche n° C.04

■ Titre : **La décentralisation au Sénégal**

■ Sous - titre : **Le cadre juridique de la décentralisation.**

■ **MOTS CLES** : **Collectivités locales, compétences transférées, finances locales, communauté rurale, communes, régions.**

■ **Résumé** :

La loi sur la décentralisation considère les collectivités locales comme majeures et a pour but d'instituer des autorités décentralisées et proches des citoyens, libres de leurs décisions, et des représentants de l'Etat sur le terrain dotés de pouvoirs déconcentrés.

Cette Loi a fait l'objet de la rédaction du Code des Collectivités Locales qui traite de l'administration des collectivités locales (titre I), régionale (titre II), du fonctionnement de l'administration locale et les services publics (Titre V); du contrôle de la légalité et du contrôle juridictionnel (titre VI). Ce dernier point conduit à substituer un contrôle de légalité à posteriori et rapproché, à l'actuel contrôle d'approbation a priori, centralisé.

Cette Loi prépare le transfert des compétences de l'Etat aux collectivités Locales

■ **Contexte / Problématique**

L'administration d'une population répartie sur un territoire important et caractérisée par sa diversité, pose à l'Etat des problèmes d'organisation, de communication et de contrôle. La première solution a été celle de la déconcentration des services en découpant le territoire en entités administratives. Le Sénégal a donc d'abord été divisé en régions administrées par un gouverneur, subdivisées en cercles administrés par des commandants de cercle et en cantons. Bien qu'ancienne, la décentralisation est apparue avec les premières communes de plein exercice en 1872, mais en 1960, elles n'étaient que 4, les 30 autres communes dites de moyen exercice restaient sous la tutelle de l'Etat qui nommait à leur tête un fonctionnaire comme Maire. En 1960, les communes de droit commun sont créées, puis en 1972 les communautés rurales. Mais ce n'est qu'en 1990 que les Maires seront élus, tandis que les communautés rurales resteront sous tutelle financière des sous-préfets qui ordonnent les dépenses et tiennent les comptes.

Cette lenteur du processus de décentralisation, qui s'est poursuivie après l'indépendance jusqu'en 1996, illustre d'abord la défiance de l'Etat dans l'exercice de sa volonté de modernisation par rapport aux structures traditionnelles de pouvoir, constituées par les lamas

(chefs de terres), la chefferie et les familles maraboutiques. Elle illustre aussi la défiance de l'Etat par rapport à l'émergence de nouvelles structures de pouvoir qui entreraient en concurrence avec le Parti-Etat, par le biais des élections et du renforcement organisationnel des acteurs non gouvernementaux.

Tant que l'Etat s'approprie la maîtrise du développement et marginalise la grande majorité des populations, celles-ci resteront dans une position d'assistance et constitueront «*un boulet de plus en plus lourd à traîner*», dans la mesure où leur rôle dans le développement n'est pas reconnu.

■ Essai de définition/Clarification du concept/Défis stratégiques

La décentralisation tend vers la réalisation de l'idéal démocratique du «*gouvernement du peuple par le peuple et pour le peuple*». Cet idéal qui vise à responsabiliser les populations dans tous les domaines et aux divers niveaux du territoire suppose une entente sur des principes et des valeurs communes, une information transparente, une contribution aux charges collectives et un processus de décision admis par tous et donc équitable. C'est à ces quatre conditions qu'un auto-développement participatif peut être réalisé.

La décentralisation vise à redonner aux collectivités de base et aux populations, un cadre pour développer leurs dynamiques à partir d'une réflexion sur les besoins, les ressources et les moyens à mettre en œuvre. Elle a pour «*objectif la participation de toutes les couches sociales à la vie de la collectivité* » à partir d'une réflexion sur un «*projet de société solidaire, dynamique, se développant en harmonie avec son environnement naturel, une société dont tous les membres sont acteurs et bénéficiaires du développement*». Cela suppose «*un processus de transformation fondamentale des mentalités, comportements et attitudes individuels et collectifs*».

Cinq défis principaux sont en jeu dans la mise en œuvre de la décentralisation :

- la capacité de l'Etat à transférer les ressources financières aux Collectivités Locales (CL) et à partager les responsabilités dans la conception et la mise en œuvre du développement ;
- le renouvellement de la classe politique ;
- l'initiation à la gestion collective et à la reconnaissance des biens communs ;
- l'auto-développement des CL par la responsabilisation sur la gestion des ressources et
- l'appropriation des compétences ;
- la reconnaissance et la valorisation de capacités d'animation du processus de décentralisation au sein des CL, des ANE et de l'Etat.

■ Orientations stratégiques

Cinq orientations stratégiques ont guidé l'élaboration de la Loi sur la décentralisation :

- la délimitation des compétences territoriales ;
la responsabilisation dans la collecte et la gestion des ressources fiscales et para-fiscales ;
- l'organisation de la participation des populations par des élections, la mise en place
- de commissions de travail au niveau des CL et la planification ;
- la mise à disposition des services de l'Etat aux CL et un contrôle administratif à posteriori ;
- la délégation de la création de services aux populations aux CL.

Les niveaux d'organisation de la décentralisation :

La loi sur la décentralisation découpe le territoire en collectivités locales au nombre de 3 catégories afin de mieux répondre à l'exigence du développement économique en créant entre les administrations centrales de l'Etat et les collectivités locales de base des structures intermédiaires, les régions destinées à servir de cadre à la programmation du développement économique, social et culturel, et où puisse s'établir la coordination des actions de l'Etat et celles des collectivités.

■ La région

La région est une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle est administrée par un conseil régional élu au suffrage universel direct. (art.38)

Le conseil régional composé de conseillères et de conseillers régionaux élus pour cinq ans conformément au Code électoral, est l'organe délibérant de la région. Il élit en son sein un bureau composé d'un président, d'un premier vice-président, d'un second vice-président et de deux secrétaires. (art. 28)

Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. La région a compétence pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, pour réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales. Elle peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, et des autres collectivités locales situées dans la région (art. 25). Pour cela la région peut passer des conventions pour favoriser la coordination des investissements locaux et des actions de développement, de même pour la coopération décentralisée (art. 26)

Il est créé par décret, auprès du conseil régional, un comité économique et social, composé de personnes représentatives des activités économiques, sociales, culturelles et scientifiques de la région, d'élus locaux ainsi que de personnalités reconnues pour leur compétence désignées par le Président de la République. Le comité donne son avis sur toute matière, soit sur saisine du président du conseil régional, soit de sa propre initiative, soit à la demande du conseil régional.

Il se réunit au moins une fois par an, sur convocation de son président, le président du conseil régional étant dûment représenté. Il est obligatoirement consulté pour donner son avis sur les budgets annuels, le plan de développement régional et les plans d'aménagement régional, ainsi que sur leur déroulement annuel et sur les propositions d'ententes interrégionales (art. 31)

Le président du conseil régional est l'organe exécutif de la Région. Il prépare et exécute les délibérations du conseil régional. Il est l'ordonnateur des dépenses de la région et prescrit l'exécution des recettes fiscales des collectivités locales. Il est le chef des services de la région.

Pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional, son président peut disposer, le cas échéant, des services extérieurs de l'Etat dans le cadre d'une convention

signée avec le représentant de l'Etat, précisant les conditions de prise en charge par la région de ces missions (art 33).

La région constitue en commun, avec les communes et les communautés rurales, une agence régionale de développement (ARD). Cette agence a pour mission d'apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement. Le président du conseil régional en assure la présidence, le représentant de l'Etat y assiste de droit ou s'y fait représenter. La région peut créer toute autre structure régionale concourant à l'efficacité de ses missions (art.37),

■ La commune

La commune est une collectivité locale, personne morale de droit public. Le conseil municipal, par ses délibérations, le maire, par ses décisions, l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la commune. Les grandes communes peuvent être divisées par décret en communes d'arrondissement, dont les conseillers sont élus au suffrage universel direct. Elles prennent alors la dénomination de «Ville».

La commune d'arrondissement est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Les compétences de la commune d'arrondissement, ses ressources financières et ses rapports avec la ville sont déterminés par la loi (art. 77)

Le conseil de la commune d'arrondissement est présidé par le Maire. Celui-ci est élu au sein du conseil de la commune d'arrondissement. Le maire de la commune d'arrondissement dispose des mêmes attributions que celles qui sont reconnues aux maires. Le maire de la commune d'arrondissement est officier d'état civil. Le conseil de la commune d'arrondissement délibère sur tous les objets intéressant la commune d'arrondissement, relativement à ses compétences. A la demande du conseil de la commune d'arrondissement, le conseil municipal de la ville débat de toute affaire intéressant la commune d'arrondissement. Le conseil de la commune d'arrondissement est consulté par le Maire de la ville avant toute délibération portant sur des projets d'investissement dont le montant est de la compétence de la ville, et dont la réalisation est prévue, en tout ou partie, dans les limites de la commune d'arrondissement. Le conseil de la commune d'arrondissement est, également, consulté sur les affaires relevant de la compétence de la ville et dont l'exécution est prévue en tout ou partie dans les limites de la commune d'arrondissement en matière domaniale, d'urbanisme, d'éducation, de jeunesse et de sport et de santé.

Le conseil de la commune d'arrondissement délibère exclusivement sur les affaires suivantes :

- la gestion des marchés de quartier ;
 - les petits travaux d'assainissement et d'hygiène ;
 - la participation à la collecte des ordures ménagères ;
 - la surveillance et l'entretien courant du réseau d'éclairage public ;
 - le désensablement et l'entretien des rues, places et espaces verts ;
- l'entretien des équipements scolaires, sanitaires, socioculturels et sportifs.

Le conseil de la commune d'arrondissement peut, en outre, entreprendre des opérations d'investissements dont le montant maximum est fixé par décret.

Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il intervient plus particulièrement dans le domaine de la planification et de la programmation du déve-

loppement local et de l'harmonisation de cette programmation avec les orientations régionales et nationales (art. 88).

Le conseil municipal est composé de conseillères et de conseillers municipaux élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Il élit en son sein le Maire et un ou plusieurs adjoints parmi ses membres, sachant lire et écrire. Son bureau est composé du Maire et des adjoints élus (art. 98). - L'élection du maire et de ses adjoints a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue (art. 101). Le Maire est l'organe exécutif de la commune. Il est assisté par les adjoints

Dans sa circonscription, le Maire est officier de l'état-civil. (art. 118) et est le représentant du pouvoir exécutif (art. 117) auprès de la population. A ce titre, il est chargé sous l'autorité du représentant de l'Etat de :

- la publication et de l'exécution des lois, des règlements et des décisions du pouvoir exécutif;
- l'exécution des mesures de sûreté générale;
- des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois et règlements.

Le Maire recrute, suspend et licencie le personnel régi par le code du travail, les conventions collectives et par le statut des agents non fonctionnaires. Il affecte et gère le personnel placé sous son autorité (art. 164).

Une communauté urbaine peut être créée (art. 181) :

- lorsque les conseils municipaux de deux ou plusieurs communes ont fait connaître, par délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'œuvres ou services d'intérêt communal et, qu'ils ont décidé de consacrer en commun à ces œuvres et à ces services les ressources suffisantes;
- lorsque, pour la création ou la gestion en commun d'un service public, les conseils municipaux des deux tiers des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant plus des 2/3 de la population totale, ont fait connaître leur volonté de créer une communauté urbaine réunissant la totalité des communes intéressées. La communauté urbaine est administrée par un comité (art. 183).

■ La communauté rurale

La Communauté Rurale est une Collectivité Locale gouvernée par un Conseil Rural élu au suffrage universel qui élit en son sein un Président, puis deux vice-présidents qui composent le bureau. Le Conseil Rural se réunit (art.222) au moins une fois par an pour décider du budget et chaque fois que le Président le convoque, ou qu'un tiers de ses membres en fasse la demande.

La compétence (art.195) du Conseil rural s'exerce sur les droits d'usage des ressources de son territoire, leur gestion, leur planification et les projets qui les concernent et doit contribuer à la satisfaction des besoins des populations (art.198) en matière d'éducation, d'habitat, de salubrité et de sécurité. Pour cela le Conseil Rural peut établir un Plan de Développement Local et un Plan d'Occupation des Sols, et donner son avis sur tout projet. Les compétences ont été précisées par des décrets, notamment elles ont été étendues à la culture, aux sports et à l'action sociale et précisées dans les domaines de l'éducation (alphabétisation, pré-scolaire et primaire, insertion socio-économique des jeunes, formation tech-

nique) et de la planification (mise en place d'une commission chargée d'élaborer le Plan de développement Local en relation avec l'Agence Régionale de Développement et d'un cadre de concertation dont les membres sont choisis par le Président du Conseil Rural).

Les délibérations du Conseil Rural requièrent la présence de la moitié de ses membres (art.222) et les décisions doivent être prises à la majorité simple (art.215). Le Sous-Préfet ou son représentant peuvent assister à toutes les réunions. Le Conseil Rural peut faire appel à des personnes ressources et créer des commissions, mais la commission domaniale est composée des chefs de village.

Le Président du Conseil Rural exécute les décisions du Conseil Rural et accomplit tous les actes en son nom, mais sous l'autorité du Sous-Préfet (art.210), auquel il doit transmettre les décisions du Conseil Rural avant qu'elles soient exécutoires (art.334), ce dernier pouvant demander une seconde lecture. L'approbation préalable (art.336) du Sous-Préfet est requise pour les décisions concernant les emprunts, les plans, les affaires domaniales et l'urbanisme (lotissements), les marchés importants, les conventions avec des tiers, les relations avec les entreprises privées, la coopération internationale et les budgets supplémentaires.

La nomination des chefs de village est faite par le Préfet sur proposition du Sous-Préfet qui s'appuie sur un consensus des chefs de carré du village et des conditions d'éligibilité (âge de plus de 25 ans, exercice correct de la collecte des impôts, moralité, résidence dans le village). Sous l'autorité du Sous-Préfet et du Président du Conseil Rural, il contrôle l'application des lois et participe aux actions de développement.

■ Les ressources des CL et leur gestion

Les recettes ordinaires des collectivités locales proviennent du produit des recettes fiscales, de l'exploitation du domaine et des services locaux, des ristournes accordées par l'Etat ou d'autres collectivités publiques sur le montant des impôts et taxes recouvrés à leur profit, et de la répartition annuelle du fonds de dotation ou de concours des collectivités locales. Dans le cadre des transferts des compétences de l'Etat, les collectivités locales sont tenues à l'obligation des dépenses induites. Pour les investissements, des crédits sont alloués par le budget de l'Etat ou par tout autre organisme public sous forme de fonds de concours, suivant les devis et plans de campagne délibérés par le conseil de la collectivité locale et inscrits au plan de développement.

Les collectivités locales et leurs groupements peuvent exploiter directement, en régie, des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial dans le cas où l'intérêt public l'exige, et notamment, en cas de carence et d'insuffisance de l'initiative privée. Elles peuvent créer des établissements publics locaux

Le comptable de la collectivité locale est un comptable direct du Trésor ayant qualité de comptable principal. Il est nommé par le Ministre chargé des Finances

■ Résultats

Le Sénégal compte **442 collectivités locales** : 322 communautés rurales, 110 communes dont 43 communes d'arrondissement dans les villes de la région de Dakar et 14 régions. La première génération de compétences ainsi transférée concerne les domaines ci-après : domaine, environnement et gestion des ressources naturelles, santé, population et action

sociale, jeunesse, sports et loisirs, culture, éducation, planification, aménagement du territoire, urbanisme et habitat.

L'importance de ce transfert de compétences réside ainsi dans le fait qu'il permet aux responsables locaux d'intervenir dans des matières touchant directement le vécu quotidien des populations, donc de s'impliquer de manière significative dans la recherche du développement local.

■ **Questionnement - Risques**

Les CL n'ont pas les ressources financières suffisantes pour exercer les compétences qui leur sont transférées et elles continueront à dépendre de l'Etat pour les investissements et la plus grande partie du fonctionnement des services. D'où, l'importance des budgets participatifs pour la visibilité des budgets et la planification.

Un effort important est nécessaire, non seulement pour la formation des élus, voire leur alphabétisation, mais pour l'information et l'éducation des populations à la citoyenneté (droits et devoirs). D'où, l'importance des programmes de renforcement de capacités.

Le manque d'entente et la concurrence entre les CL dans la négociation des moyens financiers avec l'Etat et les partenaires extérieurs. D'où, la nécessité d'une concertation au niveau régional.

Le manque de prise en compte des OCB, dans la mesure où la Loi sur la décentralisation ne reconnaît pas à côté des Conseils élus, un organe consultatif réunissant l'ensemble des acteurs, à moins que les membres de celui-ci soient choisis par le PCR. D'où, l'importance des cadres de concertation indépendants.

La diversité des intérêts au sein des CL et le jeu électoral peut amener la marginalisation de groupes, de quartiers ou de villages. D'où, la nécessité d'une planification concertée prenant en compte les biens communs et la lutte contre la pauvreté.

■ **Informations complémentaires**

Code des collectivités locales du Sénégal. Loi n°96-06 du 22 mars 1996

■ **Références**

Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Djibril Diop, juin 2006. L'Harmattan, Paris

Décentralisation comme pro-jet. Konaté Yaya et Sanou Doti Bruno. CAD Editions, juillet 1995, Ouagadougou (Imprimerie de la Savane).

■ **Liens avec d'autres fiches**

A1.01 ; A5.01

■ **Site** : <http://www.pplateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet C Appui aux collectivités locales et renforcement de la démocratie participative locale

Fiche n° C.05

■ Titre : **Comment informer et associer les populations à la réforme foncière ?**

■ Sous - titre : **L'implication des populations dans une décision qui va impacter leur vie : exemple la réforme foncière au Sénégal.**

■ MOTS CLES : *gestion foncière, loi sur le domaine national, gestion des ressources naturelles, équilibres écologiques.*

■ **Résumé** : La terre est l'enjeu principal dont dépend l'équilibre des éco-systèmes. Cela suppose donc une gestion par des principes de bonne gouvernance qui ne peuvent être que le produit d'une démarche participative qui permette de dépasser les intérêts privés en reconnaissant les biens collectifs.

■ Contexte

Une implication efficace de la Société Civile Sénégalaise nécessite qu'elle s'organise davantage pour être influente dans la promotion de la bonne gouvernance (politique et économique) et dans la construction de la démocratie. Pour cela Le RADI a initié le Front d'Action de la Société Civile (FACS) qui regroupe des ONG, des Syndicats, des Organisations de jeunes et de femmes. Il s'appuiera sur ce cadre pour la mobilisation des OSC. Or actuellement la loi sur la décentralisation et la loi d'orientation agro - sylvo - pastorale qui introduit le projet de loi sur la réformer foncière sont des facteurs importants de changements. Par rapport à ces changements, un travail de sensibilisation et de vulgarisation doit avoir lieu en direction des populations qui sont les principales concernées par les effets qu'ils vont engendrer dans leur vie économique et sociale.

Depuis 20 ans le RADI travaille étroitement avec les élus locaux, les Chefs traditionnels et religieux, les leaders d'opinion, les responsables de l'administration territoriale locale, les OCB, dans le cadre du programme juridique sur les questions du droit et des droits humains.

■ Problématique

Historiquement, les terres étaient régies, soit par des lois coutumières dans le cadre d'une gestion lignagère dirigée par les aînés et se traduisant par une superposition de droits d'usage, soit par le régime féodal (lamanes). Avec la Loi de 1964, le régime domaniale dont la gestion a été confiée en 1972 aux Conseils ruraux est devenu la norme pour 95 % des terres. La loi sur la décentralisation de 1996 réduit ce pouvoir au profit de l'Etat. «L'Etat a désormais la possibilité de soustraire le pouvoir foncier des collectivités locales sur les terres présentant

un intérêt pour le développement économique et social, et ce sans exigence d'utilité publique, donc sans possibilité de contrôle juridictionnel. L'exercice de ces droits suscite des inquiétudes profondes chez les populations et même chez les élus à cause de l'incertitude et de l'insécurité foncière que cela crée».

■ Défis

L'implication des populations dans un processus de réforme foncière et leur conscientisation sur ses enjeux suppose leur participation à la réflexion sur la question foncière pour avoir leur adhésion et contribuer à la bonne gouvernance foncière. En outre, une appropriation des outils et mécanismes par les acteurs concernés leur permettrait d'être suffisamment imprégnés sur le processus de la réforme et outillés pour comprendre, analyser et suivre son application.

L'Action de la Société Civile a produit des changements importants au sein de la population, mais surtout au niveau des acteurs par la création d'une dynamique participative et solidaire ainsi qu'un début d'association entre les élus locaux et les Organisations de la société civile à la base. En effet, les Organisations de producteurs pourront ainsi s'appuyer sur cette dynamique participative et solidaire pour se renforcer. Mais les conditions pour que cela soit possible est la continuation du projet par plusieurs organisations de la société civile pour assister les producteurs dans leurs premiers pas dans le nouvel environnement social induit par une réforme foncière. Normalement, un délai de cinq ans est nécessaire pour comprendre ce nouvel environnement, en connaître les contraintes et en exploiter les opportunités. Ce travail d'assistance et d'accompagnement en direction des acteurs au niveau de la base sera poursuivi par le RADI.

■ Présentation du programme

Objectifs

Pour le RADI, les besoins à satisfaire sont notamment :

- informer et sensibiliser les populations à la base afin qu'elles puissent comprendre et
- participer dans le processus d'une réforme foncière ;
- amener les populations à se joindre à leurs Organisations communautaires de base, afin de continuer le combat pour la participation, même après la fin de cette Action ;
- assister les populations et leurs représentants à accéder aux autorités locales pour
- exprimer leurs préoccupations dans une réforme foncière ;
- sensibiliser les groupes marginalisés (femmes, jeunes, par ex.) à s'organiser pour participer et obtenir que leurs problèmes spécifiques soient pris en compte dans une réforme foncière.

Démarche de mise en œuvre

Le RADI a suscité un débat avec tous les acteurs (mouvements et associations de jeunes, de femmes, de producteurs ; les conseils ruraux ; la société civile ; les centres d'expansion rurale, l'administration territoriale,...). Un débat a été organisé entre les acteurs d'une part et ensuite entre ces derniers et les Institutions : l'exécutif (Ministères des Finances, de l'Agriculture, de l'élevage, de la Justice, de l'administration territoriale), les institutions délibératives (Assemblée Nationale, Sénat, CRAES,...), les acteurs sociaux (ONG, syndicats, secteur privé, partis politiques,..).

L'Action du RADI, a comporté deux volets :

- un volet : *connaissance de l'opinion de la population* par le biais d'une enquête d'opinion
- Un volet : *animation*, à savoir l'information et la sensibilisation des populations, la mobilisation des acteurs concernés et le plaidoyer auprès des autorités tant, au niveau central qu'au niveau décentralisé. Les activités de ce volet animation se sont déroulés au niveau communautaire.

Les résultats issus de ces deux volets de l'Action ont été partagés à l'occasion d'une restitution nationale et ont été repris et écrits dans un livre qui sera imprimé en mille (1000 exemplaires) et disséminé le plus largement possible.

■ Mise en œuvre du programme

La mise en œuvre du programme a été faite en cinq étapes

Etape 1 : Un atelier d'appropriation et de planification des activités de l'Action

Il a réuni les coordonnateurs des antennes régionales du RADI pour la préparation de la mise en œuvre de l'action, soient les 11 régions du Sénégal.

Etape 2 : Enquête auprès des populations

Cette enquête s'est déroulée en quatre sous-étapes :

un Focus Group pour la préparation du questionnaire de l'enquête,

Le focus group avait pour objectifs :

- de comprendre les modes de gestion et d'usage de la terre utilisés jusqu'à présent ;
- de connaître les acteurs impliqués dans la gestion des terres tant au niveau local, communautaire, régional que national ;
- d'appréhender les difficultés, les problèmes et les préoccupations liés au foncier ;
- de cerner la compréhension des populations sur les enjeux et les modalités d'une réforme foncière ;
- de préparer le questionnaire et les modalités d'accompagnement de l'enquête.

la formation des enquêteurs,

L'enquête auprès des populations a été réalisée dans les onze régions du Sénégal.

le déroulement de l'enquête,

Au total, 2421 personnes âgées de 18 et plus étaient ciblées, suivant l'échantillon fixé à l'avance.

l'exploitation de l'enquête

Les résultats issus de l'enquête révèlent que les populations souhaitent, à près de 90% d'avis favorables, que l'on aille le plus vite possible à une réforme foncière, même si elles sont peu nombreuses (23%) à être au courant d'une future réforme. Elles souhaitent également être associées et impliquées dans le processus de réforme (74%) et voir les préoccupations ci-après prises en compte :

- instaurer un droit plus accru à la propriété foncière ;
- donner la priorité aux populations autochtones dans l'attribution des terres ;
- faciliter l'accès à la terre aux femmes et aux jeunes ;
- permettre aux éleveurs d'avoir des zones de pâturage suffisantes ;
- promouvoir des investissements rentables là où il y a des terres disponibles ;
- conférer aux collectivités locales un rôle plus accru dans la gestion des terres.

Etape 3 Atelier de lancement de l'Action

L'atelier de lancement de l'Action, a regroupé une cinquantaine de personnes dont une vingtaine de Présidents de Communautés Rurales, venues de cinq régions, une délégation de l'UGP, des Responsables d'Organisations de la Société Civile (bénéficiaires et non bénéficiaires du PNBG), la presse nationale

Il a été suivi de la réunion du Comité d'Orientation et de Conseil du Projet (COCP), qui a fait ses amendements sur les résultats de l'enquête et sur le programme d'animation comportant des émissions radiophoniques et des ateliers communautaires,

Etape 4 Ateliers communautaires

Ces ateliers, au nombre de vingt quatre (24), ont été organisés dans les huit régions. Dans chacune des régions, trois communautés rurales ont été identifiées pour la tenue des ateliers.

Ces ateliers ont permis de partager les problèmes suivants :

- la méconnaissance de la loi sur le domaine national qui serait due à l'ancienneté de la loi qui n'arrive pas à supplanter les pratiques coutumières en matière foncière ;
- la dualité entre le droit coutumier et la loi sur le domaine national, qui n'est pas correctement appliquée partout, et les difficultés engendrées par cette dualité avec l'ampleur de la spéculation foncière à travers les ventes illicites de terre, les problèmes nés de l'emprunt et de la location de terre, l'absence de désaffectation par le conseil rural, l'exclusion des femmes à l'héritage de la terre ;...
- la situation de la femme par rapport à l'accès à la terre qui est partout faible en raison notamment des pesanteurs socio - culturelles, de la situation économique de la femme et de la faible représentativité des femmes aux instances de prises de décisions ;
- la réforme foncière en vue qui n'est pas portée à la connaissance des populations et qui malgré cela trouvent nécessaire et opportun de procéder à une réforme foncière.

Quant aux changements à apporter, les acteurs communautaires sont pour une réforme foncière qui, pour être viable, prenne en charge leurs préoccupations qui sont : un droit plus accru à la propriété, une répartition des terres suivant un plan d'occupation et d'aménagement des sols, une délimitation et une matérialisation des terres des communautés rurales,...

Globalement, il est ressorti des ateliers communautaires que la loi sur le domaine national a longtemps souffert d'une insuffisance d'information et de vulgarisation, d'où sa méconnaissance par la majeure partie des populations. Cette situation explique la persistance du droit coutumier dans l'usage et la gestion de la terre en milieu rural, avec son corollaire de litiges et de conflits liés à la terre. Cependant, la loi sur le domaine national comporte des aspects positifs car elle a pu atténuer beaucoup de conflits liés au foncier, malgré les manquements notés dans son application par les conseils ruraux (absence de désaffectation et de réaffectation, affectation abusive, vente illicite de terre,...).

Etape 5. Diffusion des informations par des publications et des émissions radiophoniques

Pendant la réalisation de l'enquête et la tenue des ateliers communautaires des émissions radiophoniques ont été organisées pour accompagner ces activités.

■ Leçons à tirer

Trois leçons principales à tirer.

Leçon n° 1 : L'influence des politiques publiques sur la question foncière suppose une stratégie qui mobilise l'ensemble des acteurs autour de la gouvernance des ressources naturelles.

La gestion foncière a toujours été la source de conflit entre propriétaires historiques et l'Etat. L'Etat a cherché à se réserver un domaine en le justifiant par une politique forestière. Avec la dégradation de l'environnement (perte de la biodiversité, désertification et changements climatiques) le foncier est devenu un enjeu, non seulement économique, mais écologique. En effet le foncier est le support des autres ressources naturelles et donc le premier enjeu pour une gestion non seulement équitable, mais guidée par des principes d'équilibres écologiques. Cette exigence impose que la sensibilisation sur la réforme foncière soit associée à la gestion des ressources naturelles afin d'établir des équilibres entre les activités humaines et les équilibres des éco-systèmes. Cela suppose qu'au niveau des instruments du développement local, les équilibres écologiques soient pris en considération.

Leçon n° 2 : L'appropriation privative de la terre doit être limitée à l'habitat.

Du fait des inter relations, entre le foncier et les éco-systèmes, la terre ne peut être un bien privé, sauf pour des espaces d'habitat. Historiquement la terre n'était pas appropriée, mais gardée et son droit d'usage pouvait être négocié et se transmettre sous certaines conditions. Les modes collectifs d'usage de la terre étaient courants, les terroirs étant des constructions sociales associant des considérations d'équilibre écologique et des modes d'exploitation. En associant usage de la terre et propriété, il devient difficile de pendre en considération la relation entre le sol et les autres ressources naturelles et donc sur une approche agro-écologique des espaces. Il faut revenir au principe du droit d'usage et valoriser les anciennes pratiques de garde de la terre.

Leçon n° 3 : Un changement politique suppose une compréhension des enjeux et une lecture des intérêts afin de dégager des principes et des règles de gouvernance qui transcendent les principes de la démocratie.

Bien qu'une démarche participative doive être largement pratiquées pour l'aménagement du territoire, elle doit se faire dans une compréhension, non seulement des intérêts économiques et sociaux mais du respect des équilibres écologiques et d'une intégration harmonieuse des activités humaines qui régule les impacts négatifs par des rétroactions positives. Le développement local demande une approche systémique qui dégage des principes de gestion des ressources naturelles et donc du foncier.

■ Défis / Risques

Alors que le foncier était traditionnellement un bien commun, dont on ne pouvait avoir que la garde et que ce principe demeure dans les sociétés dont la survie est fondée sur une bonne gouvernance des ressources naturelles, l'appropriation privée remet en question ce concept avec tous les risques que cela comporte.

La réforme foncière est importante pour quatre catégories d'acteurs, les collectivités locales qui ont besoin du pouvoir foncier pour exercer la compétence transférée d'aménagement du territoire, les entrepreneurs qui ont besoin de terres pour investir (exploitations rurales,

promotion immobilière), les populations rurales qui ont besoin de garantir leur patrimoine foncier et les populations sans accès à la terre (jeunes et femmes). Le risque est que l'arbitrage de l'Etat entre les divers intérêts de ces acteurs ne découle pas de règles permettant ni l'équité, ni le respect ou plutôt la restauration des équilibres agro-écologiques, bien que certains principes de la Loi d'orientation agro-sylvo pastorale le prévoient.

■ **Questionnement - Risques**

L'animation d'un tel processus, même pour une petite commune, suppose des aptitudes et un sens civique. Un moyen de palier aux difficultés d'animation est de former des relais communautaires ou animateurs, si possible en les identifiant parmi les OCB.

Un décalage peut apparaître entre les demandes de certains groupes ou quartiers et la proposition finale. Pour palier à cette difficulté des réunions intermédiaires et/ou une validation de la proposition peut être organisées au niveau des quartiers.

■ **Informations complémentaires**

PACTE (www.pacte.sn) et du RADI (www.radi-afrique.net)

Loi d'orientation agro-sylvo pastorale

Références

Rapport intermédiaire sur le projet d'Implication des populations dans une décision qui va impacter leur vie : exemple la réforme foncière au Sénégal" RADI, avril 2009, Dakar.

L'expérience du Sénégal, réussir la décentralisation. Jacques Faye, IIED n° 149, mai 2008.

Liens avec d'autres fiches

C.02 ; C.04

Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet C Appui aux collectivités locales et renforcement de la démocratie participative locale

Fiche n° C.06

■ Titre : **Comment préparer un programme de renforcement des capacités pour des élus communaux ?**

■ Sous - titre : **L'atelier d'auto-évaluation participative des performances communales**

■ MOTS CLES : *transfert des compétences, diagnostic communal, indicateur de performance communale, gestion communale, développement local.*

■ **Résumé** : L'atelier d'auto-évaluation participative des performances communales a pour objet de mettre des représentants des quatre groupes d'acteurs concernés par la gestion municipale pour le développement local en situation de diagnostic des performances communales et des causes de leurs déficiences afin de rechercher des solutions et planifier leur mise en oeuvre.

■ Problématique

La commune de Bambey est une commune essentiellement agricole. Sa population est d'environ 21 000 habitants. L'activité agricole se heurte à des difficultés d'ordre climatique, à l'appauvrissement des sols, à l'insuffisance des intrants, à un fort taux d'exode rural. L'irrégularité du budget communal s'explique par les contingences qui marquent l'activité agricole, et l'institution municipale peine à recouvrer correctement les ressources financières locales dont 75% du budget vont être affectées aux dépenses de fonctionnement. Ce contexte est habituel pour les communes rurales.

Les responsabilités et compétences transférées par l'Etat ne sont pas totalement assumées et les collectivités locales n'arrivent pas encore à jouer leur rôle de promoteurs et de catalyseurs du développement local. Les causes les plus marquantes de ces manquements sont :

- le cloisonnement de la communication entre acteurs du développement au niveau local ;
- la défiance et la méfiance entre autorités (étatiques et/ou locales) et citoyens regroupés au sein des organisations communautaires de base et associations locales ;
- la faiblesse du leadership des autorités et décideurs locaux ;
- la faiblesse des capacités des leaders associatifs et divers autres acteurs non étatiques,
- à construire des espaces de dialogue avec les décideurs ;
- le manque de ressources financières et humaines.

■ Défis

Chacun de ces manquements est un défi, et l'amélioration de la qualité de la gouvernance qui les recouvre est la clef pour réduire la pauvreté en faisant la promotion du développement local. Cela suppose des changements d'attitudes de l'ensemble des acteurs sur la gestion municipale et le développement local, et qu'un consensus s'établisse permettant de s'attaquer efficacement aux problèmes des plus démunis et des groupes vulnérables.

■ Programme

Dans le cadre du programme PA-PNBG, ENDA Ecopop a développé une méthode rapide d'évaluation des performances des collectivités locales par une approche participative qui permet d'identifier les actions à mener pour le renforcement des capacités des acteurs locaux. Cet outil a été utilisé dans plusieurs communes, dont Bambey.

Cette méthode utilise un outil qui permet de dresser une situation de référence quant aux niveaux de performance dans six domaines de compétence des communes pour lesquelles des indicateurs ont été identifiés, à savoir :

- **L'organisation interne**, soit 10 indicateurs qui portent sur l'organisation et le fonctionnement de l'organe délibérant, l'organisation et le fonctionnement du bureau communal et la participation dans les instances de prises de décisions, avec un accent particulier mis sur celle des femmes.
- **La gestion administrative et financière**, soit 7 indicateurs qui ont trait à la gestion administrative, l'élaboration et l'exécution du budget communal, l'élaboration et la mise en oeuvre du PLD et la maîtrise d'ouvrage.
- **La communication de la commune avec son environnement**, soit 6 indicateurs qui portent sur les consultations des citoyens par rapport aux décisions importantes ; les relations entre la commune, l'administration et les partenaires au développement ; les relations entre le bureau, le conseil et les citoyens, etc. ; la bonne information des élus concernant toutes les données de base relatives à la collectivité ; l'existence de cadres de dialogue avec la population.
- **La mobilisation des ressources**, soit 5 indicateurs qui concernent le dynamisme de l'administration locale dans le recouvrement des impôts et taxes ; la mobilisation des ressources financières externes (bailleurs de fonds, la coopération décentralisée, etc.) ; la réalisation et la gestion par la collectivité des infrastructures et équipements avec la participation réelle de la population.
- **Le développement local durable**, soit 5 indicateurs qui ont trait à la qualité du processus participatif et la prise en compte des plans sectoriels et d'actions envisagées par d'autres collectivités et l'adéquation entre le budget de la collectivité et son plan.
- **L'offre de services**, soit 2 indicateurs qui vérifient le réalisme de la planification et la valorisation et la pérennisation des réalisations.

■ Mise en oeuvre

La mise en œuvre est centrée sur l'organisation d'un atelier de 3 jours :

Etape n° 1 : Une identification préalable des acteurs-clés

Pour assurer à cet atelier une bonne représentativité géographique et humaine, il est procédé, au préalable, à un zonage et au repérage des acteurs-clés (élus locaux, délégués de quartier, leaders associatifs ou de groupement, acteurs du secteur privé, notables, retraités, etc.) crédités d'une bonne connaissance de la commune et de son fonctionnement, et donc susceptibles de participer efficacement à l'auto-évaluation.

Etape n° 2 : L'organisation d'un atelier

Après un échange sur la notion d'auto-évaluation et la présentation de l'outil et de la méthode, les participants sont répartis en quatre groupes d'acteurs (élus locaux, services techniques, population, société civile). Le premier jour est consacré aux travaux en sous groupes puis en plénière pour apprécier les indicateurs, le deuxième jour pour faire des hypothèses d'amélioration des performances et le troisième jour pour l'élaboration du plan d'amélioration des compétences.

Etape n° 3 : La remise du plan d'action

A la fin de l'atelier, un comité de suivi est mis en place afin de porter le plan d'action au niveau de l'autorité communale et d'en assurer le suivi.

■ Résultats

Un bilan par domaine. Dans le cas de l'atelier tenu à Bambey, les plus mauvais scores ont été attribués aux domaines de «Mobilisation des ressources», «Communication de la commune avec son Environnement » et dans une moindre mesure à celui de «Gestion administrative et financière».

Organisation interne	Améliorer l'organisation interne Appliquer les textes sur les absences Motiver les élus (jetons de présence) Renforcer les capacités des élus sur les textes et lois de la décentralisation (2 sessions/an) Exhorter les élus à travailler davantage pour l'intérêt général Renforcer les capacités du personnel Appliquer des sanctions (positives-négatives) Informatiser l'état civil Arrêter les recrutements politiques inopportuns (recruter sur la base des compétences) Instaurer la parité dans les listes électorales (plaidoyer) Engagement des femmes à intégrer les instances de décision Associer les dirigeantes des Groupements de femmes et les services techniques déconcentrés
Gestion administrative et financière	Réorganiser la gestion administrative et financière Sensibiliser les assujettis et les collecteurs Établir des ordres de recettes Accentuer la rigueur et l'engagement du Pdt Dél.

Organisation interne	<ul style="list-style-type: none"> Actualiser l'assiette fiscale Identifier les niches de recettes Engagement du Secrétaire Municipal Arrêter le clientélisme politique Mettre à disposition à temps des documents financiers Impartialité de l'État dans la gestion de la commune
Communication de la commune avec son environnement	<ul style="list-style-type: none"> Redynamiser la communication avec son environnement Mettre en place des comités de quartiers ou des cadres de concertation Utiliser d'autres canaux de communication (radio communautaire, presse écrite, etc.) Organiser des rencontres périodiques avec les Services Techniques départementaux Actualiser et informatiser la base de données Renforcer les capacités du gestionnaire de la Base de Données.
Mobilisation des ressources	<ul style="list-style-type: none"> Accroître la capacité de mobilisation du potentiel Améliorer le taux de recouvrement des impôts et taxes
Partenaires	<ul style="list-style-type: none"> Trouver des partenaires (coopération)

Un plan de renforcement des capacités avec échéancier et moyens à mettre en œuvre pour chaque domaine et par rapport à chaque performance évaluée.

Un comité de suivi chargé du portage et du suivi du plan d'action.

Cette méthode permet aux élus locaux de porter un regard critique, mais objectif, sur l'exercice de leurs rôle et mission afin d'en déceler les manquements, et d'envisager positivement les échanges et le partenariat au niveau local

■ Leçons

Leçon 1 : Un moyen de mettre en place un cadre local de concertation

Il est parfois difficile de mettre en place un cadre de concertation qui associe les quatre types d'acteurs concernés par le développement local, car il peut apparaître comme un concurrent du Conseil Municipal ou rural élu. L'argumentation pyroposée par cette méthode repose sur l'évaluation participative des performances, et il est difficile aux élus de s'opposer à cette évaluation. L'intérêt de la démarche est qu'elle est entreprise par une organisation neutre à partir d'un modèle et donc qu'on ne peut la suspecter de parti-pris par rapport à l'une ou l'autre des parties.

Leçon 2 : Un moyen d'évaluer les progrès dans l'amélioration des compétences des administrations locales et des élus

Bien que fondée sur des indicateurs qualitatifs, la grille d'évaluation est simple et flexible. Il est possible d'ajouter des indicateurs et même des domaines. La première utilisation de la méthode peut apparaître comme un exercice pédagogique, mais la mise en place d'un

comité de suivi et d'un programme de suivi permet d'actualiser périodiquement cet exercice et celui-ci peut être fait par le comité de suivi.

■ **Questionnement - Risques**

Le manque de représentativité des participants à l'atelier. Pour cela, l'étude préalable est importante afin d'identifier et de motiver les acteurs à la participation à l'atelier.

Le manque de discussion préalable des indicateurs soit dans la phase préalable, soit au début de l'atelier afin que les domaines et les indicateurs eux-mêmes soient produits par les acteurs concernés.

La reconnaissance du comité de suivi par le conseil municipal. L'atelier peut être vécu comme un exercice pédagogique, d'où l'importance du comité de suivi et de la préparation de son programme de réunions.

■ **Informations complémentaires**

Les annexes du «Rapport de l'auto-évaluation des performances dans la commune de Bambey en gouvernance locale.» donnent les grilles d'indicateurs et le mode d'appréciation.

■ **Références**

Rapport de l'auto-évaluation des performances dans la commune de Bambey en gouvernance locale. ENDA Ecopopop, 8-10.07.08.

■ **Liens avec d'autres fiches**

A4.05 ; A4.07 ; A4.09

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet C Appui aux collectivités locales et renforcement de la démocratie participative locale

Fiche n° C.07

■ Titre : **Comment associer les populations au financement du développement local ?**

■ Sous - titre : **L'élaboration d'un budget participatif.**

■ **MOTS CLES** : *plan d'actions prioritaires, plan annuel d'investissements, démocratie participative.*

■ **Résumé** : Le budget participatif est une procédure qui a pour objectif d'associer l'ensemble des acteurs locaux (quatre types) à l'élaboration du budget communal en prenant en compte les actions qui répondent aux problèmes identifiés, en les priorisant, et en prenant en considération leur faisabilité et la négociation des moyens nécessaires.

■ Problématique / Défis

Les ressources des collectivités locales sont faibles, dans l'état actuel de l'étranglement de l'assiette fiscale et des capacités de contribution des populations. Dans ce contexte, les CL ne peuvent assurer le relais des missions régaliennes de l'Etat concernant les services de base. Il existe donc un décalage grandissant entre les nombreux *programmes de lutte contre la pauvreté et l'élaboration de stratégies de Réduction de la Pauvreté, les politiques locales de développement durable et leur prise en charge effective dans les budgets locaux.*

Le processus de décentralisation s'est donné entre autres objectifs, de contribuer au développement local et à la démocratisation de la vie publique, en créant les conditions d'une participation accrue des populations au processus décisionnel, et à la gestion des affaires locales en assurant le transfert d'importantes compétences, jusque là détenues par l'Etat, en faveur des collectivités décentralisées.

Les lois sur la décentralisation donnent prérogative aux collectivités locales pour élaborer leur budget annuel. Cet exercice, essentiellement porté par les élus avec l'appui de quelques techniciens municipaux, introduit un hiatus important dans la pratique des finances locales. En effet, les populations qui contribuent à la mobilisation de ces finances, par le biais des impôts et taxes diverses, n'y sont pas associées.

Dans cette perspective, les collectivités locales n'utilisent pas et ne connaissent pas les démarches participatives et les méthodes de gestion efficaces qui permettraient de mobiliser les ressources et les potentialités locales autour d'objectifs ou d'enjeux stratégiques de développement ; de même des initiatives de mise en place d'instances de réflexion et de coordination permettant, entre autres, de faciliter une redistribution du pouvoir au sein de l'État et au niveau local.

La loi sur la décentralisation matérialise la volonté de renforcer le contrôle citoyen en permettant, entre autres, aux populations d'assister aux délibérations du conseil et de prendre connaissance des documents de leurs conseils municipaux et des textes de la décentralisation.

Pour permettre aux CL de mobiliser des ressources, tant financières que techniques, il leur est nécessaire d'associer l'ensemble des acteurs locaux et extérieurs à l'analyse des problèmes, à la définition des priorités et à la planification des moyens afin de faciliter la négociation et la mise en œuvre.

■ **Définition : Le budget Participatif : une alternative pour combler le déficit de financement du développement local.**

Le Budget Participatif, comme approche alternative de financement du développement local est orienté par quatre principes de base :

- réorienter les ressources publiques en direction des plus pauvres ;
- créer de nouvelles relations entre municipalités et citoyens, c'est-à-dire une autre manière de gouverner ;
- reconstruire le lien social et l'intérêt général ;
inventer une nouvelle culture démocratique et mobiliser le sens de la citoyenneté.

Le Budget Participatif se définit comme un processus par lequel les communautés participent au débat sur les politiques publiques et décident des ressources publiques disponibles, ou alors sont associées aux décisions relatives à leur affectation

■ **Différentes étapes de la démarche**

Le Budget participatif s'articule autour de deux concepts clés : les *finances locales* (budget) et la *participation*.

Etape n° 1 : Une identification préalable des acteurs et des quartiers.

Une étape préalable est nécessaire à la fois de sensibilisation des élus locaux et des services techniques et d'identification de l'ensemble des acteurs. Quatre types d'acteurs vont être impliqués : les élus et les services techniques de la collectivité locale, les services déconcentrés de l'Etat, la Société Civile et les populations, les partenaires locaux et extérieurs. La mise en œuvre d'une démarche participative suppose aussi un zoning qui prenne en compte une analyse sociale et économique de la commune. Les quartiers peuvent être une base de ce zoning.

La procédure d'élaboration du budget participatif sera le résultat de cette étape.

Etape n° 2 : Des réunions d'information et de prise de décisions au niveau des quartiers ou zone.

Le représentant de l'Exécutif local rend compte des réalisations de l'exercice précédent, présente le plan d'investissement et les règles de procédure du Budget Participatif au niveau de chaque zone et quartier. Un débat s'en suit qui permettra d'établir un programme de réunions et, de faire désigner des délégués par la population présente, sur la base de critères qui auront pu être définis dans l'étape 1 ou en cours de réunion.

Dans chaque zone ou quartier, en fonction de la planification décidée au cours de la première réunion, des réunions successives vont se tenir afin de poursuivre l'analyse des problèmes, prendre en compte les expériences et les contributions des groupes généralement marginalisés (femmes, jeunes, personnes âgées, handicapés, etc.) ; fixer les grandes orientations et identifier les actions et les moyens à prévoir pour les mettre en œuvre. Les propositions zonales sont le résultat de cette étape.

Etape n° 3 : Des réunions plénières pour élaborer un projet de budget participatif

Des réunions plénières vont se tenir entre les délégués et l'administration locale pour sélectionner les propositions en fonction d'un choix de critères afin d'élaborer une proposition de budget participatif (BP) appelé aussi programme d'actions prioritaires (PAP). Puis cette proposition fera l'objet de réunions avec les services techniques pour prendre en compte la planification de l'Etat et les normes administratives. Au cours de ces réunions un comité de suivi sera mis en place qui sera chargé de porter le projet au niveau du Conseil Municipal et d'en suivre la mise en œuvre.

Les résultats sont donc un projet de budget participatif et un comité de suivi.

Etape n° 4 : La validation du Budget participatif

Le Conseil Municipal va étudier le budget présenté au cours de la session annuelle qui est prévue par la Loi et procéder au vote. C'est dans cette phase que les mesures associées à la mise en œuvre de ce budget participatif doivent être décidées, de même de la planification de la mise en œuvre des négociations sur les financements qui demandent un concours extérieur. Le budget doit être présenté à l'autorité administrative.

Le résultat est le budget participatif.

Etape n° 5 : Le suivi de la mise en œuvre du Budget participatif.

Le Comité de suivi se réunit périodiquement afin de prendre connaissance de la mise en œuvre du budget participatif et participer aux discussions concernant les difficultés éventuelles apportées à son exécution (mise en œuvre des mesures, négociations, etc.).

■ Résultats

Les budgets participatifs ont un fort contenu social parce que les acteurs sont valorisés dans le processus participatif et les politiques publiques sont réorientées en faveur des pauvres. Ils ont aussi un fort contenu politique puisqu'ils sont fondateurs d'une nouvelle citoyenneté et créent ou renforcent le sens de l'intérêt général.

La mise en pratique du BP permet une forte implication des populations et partenaires financiers et techniques des collectivités locales, qui sont par ailleurs très sensibles à la transparence et à la gestion des affaires publiques locales. Elle peut conduire ainsi à une amélioration du niveau de recouvrement des impôts et taxes locaux, et une amélioration des recettes locales en général.

■ **Questionnement - Risques**

L'animation d'un tel processus, même pour une petite commune, suppose des aptitudes et un sens civique. Un moyen de palier aux difficultés d'animation est de former des relais communautaires ou animateurs, si possible en les identifiant parmi les OCB.

Un décalage peut apparaître entre les demandes de certains groupes ou quartiers et la proposition finale. Pour palier à cette difficulté des réunions intermédiaires et/ou une validation de la proposition peut être organisées au niveau des quartiers.

■ **Informations complémentaires**

Le budget participatif ; une approche de gouvernance participative pour un contrôle citoyen de l'action publique et l'approfondissement de la décentralisation. Septembre 2008. ENDA Ecopop

■ **Références**

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

Philippe de Leener : Dynamiques sociales et intégration des acteurs

Liens avec d'autres fiches

C.02 ; C.04

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet C Appui aux collectivités locales et renforcement de la démocratie participative locale

Fiche n° C.08

■ Titre : **Identifier et renforcer les dynamiques locales.**

■ Sous - titre : **Partir des perceptions des acteurs.**

■ **MOTS CLES** : *dynamiques locales, diagnostic d'acteurs, savoirs locaux.*

■ **Résumé** : Les dynamiques locales ne sont pas forcément toujours faciles à percevoir. Elles ne sont pas davantage faciles à caractériser. Pour bien faire, plusieurs éléments-clefs doivent être abordés lors de l'analyse de toute dynamique locale.

Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne. La démarche sera similaire pour les programmes de renforcement de la gouvernance. Cette fiche peut servir d'outil dans l'élaboration de projets pour les appels à propositions.

■ **Problématique / Défis**

Lorsque l'on envisage de démarrer un programme d'une manière participative, une des préoccupations majeures consiste à pouvoir articuler les différentes familles d'acteurs qui chacune à leur niveau joueront un rôle dans ce processus. Les acteurs populaires qui agissent dans les quartiers, les villes, les campagnes mettent en place des stratégies et des dynamiques propres, autonomes ou reliées. Plutôt que de construire un programme qui part «de rien», l'idée est plutôt de partir de ce qui se fait déjà en focalisant l'attention sur ces initiatives populaires. Le défi devient alors effectivement, devant la complexité du tissu social, de pouvoir repérer ces initiatives et dynamiques locales et d'en faire le tri pour partir des plus significatives et des plus porteuses.

L'idée maîtresse est simple : plutôt que de monter un programme sur ce que les acteurs «voudraient faire», ou sur ce qu'ils «rêvent» de faire, ou encore sur ce qu'ils «feraient bien si...», il s'agit de concevoir l'action sur ce que les gens font déjà avec leurs idées et leurs moyens, même imparfaitement. Le point de départ du programme n'est plus alors une «shopping list» composée de doléances plus ou moins bien argumentées, mais un inventaire des dynamiques déjà à l'œuvre dans le milieu, précisément ces dynamiques qui contribuent à donner vie à ce milieu et à le transformer. Si on accepte cette idée, on s'engage dans un processus ouvert de planification. Cela revient à envisager les dynamiques locales comme le matériau de base pour la construction du programme.

■ Axe 1 : Différentes étapes de la démarche

Etape n° 1 : *Connaissance*

Avant tout, il est capital de bien **CONNAÎTRE** ceux et celles qui portent la dynamique et qui lui donnent vie : quels sont les acteurs qui «portent» la dynamique ? Qui sont-ils dans leur communauté d'appartenance ? Que veulent-ils ? Plus exactement, quelles finalités poursuivent-ils (elles) en menant leurs actions ? Il s'agit de découvrir leur ancrage et, ainsi, la niche particulière dans laquelle s'insèrent leurs actions. Quels sont leurs liens avec les plus vulnérables ?

Etape n° 2 : *Activités*

Quelles sont les **ACTIVITÉS** menés dans le sillage de la dynamique ? Ou, plus prosaïquement, qu'est-ce qui est fait qui précisément conduit l'observateur à parler de dynamique locale ?

Etape n° 3 : *Trajectoire*

Il convient ensuite d'en étudier la **TRAJECTOIRE**. Toute dynamique est née dans des circonstances ou des situations spécifiques qui les conditionnent parfois durablement et qui expliquent souvent leur parcours singulier. Retracer l'histoire de la dynamique, ou les histoires, au pluriel, car chacun, chacune peut avoir sa propre histoire ou sa propre lecture de l'histoire, constitue un moment fort de l'analyse. D'autant plus fort qu'il est réalisé avec ou, mieux, par les porteurs de la dynamique locale. Dans ce cas, les échanges autour de l'histoire représente un moment d'introspection collective (d'auto-analyse), propice aux révélations ou découvertes sur soi.

Etape n° 4 : *Connaissance du milieu*

Un autre aspect concerne la **CONNAISSANCE DU MILIEU** dans lequel la dynamique se développe, on dirait volontiers son «biotop». Une dynamique ne naît jamais isolément d'un contexte. En général, elle est une réponse à des contraintes ou des opportunités qui existent dans ce contexte. De manière plus systémique, on doit aussi se demander quelle fonction la dynamique locale joue dans son contexte ? Finalement à quoi répond-t-elle ?

Etape n° 5 : *Liaisons*

Un aspect incontournable à examiner concerne les **LIAISONS** avec les autres dynamiques. Une telle question permet de mettre une dynamique locale particulière «en perspective» avec d'autres dynamiques à l'oeuvre dans le même milieu. Sont-elles reliées entre elles ? Ou, au contraire, sont-elles disjointes ? Pourquoi ?

Etape n° 6 : *Conflits*

L'analyse des **CONFLITS**, que ce soit dans le sillage de la dynamique étudiée ou que soit en son sein, c'est-à-dire entre ceux et celles qui en sont les promoteurs, permet de révéler les enjeux et les intérêts qui mobilisent les forces. Il s'agit de mettre un accent particulier sur la position des plus pauvres, des plus vulnérables dans ces relations de pouvoir.

Etape n° 7 : Impact

Un dernier ensemble de questions concerne tout ce que provoque la dynamique dans le milieu où elle se développe, son **IMPACT**. En bien ou en mal, du point de vue de ceux et celles qui y sont impliquées. Remarquons qu'une telle appréciation peut considérablement changer d'un groupe d'acteurs à un autre. Une attention particulière doit être portée aux bénéfices obtenus par les groupes les plus pauvres.

■ Axe 2 : Différentes approches

Cette démarche diagnostique peut se faire de différentes manières. Nous allons en explorer quelques-unes.

Etape n° 1 : Choisir une approche diagnostique

Différentes portes d'entrées sont possibles :

Approche actorielle :

On part des familles d'acteurs et on essaie d'identifier les groupes constitués. On élabore une typologie significative localement. Soit on part de typologies endogènes (ce que les gens ont créée), soit on part de typologie convenues (femmes, jeunes, artisans...). Une fois les «grappes» repérées, on identifie les relations qui les lient (sociogramme, diagramme de venn,...) et les dynamiques qu'elles développent.

Avantage : exhaustivité

Inconvénient : complexité et difficulté de faire un choix .

Approche par situation ou nœud problématique.

Partir d'une situation concrète, cela permet d'identifier l'ensemble des acteurs reliés entre eux, mobilisés autour de cette situation et qui poursuivent un même objectif. Cette approche permet de repérer les préoccupations des acteurs qui sont identifiés par rapport à leur position dans une situation donnée.

Une situation, cela peut être un problème (ex : manque d'eau au village), un changement (ex : l'Etat n'accorde plus de subventions au monde rural), une ressource (ex : les femmes développent une compétence en matière de fabrication de jus artisanaux).

Avantage : on distingue facilement les acteurs passifs et les actifs. On court-circuite donc la question de la mobilisation puisque les gens sont déjà mobilisés autour de la situation.

Inconvénient : on risque de négliger des acteurs importants qui ne sont pas partie prenante des situations.

On peut être aveuglé par des acteurs mobilisés à court terme mais sans beaucoup de consistance sur le long terme

Approche par les conflits

On repère au sein des communautés, des quartiers, des communes, des villages, les conflits latents ou exprimés : qui s'oppose à qui, comment et avec quelles conséquences dans la société locale ?

Mettre en évidence le conflit apprend beaucoup sur les logiques, les rouages, les acteurs et les stratégies de l'espace qui le gère (où ne le gère pas...). Les conflits sont le révélateur de dynamiques sociales importantes

On fait ainsi apparaître les clivages et l'organisation des dynamiques autour de ces derniers.

Avantage : identification des facteurs de blocage et émergence de dynamiques positivées.

Inconvénient : impossibilité de repérer les dynamiques car les conflits les étouffent.

Etape n° 2 : Identifier des lieux

Certains lieux sont plus propices que d'autres aux repérages des dynamiques locales:

- *Lieux de passage* : gare routière, bas-fonds, etc....
- *Lieux d'activités économiques* : tontines, marchés, etc..
- *Lieux de construction collective* : les organisations populaires, etc...
- *Lieux institutionnels* : administration, collectivités locales, ONG, etc...

Etape n° 3 : Utiliser des outils

A titre indicatif et non exhaustif, nous pouvons énumérer quelques outils d'intervention. Les entretiens individuels, entretiens de groupe, groupe focus (par rapport à un problème donné), les ateliers de quartiers, de commune, de communauté villageoise sont autant d'instrument qui facilitent ce travail de repérage

■ Axe 3 : Différentes techniques

Etape n° 1 : Reconnaissance du milieu

RECONNAÎTRE leur existence, leur légitimité et leur impact dans le milieu. En clair, il s'agit alors de repérer les dynamiques qui existent, de les caractériser et, si c'est possible, de les catégoriser dans une typologie opérationnelle.

Axe / Etape n° 2 : Repérage des acteurs

Repérer les **LEADERS**, c'est-à-dire les acteurs «porteurs» de la dynamique locale, sans lesquels celle-ci n'existerait pas. Prendre contact avec ces leaders et sonder leur intérêt - mais aussi leur capacité - à s'impliquer dans le processus de construction du projet local. Repérer également les autres acteurs en présence et les entre les acteurs.

Axe / Etape n° 3 : Planifier avec / par les acteurs

Les intégrer dans le processus de **PLANIFICATION** du projet. En pratique, cela consiste à les inviter à préparer et à participer aux moments forts de la réflexion, non seulement dans la phase de conceptualisation du projet local mais, aussi, dans les phases de mise en œuvre (suivi) et d'évaluation.

■ Questionnement - Risques

Plusieurs **PRÉCAUTIONS** doivent être prises, dès le départ, pour éviter d'instrumentaliser, ou même carrément détourner, les dynamiques locales. Le programme doit se mettre au service des dynamiques, pour les aider à progresser, et non l'inverse, à l'instar des dynamiques qui «aident» le programme à déboursier ou à se bâtir une légitimité «cosmétique» (voir fiche B4-12).

■ Informations complémentaires

Documents Enda - recherche action.

■ Références

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

Philippe de Leener : Dynamiques sociales et intégration des acteurs

■ Liens avec d'autres fiches

C.01 ; C.02

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D

Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D0.01

■ Titre : Comment intégrer ANE et Gouvernance dans les phases de la Gestion du Cycle de Projet ?

■ Sous - titre : *Avoir une lecture flexible et créatrice de la GCP*

■ MOTS CLES : *Gestion du cycle de projet, Programmation, Identification, Instruction, Mise en œuvre, Evaluation*

■ **Résumé** : La démarche d'intégration des Acteurs Non Etatiques et de la Gouvernance dans les projets/ programmes (9^{ème} FED), de par l'accent novateur qu'elle porte aux ANE (Accords de Cotonou) par l'octroi de subventions pour leur contribution au processus de mise en œuvre du PNBG du Sénégal nécessite une certaine adaptation de la gestion «classique» du cycle de projet (GCP).

De plus, la composante ANE du PA-PNBG accorde une large place aux petites structures n'ayant parfois jamais obtenu de subventions.

Les fiches suivantes présentent un ensemble de contraintes et de solutions pour l'intégration des ANE et de la gouvernance dans la GCP.

■ Problématique / Défis

La gestion du cycle de projet (GCP) est une démarche de gestion de programme utilisée par la Commission Européenne. Un manuel en présente les principales caractéristiques (voir références). Plusieurs versions de la GCP ont été réalisées de manière à mieux intégrer la participation d'une gamme plus importante d'acteurs ainsi que les approches budgétaires et sectorielles. La dernière version a élargi le concept en parlant de méthodes de délivrance de l'aide (Aid Delivery Methods)

La méthode de Gestion de Cycle de Projet (GCP) offre, avant tout, au gestionnaire de projet une série d'outils, de questionnements, de méthodes de travail, pour concevoir, mettre en œuvre et évaluer un projet de qualité.

La qualité de l'analyse réalisée par les parties prenantes (tout individu, groupe de personnes, institution ou entreprise pouvant avoir un lien avec le projet) permettra d'assurer un projet pertinent, réalisable et viable.

Le cadre logique est principalement utilisé comme un moyen de pilotage et de communication structuré. Il doit donc vivre et évoluer en même temps que le projet qu'il sert.

Les atouts de la GCP sont :

- instaurer un dialogue entre les parties prenantes (les bénéficiaires, les exécutants, les décideurs, les bailleurs de fonds) ;
- fournir des outils de travail permettant d'identifier les problèmes, les besoins, les acteurs, les parties prenantes, les hypothèses, les risques, les actions à entreprendre, Veiller à structurer la réflexion autour du projet et créer une vision commune du projet ;
- contribuer à se focaliser en priorité sur les problèmes à résoudre afin de s'attaquer à leurs causes par des activités appropriées afin d'atteindre les objectifs souhaités, et s'appuyer sur les forces identifiées ;
- rendre plus efficace la réalisation, la planification des activités et des ressources, le suivi et l'évaluation du projet.

Bien que les ANE et la Gouvernance soient placés au cœur de la coopération au développement (accords de Cotonou et convention Sénégal - UE), ceux-ci n'ont pas encore été traduits de façon spécifique dans la GCP hormis certains documents comme le manuel PRECOD, les lignes directrices de la programmation du 9^{ème} FED ou encore la communication de l'UE sur les ANE.

Il s'avère nécessaire de revoir / d'assouplir certains points de la GCP, notamment en ce qui concerne une plus grande prise en compte des ANE et en particulier les petites structures dans la conception du programme, l'accompagnement des projets, une gestion qui touche plus d'acteurs et la nécessité d'intégrer la composante processus et dynamiques de développement en mettant l'accent sur le développement économique et social (capacité d'adaptation du cadre logique aux changements et aux cycles).

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

Le but de ces fiches n'est pas uniquement de formuler un programme spécifiquement destiné aux ANE et à la Gouvernance mais aussi d'inviter les programmes et projets existants à examiner leur impact sur la Gouvernance de manière à corriger au besoin leur logique d'intervention (objectifs, résultats et activités) ou leurs procédures de mise en œuvre.

En fonction des spécificités du programme, plusieurs types d'objectifs pourront être visés allant d'une exigence minimale, à savoir le programme n'a pas d'incidence négative sur la Gouvernance à l'exigence maximale qui serait l'atteinte de tous les résultats du PNBG au Sénégal. Entre ces deux objectifs, il y aura toute une palette d'objectifs intermédiaires pouvant améliorer la Gouvernance au Sénégal et la place des ANE dans ce processus.

Cette première expérience d'appui aux ANE au travers du soutien au PNBG montre que la démarche est *exigeante* en temps et en Ressources Humaines (analyse approfondie de la situation de référence, suivi des effets et impacts), *complexe* au niveau thématique (approche multisectorielle nécessaire), *délicate* au niveau politique (engagement fort du gouvernement qui conduit à des remises en questions des pouvoirs de décision) et administratif (adéquation avec les procédures du FED) et *contraire* à la pression de l'engagement financier (caractère ouvert/flexible de la gestion du cycle de projet même si une importance certaine a été donnée à la qualité du dialogue, l'appui à la structuration des acteurs, le renforcement des capacités locales, etc.).

Les fiches **D1.01, D2.01, D3.01, D4.01 et D5.01** présentent selon les différentes phases du cycle de projet, les activités majeures devant être réalisées, les conditions et obstacles pour l'intégration des ANE et de la Gouvernance dans la gestion de projet ainsi qu'une approche de solution.

Il ne s'agit pas de formuler des programmes spécifiques aux ANE et à la Gouvernance mais d'intégrer ANE et Gouvernance dans les programmes en cours et dans la formulation de nouveaux programmes.

■ **Questionnement - Risques**

La gestion du cycle de projet et notamment un de ses principaux outils : le cadre logique (méthode de planification des projets ciblée sur les objectifs) est remise en cause par un certain nombre de praticiens.

Certaines critiques sont fondées mais au lieu de conduire à une remise en cause totale, il faudra s'attacher à mieux analyser les forces, faiblesses, potentialités de la Gestion du Cycle de Projet actuelle, afin d'élaborer des outils plus appropriés à l'intégration de la Gouvernance dans la gestion de la coopération/programmes et sa prise en charge par tous les ANE (formation et accompagnement).

■ **Informations complémentaires**

Documents sur la GCP disponibles sur le site de l'UE

Gestion participative et PCM ; René Madrid / Particip 1996 et 2000

Manuel PRECOD (Programme de Renforcement de la Coopération décentralisée) ; Particip 2000

L'Accord de Cotonou : Manuel à l'usage des Acteurs Non Etatiques. ECDPM 2004

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ **Références**

Lignes Directrices Gestion du cycle de projet – Commission Européenne – Mars 2004

La Gestion du Cycle de Projet expliquée aux porteurs de projets – Agence Fonds Social Européen – Novembre 2006

Aid Delivery Methods ; PCM, project approach guidelines ; DG EuropeAid 2005

■ **Liens avec d'autres fiches**

D1.01 – D2.01 – D3.01 – D4.01 – D5.01

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D1.01

■ Titre : **Comment intégrer les ANE et la Bonne Gouvernance dans la phase de programmation : opérationnalisation**

■ Sous - titre : **Tableau récapitulatif des contraintes et solutions**

■ MOTS CLES : *Gestion du cycle de projet (GCP), programmation, identification, instruction, mise en œuvre, évaluation.*

■ **Résumé** : La participation des Acteurs Non Etatiques est un élément essentiel de l'accord de Cotonou (ACP-UE) qui voit sa déclinaison dans le Programme National de Bonne Gouvernance au Sénégal au travers de sa composante ANE.

En effet, l'accord de Cotonou définit un cadre légal pour la participation des ANE et des Collectivités au dialogue politique, à la formulation, à la mise en œuvre des politiques ainsi qu'aux revues à mi et fin de parcours. L'accord pose ainsi les bases pour l'établissement de nouvelles relations entre l'Etat et la Société Civile, lesquelles bases sont expérimentées au travers du 9^{ème} FED.

Cette fiche présente les modalités pour intégrer ANE et Gouvernance dans le processus de *programmation*.

■ Problématique / Défis

GCP et phase de programmation

Un projet/programme est initié par les autorités compétentes lors de la phase de programmation. Cette étape permet aux acteurs politiques ou aux pouvoirs subsidiaires d'identifier les thématiques et priorités. Les gestionnaires de projets n'y interviennent pas directement.

Le tableau suivant présente pour la phase de programmation, les activités majeures devant être réalisées, les conditions et obstacles pour l'intégration des ANE et de la Gouvernance dans la gestion du projet ainsi qu'une approche de solutions.

Il ne s'agit pas de formuler des programmes spécifiques aux ANE et à la Gouvernance mais d'intégrer ANE et Gouvernance dans les programmes en cours ou dans la formulation des nouveaux programmes.

Tableau récapitulatif pour l'opérationnalisation de la prise en compte des ANE et de la Gouvernance dans la phase de programmation

Phase 1 : Programmation		
<p>Objectif général de la phase : Définir les orientations générales de la coopération/programme Objectif spécifique : Définir les orientations générales et les principes de coopération en matière de bonne gouvernance et de renforcement des ANE</p>		
Activités	Conditions/obstacles pour l'intégration des ANE et de la gouvernance	Approche de solution
Identifier les grandes familles d'acteurs	La programmation n'inclut pas une large gamme d'acteurs notamment les ANE dans toutes ses composantes	D'autres acteurs devront être associés, et en particulier les représentants des ANE intervenant auprès des cibles les plus vulnérables
	Les acteurs sont mal connus (pas de différenciation au niveau local)	Initier une reconnaissance globale des acteurs, en se concentrant sur les acteurs ayant une assise nationale mais également sur ceux ancrés dans les diverses régions du pays
Définir les principes de coopération	La stratégie en faveur de la Gouvernance ne tient pas compte de la situation du pays	Identifier la situation de départ. Apprécier la volonté du gouvernement de soutenir une politique en faveur de la bonne gouvernance intégrant les ANE
	L'approche processus implique une adaptation de la gestion du cycle de projet	Il faudra éviter une segmentation rigide du cycle de projet, le passage d'une phase à l'autre devant se faire sur la base de critères (qualitatifs et quantitatifs) de suivi du processus
	L'approche processus nécessite un engagement à moyen et long terme	La mise en œuvre efficiente du PNBG doit s'inscrire dans la durée (10 à 15 ans) et scinder le processus en phases de plusieurs années (cycles de 3ans)
	Le renforcement des capacités et le développement institutionnel des ANE doivent jouer un rôle fondamental dans les programmes de bonne gouvernance	Des critères qualitatifs de suivi des programmes devront être développés et les moyens financiers prévus
Définir les orientations générales de la Gouvernance	La stratégie en faveur d'un programme de bonne gouvernance doit partir de la situation du pays	Identifier la situation de départ (positionnement dans le PNBG et au-delà le DSRP, les OMD) Apprécier la volonté du gouvernement en faveur de la mise en œuvre du PNBG et du rôle des ANE dans ce programme Apprécier les capacités des acteurs

- Niveau dialogue politique pays (acteurs/Commission)	L'accent porté sur les processus, le renforcement institutionnel et la pluralité des contextes nécessite un suivi rapproché et de nouvelles capacités	Il faudra augmenter les capacités d'appui de la Commission à ses délégations (ressources humaines et financières) mais aussi de l'ON et de la PF-ANE. Il faut renforcer une décentralisation de la gestion et une déconcentration du personnel vers les délégations.
-Niveau programmation nationale	Les ressources humaines et matérielles doivent être renforcées afin de permettre une meilleure association des structures représentatives des acteurs décentralisés à l'élaboration des PIN ainsi que l'articulation des différents niveaux d'intervention (national, régional, local) et un suivi plus régulier de l'impact des interventions des ANE sur la Gouvernance	Il faudra renforcer les compétences des délégations et leurs ressources humaines et financières ainsi que celles de l'ON et de la PF-ANE ou d'autres organisation représentatives des ANE. Il leur faudra se mettre à l'écoute d'une diversité d'acteurs appartenant aux différentes composantes des ANE, développer la capacité d'analyse politique, rentrer en dialogue avec les différents acteurs, mettre en place des systèmes de gestion décentralisée et assurer la cohérence des différents instruments de coopération. Il leur faudra développer de nouvelles capacités en matière de développement participatif et d'intégration des ANE dans les projets/programmes.
Niveau régional/local	Le développement local, axe central de tout programme de bonne gouvernance doit viser l'articulation entre l'appui aux initiatives locales et l'appui au processus de décentralisation	Cette articulation constitue un préalable. Il faudra cependant partir des spécificités locales afin de renforcer les capacités d'action et de concertation de l'ensemble des acteurs intervenant dans l'espace régional. Le défi le plus important est de concilier les approches descendantes de structuration du local par le national avec les approches ascendantes de construction du national à partir du local.
Définir les liens avec les programmes	La cohérence entre les différents instruments de la commission doit être renforcée	Les interventions des ANE n'arrivent pas dans un contexte dénué de partenariat. Elles devront trouver leur place parmi d'autres formes ou instruments d'appui classiques tels que les micro-réalisations, les appuis sectoriels, l'appui budgétaire. Il faudra assurer la cohérence de l'approche ANE et Gouvernance dans les différents instruments en soulignant la spécificité de chacun.
	La cohérence entre les bailleurs doit être recherchée	Il faudra chercher un consensus entre les différentes approches en faveur de la Gouvernance et du renforcement de capacités des ANE entre la Commission, les Etats membres et les autres bailleurs au niveau national

■ **Questionnement - Risques**

Dans la phase de programmation, le défi majeur sera d'adapter la stratégie du programme de bonne gouvernance à la volonté politique ainsi qu'aux conditions spécifiques du pays (situation de développement, capacités institutionnelles...) et de pouvoir lancer des processus de concertation avec les principaux acteurs tout en prenant soin de s'assurer d'une représentativité verticale et d'une cohérence horizontale entre les acteurs.

Dans la phase de programmation, le besoin en outils pour l'amélioration de la GCP porte sur une grille d'appréciation des situations et acteurs au niveau national ainsi que d'une démarche opérationnelle d'implication et de renforcement des acteurs.

■ **Informations complémentaires**

Documents sur la gestion du cycle de projet ; CE (ces documents sont nombreux et peuvent être obtenus sur le site help desk PCM de la CE)

Manuel PRECOD (Programme de Renforcement de la Coopération décentralisée) ; Particip 2000

L'Accord de Cotonou : Manuel à l'usage des Acteurs Non Etatiques. ECDPM 2004

■ **Références**

Lignes Directrices Gestion du cycle de projet – Commission Européenne – Mars 2004
Aid Delivery Methods ; PCM, project approach guidelines ; DG EuropeAid 2005

■ **Liens avec d'autres fiches**

D0.01 ; D1.03 ; D2.01

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D1.02

■ Titre : **Comment dresser un rapide profil de la pauvreté au niveau national ?**

■ Sous - titre : **Se baser sur une typologie pays**

■ MOTS CLES : *Stratégie nationale de REP ; partenariat ; typologie pays*

■ **Résumé** : Cette fiche présente les différentes étapes devant être suivie de manière à apprécier les spécificités nationales dans l'élaboration de la stratégie de réduction de la pauvreté.

Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne. La même démarche pourra être adoptée pour dresser le profil de la gouvernance et de la participation des acteurs.

■ **Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche**

Axe / Etape n° 1 : Analyser la situation spécifique du pays en matière de REP

Les stratégies de REP doivent être adaptées à la situation particulière de chaque pays partenaire, notamment aux conditions sociales et politiques, aux atouts et aux capacités des institutions nationales, à l'ampleur et à la gravité de la pauvreté et à ses caractéristiques géographiques et spatiales.

Pays qui ont élaboré une stratégie de lutte contre la pauvreté mais n'ont pas les capacités suffisantes pour la mettre en oeuvre.

Dans les pays où les mécanismes publics fonctionnent raisonnablement bien et où l'on fait des efforts pour remédier aux dysfonctionnements qui peuvent subsister, les stratégies et programmes doivent s'intégrer dans la stratégie et les priorités d'investissement public définies par le pays. Il importera de se mettre d'accord sur la manière de rendre compte des résultats obtenus grâce aux financements externes sans bouleverser les priorités nationales en matière de dépenses. Dans la programmation de leur soutien aux pays en transition économique, les organismes de développement doivent tenir compte des délais nécessaires à la concrétisation des changements économiques et sociaux. Les principaux domaines où il convient d'apporter une aide à ces pays sont le développement institutionnel du secteur public (au niveau national, régional et local), le renforcement des capacités de la société civile et la coopération technique en faveur du développement sectoriel.

Pays qui s'efforcent d'élaborer des stratégies économiques et des politiques sociales pour faire reculer la pauvreté et ne disposent pas des capacités et des mécanismes institutionnels voulus.

Dans les pays qui s'efforcent encore de définir une stratégie cohérente de lutte contre la pauvreté, les indicateurs de processus et les mesures intermédiaires des progrès réalisés vers les objectifs fixés sont particulièrement importants. Les indicateurs de processus spécifiques au contexte – permettant notamment de savoir si et comment les représentants des groupes pauvres ou vulnérables ont été en situation de participer au processus – peuvent aider à évaluer l'engagement à lutter contre la pauvreté. Les programmes des organismes de développement dans ces pays doivent encourager la participation de la population à l'analyse de la pauvreté et oeuvrer au renforcement des capacités de ces pays d'analyser et d'interpréter les données, en particulier les données sociales, économiques et politiques qui se rapportent à l'inégalité entre les sexes et aux autres formes de marginalisation et d'exclusion sociale. Si un pays qui a la volonté de lutter contre la pauvreté n'est pas en mesure de formuler une politique, l'aide visant à renforcer les capacités d'analyse devra être complétée par des transferts de ressources prenant la forme d'un soutien à des projets conduits par le pays. On pourra également envisager de soutenir des approches sectorielles dans certains domaines et d'accorder un allègement de dette, ou des ressources en devises ou des fonds destinés à être investis. Les organismes de développement peuvent également apporter leur concours à des actions de sensibilisation au problème de la pauvreté et au dialogue sur les mesures à prendre dans ce domaine.

Pays qui ont été victimes d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle.

Dans les pays qui sortent d'un conflit ou d'une catastrophe naturelle, les organismes de développement peuvent centrer leur aide sur la restauration des infrastructures économiques endommagées et des services de base, afin d'atténuer les retombées de ces calamités sur les pauvres.

Dans ce type de situation, la réduction des risques, de la vulnérabilité et de l'insécurité qui s'attachent à la situation de pauvreté peut être intégrée aux secours d'urgence et aux efforts de remise en état ou de construction de la paix. Dans le même temps, si ces pays n'ont pas jusque-là fait la preuve d'un engagement crédible à lutter contre la pauvreté, l'aide au développement (en particulier pour le renforcement des capacités) peut se révéler décisive pour créer un espace qui permettra à leurs gouvernements de commencer à se préoccuper des impératifs de réduction de la pauvreté.

Les organismes de développement doivent également envisager d'aider les médias et la société civile à constituer des alliances contre la pauvreté (notamment dans les pays qui sortent d'un conflit) et de soutenir des projets locaux visant à améliorer la gestion des affaires publiques.

Pays où le gouvernement ne manifeste pas une volonté suffisante de lutter contre la pauvreté.

Dans les pays où la gestion des affaires publiques laisse à désirer, où sévit un conflit ou dont le gouvernement n'affiche aucune volonté de lutter contre la pauvreté, les types de soutien que peuvent apporter les organismes de développement sont parfois très limités. L'existence de sérieux doutes quant à la qualité de la gestion des affaires publiques, au respect des droits de l'homme et à l'efficacité de l'aide empêcheront la coopération intergouvernementale.

Les organismes de développement ne peuvent alors travailler qu'avec les autorités locales ou les organisations non gouvernementales pour essayer de réduire la pauvreté parmi cer-

taines populations ciblées. Ils peuvent aussi fournir un soutien plus général pour réduire la vulnérabilité et satisfaire les besoins humanitaires.

Si l'appareil gouvernemental est inexistant ou défaillant, une action purement locale sera peut-être la seule réponse possible. Enfin, les organismes de développement bilatéraux pourraient s'interroger sur la manière dont un soutien aux structures locales, à la société civile et au secteur privé est susceptible d'ouvrir la voie à un engagement plus sérieux du pays partenaire à l'égard de la lutte contre la pauvreté, et par ricochet à une aide plus active de leur part.

Axe / Etape n° 2 : Apprécier la volonté du gouvernement en matière de REP

Apprécier la qualité de la détermination d'un pays à lutter contre la pauvreté implique des jugements qualitatifs délicats sur le rythme et la portée des changements observés et sur la mise en oeuvre des mesures annoncées. Les réponses aux questions suivantes pourront être utiles pour évaluer l'ampleur et la qualité de l'engagement des pouvoirs publics et déterminer dans quels domaines des progrès sont nécessaires ou un soutien s'impose :

- une stratégie de lutte contre la pauvreté a-t-elle été définie et un plan d'action à moyen terme établi de façon participative est-il en cours d'application ? Le parlement (ou une autre instance élue) et ses commissions jouent-ils un rôle important dans l'élaboration de la stratégie ?
- Quelle est la représentativité du processus de consultation des acteurs extérieurs au gouvernement (organisations non gouvernementales, régions, secteur privé, presse, groupes sociaux, y compris les organisations de femmes, par exemple) ?
- Constate-t-on une volonté de veiller à ce que les mesures de lutte contre la pauvreté donnent aux femmes pauvres davantage d'autonomie et d'opportunités ?
- Les plans et les budgets sont-ils transparents, et intégralement publiés en temps voulu ?
- Y a-t-il une volonté claire et profonde de consacrer des moyens à la lutte contre la pauvreté et cela se traduit-il dans la répartition inter et intra-sectorielle des ressources ?
- Les critères de réduction de la pauvreté ont-ils un poids suffisant dans les procédures d'examen des décisions relatives aux dépenses d'investissement et de fonctionnement du pays ?
- Quelles sont les étapes définies d'un commun accord qui ont été franchies par le gouvernement dans l'application de sa stratégie nationale de réduction de la pauvreté ?
- La politique définie fait-elle la part des besoins spécifiques de groupes socialement ou géographiquement défavorisés ? Prévoit-elle des mesures particulières pour atténuer les obstacles auxquels ces groupes sont confrontés ?
- Comment les différentes administrations sont-elles incitées à prendre en compte les critères de pauvreté et à y répondre par une amélioration des services de base ? Comment les fonctionnaires sont-ils incités à aller travailler dans les zones rurales, surtout lorsqu'elles sont enclavées ?

Axe / Etape n° 2 : S'engager dans un partenariat et adapter les procédures

- Soutenir des stratégies de lutte contre la pauvreté qui soient prises en charge et pilotées par les pays concernés, et se fonder sur les besoins et priorités recensés dans ces stratégies pour la programmation de leurs activités.
- Affecter une part plus importante de l'aide au développement aux pays où s'offrent

- les meilleures chances de faire reculer la pauvreté compte tenu du nombre de personnes vivant dans la pauvreté absolue, de la détermination des pouvoirs publics à combattre la pauvreté et des résultats constatés de l'action menée.
- Réduire la charge que l'aide au développement impose aux partenaires locaux en regroupant les efforts (missions conjointes, recherche en collaboration, diagnostics communs, partage des coûts, etc.), en allégeant les exigences administratives (par exemple en simplifiant, en rationalisant et, dans toute la mesure du possible, en harmonisant les formalités et procédures ; en acceptant, chaque fois que c'est possible, les modèles de documents et de stratégies établis par le partenaire) et en coordonnant leurs approches et leurs actions.
- Consacrer le temps et les moyens nécessaires à l'édification, sur une base de réciprocité, de véritables partenariats au service de la lutte contre la pauvreté, et les doter de mécanismes et de réseaux efficaces au meilleur coût.
- Adapter leurs structures et leurs méthodes de travail aux enjeux et aux besoins des partenariats dans le domaine de la lutte contre la pauvreté (par exemple accroître et étoffer la présence sur le terrain ; assouplir la prise de décision ; accepter les modèles de documents et de stratégies établis par le partenaire ; renforcer la transparence et les obligations de comptes aux autres partenaires ; allonger les calendriers de programmation, développer les aptitudes du personnel en matière d'« accompagnement » et de recherche de consensus).
- Oeuvrer plus activement au développement des capacités humaines et institutionnelles des pays partenaires (par exemple pour améliorer la gestion des affaires publiques et promouvoir la responsabilisation, permettre aux partenaires de gérer l'aide au développement et d'en rendre compte, encourager l'utilisation des technologies de l'information et des communications, etc.).
- Intégrer la problématique homme-femme dans l'ensemble des politiques, programmes, instruments et modalités d'aide (au lieu d'en faire un chapitre séparé). Intégrer l'objectif du développement durable, notamment les problèmes d'environnement, dans les cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté.
- Adopter, dans toute la mesure du possible, un échéancier pluriannuel pour la programmation et le financement de la lutte contre la pauvreté, afin d'accompagner les budgets et programmes pluriannuels du gouvernement partenaire.
- Évaluer les résultats de la coopération pour le développement du point de vue de l'ampleur et de l'intensité de la réduction de la pauvreté, et élaborer les systèmes et méthodes de suivi et d'évaluation requis.
- Favoriser et appuyer les efforts locaux (notamment de la société civile, des parlements et autres instances législatives, des organismes publics) de suivi des programmes de lutte contre la pauvreté et de l'utilisation faite des allègements de dette.
- Encourager les pays à mettre au point des indicateurs et des objectifs locaux de réduction de la pauvreté et renforcer les capacités locales en matière de statistique, d'analyse et d'évaluation.

■ Questionnement - Risques

Il est important de situer cette analyse dans le cadre d'un dialogue avec le gouvernement ainsi qu'avec les autres partenaires techniques et financiers.

■ Informations complémentaires

Rapport du PNUD sur la bonne gouvernance

■ Références

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ Liens avec d'autres fiches

A4.10 ; D1.01 ; D1.04

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D1.03

■ Titre : Quel processus de programmation participative pour le Sénégal ?

■ Sous - titre : Partir d'une typologie de la participation et intégrer la bonne gouvernance

■ MOTS CLES : *Profil de la participation, typologie de pays, implication des acteurs.*

■ **Résumé** : La participation des Acteurs Non Etatiques est un élément essentiel de l'accord de Cotonou (ACP-UE) qui voit sa déclinaison dans le Programme National de Bonne Gouvernance au Sénégal.

En effet, l'accord de Cotonou définit un cadre légal pour la participation des ANE et des Collectivités au dialogue politique, à la formulation, à la mise en œuvre des politiques ainsi qu'aux revues à mi et fin de parcours. L'accord pose ainsi les bases pour l'établissement de nouvelles relations entre l'Etat et la Société Civile, lesquelles bases sont expérimentées au travers du 9^{ème} FED.

Cette fiche présente les modalités pour intégrer ANE et Gouvernance dans le processus de programmation.

■ Problématique / Défis

La participation des ANE est un des piliers de l'Accord de Cotonou. L'opérationnalisation de cette participation se concrétise dans les différentes étapes du diagnostic de la participation dans la phase de programmation :

- dresser un rapide profil de la situation du pays dans le domaine de la participation des ANE et essayer d'analyser le type de dialogue et les processus de participation en place.
- définir l'état actuel de la participation dans le processus de coopération ACP-UE. Identifier les principaux problèmes à résoudre pour parvenir à une plus grande implication des ANE, et les solutions possibles en tenant compte des conditions locales actuelles.
- établir un plan de participation réaliste.

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

Dresser un rapide profil de la participation dans la coopération ACP-UE. Le premier volet définit le rôle des différents acteurs aux différentes étapes de la programmation. Une des composantes de cette étape est l'analyse du degré d'implication des acteurs.

Axe / Etape n° 1 : Une approche avec deux volets

Dans l'esprit de l'Accord, l'implication des ANE ne se limitent pas à un appui à la mise en œuvre d'un projet local. La participation doit commencer au niveau du dialogue, en abordant la stratégie de développement national, les politiques sectorielles et la programmation. Les ANE doivent être impliqués dans le processus de définition des stratégies nationales ACP-UE selon les conditions spécifiques à chaque pays. Ils doivent donc être impliqués en amont, dès le début du processus de programmation.

Une approche à deux volets est nécessaire. D'autre part, il convient d'encourager une large implication des ANE dans le débat public pour fixer les objectifs nationaux de développement et renforcer la bonne gouvernance et l'état de droit. S'il existe un processus relevant d'un programme sur la gouvernance (PNBG), il est souhaitable d'évaluer l'étendue de l'implication des ANE et la qualité du processus. Il convient également d'apprécier à quel point les parlements nationaux ou structures locales de représentation peuvent être considérés comme porte-parole de la Société Civile. D'autre part, au niveau des discussions de programmation détaillées, il convient de se concentrer sur les catégories d'ANE qui sont directement impliquées ou concernées par les secteurs/domaines spécifiques énoncés dans la stratégie de réponse de la Commission. Ceci devrait inclure les acteurs de la société civile qui jouent un rôle particulier sur des thèmes transversaux à la gouvernance : la question du genre, la lutte contre la pauvreté, les droits humains.... Cette approche doit permettre de centrer l'appui de l'UE plus particulièrement sur les ANE susceptibles d'être impliqués dans les programmes de bonne gouvernance et de faciliter la gestion du processus de dialogue.

Axe / Etape n° 2 : Cinq niveaux d'implication des acteurs

En terme opérationnels, il existe cinq niveaux d'implication des acteurs non étatiques dans la phase de programmation :

- consultation sur les stratégies de développement national et DSRP (examen de la qualité du processus) ;
- consultation sur la stratégie de coopération nationale de la commission européenne ;
- consultation sur les stratégies sectorielles après que les domaines de concentration aient été définis de commun accord entre l'UE et le pays partenaire ;
- accès direct aux ressources financières, en tant qu'acteurs dans la mise en œuvre des programmes ;
- participation de façon ciblée, aux revues annuelles, à mi-parcours et finales) concernant l'état de la mise en œuvre et les performances.

Axe / Etape n° 3 : Grille d'implication des acteurs

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des niveaux d'implication et/ou rôles des ANE aux différentes étapes du processus de programmation.

	Information	Consultation	Renforcement des capacités	Participation à la mise en oeuvre
1. Stratégie de développement national - Analyse du contexte politique, économique et social - Identification des priorités nationales	x x	x x	x	
2. Stratégie de coopération nationale Consultation sur le projet de stratégie de Coopération Nationale Identification/éligibilité des acteurs	x x	x x		
3. Stratégies et priorités sectorielles - Secteurs de concentration - Priorités politiques - Indicateurs de progrès/résultats	x x	x x	x x	x x
4. Accès direct aux ressources financières	x	x	x	x
5. Mécanisme de revue - Annuelle - A mi-parcours et finale	x x	x x		

Axe / Etape n° 4 : Définir «l'état actuel de la participation» dans la coopération ACP-UE.

Ce deuxième volet décrit avec précision la nature de la participation dans le domaine spécifique de la coopération ACP-UE, de manière à pouvoir identifier les actions spécifiques à chaque pays en matière de renforcement de la participation. Cela peut se faire à partir de la grille d'appréciation de la participation. Cette grille est indicative et en fonction des différents sous projets.

Il est important de rappeler que la participation réelle et effective des ANE constituera un critère important de performance pris en compte lors du processus de revue.

	Participation à la formulation des Stratégies de Développement National et aux politiques et programmes ACP-UE			Participation à la mise en oeuvre du PIN		Participation au processus de revue
Parties prenantes niveau National et Local	Stratégie de développement national	Priorités Coopération ACP-UE	Conception de programmes	Allocation directe des ressources	Mise en oeuvre des programmes	Processus de revue
Secteur privé						
Acteurs sociaux et économiques						
Autres acteurs de la Société Civile						
Gouvernements locaux et associations représentatives						

Axe / Etape n° 5 : Dresser un rapide profil de la participation dans la coopération ACP-UE.

Cette étape définit le rôle des différents acteurs aux différentes étapes de la programmation. Une des composantes de cette étape est l'élaboration d'une typologie de la participation par rapport aux spécificités nationales.

Définir une typologie de participation par pays

Cette analyse se base sur une typologie par pays en matière de participation et distingue trois types de pays.

Le pays 1 se caractérise par des ANE et des gouvernements locaux organisés, ainsi que par leur participation traditionnelle à la formulation et à la mise en œuvre des politiques. Une stratégie nationale de renforcement de la gouvernance est fonctionnelle.

Le Pays II ne présente qu'un nombre limité d'ANE et de gouvernements locaux organisés dont la participation se limite essentiellement à la mise en œuvre de programmes gouvernementaux. La volonté politique pour une stratégie de renforcement de la bonne gouvernance est présente mais les capacités des acteurs sont insuffisantes.

Le pays III est caractérisé par un nombre très limité d'ANE organisés ainsi que l'absence de processus de décentralisation et de mécanismes et structures de participation. Le pays est caractérisé par une absence de volonté politique ou se retrouve dans une situation d'urgence (conflit, post-conflit ou catastrophe naturelle).

Le tableau ci-dessous donne un aperçu des caractéristiques possibles relatives à la situation des acteurs.

	Etapes principales	Activités	Résultats attendus
1. Processus de développement national	Appropriation par le pays des stratégies de développement national pour plusieurs années La bonne gouvernance occupe une importance centrale dans cette stratégie	Appropriation limitée par le pays et/ou développement limité et/ou mise en oeuvre restreinte de la stratégie de développement national. La bonne gouvernance est perçue comme importante mais cela ne se traduit pas de manière opérationnelle.	Développement limité d'une stratégie de développement nationale. La bonne gouvernance ne fait pas partie des priorités du gouvernement. Les problèmes du court terme empêchent une réflexion du long terme sur les stratégies de développement. Les processus orientés par les bailleurs de fonds peuvent prévaloir.
2. ANE et gouvernements	Il existe des ANE bien organisés, ainsi que des fédérations et des réseaux au niveau national. Les populations vulnérables sont représentées à travers des organisations légitimes. Réal processus de décentralisation et existence de gouvernements locaux légitimes et fonctionnels (en tant que sphère distincte du gouvernement)	Il existe un nombre limité d'ANE organisés mais leur participation aux processus gouvernementaux est limitée. Les groupes les plus vulnérables sont mal connus (y compris les mécanismes et facteurs engendrant la pauvreté). Gouvernement locaux au début du processus de décentralisation	Il existe très peu d'ANE. Il s'agit principalement d'organisations contrôlées et subventionnées par le gouvernement. Les pauvres sont particulièrement vulnérables et ont très peu de capacités (situation de survie). Absence de processus de décentralisation vers le niveau local
3. Participation	Les ANE et les gouvernements locaux participent à la formulation et à la mise en œuvre du plan de développement national, de stratégies de lutte contre la pauvreté, des politiques gouvernementales et des programmes de coopération si possible, par le biais de mécanismes institutionnalisés (tels que le dialogue avec les partenaires sociaux. Les pauvres sont représentés dans ce processus.	La participation des ANE et des gouvernements locaux tend à se limiter à certains secteurs et/ou à la mise en oeuvre de certains programmes de coopération gouvernementaux Aucun mécanisme n'assure une représentation large des ANE ainsi que des populations vulnérables.	Dialogue et participation des ANE et gouvernements locaux limités voire inexistantes. La participation se limite à quelques acteurs subventionnés par le gouvernement ou les bailleurs de fonds ?

	Etapas principales	Activités	Résultats attendus
4. Capacités d'organisation du processus de consultation sur les stratégies de bonne gouvernance et de réduction de la pauvreté	Capacité nationale existante. Une certaine capacité au niveau local mais peu exploitée. Les capacités des plus pauvres sont insuffisamment prises en compte dans le processus	Une certaine capacité existe au niveau national mais est sous-développée et peu exploitée Capacité locale limitée	Capacité nationale limitée. Pas de capacité locale

La combinaison de ces différentes caractéristiques souligne la diversité des situations sur lesquels il faudra bâtir la concertation autour de la définition des stratégies.

Axe / Etape n° 6 : *Elaboration d'une stratégie d'implication des acteurs.*

Une fois le diagnostic établi, il est important, en se basant sur l'analyse de la participation, de voir d'une part quels sont les systèmes de concertation qui peuvent être mis en place, et d'autres part quels rôles les différents acteurs peuvent remplir. Il faudra essayer de tirer partie de la multitude de partenaires réels et potentiels dont les divers talents, compétences et énergies pourraient être mis au service de la lutte contre la pauvreté et pour la bonne gouvernance. Les ministères centraux, les collectivités territoriales, les groupes d'entraide, les organisations de la société civile (du nord comme du sud), les syndicats, les mouvements d'opposition, les organisations féminines, le secteur privé, le monde de la recherche, les groupes religieux, les organismes de développement bilatéraux et multilatéraux et les pauvres eux-mêmes, tous les groupes doivent participer à la conception, au financement et à l'application des stratégies de lutte contre la pauvreté. L'objectif doit être d'associer tous les partenaires potentiels dans une action coordonnée et concertée.

■ Questionnement – Risques

L'application du principe de participation exige du temps et des approches spécifiques à chaque pays. Il est cependant possible de démarrer des processus de consultation et de dialogue dans une perspective à long terme dans chaque pays partenaires, en partant de la situation existante. Le défi consiste à identifier des acteurs représentatifs, notamment en ce qui concerne les groupes les plus pauvres, assez rapidement sans pour autant fermer le mécanisme de programmation à l'arrivée de nouveaux acteurs.

La typologie de consultation nationale est un élément dynamique ; cela veut dire qu'il faudra la revoir de manière régulière afin d'adapter le diagnostic. Le défi consiste à lancer des processus qui permettent la mise en place ou le renforcement de mécanismes de concertation et de dialogue qui conduiront à une implication durable des acteurs.

■ Informations complémentaires

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ Références

Lignes Directrices Gestion du cycle de projet - Commission Européenne - Mars 2004
La Gestion du Cycle de Projet expliquée aux porteurs de projets – Agence Fonds Social Européen – Novembre 2006

■ Liens avec d'autres fiches

A4.10 ; D1.01 ; D1.02

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D1.04

■ Titre : Comment apprécier les stratégies nationales de REP ?



■ Sous - titre : Tirer les leçons du passé

■ MOTS CLES : *Stratégie nationale de REP, partenariat, typologie pays*



■ **Résumé** : Cette fiche présente un premier bilan des éléments devant être pris en compte pour apprécier la qualité des stratégies nationales de réduction de la pauvreté. Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne. Cette démarche pourra être adoptée pour dresser renforcer le lien entre la réduction de la pauvreté et le renforcement de la bonne gouvernance.

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

La tendance des pays partenaires à se doter de cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté devrait contribuer à affiner le ciblage des activités de programmation des organismes d'aide. L'objectif doit être, à long terme, de réduire la place des stratégies par pays élaborées par ces organismes eux-mêmes. Dans le meilleur des cas, ces stratégies-pays deviendront un simple «plan d'activité» pour la mise en oeuvre des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté fondées sur l'initiative des pays partenaires.

En attendant, les organismes d'aide continueront de s'appuyer sur les mécanismes de planification qui leur sont propres pour organiser et adapter leur aide en fonction de la situation qui prévaut dans chaque pays partenaire.

Axe / Etape n° 1 : Quelles sont les conditions essentielles d'une SNRP ?

Les conditions essentielles auxquelles doit répondre l'élaboration d'une stratégie pays ciblée sur la pauvreté :

- s'articuler autour d'objectifs de réduction de la pauvreté, intégrant une approche multi-dimensionnelle de la pauvreté (ne pas se concentrer uniquement sur la recherche d'une croissance économique favorable aux pauvres) ;
- s'inscrire dans les stratégies de réduction de la pauvreté définies par les pays partenaires, lesquelles doivent servir de référence pour la programmation et la mise en oeuvre des activités de tous les intervenants. Une attention particulière doit être accordée au processus participatif d'élaboration de la stratégie nationale et à la pertinence de cette stratégie en regard des principes directeurs de la REP.

- adapter la stratégie aux capacités des acteurs et notamment du gouvernement. Chaque pays a, en matière de lutte contre la pauvreté, des besoins et des capacités qui lui sont propres ; chacun a sa conception des mesures qui s'imposent et des priorités à respecter. Il faudra prendre en compte la légitimité, l'adéquation et la pertinence des stratégies de lutte contre la pauvreté des pays partenaires dans la planification et les décisions en matière d'affectation de l'aide. Dans certains cas, l'efficacité avec laquelle le gouvernement a, par le passé, donné suite aux mesures annoncées aura aussi son importance.
- Tenir compte de l'action engagée par les autres organismes d'aide dans le pays considéré et des mécanismes de coordination de l'aide qui peuvent y exister.
- Présenter un caractère réellement stratégique et reposer sur les meilleures informations possible concernant la situation du pays intéressé au regard de la pauvreté, grâce notamment à la réalisation de bilans de pauvreté, d'analyses des sexo-spécificités et autres facteurs sociaux, et d'examen portant sur les liens entre état de la bonne gouvernance, état de l'environnement et pauvreté.

Axe / Etape n° 2 : Comment assurer une meilleure efficacité de la stratégie et un impact plus important sur les plus pauvres ?

Il faut affecter les ressources de façon à assurer une réduction effective de la pauvreté. Étant donné le caractère limité des ressources allouées à l'aide au développement et l'importance que revêt la réduction de la pauvreté, il est capital que ces ressources soient utilisées aussi efficacement que possible. Les critères gouvernant la répartition de l'aide entre les différents pays au niveau régional ou entre les différentes provinces à l'intérieur d'un pays doivent tenir compte à la fois du nombre et de la proportion de personnes très pauvres et de l'efficacité avec laquelle l'aide devrait pouvoir être utilisée dans les pays partenaires. Pour optimiser l'impact de la coopération pour le développement en termes de réduction de la pauvreté, il faut :

- se concentrer sur les zones (pays, provinces ou districts) les plus pauvres, tout en continuant d'offrir des financements mesurés et ciblés aux autres zones où la pauvreté est moins forte ;
- mettre l'accent sur les zones démographiquement ou géographiquement importantes, où vit la grande majorité des très pauvres ;
- tenir compte des enseignements passés concernant l'efficacité de l'aide, qui ont mis en évidence l'importance de la volonté politique de combattre la pauvreté et d'un environnement qui contribue à l'efficacité des politiques et des institutions ;
- s'assurer que la stratégie de lutte contre la pauvreté du pays partenaire suscite une large adhésion et est pertinente en fonction des principes directeurs de la REP et de la situation spécifique du pays.

Axe / Etape n° 3 : Premier bilan sur les stratégies de lutte contre la pauvreté fondée sur l'initiative du pays

Dans les cas où les pays à faible revenu sont tenus de se doter d'un Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) pour les besoins de l'Initiative PPTE (pays pauvres très endettés) renforcée et parce qu'ils souhaitent obtenir de la Banque mondiale et du FMI une aide assortie de conditions de faveur, le CSLP devrait normalement faciliter et améliorer les efforts nationaux de lutte contre la pauvreté, et non faire double emploi avec eux et les fragiliser.

L'adoption généralisée d'une approche consistant dans l'élaboration d'une stratégie de lutte contre la pauvreté (SLP) fondée sur l'initiative du pays concerné soulève un certain nombre de problèmes liés aux considérations suivantes :

- le degré d'appropriation et d'engagement manifesté par le pays partenaire ;
- sa capacité de concevoir des plans d'action assortis de priorités hiérarchisées ;
- l'aptitude de la société civile à collaborer avec les pouvoirs publics (ainsi que la volonté de ces derniers d'associer la société civile à leur action) ;
- l'existence de données sur la pauvreté et leur qualité, et ;
- les difficultés que pose la détermination d'une croissance favorable aux pauvres.

La stratégie de lutte contre la pauvreté doit résulter de l'initiative du pays intéressé, reposer sur un processus participatif, prendre en compte la globalité des problèmes à régler et être axée sur l'obtention de résultats. Dans leur action à l'appui du processus SLP, les organismes de développement ne doivent pas perdre de vue les considérations suivantes :

- il convient d'accepter que les SLP prennent des formes et répondent à des normes différentes ;
- Tout doit être fait pour laisser aux autorités du pays partenaire suffisamment de temps et de latitude pour élaborer, sur la base d'une large concertation, leur propre stratégie de lutte contre la pauvreté.
- le rythme du processus SLP doit être adapté aux capacités du pays intéressé, de manière à susciter un renforcement de l'appropriation locale ; il ne doit pas être influencé par la pression des facteurs qui poussent au décaissement des fonds.
- Il convient de faire preuve d'une certaine souplesse et d'adopter une optique à long terme concernant les attentes à placer dans le processus SLP, étant donné qu'une réduction durable de la pauvreté ne s'obtient pas du jour au lendemain.
- Ce processus doit être ouvert aux organismes bilatéraux qui doivent y être pleinement intégrés compte tenu des avantages comparatifs dont ils peuvent se prévaloir au niveau de la planification, de la mise en oeuvre, du suivi et de l'évaluation des stratégies de lutte contre la pauvreté.
- Les organismes de développement doivent respecter, en matière d'assistance technique, le principe d'intervention minimum. Les activités doivent être programmées et exécutées par le pays en développement (dans toute la mesure du possible), et contribuer véritablement au renforcement des capacités nationales et des compétences locales.
- Les organismes de développement doivent coopérer étroitement avec les gouvernements partenaires et définir clairement avec eux les tâches et responsabilités des conseillers expatriés, lesquels doivent rendre compte directement aux autorités locales.
- Il faut veiller à ce que les travaux se déroulent dans le respect des priorités locales et à ce que les informations produites grâce à l'aide au développement soient communiquées à toutes les parties prenantes. Pour assurer ce rôle de facilitateur, la coopération technique dispose de toute une gamme d'instruments, parmi lesquels des missions d'experts locaux et internationaux de plus ou moins longue durée, susceptibles d'être associés à une aide financière.

- Il faut mettre l'accent sur le principe de partenariat :
 - Partager ouvertement et régulièrement avec les gouvernements partenaires, la société civile (du Sud et du Nord) et les autres organismes de développement tous les travaux d'analyse, afin de mettre en place les bases d'évaluations de la pauvreté collectives ou partagées.
 - Travailler en étroite coopération avec les institutions nationales à tous les niveaux – afin de tirer profit des rares compétences disponibles, de bénéficier de synergies et de promouvoir un apprentissage actif – à l'élaboration de *cadres communs de diagnostic*.

Axe / Etape n° 4 : Plan possible d'une stratégie-pays axée sur la réduction de la pauvreté

1. Caractéristiques de la pauvreté dans le pays considéré (nature, causes, évolution, qui sont les pauvres et où vivent-ils).

2. Évaluation de la volonté du pays considéré de lutter contre la pauvreté.

3. Récapitulatif des principales composantes de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté (définition de la pauvreté, approche sectorielle, contexte institutionnel, participation/ consultation, structuration d'objectifs, système de SE).

Stratégie que se propose de suivre la Commission. Liste de questions à aborder dans le dialogue sur les mesures à prendre.

4. Enseignements pertinents et bonnes pratiques qui se dégagent de l'expérience de la Commission ainsi que de celle d'autres instances.

Grands axes du soutien accordé (et éléments les justifiant au regard de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, de l'avantage comparatif de l'organisme d'aide, des efforts connexes de renforcement des capacités) :

- croissance économique orientée vers les groupes les plus pauvres : catégorie touchées, ampleur et qualité ;
- démarginalisation, droits et gestion des affaires publiques favorable aux pauvres. Services sociaux de base à l'appui du développement humain ;
- sécurité humaine : réduire la vulnérabilité et gérer les crises ;
- intégration de la problématique homme-femme et promotion de l'égalité entre les sexes ainsi qu'entre les ethnies ;
- intégration de la nécessité d'assurer la pérennité de l'environnement par l'instauration de modes d'utilisation durable des moyens de subsistance.

Modes d'intervention et financement des activités :

- équilibre entre les activités directement/indirectement ciblées sur les pauvres (y compris au moyen de mécanismes de ciblage), les actions indirectes ou globales en direction de populations entières comprenant des pauvres (approches sectorielles, par exemple) et les initiatives de caractère structurel plus vastes destinées à promouvoir une croissance favorable aux pauvres ;
- équilibre entre le soutien budgétaire (dans le cadre du budget général, d'un fonds pour la lutte contre la pauvreté, d'un soutien sectoriel) et les dons et prêts accordés au titre de projets, compte tenu des perspectives d'évolution du niveau d'endettement.

Mécanismes de coordination (avec les pouvoirs publics, les autres organismes d'aide extérieurs, les acteurs locaux).

5. Présentation des mesures prises pour assurer la cohérence des politiques et programmes aux différents niveaux d'intervention

6. Indicateurs de performance (provenant autant que possible d'un ensemble commun d'indicateurs défini de façon concertée par les organismes d'aide, les autorités du pays partenaire et les populations pauvres).

7. Critères d'auto-évaluation de la stratégie-pays (ensemble d'indicateurs de suivi et d'impact permettant de suivre l'avancement de la mise en oeuvre de la stratégie-pays).

■ **Questionnement - Risques**

Il est important de mettre l'accent sur une démarche qui intègre les perceptions des plus pauvres dans l'identification des conditions cadres des stratégies nationales.

■ **Informations complémentaires**

Revue de la banque mondiale sur les CSLP

■ **Références**

Les lignes directrices du CAD ; La réduction de la pauvreté ; OCDE, 2001.

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ **Liens avec d'autres fiches**

A3.01 ; A4.10 ; D0.01 ; D1.02

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D2.01

■ Titre : ANE et Gouvernance dans la phase d'identification : opérationnalisation

■ Sous - titre : Tableau récapitulatif pour l'opérationnalisation de la bonne gouvernance

■ MOTS CLES : *Gestion de cycle de projet ; Programmation ; Identification ; Instruction ; Mise en œuvre ; Evaluation.*

■ **Résumé** : La participation des Acteurs Non Etatiques est un élément essentiel de l'accord de Cotonou (ACP-UE) qui voit sa déclinaison dans le Programme National de Bonne Gouvernance au Sénégal au travers de sa composante ANE.

En effet, l'accord de Cotonou définit un cadre légal pour la participation des ANE et des Collectivités au dialogue politique, à la formulation, à la mise en œuvre des politiques ainsi qu'aux revues à mi et fin de parcours. L'accord pose ainsi les bases pour l'établissement de nouvelles relations entre l'Etat et la Société Civile, lesquelles bases sont expérimentées au travers du 9ème FED.

Cette fiche présente les modalités pour intégrer ANE et Gouvernance dans le processus d'identification.

■ Problématique / Défis

Un projet/ programme débute concrètement par une analyse des besoins en lien avec la thématique subsidiée. C'est la phase d'identification. Dans la GCP, cette phase s'appuie sur un processus participatif associant les parties prenantes identifiées (bénéficiaires, exécutants, décideurs...). Ces parties, véritables experts du contexte du projet, précisent la situation existante, formulent des problèmes, identifient les relations de cause à effets, distinguent objectifs et moyens d'action.

Cette approche participative accroît la pertinence de l'analyse et permet d'être axé sur les besoins réels. Elle intègre le projet dans un cadre global et outille le gestionnaire dans ses prises de décision.

Le tableau suivant présente pour la phase d'identification, les activités majeures devant être réalisées, les conditions et obstacles pour l'intégration des ANE et de la Gouvernance dans la gestion de projet (GCP) ainsi qu'une approche de solution.

Il ne s'agit pas uniquement de formuler des programmes spécifiques aux ANE et à la Gouvernance mais aussi d'intégrer ANE et gouvernance dans les programmes en cours ou dans la formulation des nouveaux programmes.

Tableau récapitulatif pour l'opérationnalisation de l'intégration des ANE et de la Gouvernance dans la phase d'identification.

Phase 2 : L'Identification		
<p><i>Objectif général de la phase</i> : Elaboration des grandes lignes du programme et première analyse de la pertinence et de la faisabilité des idées de projet.</p> <p><i>Objectif spécifique</i> : Les grandes lignes du programme ainsi que les idées de projet intègrent les principales composantes d'une stratégie de bonne gouvernance.</p>		
Activités	Conditions/obstacles pour l'intégration des ANE et de la gouvernance	Approche de solution
<p>Définir les grandes familles d'acteurs et les bénéficiaires et plus particulièrement les cibles les plus vulnérables</p>	<p>La reconnaissance du paysage institutionnel doit être un élément clé du démarrage du processus de Bonne Gouvernance et nécessite des compétences spécifiques.</p> <p>L'identification des cibles doit être faite au préalable.</p> <p>Il est également nécessaire de faire un mapping des ANE.</p>	<p>Un diagnostic global devra être par des compétences plurielles (approche multi-sectorielle).</p> <p>Il faudra s'assurer que toutes les familles d'acteurs sont associées au processus d'identification, en mettant l'accent sur les acteurs représentant les cibles les plus vulnérables.</p> <p>Au Sénégal, la Plate-forme des ANE a pour vocation de suivre la mise en œuvre des Accords de Cotonou et a été associée à la phase d'identification de la composante ANE du PAPNBG.</p>
<p>Définir les niveaux d'intervention</p>	<p>Quel est le niveau d'intervention le plus adéquat</p>	<p>En fonction du diagnostic sur les problèmes liés à la Gouvernance, mixer les niveaux macro, méso et micro, avec une priorité sur le domaine de la micro. Pour le Sénégal, cela se traduit dans la mise du Programme d'Appui au PNBG par la reconnaissance (octroi de subventions) de petites structures menant des activités de proximité.</p>
<p>Définir les axes d'intervention</p>	<p>Les axes d'intervention doivent se baser sur une lecture des contextes locaux et porter sur tous les thèmes liés à la Gouvernance ainsi que sur les types de renforcement de capacités des ANE aux différents niveaux (macro-meso-local)</p>	<p>Accent sur la Gouvernance comme processus de transformation sociétale à long terme.</p> <p>L'amélioration de la Gouvernance par l'appropriation des processus par les acteurs.</p> <p>L'approche multidimensionnelle du concept de Gouvernance dans les projets/programme</p> <p>L'analyse des mesures d'intégration de la Gouvernance dans les programmes existants.</p> <p>Importance de la Gouvernance comme thème transversal.</p>

Définir les axes majeurs du programme	L'objectif du programme de Bonne Gouvernance découle de la stratégie globale du Sénégal en matière de développement et réduction de la pauvreté (DSRP) et tient compte des Objectifs du Millénaire (OMD) pour le développement.	Renforcer les capacités des ANE pour une meilleure prise en compte des 6 axes du programme, des cibles et des résultats à atteindre. Renforcer la prise en compte des groupes les plus vulnérables en tant que bénéficiaires ultimes du programme.
Définir des axes de renforcement institutionnel	Outre leur contribution à l'installation d'une bonne gouvernance au Sénégal, le PNBG vise un renforcement institutionnel des ANE qui constitue un élément central de l'approche programme.	Il faudra s'efforcer d'explicitier, dès le début, les objectifs institutionnels du programme (mainstreaming de la démarche de Bonne Gouvernance) et les intégrer totalement dans les activités de gestion de cycle de projet comme les autres objectifs plus traditionnels.
Définir les grandes lignes du cadre logique d'intervention	Le cadre logique doit être le fruit d'une démarche participative soulignant les attentes et intérêts des différentes familles d'acteurs	Un atelier de lancement du processus pourra être organisé, à l'issue duquel un cadre logique d'intervention sera élaboré. Ce cadre logique devra rester flexible et permettre l'intégration permanente de nouveaux acteurs. Il faudra partir des situations identifiées à la base, des besoins des bénéficiaires et traduire ces perceptions en actions concrètes.
Intégrer les principes directeurs de Bonne Gouvernance	Les ANE et Gouvernance ne sont pas assez visibles dans les orientations du projet	Contrôler et spécifier l'intégration des principes directeurs de Bonne Gouvernance (économique, judiciaire, locale...) et des ANE dans le programme et l'impact du programme sur la pauvreté, l'égalité hommes femmes, les droits humains, le développement économique, l'intégration de l'environnement, l'approche à long terme, la viabilité financière, le soutien des stratégies de réduction de la pauvreté élaborées au niveau national, la subsidiarité dans la programmation et la mise en œuvre, la participation des différents acteurs concernés. Il devra bien spécifier les bénéfices devant être atteints pour les cibles.

■ Questionnement - Risques

Il faudra s'attacher à mieux analyser les forces, faiblesses et potentialités de la GCP actuelle, afin d'élaborer des outils plus appropriés aux implications de la démarche de renforcement de la bonne gouvernance dans la gestion de la coopération/des programmes.

Dans la phase d'identification, le défi majeur sera d'approfondir la connaissance sur les acteurs et de s'assurer qu'une réflexion profonde a lieu au niveau des acteurs sur leur rôle dans la poursuite du processus aux différents niveaux d'intervention.

Dans la phase d'identification, le besoin en outils pour l'amélioration de la GCP porte sur une méthodologie de diagnostic institutionnel ainsi que sur une démarche opérationnelle d'appui à la réflexion (élaboration d'un cadre commun d'analyse de la gouvernance, de la réduction de la pauvreté et des stratégies prioritaires).

■ Informations complémentaires

La Gestion du Cycle de Projet expliquée aux porteurs de projets – Agence Fonds Social Européen – Novembre 2006

Aid Delivery Methods ; PCM, project approach guidelines ; DG EuropeAid 2005

■ Références

Lignes Directrices Gestion du cycle de projet – Commission Européenne – Mars 2004
Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ Liens avec d'autres fiches

D0.01 ; D1.01 ; D3.01 ; D4.01 ; D5.01

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D2.02

■ Titre : **Eléments types relatifs aux ANE et à la Gouvernance à intégrer dans les TDR des études d'identification**

■ Sous - titre : **Partir d'une analyse des acteurs et élaborer des stratégies permettant de renforcer la bonne gouvernance**

■ **MOTS CLES** : *Etude de faisabilité, participation des acteurs, orientations du programme, pertinence, faisabilité, viabilité, impact.*

■ **Résumé** : L'identification d'un programme constitue une phase essentielle pour assurer la pertinence, la faisabilité et la viabilité des interventions. L'étude d'identification doit dans ce contexte partir d'une analyse de terrain sur les questions de Gouvernance par les acteurs eux-mêmes et définir des stratégies permettant d'installer un processus de Bonne Gouvernance tenant compte des orientations générales du Sénégal en matière de développement économique et social et de croissance. L'analyse doit se référer de manière constante aux principes de coopération au développement Sénégal - UE.

■ Problématique / Défis

L'intégration de la thématique Bonne Gouvernance dans la gestion du cycle de projet nous amène à mettre l'accent sur la traduction opérationnelle des principes de Bonne Gouvernance au cours des différentes phases du cycle. La prise en compte de ces éléments dans les TDR d'une étude de pré-faisabilité revêt une importance capitale dans l'orientation donnée au projet en ce qui concerne sa capacité à contribuer à l'installation d'une Bonne Gouvernance.

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

L'objectif de la phase d'identification est l'élaboration des grandes lignes du programme/projet (une définition de l'identification a été donnée dans la fiche D2.01). Le travail consiste essentiellement en plusieurs étapes : d'une part l'analyse de la situation présente y compris les dynamiques existantes, d'autre part l'identification de stratégies et d'objectifs opérationnels (alternatives) et enfin une première analyse de l'intégration des principes de Bonne Gouvernance de l'UE.

Axe / Etape n° 1 : *Analyse de la situation présente y compris les dynamiques existantes.*

Outre l'analyse du contexte politique et socioéconomique classique, **l'analyse visera à définir les grandes familles d'acteurs et de bénéficiaires.** La fine reconnaissance du paysage des acteurs dont les ANE et des bénéficiaires constitue un élément clé de l'intégration de la

Bonne Gouvernance dans le programme. Il s'agit de mettre l'accent sur l'identification des groupes cibles, sur leurs situations ainsi que sur les dynamiques en cours pour viser l'amélioration de la Gouvernance.

L'étude devra apporter des informations sur les éléments suivants :

les acteurs :

- qui sont les ANE ?
- Quelles familles d'acteurs regroupent-ils ?
- Comment sont-ils organisés ?
- Comment sont-ils fédérés ?
- Sont-ils représentés sur le territoire national ?
- Sont-ils visibles ?
- Comment sont-ils perçus ?
- Quelles sont leurs difficultés ?
- De quels moyens disposent-ils ?
- Existe-t-il un réel dialogue politique avec les autorités ?

Les bénéficiaires :

- quelles sont les cibles que le programme veut atteindre ?
- Où se trouvent-elles ?
- Quels sont les facteurs qui les rendent vulnérables ?
- Comment vivent-elles leur situation ?
- Quels sont les moyens dont elles disposent pour sortir de leur situation ?
- Comment participent-elles ou sont-elles impliquées par les organisations de la société civile (OCB, ONG...) ?
- Quelle évaluation font-elles des actions des projets, de l'Etat, des ONG ?

Un diagnostic global pourra être réalisé en joignant une compétence externe et nationale. Il faudra s'assurer que toutes les familles d'acteurs sont associées au processus d'identification.

Axe / Etape n° 2 : Identification de stratégies et d'objectifs opérationnels (alternatives)

Définir les axes d'intervention en précisant les bénéfices pouvant être tirés par les bénéficiaires.

Les axes d'intervention doivent se baser sur une lecture des contextes locaux et permettre de faire face aux processus de Bonne Gouvernance. Le concept de Bonne Gouvernance a évolué et plusieurs définitions en sont données. L'intervention de l'Union Européenne en matière de Bonne Gouvernance en direction des Etats ACP porte plutôt sur la Gouvernance politique, économique et sociale de même que sur les droits humains, l'application des principes démocratiques, la promotion de l'état de droit et le processus de développement participatif. Les ANE sont appelés à jouer un rôle central dans le développement du Sénégal d'où la prise en compte par l'UE de la composante ANE du PNBG.

Aussi l'objectif global de la Composante ANE est de «Contribuer à la consolidation de l'Etat de droit et de la démocratie, à l'amélioration de la qualité de la gestion des affaires publiques, à la création d'un environnement propice à la promotion du secteur privé et de l'investissement et au renforcement de la participation des Acteurs Non Etatiques à l'amélioration de la gouvernance politique, économique et sociale».

L'objectif spécifique est «*la participation crédible et efficace des ANE à la vie publique*».

Les résultats attendus sont :

- une vision partagée sur le rôle et la place des ANE dans le processus de développement est défini ;
- le partenariat ANE/Etat est renforcé ;
- l'Etat de droit et la démocratie sont consolidés ;
- la qualité de la gestion des affaires publiques est améliorée ;
- les inégalités sociales sont réduites ;
- les moyens d'interventions des ANE sont renforcés ;
- un système d'information et de communication opérationnel est mis en place ;
- les capacités professionnelles des ANE sont renforcées ;
- l'environnement institutionnel, le mode d'organisation et de gestion des ANE sont améliorés.

Les objectifs et résultats attendus de la composante ANE doivent venir s'adosser sur les axes stratégiques du PNBG à savoir :

- l'amélioration de la décentralisation à un niveau effectif et à un horizon précisé ;
- la promotion des notions de transparence, de participation et d'équité ;
- le renforcement des capacités institutionnelles en matière d'efficacité et d'efficience ;
- la promotion de l'initiative privée ;
- la lutte contre la corruption et l'amélioration de la gestion, du suivi et du contrôle des affaires publiques ;
- la promotion d'une véritable implication de la société civile et de l'approche genre ;
- l'utilisation des TIC pour une meilleure gouvernance.

A partir de l'identification des stratégies, il est possible d'identifier les méthodes d'analyse des besoins qui doivent être prises en compte dans l'instruction des projets.

Définir les objectifs majeurs en fonction des groupes du programme

Les propositions d'axes d'intervention devront tenir compte des approches actuelles des autres partenaires au développement envers les bénéficiaires, des programmes d'appui en cours (particulièrement dans le domaine du renforcement des capacités, des synergies et des modes de collaboration possibles, notamment avec les états membres.

La cohérence de l'appui communautaire devra non seulement être recherchée avec les programmes financés avec le FED, mais aussi avec les autres actions pouvant être financées sur les lignes budgétaires.

Identifier des alternatives présentant les points suivants :

- Identification des acteurs concernés par le programme, leurs intérêts, craintes, potentialités, motivations à contribuer à l'intervention, ainsi que les relations et rapports de forces entre eux : indiquer quels sont les acteurs à impliquer de préférence dans l'intervention et motiver ce choix en mettant l'accent sur les groupes vulnérables.
- Esquisse des orientations majeures de la stratégie à suivre : relation entre la problématique visée par l'intervention et les réalités du terrain (politique du gouvernement, situation de la population et des groupes vulnérables, organisation actuelle de la société civile, processus à suivre pour la mise en œuvre de cette stratégie (comment compte-t-on impliquer les acteurs et les bénéficiaires, les renforcer, instaurer des espaces de concertation entre eux, assurer la viabilité des résultats,...).

- Indication des options majeures en ce qui concerne le cadre institutionnel de l'intervention ; description des options qui existent au niveau de l'organisation, de la gestion et du suivi du programme ; description des tâches à assumer par la structure d'interface et d'autres acteurs, avantages et inconvénients des alternatives au niveau de l'impact sur la bonne gouvernance, au niveau de la structure et des mécanismes décisionnels, indication des mécanismes d'implication des acteurs ; indications sur les principes du système de suivi et d'évaluation à mettre en place,...

Axe/Etape n° 3 : Analyse de l'intégration des principes directeurs de la Bonne Gouvernance dans la CE

L'étude d'identification devra présenter dans quelle mesure le programme envisagé prend en compte les principes directeurs devant inspirer toutes les actions communautaires de soutien au PNBG :

Impact sur la bonne gouvernance

Une appréciation des impacts possibles sur la bonne gouvernance devra être menée. Dans ce sens, toutes les interventions prévues devront être appréciées en fonction de leur impact sur la bonne gouvernance, en tenant compte des différents axes du programme. Une attention particulière devra être donnée à l'élaboration d'indicateurs d'amélioration de la gouvernance devant être développés au cours de la phase d'instruction.

L'approche genre

Les actions du programme chercheront à remédier aux difficultés auxquelles se heurtent les femmes. Il faudra spécifier comment ces actions vont notamment améliorer l'accès des femmes à la vie publique, aux biens et services, à la terre, à l'entrepreneuriat... et leur donner davantage de pouvoir dans l'élaboration des décisions.

Intégration de l'environnement

Compte tenu du lien étroit existant entre processus de développement durable et environnement, une présentation des effets des actions envisagées sur les ressources naturelles devra être réalisée, notamment en ce qui concerne l'accès à la terre et à la gestion de l'eau, ainsi que leurs effets sur les populations les plus pauvres.

Approche à long terme

La CE reconnaît que la gouvernance est un processus de transformation sociétale à long terme qui implique une modification profonde des règles du jeu liées à l'exercice du pouvoir et des rapports différents entre les acteurs. Ce processus de transformation ne peut être traité que par un engagement et une aide de longue durée. Le programme devra présenter sa stratégie à long terme.

Viabilité financière

Les modalités socio organisationnelles et financières de prise en charge des coûts d'entretien et de fonctionnement (et éventuellement de renouvellement) des installations pourront être présentées, avec une attention particulière à la position des populations vulnérables dans ces mécanismes, ainsi que les effets de ces mécanismes sur ces politiques (par exemple en analysant les risques de marginalisation d'une contribution financière standard pour l'accès à un service).

Soutien des stratégies de bonne gouvernance élaborée au niveau national

Le lien du programme avec les stratégies nationales déclinées dans le PNBG devra être clairement présenté.

Subsidiarité dans la programmation et la mise en œuvre

L'étude présentera la traduction opérationnelle du principe de subsidiarité dans le programme, notamment en ce qui concerne les modalités et mécanismes de gestion du programme, avec une attention particulière à la place des groupes vulnérables et pouvoirs de décision.

Participation des différents acteurs concernés

Les modalités et mécanismes de participation des différents acteurs au processus d'identification, d'instruction, de mise en œuvre et d'évaluation du programme devront être présentés, en accordant une attention particulière à une démarche participative incluant les ANE et les bénéficiaires finaux.

■ Questionnement – Risques

La GCP conduit à différencier les études d'identification des études d'instruction d'un programme, notamment en ce qui concerne la contractualisation pour la mise en œuvre de ces études. Or, le processus engagé lors de la phase d'identification, s'il a été mené d'une manière participative risque d'être remis en cause par le responsable de l'étude d'instruction. Il est important de s'assurer que l'étude de faisabilité (phase d'instruction) continue et approfondie le travail mené lors de la phase d'identification. De même, il est important que les principes d'intégration de la bonne gouvernance soient analysés de manière régulière dans chaque phase.

■ Informations complémentaires

Lignes Directrices Gestion du cycle de projet – Commission Européenne – Mars 2004
Aid Delivery Methods ; PCM, project approach guidelines ; DG EuropeAid 2005

■ Références

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ Liens avec d'autres fiches

A3.01 ; D1.02 ; D2.03

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D2.03

■ Titre : **Quels sont les liens entre la bonne gouvernance et la réduction de la pauvreté**

■ Sous - titre : **L'un ne va pas sans l'autre**

■ MOTS CLES : *Diagnostic de la pauvreté, domaines d'intervention REP, bonne gouvernance.*

■ **Résumé** : Cette fiche présente une série de domaines d'opérationnalisation de la réduction de la pauvreté et de ses liens avec la bonne gouvernance. Ces aspects peuvent être intégrés dans les différentes composantes des programmes et projets déjà existants. Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne.

■ Causes de la pauvreté

Parmi les causes profondes de la pauvreté, certaines sont liées à des facteurs immuables comme le potentiel en ressources naturelles, le climat, la géographie et l'histoire.

Les autres causes ont une origine socio-culturelle et politique.

- Les inégalités entre hommes et femmes ou entre catégories sociales et économiques figurent également parmi les principaux facteurs favorisant la pérennisation de la pauvreté, de même que la détérioration de l'environnement et l'explosion démographique. Cela se traduit notamment par un manque d'équité en ce qui concerne l'accès des pauvres aux ressources.
- Les carences dans la gestion des affaires publiques entraînent tout un ensemble de facteurs qui perpétuent la pauvreté.
 - La corruption généralisée et la présence d'élites soucieuses de préserver leur rente de situation ;
 - le non-respect des droits de l'homme ;
 - la faiblesse des institutions ;
 - le manque d'efficacité des administrations ;
 - l'absence de cohésion sociale ;
 - l'absence de volonté politique d'entreprendre des réformes ;
 - des conflits violents ;
 - un effondrement de l'État ;

Ces différents facteurs peuvent tous contribuer à une insuffisance de la croissance économique (surtout au niveau des pauvres), laquelle renforce la pauvreté.

- le manque d'équité dans la croissance;
 - l'échec des politiques économiques mises en œuvre ;
 - les défaillances du marché ;
 - la fuite des capitaux ;
 - la faiblesse de l'épargne et de l'investissement ;
 - les distorsions induites par certaines mesures incitatives, qui tous concourent à la baisse de la productivité et des revenus ;
 - une inflation galopante qui s'apparente à un prélèvement extrêmement lourd qui vient ponctionner les revenus et l'épargne réels des pauvres ;
 - l'état déplorable des infrastructures physiques et sociales.
- Enfin, la situation internationale fragilise cette situation nationale :
 - le protectionnisme pratiqué sur les marchés d'exportation potentiels ;
 - l'instabilité et la tendance à la détérioration des termes de l'échange ;
 - les subventions accordées par les pays riches à leur économie ;
 - le surendettement, sur le plan tant intérieur qu'international.

Domaines et secteurs d'opérationnalisation de la réduction de la pauvreté et liens avec la bonne gouvernance

Des efforts de coopération pour le développement axés sur la pauvreté, quelle que soit leur forme - aide - programme, aide sectorielle, projets, coopération technique ou dialogue sur les mesures à prendre - doivent porter sur les grands domaines d'action.

Soutien des organismes de développement à la conception des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté

L'élaboration des stratégies nationales de lutte contre la pauvreté et des plans d'action correspondants nécessite souvent une aide, dont la nature et le calendrier peuvent être déterminants. Cette aide pourra prendre les formes suivantes :

- une aide pour le diagnostic de la nature et des causes de la pauvreté afin d'informer au mieux la conception des mesures que doivent prendre les pouvoirs publics, notamment grâce à une meilleure compréhension des problèmes sexo-spécifiques et de leurs conséquences pour les groupes vulnérables ;
- un soutien pour l'élaboration des grands axes autour desquels doivent s'articuler les programmes sectoriels et intégrés de lutte contre la pauvreté pour favoriser une décentralisation et un rôle actif des collectivités locales ;
- des ressources pour le suivi et l'évaluation de l'accès des pauvres aux services dans le cadre des programmes sectoriels ;
- un renforcement des capacités de production et d'analyse d'informations et de statistiques, y compris un soutien pour les évaluations de la pauvreté et la mise au point de techniques et outils statistiques appropriés (données ventilées par sexe, âge, groupe social, etc., par exemple) ;
- une facilitation et un élargissement de la participation de la population au processus de mise au point des stratégies de lutte contre la pauvreté, par exemple en aidant à mettre sur pied la consultation des organisations de la société civile et des femmes et en soutenant les travaux des commissions parlementaires et législatives ou des instituts indépendants d'études politiques ;

- un renforcement des capacités de gestion et de comptabilité des flux d'aide, d'évaluation de leur impact, et d'apprentissage institutionnel ;
- un renforcement des capacités des instances décentralisées et locales afin de favoriser au maximum l'appropriation de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

■ La gestion des affaires publiques

La gestion des affaires publiques est un domaine dans lequel les partenaires financiers et techniques peuvent jouer un rôle important en soutenant la démarginalisation par la participation, le renforcement de la transparence, la lutte contre la corruption et la recherche d'une efficacité accrue dans la gestion du secteur public. Au niveau de la gestion des affaires publiques, le principal problème qui se pose dans l'optique de la réduction de la pauvreté est de faire en sorte que les pauvres des deux sexes influent davantage sur l'élaboration des politiques et accèdent plus facilement à des services de base d'une qualité convenable.

En ce qui concerne ce dernier point, l'accroissement des possibilités d'accès des femmes à ces services nécessite une attention, des stratégies et des apports de ressources particuliers.

■ Une réforme de la fonction publique

Une réforme de la fonction publique propre à améliorer l'efficacité de la gestion du secteur public et des services fournis par ce secteur est essentielle pour la conception et la mise en oeuvre de politiques favorables aux pauvres. Cette réforme doit contribuer à renforcer la transparence par l'instauration de modes de sélection, de nomination et de promotion des fonctionnaires selon leur mérite, de codes de conduite et de mécanismes propres à en assurer le respect, de dispositifs garantissant un examen minutieux des politiques gouvernementales et de leurs résultats par des organes élus, ainsi que de procédures de suivi et d'obligations de comptes concernant l'efficacité et la qualité des services rendus.

Cette réforme doit aussi favoriser la démarginalisation grâce à la mise en place de services publics qui répondent aux besoins de la population, à l'adoption de méthodes nouvelles de consultation des personnes qui vivent dans la pauvreté, et à la définition de normes minimales garantissant un accès équitable pour un prix raisonnable aux services de base.

■ Une réforme de la gestion budgétaire

Une réforme de la gestion budgétaire est capitale pour rendre plus favorable aux pauvres la répartition des ressources entre les secteurs, les régions et les diverses catégories de la population, ainsi qu'à l'intérieur de chacun d'eux. Les réformes qui présentent un intérêt particulier pour la lutte contre la pauvreté sont notamment :

- la réforme des administrations des impôts et des douanes, qui ont un rôle essentiel à jouer dans l'amélioration de la gestion des affaires publiques, la préservation de la stabilité économique et, surtout, l'augmentation des ressources susceptibles d'être orientées vers les pauvres ;
- les réformes institutionnelles, par exemple la modification de la législation fiscale, la mise en place d'une administration fiscale, la réalisation d'examen des dépenses publiques, l'amélioration de la gestion des finances publiques et le renforcement des services des comptes publics ;
- la réforme de la politique fiscale en vue d'une meilleure affectation des ressources par la recherche d'une efficacité plus grande dans le recouvrement de l'impôt et l'amélioration des effets redistributifs de la fiscalité.

■ La décentralisation

La décentralisation peut contribuer à améliorer la qualité des services utiles aux pauvres et à leur en faciliter l'accès. Elle permet d'associer plus étroitement les représentants des pauvres à l'action des pouvoirs publics, et ainsi d'orienter davantage cette dernière vers les besoins des pauvres, d'accroître sa transparence et de mieux assurer la pérennité de ses résultats. Elle favorise aussi la délégation légitime de pouvoir dans le cadre de systèmes politiques de type fédéral. Elle renforce le sentiment d'appartenance et facilite l'ajustement des projets sur les réalités locales.

La décentralisation présente cependant aussi des risques, qui ne doivent pas être sous-estimés : les pouvoirs locaux peuvent être accaparés par les élites locales, les disparités régionales peuvent s'aggraver, ou l'administration centrale peut se décharger de ses responsabilités à l'égard des pauvres.

Il importe donc de déterminer le degré de décentralisation et le calendrier de ce processus en tenant compte de la situation particulière du pays considéré sur le plan national et, parfois, infranational, notamment de la nécessité de maintenir un juste équilibre entre les différents niveaux, de faire intervenir les acteurs concernés et d'évaluer les capacités locales. La coopération technique peut se révéler un moyen utile d'aider à arbitrer les conflits d'intérêts et de renforcer les capacités des diverses catégories d'acteurs.

■ Une réforme du régime foncier

Une réforme du régime foncier est indispensable pour faire reculer la pauvreté dans bon nombre d'économies fondées sur l'agriculture ; elle doit se traduire par une modification de la législation qui permette de mieux garantir les droits de propriété et d'éliminer les différences existant à cet égard entre hommes et femmes. La réforme agraire est une question très délicate. Lorsqu'elle est réalisable du point de vue politique, elle peut contribuer dans une large mesure à assurer une répartition plus équitable des biens fonciers. Dans ce domaine, les bonnes pratiques consistent, entre autres, à faire usage d'instruments conformes aux lois du marché, à adopter une législation qui garantisse la sécurité d'occupation des terres, à encourager le partenariat entre secteurs public et privé en vue de soutenir la production agricole par la formation, l'apport de ressources financières et la technologie, et à relier la réforme foncière à la décentralisation.

■ Le soutien de la société civile

Le soutien de la société civile est déterminant pour faire reculer la pauvreté. Les organismes bilatéraux possèdent un avantage comparatif pour la promotion du pluralisme dans la société civile par le soutien d'organisations professionnelles (comme les associations de petits exploitants agricoles, les syndicats) et de groupes de défense des droits de l'homme. Ces organismes locaux peuvent être de puissants agents de changement car ils sont bien placés pour comprendre les besoins et prendre en main les intérêts des populations politiquement marginalisées (minorités ethniques, femmes, paysans sans terre, habitants des bidonvilles). Il est essentiel de consolider le soutien apporté à la cause des droits de l'homme, afin de donner aux pauvres les moyens d'améliorer leurs conditions de vie, et à la société civile la possibilité de critiquer les politiques injustes ou inefficaces et de les faire réformer. Cet effort est particulièrement important pour le combat des femmes contre la discrimination dont elles sont l'objet. L'existence d'organes d'information indépendants facilitera considérablement ce processus. Le dialogue sur les politiques à suivre, surtout aux

niveaux les plus élevés des sphères politique et administrative, constitue un cadre approprié pour attirer l'attention sur le problème des droits humains, ainsi que sur certaines actions et réformes des pouvoirs publics.

■ Le développement du secteur privé

Le développement du secteur privé a également une très grande importance, étant donné les effets positifs qu'un secteur privé dynamique est susceptible d'exercer sur la pauvreté, car source de création d'emplois, de richesses et de savoir-faire et vecteur d'intégration des femmes et des groupes défavorisés dans la vie économique. Les organismes de développement peuvent soutenir l'application de mesures visant à assurer la mise en place d'un cadre juridique propice à réduire les obstacles administratifs et réglementaires à l'investissement, à renforcer le secteur financier et à encourager la privatisation des entreprises d'État dans des conditions concurrentielles. Des approches adaptées à chaque cas peuvent permettre d'orienter davantage le contenu et les résultats de ces mesures dans un sens favorable aux pauvres. Par exemple, le produit des privatisations peut servir à financer la création de fonds de promotion de la micro-entreprise au profit des travailleurs dont l'emploi a été supprimé, à soutenir les établissements de micro-crédit ou à développer les infrastructures utiles au secteur informel et aux populations pauvres.

■ Questionnement – Risques

La réalité politique de la lutte contre la pauvreté.

Les efforts des pays partenaires pour réformer leurs structures et leurs politiques dans un sens favorable à la population pauvre auront une résonance politique et ne manqueront pas de susciter des tensions entre les groupes qui s'accrochent à leurs privilèges et à leurs rentes de situation et ceux qui sont plus ouverts à une réforme et à des mesures en faveur des pauvres. En tant qu'instruments de la coopération pour le développement, les organismes de développement ne peuvent échapper à ces tensions. Ils doivent être bien conscients que traiter avec divers acteurs dans un contexte économique, social et politique où les objectifs de réduction de la pauvreté ne sont pas nécessairement partagés par tous, posera des problèmes auxquels il n'y a pas de solution simple. En soutenant les efforts des pouvoirs publics pour engager le dialogue avec la société sur les options et les choix de développement, les organismes d'aide apprendront à mieux connaître la dynamique sociale et politique locale et pourront constituer des alliances et des partenariats stratégiques avec des personnes et des institutions ouvertes aux réformes. Le mieux à cet égard est d'encourager l'avènement d'une démocratie pluraliste et participative dans laquelle les pauvres ont voix au chapitre. Il peut également se révéler utile d'apporter un soutien aux parlements ou autres instances législatives, aux médias indépendants, aux instituts d'études politiques et aux organisations de la société civile. Les efforts en matière de réduction de la pauvreté sont donc intimement liés aux efforts faits en matière de mise en pratique des principes de bonne gouvernance. Une approche liant étroitement ces deux aspects pourrait un gage de succès.

■ Informations complémentaires

Rapport sur la bonne gouvernance du PNUD

Cahier de politique économique No. 17 ; Gouvernance participative : le chaînon manquant dans la lutte contre la pauvreté par Hartmut Schneider ; OECD 1999

Le partenariat au service de la lutte contre la pauvreté : des principes à la pratique ;

Déclaration de la réunion à haut niveau du CAD, Paris, 11 et 12 mai 2000

■ **Références**

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

Les lignes directrices du CAD ; La réduction de la pauvreté ; OCDE, 2001.

■ **Liens avec d'autres fiches**

A1.01 ; A5.01 ; C.08

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D3.01

■ Titre : ANE et Gouvernance dans la phase d'instruction : opérationnalisation

■ Sous - titre : Tableau récapitulatif pour l'opérationnalisation de la bonne gouvernance

■ MOTS CLES : *Gestion de cycle de projet ; Programmation ; Identification ; Instruction ; Mise en œuvre ; Evaluation.*

■ **Résumé** : La participation des Acteurs Non Etatiques est un élément essentiel de l'accord de Cotonou (ACP-UE) qui voit sa déclinaison dans le Programme National de Bonne Gouvernance au Sénégal au travers de sa composante Acteurs Non Etatiques. En effet, l'accord de Cotonou définit un cadre légal pour la participation des ANE et des Collectivités au dialogue politique, à la formulation, à la mise en œuvre des politiques ainsi qu'aux revues à mi et fin de parcours. L'accord pose ainsi les bases pour l'établissement de nouvelles relations entre l'Etat et la Société Civile, lesquelles bases sont expérimentées au travers du 9^{ème} FED. Cette fiche présente les modalités pour intégrer ANE et Gouvernance dans le processus d'instruction.

■ Problématique / Défis

Les données de bases relatives à la phase d'instruction du projet sont structurées sur la base d'un schéma type (dit Cadre Logique) qui résume la logique d'intervention du projet ainsi que les hypothèses à vérifier, les indicateurs d'évaluation et les ressources requises. C'est un outil principal de gestion de la mise en œuvre du projet car il en facilite le suivi, la cohérence et la transmission d'informations.

Le tableau suivant présente pour la phase d'instruction, les activités majeures devant être réalisées, les conditions et obstacles pour l'intégration des ANE et de la Gouvernance dans la gestion du projet ainsi qu'une approche de solution.

Il ne s'agit pas uniquement de formuler des programmes spécifiques aux ANE et à la Gouvernance mais aussi d'intégrer ANE et gouvernance dans les programmes en cours ou dans la formulation des nouveaux programmes.

Tableau récapitulatif pour l'opérationnalisation de l'intégration des ANE et de la Gouvernance dans la phase d'identification.

Phase 3 : L'Instruction		
<p>Objectif général de la phase : Finalisation détaillée du programme, vérification de la pertinence, de la faisabilité et de la viabilité de l'intervention.</p> <p>Objectif spécifique : Assurer les conditions d'impact positif du programme sur la gouvernance.</p>		
Activités	Conditions/obstacles pour l'intégration des ANE et de la gouvernance	Approche de solution
<p>Elaborer le dispositif</p>	<p>La phase d'instruction (et d'identification) a une plus grande importance et devrait être plus longue puisqu'il faut identifier précisément les acteurs concernés (et notamment les ANE), leurs rôles, avantages comparatifs et capacités tout en séparant les différents niveaux d'intervention (qui fait quoi à quel comment ?).</p>	<p>Il s'agit de réaliser un diagnostic situationnel des acteurs dont les ANE et des cibles, d'élaborer différentes stratégies d'intervention en fonction de la situation spécifique du pays, du type d'approche de la bonne gouvernance et du type de programme existant, de mettre en place ou de renforcer des interfaces et de mettre en place un système de gestion transparent.</p> <p>Développer des outils de planification, de suivi évaluation adaptés à cette démarche.</p> <p>Il faudra partir, dans la mesure du possible, des cadres de concertation existants et opérants.</p> <p>Des grilles de gestion multi-acteurs, identifiant les acteurs (ON, DUE, Plateforme des ANE, collectivités locales, UGP) et les responsabilités respectives, permettront d'évaluer en permanence l'adéquation entre stratégie de bonne gouvernance (transparence) et processus de mise en place du programme.</p> <p>Des moyens financiers et humains devront être disponibles pour cette phase (avant la convention de financement).</p> <p>Afin de ne pas décourager les acteurs, les processus devront être accompagnés très rapidement d'actions concrètes.</p>
<p>Elaborer/adapter les instruments financiers</p>	<p>L'instrument financier doit être assez flexible pour permettre de financer des micro-actions ainsi que du soft.</p> <p>Ils devront également prendre en compte les faibles capacités institutionnelles et organisationnelles de beaucoup d'ANE</p>	<p>Par la mise en place d'une gestion décentralisée ex-post et d'une délégation à l'UGP du suivi des subventions de moins de 100.000€, l'UE marque sa volonté d'alléger sa politique d'engagement financier en direction des ANE.</p> <p>Il faut cependant admettre la notion de risque dans le financement, et à partir de là mettre en place un dispositif d'accompagnement des ANE n'ayant pas une grande pratique de gestion de fonds.</p>

		<p>On notera cependant que la garantie bancaire supportée par Particip constitue un risque important dans la mise en œuvre des projets en Régie.</p> <p>Il faudra analyser les conséquences directes des faibles capacités des ANE sur la mise en œuvre du programme.</p>
Finaliser le cadre logique d'intervention	Les acteurs doivent trouver un consensus sur la logique d'intervention du programme.	<p>Il faudra finaliser des critères d'appréciation de la qualité des programmes sur la bonne gouvernance.</p> <p>Il faudra, dès cette phase, renforcer les capacités de planification participative ANE. A cet effet, le volet d'assistance technique aux ANE porté par l'UGP a permis la formation des bénéficiaires de subventions ainsi que la mise en place de formations en gestion organisationnelle (RODI) via la plateforme des ANE.</p>
	Cette logique d'intervention doit concerner tous les axes de la stratégie du PNBG et les objectifs de la composante ANE et doit refléter les différentes perceptions des acteurs.	<p>Elaborer des perspectives et des visions avec les ANE dans la recherche de solutions possibles.</p> <p>Améliorer la capacité de dialogue dont disposent les ANE en instaurant des processus de négociation.</p> <p>Il faudra intégrer les objectifs institutionnels dans la définition du cadre logique.</p>
	Dans un contexte de pluri partenariat, les différentes familles d'acteurs associées à la démarche peuvent avoir des objectifs divers (voir divergents)	<p>Considérer les bénéficiaires finaux comme des partenaires et leur donner des responsabilités (approche participative).</p> <p>Développer des outils qui permettent à chaque famille d'acteurs de gérer la partie du programme pour laquelle elle est responsable.</p>
	Les stratégies institutionnelles en faveur de l'amélioration de la gouvernance au Sénégal sont mal connues.	<p>Mettre en place un système d'information en direction des ANE, de la Société Civile, des Collectivités territoriales et des bénéficiaires finaux des programmes permettant de mieux connaître les stratégies de promotion de la bonne gouvernance et du PNBG.</p>

■ Questionnement - Risques

Toute stratégie en faveur de la promotion de la bonne gouvernance peut remettre en cause la réelle volonté/les difficultés des gouvernements dans l'instauration d'un véritable dialogue politique avec tous les acteurs dont les ANE. Il est indispensable de comprendre les problèmes liés à la gouvernance et ses implications/conséquences si l'on veut atteindre ce processus de transformation sociétale et de ne pas risquer de susciter des réactions négatives.

Dans la phase d'instruction, le défi majeur sera d'aboutir à un consensus sur la nature du programme ainsi que sur les dispositifs de gestion, tout en restant ouvert à l'intégration d'autres acteurs.

Dans la phase d'instruction, les besoins en outils pour l'amélioration de la GCP porte sur une méthodologie de répartition des fonctions entre les acteurs ainsi que sur une démarche opérationnelle de renforcement des capacités de planification des acteurs.

■ Informations complémentaires

La Gestion du Cycle de Projet expliquée aux porteurs de projets – Agence Fonds Social Européen – Novembre 2006

Aid Delivery Methods ; PCM, project approach guidelines ; DG EuropeAid 2005

■ Références

Lignes Directrices Gestion du cycle de projet – Commission Européenne – Mars 2004
Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ Liens avec d'autres fiches

D0.01 ; D1.01 ; D2.01 ; D4.01 ; D5.01

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D3.02

■ Titre : Check-list «vérification de la prise en compte des ANE et de la Gouvernance» dans les études de faisabilité et les proposition de projet

■ Sous - titre : Poser les bonnes questions sur la note succincte et la proposition technique

■ MOTS CLES : *Pertinence, méthodologie, durabilité, efficacité, impacts, capacités, expertise.*

■ **Résumé** : Cette fiche reprend les principaux points qui devraient être traités dans une proposition de projet. Elle peut être utilisée pour élaborer les termes de référence d'une étude de faisabilité ou pour contrôler la qualité de la proposition de projet qui en résulte. Cette fiche rend compte de deux des étapes de l'examen de la proposition de projet : l'analyse de la note succincte et l'analyse de la proposition technique. Elle définit les questionnements que doit se poser tout candidat à une demande de subvention.

■ Problématique / Défis

La Bonne Gouvernance étant un thème transversal, l'analyse de la qualité de l'intégration des ANE et de la Bonne Gouvernance dans un programme portera tant sur les aspects «techniques et thématiques» que sur les aspects propres à la composante ANE du PNBG.

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

Un certain nombre d'aspects doivent être clarifiés qui sont liés aux critères de qualité des programmes.

Aussi bien la note succincte de présentation de la demande de financement que l'offre technique devront tenir compte des critères de *pertinence* de l'action, de *méthodologie* et de *durabilité* et mettre en exergue les capacités organisationnelles, opérationnelles et financières de la structure de même que son domaine d'expertise.

Axe / Etape n° 1 : Critères d'analyse de la note succincte

Pertinence

Cinq questions clés doivent être posées pour apprécier si un projet est pertinent :

- *Quelle est la pertinence de la proposition au regard des besoins exprimés et des contraintes du pays et/ou de la Région ?*
- *Quels sont les problèmes à résoudre et les besoins à satisfaire ?*
- *Quels sont les acteurs impliqués (bénéficiaires finaux, groupes cibles) ?*

- *Quels sont les objectifs poursuivis et les résultats attendus ?*
- *Quelle est la valeur ajoutée de l'action (qu'est-ce que l'action apporte par référence à l'action du gouvernement - central et local - et aux actions mises en œuvre par les acteurs non étatiques)?*

Méthodologie et durabilité

Quatre questions clés doivent être posées pour apprécier la méthodologie et la durabilité d'un projet :

- *Quelles sont les activités principales du projet ?*
- *Quels seront vos partenaires principaux pour la mise en œuvre, quelle est la durée de votre relation avec eux, et comment seront-ils impliqués dans le projet ?*
- *Comment le projet atteindra-t-il son objectif de durabilité ?*
- *Le projet aura-t-il des effets démultiplicateurs ?*

Capacité opérationnelle et expertise

Deux questions clés doivent être posées :

- *Quelle expérience possède votre organisation en matière de gestion de projet ?*
- *Quelle expérience possède votre organisation et votre/vos partenaire(s) concernant les problèmes à aborder ?*

Axe / Etape n° 2 : Critères d'analyse de la proposition (offre technique et financière)

Capacité financière et opérationnelle

- *Le demandeur et ses partenaires possèdent-ils une **expérience en gestion de projet** adéquate aux besoins de l'action ? A-t-il conduit des projets similaires dans le passé ?*
- *Le demandeur et ses partenaires possèdent-ils une **expertise technique adéquate** ? (notamment, une connaissance spécifique des actions à traiter)*
- *Le demandeur et ses partenaires possèdent-ils une **capacité de gestion** en adéquation avec les besoins de l'action ? (notamment, au regard du personnel, des équipements et de la capacité à gérer le budget de l'action)*
- *Le demandeur dispose-t-il de sources de **financement** stables et suffisantes ?*

Pertinence

- *La proposition est-elle pertinente par rapport aux **objectifs** et à une ou plusieurs des **priorités** de l'appel à proposition ?*
- *La proposition est-elle pertinente par rapport aux **besoins et contraintes** spécifiques du/des pays ou région(s) cible(s) ? (Vérifier l'absence de double-emploi et relever les synergies avec d'autres initiatives de la CE ou d'autres partenaires au développement)*
- *Les intervenants (intermédiaires, bénéficiaires finaux, **groupes cibles**) sont-ils clairement définis et leur choix est-il pertinent d'un point de vue stratégique ?*
- *Les **besoins des groupes cibles** proposés et des bénéficiaires finaux sont-ils clairement défini et la proposition y répond-elle de façon pertinente ? Comment ?*
- *La proposition contient-elle des éléments à **valeur ajoutée** spécifiques, telle que la promotion de programmes regroupant des initiatives émanant des organisations de base, des approches novatrices au niveau des régions, des modèles de bonne pratique, la promotion de l'égalité hommes-femmes et de l'égalité des chances, la promotion des groupes vulnérables (jeunes, femmes et handicapés), la protection de l'environnement ?*

Méthodologie

- Les **activités** proposées sont-elles appropriées, pratiques, cohérentes avec les objectifs et résultats ?
- La **conception de l'action** est-elle globalement cohérente ? (notamment, prend-elle en compte les facteurs externes et l'analyse des problèmes, anticipe-t-elle l'évaluation en montrant **efficience, efficacité** ?)
- Le **niveau d'implication et de participation aux activités des partenaires, des organisations évoluant dans le domaine de l'action et des structures de l'Etat** est-il satisfaisant ?
- Le **niveau d'implication et de participation aux activités des groupes cibles et bénéficiaires finaux** est-il satisfaisant ?
- Le **plan d'action** est-il clair et faisable ?
- La proposition inclut-elle des **indicateurs objectivement vérifiables** adéquats pour mesurer les résultats de l'action ? Ces IOV sont-ils disponibles ? La situation «pré-projet» est-elle établie ?

Durabilité

- L'action est-elle susceptible d'avoir un **impact** tangible sur les groupes cibles ?
- La proposition est-elle susceptible d'avoir des **effets démultiplicateurs** ? (notamment, probabilité de reproduction et d'extension des résultats de l'action, diffusion d'informations)
- Les résultats attendus de l'action sont-ils **durables** ?
- D'un point de vue financier (comment seront financées les activités à la fin de la subvention de la CE ?)
- D'un point de vue institutionnel (existera-t-il des structures permettant la poursuite des activités à la fin de l'action ? Y aura-t-il une «appropriation» locale des résultats de l'action ?)
- Au niveau politique (quel sera l'impact structurel de l'action –par exemple va-t-elle résulter en de meilleures lois, codes de conduite, méthodes, etc. ?)

■ Budget et rapport coût-efficacité

- Le rapport entre les coûts estimés et les résultats attendus est-il satisfaisant ?
- Les dépenses proposées sont-elles toutes **nécessaires** pour la réalisation de l'action ?

■ Questionnement - Risques

Le défi de cette fiche porte sur le fait d'apprécier les aspects qualitatifs et de désagréger l'analyse au niveau des sous groupes. Cela nécessite des ressources financières et humaines pour élaborer le document de projet.

■ Informations complémentaires

Aid Delivery Methods ; PCM, project approach guidelines ; DG EuropeAid 2005

■ Références

Lignes directrice à l'intention des demandeurs de subventions dans le cadre de l'appel à propositions 2007 – Programme : 9ACP SE 012/PA-PNBG/ANE

Formulaire de demande de subvention - Programme : 9ACP SE 012/PA-PNBG/ANE

Format standard pour les TDR d'une étude de faisabilité réalisée lors de la phase d'instruction. – Commission Européenne – Janvier 2009

■ **Liens avec d'autres fiches**

A3.01 ; D1.02 ; D2.02 ; D3.03

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D3.03

■ Titre : TDR type pour l'établissement des situations de référence



■ Sous - titre : Une étape indispensable pour mesurer les changements

■ MOTS CLES : *Diagnostic, suivi évaluation.*



■ **Résumé** : Cette fiche présente une démarche pour la réalisation d'une étude référence. Pour la liste des thèmes devant être couverts, le lecteur pourra se référer aux autres fiches. Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne.

■ Problématique / Défis

Une étude de référence permet de définir la situation de départ (analyse du problème à résoudre), et par conséquent à partir des résultats à atteindre, de définir les indicateurs de résultats

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

Axe / Etape n° 1 : *Pourquoi une étude de référence ?*

- Disposer de données permettant de décrire la situation antérieure à l'intervention d'un projet/programme comme point de départ pour mesurer les changements intervenus dans cette situation et la performance du projet.
- Avoir des données de base nécessaires au suivi des indicateurs objectivement vérifiables (IOV). D'une manière générale les indicateurs à suivre doivent être en rapport avec le programme, en rapport avec les normes nationales, possibles à collecter, faciles à interpréter, sensibles aux changements observables au cours du temps.
- Etre capable de mesurer les effets et impacts d'un projet : juger dans quelle mesure le projet a produit des changements. Le projet apporte-t-il les changements voulus ? Ces changements ont-ils une grande portée ? Le projet atteint-il les buts visés ? Les résultats du projet sont-ils imputables à un processus autre que le projet ? Le projet a-t-il des effets imprévus ?

Axe / Etape n° 2 : Comment réaliser une étude de référence ?

12 étapes clés peuvent être identifiées pour la réalisation d'une étude de référence.

- 1.** Analyser la cohérence horizontale et verticale du projet (cadre logique du projet)
S'assurer que les objectifs et résultats sont clairement énoncés
S'entendre sur certains contenus de la matrice, notamment les IOV et moyens de vérifications. Ces vérifications peuvent dans certains cas amener à une révision du cadre logique.
- 2.** S'informer sur les activités et informations additionnelles existantes au niveau du projet et autres intervenants dans la même zone afin d'éviter des duplications et ou créer des synergies dans la collecte, le traitement, l'analyse et la diffusion des informations.
- 3.** Identifier les acteurs clés du dispositif de suivi évaluation, leurs besoins en information et de périodicité de leur diffusion.
- 4.** Préciser les méthodes d'investigation permettant de recueillir ces informations. Quand et où ? De quels outils d'analyse devrait-on disposer ? Quel devrait-être leur degré de sophistication ?
- 5.** Quel est le montant des ressources financières à affecter au fonctionnement du système au regard du budget disponible ?
- 6.** Réfléchir sur la gestion de l'information : prévoir comment le flux des informations relatives aux indicateurs sera géré, traité et analysé au travers d'une base de données d'accès facile.
- 7.** Identifier l'échantillonnage : le degré de précision du choix de l'échantillonnage dépend aussi de la méthode envisagée d'évaluation de l'impact du projet.
- 8.** Former les enquêteurs, préparer les outils d'enquêtes et pré enquête.
- 9.** Collecter les données à travers diverses méthodes :
 - *Quantitatives* : dénombrer les « qui, quoi, quand, où, combien » et mesurer la fréquence et éventuellement les soumettre à des tests de validité statistiques.
 - Utilisation privilégiée de questionnaires basés sur les indicateurs de résultats et d'effets/impacts.
 - *Qualitatives* : analyser qualitativement le « comment et pourquoi ». Généralement ces informations sont collectées à travers des entretiens individuels ou focus groupes.
 - *Analyse documentaire*
 - *Observation directe*
- 10.** Dépouillement et traitement des données : élaboration de maquettes de saisie sur un logiciel de base de données ; codification et contrôle des questionnaires et corrections éventuelles ; tirages des résultats et constats.
- 11.** Analyse quantitative et qualitatives des données collectées :
 - Contrôle transversal des données collectées par les différentes méthodes et avec les différents groupes, y compris élaboration de la grille de comparaison des résultats.
 - Analyse quantitative des données : interprétation des constats chiffrés en les situant dans le contexte du programme, apprécier si les chiffres ont un sens satis-

faisant (test de validité statistique) ; s'ils reflètent adéquatement les buts du programme ; quelles explications donner aux chiffres inattendus ? Formuler des conclusions et recommandations.

12. L'analyse des données qualitatives provenant d'interview, de notes d'observation sur le terrain, d'enquêtes à objet ouvert ; les données peuvent être classées en thèmes, sujets.

Axe / Etape n° 3 : Quelques critères d'analyse

Voir fiche D2.02

Axe / Etape n° 4 : Quelques types d'information

Critères pour la définition des groupes cibles :

- Sexe : femmes, hommes
- Age : enfants, adolescents, jeunes, adultes, personnes âgées
- Liberté d'action : autonomie, dépendance, alliance, partenariat
- Moyens d'existence : biens en nature, argent
- Sécurité : physique, psychique
- Accès aux ressources naturelles : sol, eau, faune, flore
- Main d'œuvre disponible : au sein du ménage, extérieure au ménage
- Accès à la prestation : école, santé, conseil, information, crédit
- Etat de santé : alimentation, logement, habillement, risques de maladie et d'accident
- Situation psychosociologiques : stress, peur, isolement, respect de soi-même participation-contribution des populations

Axe / Etape n° 5 : Quelques questions types

Voir fiches D2.02 et D2.03

■ Questionnement - Risques

L'étude de référence doit être faite de manière participative et s'inscrire dans un processus d'élaboration d'un système de suivi évaluation.

■ Informations complémentaires

Lignes Directrices Gestion du cycle de projet – Commission Européenne – Mars 2004
Aid Delivery Methods ; PCM, project approach guidelines ; DG EuropeAid 2005

■ Références

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ Liens avec d'autres fiches

A3.01 ; D2.02 ; D5.02

■ Site : <http://www.pplateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D4.01

■ Titre : ANE et Gouvernance dans la phase de mise en oeuvre

■ Sous - titre : système de gestion : centralisée, décentralisé ex-ante, décentralisée ex-post

■ MOTS CLES : *Gestion du cycle de projet ; Programmation ; Identification ; Instruction ; Mise en œuvre ; Evaluation.*

■ **Résumé** : La participation des Acteurs Non Etatiques est un élément essentiel de l'accord de Cotonou (ACP-UE) qui voit sa déclinaison dans le Programme National de Bonne Gouvernance au Sénégal au travers de sa composante Acteurs Non Etatiques. En effet, l'accord de Cotonou définit un cadre légal pour la participation des ANE et des Collectivités au dialogue politique, à la formulation, à la mise en œuvre des politiques ainsi qu'aux revues à mi et fin de parcours. L'accord pose ainsi les bases pour l'établissement de nouvelles relations entre l'Etat et la Société Civile, lesquelles bases sont expérimentées au travers du 9ème FED. Cette fiche présente les modalités pour intégrer ANE et Gouvernance dans la phase de mise en œuvre.

■ **Problématique / Défis**

Le tableau suivant présente pour la phase de mise en oeuvre, les activités majeures devant être réalisées, les conditions et obstacles pour l'intégration des ANE et de la Gouvernance dans la gestion du projet ainsi qu'une approche de solutions.

Il ne s'agit pas seulement de formuler des programmes spécifiques aux ANE et à la Gouvernance mais également d'intégrer ANE et Gouvernance dans les programmes en cours ou dans la formulation des nouveaux programmes.

Tableau récapitulatif pour l'opérationnalisation de la prise en compte des ANE et de la Gouvernance dans la phase de mise en œuvre.

Phase 4 : La mise en œuvre (et le suivi évaluation)		
<i>Objectif général de la phase : Exécuter le programme</i>		
<i>Objectif spécifique : Optimiser les effets du programme sur la bonne gouvernance</i>		
Activités	Conditions/obstacles pour l'intégration des ANE et de la gouvernance	Approche de solution
Mettre en place un système de gestion décentralisée (1)	Les différentes fonctions de sélection, de mise en œuvre ; de contrôle doivent être séparées et réparties sur plusieurs acteurs.	Les TDR de l'interface (et de l'Assistance Technique) doivent être bien définis dans le temps. Renforcer la subsidiarité dans le système de gestion.
Elaborer les conventions de partenariats	Juridiquement, les conventions de partenariats doivent être scellées dans des conventions de financements adéquates, spécifiant les modalités de délégation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre.	Différents types de contrats cadres standards peuvent être développés selon le type d'acteurs. Mettre l'accent sur des partenariats déjà existant plutôt que des accords opportunistes de positionnement sur un projet.
Traduire la bonne gouvernance dans les devis programmes	Les Devis Programmes ne traduisent pas ou peu la Bonne Gouvernance	Reprendre les principes directeurs de la Bonne gouvernance et renforcer la prise en compte dans le DP. Renforcer la prise en compte du suivi des effets dans le DP.
Définir les procédures	Les procédures doivent être flexibles de manière à intégrer les différents contextes et les différents types d'acteurs.	Les procédures devront associer les différents acteurs et intégrer les critères de viabilité des programmes. Elles devront prendre en compte les capacités organisationnelles des ANE et les différents niveaux des acteurs.
Mettre en place un système de suivi évaluation	Le suivi évaluation doit être considéré comme une activité permanente du suivi du processus	Le système de suivi évaluation doit intégrer plusieurs composantes du PNBG (thématiques transversales) ainsi que leurs interactions, les résultats (conditions cadres et leurs évolutions), les processus (évolution des champs d'action et des stratégies en faveur de l'amélioration et de la promotion de la Gouvernance), les impacts (évolutions du processus de bonne gouvernance telle qu'elle est perçue par les ANE, les groupes cibles et les bénéficiaires finaux), contexte (évolution des processus de développement économiques et sociaux

		<p>problématique liés à la gouvernance. Il faudra renforcer l'auto évaluation des programmes par les porteurs d'initiative eux-mêmes.</p> <p>Il faudra renforcer la mise en réseau et la diffusion des expériences.</p>
Identifier des indicateurs spécifiques	Les indicateurs utilisés traduisent mal les situations de mal gouvernance et leurs causes.	<p>Les indicateurs doivent englober plusieurs niveaux (global, méso, local), couvrir les différentes situations (causes et profondeur de la mal gouvernance), caractériser les sous groupes (hommes, femmes, vieux, jeunes...) et rendre compte des dynamiques (comparaison géographique et temporelle).</p> <p>Il est important d'associer les ANE et les groupes cibles à la définition des indicateurs</p>

■ Gestion centralisée et décentralisée

Pour la mise en œuvre d'un programme, se distinguent trois types de gestion : centralisée, décentralisée ex-ante, décentralisée ex-post.

Gestion centralisée : Les subventions sont attribuées par la Commission Européenne, agissant au nom et pour le compte du pays bénéficiaire. Elle publie les programmes de travail, lance les appels à propositions, reçoit les propositions, préside les Comités d'Evaluation, arrête les résultats et signe les conventions.

Gestion décentralisée ex-ante : Dans ce cas, les subventions sont attribuées par l'administration contractante désignée dans une convention de financement, c'est-à-dire le gouvernement ou un organisme du pays bénéficiaire ayant la personnalité juridique, avec lequel la Commission Européenne établit la convention de financement. L'administration contractante soumet les programmes de travail annuels et, si nécessaire, les lignes directrices à l'intention des demandeurs, à la Commission Européenne pour accord avant de lancer les appels à proposition.

Sur la base des décisions approuvées, l'administration contractante, sous sa responsabilité, publie les programmes de travail annuels, lance les appels à proposition, reçoit les propositions, préside les Comités d'évaluation et arrête les résultats des appels à propositions.

L'administration contractante transmet, pour endossement, à la Commission Européenne le rapport d'évaluation et les détails des subventions proposées ainsi que, le cas échéant, les projets de contrats.

L'endossement des contrats par la CE n'est toutefois pas requis dans certains cas visés au guide pratique des procédures pour les devis programmes (DP).

Lorsque la subvention a été décidée, l'administration contractante signe le contrat et en informe la Commission Européenne. Celle-ci est toujours invitée, et en règle générale représentée, à titre d'observateur lors de l'ouverture et de l'évaluation des propositions.

L'administration contractante doit soumettre les programmes de travail annuels, les lignes directrices pour les demandeurs et les avis d'attribution à la Commission Européenne pour publication.

Gestion décentralisée ex-post : Dans ce cas, les subventions sont attribuées par l'autorité contractante désignée dans une convention de financement, c'est-à-dire le gouvernement ou un organisme du pays bénéficiaire, ayant la personnalité juridique, avec lequel la Commission Européenne établit la convention de financement. Sous sa responsabilité, elle publie les programmes de travail annuels, lance les appels à proposition, reçoit les propositions, préside les Comités d'Evaluation, arrête les résultats et signe les contrats sans l'accord préalable de la Commission Européenne.

L'autorité contractante doit soumettre les propositions de travail annuel, les lignes directrices pour les demandeurs et les avis d'attribution à la CE pour validation.

■ L'UGP-ANE

La Composante ANE du PA-PNNG est mise en œuvre au travers d'un processus de gestion décentralisée ex-post.

Les projets sont classés en deux catégories : les projets dits « en régie » inférieurs à 100.000€ et les projets en « engagement spécifique » supérieurs à 100.000€

Pour les projets « en régie », l'autorité contractante est l'Unité de Gestion du Programme (UGP). Pour les projets en « engagement spécifique » l'autorité contractante est l'Ordonnateur du FED au travers de la Direction de la Dette et des Investissements (DDI) du Ministère des Finances. Dans ce cas les contrats de subvention sont endossés par la Délégation de la Commission Européenne (DCE).

■ Questionnement – Risques

Dans la phase de mise en œuvre, le défi majeur consiste à maintenir la pertinence et la cohérence du programme tout en garantissant une adaptabilité aux réalités de terrain de manière à optimiser les effets prévus.

Dans la phase de mise en œuvre, le besoin en outil pour l'amélioration de la GCP porte sur la traduction opérationnelle des principes de Bonne Gouvernance au niveau des procédures et du dispositif de gestion ainsi que sur un système de suivi-évaluation des effets sur la Bonne Gouvernance.

■ Informations complémentaires

Documents de gestion du programme (UGP-ANE)

Aid Delivery Methods ; PCM, project approach guidelines ; DG EuropeAid 2005

■ Références

Guide pratique des procédures contractuelles dans la cadre des actions extérieures – Commission Européenne

Guide pour la mise en œuvre des devis-programme

■ Liens avec d'autres fiches

D0.01 ; D1.01 ; D2.01 ; D3.01 ; D5.01

■ Site : <http://www.pplateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D4.02

■ Titre : : Les procédures de gestion des propositions de projets



■ Sous - titre : TPésentation de la demande et étapes de la procédure d'attribution

■ MOTS CLES : *Proposition de projet ; subvention ; processus d'évaluation*



■ **Résumé** : La traduction opérationnelle de la démarche participative des ANE dans le programme de bonne gouvernance est une condition indispensable à la réussite des projets. Les principes de bonne gouvernance et les principes de démarche participative doivent se retrouver dans le système de gestion des programmes ainsi que les mécanismes de concertation.

■ Problématique / Défis

Dans le cadre de l'opérationnalisation de la démarche participative autour de la gouvernance locale, le principal défi consiste à traduire les principes du PNBG en termes de procédures et de contractualisation.

■ Différentes étapes de la démarche

La procédure d'évaluation des demandes de financement décrite ci-après porte sur un système de Gestion décentralisée.

Elle est la résultante de la volonté de l'UGP des différentes parties d'intégrer la plateforme des ANE dans toutes les étapes du processus de mise en œuvre du PA-PN BG (Composante ANE).

La procédure tient compte certes de la rigueur des procédures mise en place par l'UE, mais aussi de la flexibilité vers laquelle il faut tendre pour intégrer dans la GCP les projets dont les capacités organisationnelles et institutionnelles sont à renforcer. La flexibilité des procédures se traduit par le cheminement différent des projets selon qu'ils soient en Régie (inférieur à 100 000€) ou en engagement spécifique (supérieur à 100 000€).

■ Présentation de la demande de subvention et procédure à suivre

	Phase	Action des candidats
1	Parution d'un avis d'appel à proposition dans la presse locale, dans le site web de la Délégation de la Commission Européenne et dans le site web d'europeaid	Identifier une action pertinente
2	Formulation d'une demande de subvention	Fournir dans les délais des informations détaillées sur l'action envisagée, dans un formulaire ad hoc, en suivant les lignes directrices (retour des propositions à l'UGP)
3	Sélection des demandes de subvention	La sélection est faite par un Comité d'Evaluation mixte regroupant l'ON (DDI) à la présidence, la DREAT, la Plateforme des ANE, les chercheurs/accesseurs (Membres votants), l'UGP (Secrétariat). Le Comité d'évaluation valide chaque étape du processus de sélection des projets et entérine le choix des projets. Les candidats sont informés individuellement des résultats de la sélection. En cas de succès, ils sont invités à signer un contrat de subvention.
4	Mise en œuvre de l'action	Les bénéficiaires suivront les activités prévues en suivant les termes du contrat
5	Evaluation/Audits	Les bénéficiaires facilitent la réalisation d'évaluations et d'audits, lancés à leur initiative ou à celle du Comité de Pilotage, jusqu'à la clôture de la subvention.

Les étapes de la procédure d'attribution

- 1 Réception et enregistrement des propositions par l'UGP,
- 2 Ouverture des plis et contrôle administratif (UGP/Plateforme des ANE)
- 3 Evaluation de la note succincte de présentation (Accesseurs recrutés par l'UGP)
- 4 Sélection des projets sur la base de l'évaluation de la note succincte :
Accesseurs/UGP/Plateforme des ANE),
- 5 Validation de la sélection des projets post analyse de la note succincte
(UGP/DCE/Plateforme des ANE),
- 6 Evaluation du formulaire de demande : offre technique et financière (Accesseurs),

- 7 Sélection des projets sur la base de l'évaluation de l'offre technique et financière :
Accesseurs/UGP/Plateforme des ANE),
- 8 Validation de la sélection des projets post évaluation de l'offre technique et financière
(UGP/DCE/Plateforme des ANE),
- 9 Vérification de l'éligibilité du demandeur (UGP),
- 10 Conclusion du Comité dévaluation et rapport final d'évaluation (UGP),
- 11 Notification aux demandeurs,
- 12 Préparation et signature des contrats de subvention avec les projets et leur(s)
partenaire(s) (UGP) :
 - Projets en Régie : UGP/Projet
 - Projets en Engagement Spécifique : UGP/Projet/ON et endossement DCE,
- 13 Publication de l'attribution des subventions (UGP).

■ Questionnement – Risques

L'expérience montre que, quelque soit la taille des projets, le respect strict des procédures de l'UE par les projets pourtant rodés à la levée de fonds n'est pas toujours plus aisé que pour les petits projets, non habitués à la rigueur attendue, non formée à l'utilisation de manuels de procédures et ne disposant pas des capacités institutionnelles et organisationnelles suffisantes pour satisfaire pleinement aux exigences de l'UE. Par ailleurs, et en particulier pour les projets en Engagement Spécifique, la durée de traitement des dossiers par l'UGP d'une part, la DDI et la DUE d'autre part, fragilise la mise en œuvre des projets qui ne disposent pas de moyens financiers suffisants.

Le défi majeur consiste à identifier les potentialités et les besoins en renforcement de capacités des acteurs afin qu'ils puissent s'approprier de plus en plus de fonction dans la gestion de projet. Au-delà, le renforcement en moyens humains tant pour l'ON que la DUE, de même que la mise en place des Relais Techniques de l'UGP dès la signature des contrats de subventions sont des nécessités.

La poursuite du volet renforcement des capacités des ANE via la Plateforme des ANE est une initiative à développer.

■ Informations complémentaires

Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures –
Commission Européenne - 2007

■ Références

Lignes directrices à l'intention des demandeurs de subventions dans le cadre de l'appel à propositions 2007 – Programme : 9ACP SE 012/PA-PNBG/ANE
Formulaire de demande de subvention - Programme : 9ACP SE 012/PA-PNBG/ANE - 2007

■ Liens avec d'autres fiches

A2.06 ; A3.02 ; D4.06

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet D Intégration de la pauvreté dans la gestion du cycle de projet- Phase de mise en oeuvre

Fiche n° D4.03

■ Titre : **Comment intégrer la réduction de la pauvreté dans les procédures de micro-subvention ?**

■ Sous - titre : **Adopter une démarche participative**

■ MOTS CLES : *Procédure ; participation ; gestion de projet*

■ **Résumé** : La traduction opérationnelle de la démarche participative de réduction de la pauvreté est une condition indispensable à la réussite du projet. Les principes de la REP ainsi que les principes de la démarche participative doivent se retrouver dans le système de gestion du programme ainsi que les mécanismes de concertation. Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne. La même démarche pourra être adoptée pour intégrer les principes de bonne gouvernance dans l'analyse des projets devant être financés.

■ **Problématique / Défis**

Dans le cadre de l'opérationnalisation de la démarche participative de REP, le principal défi consiste à traduire les principes de la REP en termes de procédure et de contractualisation.

■ **Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche**

La procédure présentée ci-dessous ne constitue qu'un exemple qui devra être adapté aux spécificités nationales et locales. Dans le cas où le processus de décentralisation administrative ne serait pas opérationnel, les étapes intégrant les collectivités locales devront être adaptées et prises en charge par un autre partenaire (le cas échéant, l'interface). Dans le cas où la décentralisation administrative serait avancée, l'interface pourrait être la collectivité locale.

La procédure suivante se réfère à un contexte où une organisation de base est porteuse d'une initiative et qu'elle veut mettre en oeuvre un projet dans un cadre de planification concertée avec la collectivité locale.

Cette procédure présente les étapes qui pourraient être envisagées afin d'appuyer des initiatives locales. La procédure intègre des étapes de mise en cohérence avec les planifications locales dans une optique de partenariat entre les organisations de base et les collectivités locales. La mise en oeuvre est réalisée par une interface dans le cadre d'un programme de développement local.

L'acteur pouvant remplir la fonction est indiquée entre parenthèses, en fin de phrase.

Exemple de procédure de type mixte

Cette procédure est composée de plusieurs étapes :

- 1) L'information des communes. Cette information porte aussi bien sur les principes de REP et de coopération, d'attribution et de viabilité du programme (par l'interface) que sur des aspects techniques et méthodologiques (par les services déconcentrés ou l'interface). Cette information peut se faire d'une manière générale -action de promotion du programme ex-ante- ou faire suite à une demande.
- 2) Le contrôle de cohérence. Il s'agit de la confirmation de la cohérence du projet avec la planification / programmation locale et régionale (par les services déconcentrés).
- 3) Le contrôle de conformité. Il s'agit de la vérification du respect des principes de la démarche participative et de la REP, notamment au niveau de l'intégration des plus pauvres. (par la commune).
- 4) Le contrôle de viabilité. Il s'agit de la vérification de la prise en compte de la prise en charge du service (pérennisation du service) par un groupe de responsables. Il s'agit notamment de l'élaboration d'un système de recouvrement des coûts d'entretien et de maintenance ainsi que de la mise en place d'un dispositif de gestion des infrastructures et des services. Il sera important ici de s'assurer de la pertinence du système de recouvrement des coûts par rapport aux capacités contributives des plus pauvres. (par la commune ou l'organisation de base).
- 5) Le contrôle d'adhésion populaire. Il s'agit d'obtenir l'adhésion d'une majorité de la population non seulement au projet d'infrastructure mais également aux implications de ce projet ; contributions en espèces et/ou en nature, acceptation de payer le prix du service par la suite, mise en place de système de gestion,... Une attention particulière devra être accordée à la validation par les groupes les plus pauvres. (par la population).
- 6) La pré-sélection des entreprises (par l'organisation de base).
- 7) L'élaboration de la demande de financement (par l'organisation de base).
- 8) Le contrôle de validité. Il s'agit de vérifier la validité technique et organisationnelle des infrastructures et dispositifs envisagés (visite de terrain de l'interface).
- 9) Le contrôle de conformité juridique. Il s'agit de vérifier la conformité des textes du projet avec les textes et règlements en vigueur (par personne-ressource ou interface).
- 10) Le contrôle d'appropriation communale et villageoise. Il s'agit de confirmer le soutien d'une majorité de la population et des autorités décentralisées aux dernières dispositions envisagées (préliminaire d'accord), notamment en ce qui concerne les implications du projet en terme de pérennisation du service (par la population et la collectivité locale).
- 11) L'approbation institutionnelle. Il s'agit d'obtenir la confirmation de la pertinence du projet (par les services provinciaux).
- 12) La vérification du dossier (par l'interface).
- 13) La décision de financement (par le comité d'octroi décentralisé).
- 14) L'élaboration du Protocole d'accord (par l'interface et l'organisation de base).
- 15) La signature de la convention (par les partenaires)
- 16) Le déblocage des fonds (par l'interface)
- 17) La réalisation des travaux (par l'entreprise ou la population : maître d'oeuvre)
- 18) Le suivi des travaux (par l'organisation de base / l'interface / le service déconcentré)
- 19) L'élaboration des rapports d'avancement (par l'organisation de base)
- 20) Le contrôle d'utilisation des fonds (par l'interface)
- 21) La réception provisoire (par les services déconcentrés)
- 22) La réception définitive (par les pouvoirs publics)

Tâches / fonctions	Acteurs												
	Groques vulnérables	Autres bénéficiaires	Associations	Conseil communal	Maire	Services techniques	Entreprises	Antenne interface	Interface	Délégation	Ordinauteur National	Ministère	Consultant
Information des acteurs (décentralisés)													
Contrôle de cohérence													
Contrôle de conformité													
Contrôle de viabilité (d'opérations et d'implémentation)													
Contrôle d'adhésion villageoise													
Elaboration d'un mode de financement													
Sélection des entreprises													
Contrôle de conformité Juridique													
Contrôle de validité technique et organisationnelle													
Contrôle d'appréciation villageoise													
Approches institutionnelle													
Elaboration d'un dossier de candidature													
Transmission dossier													
Présélection des dossiers													
Décision de financement													
Elaboration de la convention de financement													
Signature de la convention													
Alloquage des fonds													
Réalisation des travaux													
Suivi des travaux													
Elaboration rapport d'avancement													
Contrôle d'utilisation des fonds													
Réception provisoire													
Réception définitive													

■ Exemple de grille acteurs-fonctions

Il s'agira ensuite d'adopter une approche acteurs-fonctions au niveau de la procédure. En face de ces différentes étapes / fonctions / tâche, il existe en effet une grande diversité d'acteurs. Il faudrait, en fonction des caractéristiques spécifiques au programme, analyser quels sont les acteurs les plus aptes à assurer la gestion d'une étape et quels sont les autres acteurs qui seront concernés. Le tableau présenté ci-après illustre la matrice d'affectation des fonctions (voir grille ci-après).

■ Questionnement - Risques

La réalisation de la grille doit se baser sur une analyse institutionnelle approfondie, notamment en ce qui concerne les relations entre les acteurs et l'intégration des plus pauvres. Le défi majeur consiste à identifier les potentialités et les besoins en renforcement des capacités des acteurs afin qu'ils puissent s'approprier de plus en plus de fonctions de la gestion de projet. Les croix dans la grille devraient au fil du processus se déplacer vers la gauche.

■ Informations complémentaires

Rapports d'évaluation des Programmes de Micro-réalisation et des Programmes de Coopération Décentralisée à Madagascar ; Particip 1996
Manuel PRECOD ; Particip 2000

■ Références

Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ Liens avec d'autres fiches

C.08 ; D2.02 ; D2.03

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D4.04

■ Titre : TDR type d'une mission conjointe de suivi des projets/programmes FED



■ Sous - titre : Principaux éléments à prendre en compte

■ MOTS CLES : *Suivi conjoint, capitalisation.*



■ **Résumé** : La mission conjointe est une démarche de suivi des projets qui permet aux parties prenantes que sont : le Maître d'Ouvrage (UGP), le Maître d'œuvre (Ordonnateur National du FED : DDI), la Délégation de l'Union Européenne (DUE) de faire une supervision des projets qui leur permet de se rendre compte ensemble de la réalité du projet (état effectif de la mise en œuvre) et de ses problèmes. Elle est aussi l'occasion d'un dialogue entre les parties prenantes et les projets (ANE) afin d'améliorer la qualité de l'exécution. Elle doit être menée périodiquement afin de faire un suivi des recommandations et être l'occasion de visites de terrain permettant aussi de rencontrer les bénéficiaires finaux.

■ Problématique / Défis

Avant l'expérimentation des missions conjointes, la pratique la plus répandue était celle de missions de supervision ou de contrôle exercée par l'une ou l'autre des parties prenantes. Ces missions n'engageant pas toutes les parties prenantes ne pouvaient avoir qu'un effet de feed-back relatif à la partie qui les menaient. De manière générale, le Maître d'œuvre (en général un Ministère) ne disposait que de faibles moyens pour suivre un projet. Seul le Comité de Pilotage constituait un moyen de supervision et d'orientation. La fréquence en générale annuelle de ses missions ne facilitait pas la flexibilité nécessaire à l'adaptation régulière de la mise en œuvre du projet tenant compte des réalités du terrain, des évolutions, des résultats obtenus.

Les constats suivants sont à l'origine de la mise en place des missions conjointes :

- le terrain est mal connu voir ignoré par les parties prenantes ;
- les équipes de projet ne sont pas connues hormis le chef de projet et le comptable ;
- les parties prenantes n'ont qu'une vue parcellaire des projets (au travers de documents et rapports) ;
- les parties prenantes ont peu l'occasion de se concerter ;
- les relations entre les parties prenantes et les projets sont distendues (méfiance réciproque).

Les finalités de la mission conjointe

- Se rendre compte de la réalité du terrain pour mieux apprécier les projets,
- Avoir des contacts avec toutes les équipes projets,
- Assurer un dialogue avec toutes les parties prenantes,
- Eviter les jugements qui distendent les relations entre les parties prenantes et les projets,
- Comprendre l'état d'avancement des projets, les difficultés de mise en œuvre,
- Rappeler et expliquer les contraintes administratives, notamment les délais,
- Contribuer à la pérennité des effets produits par les projets après la clôture.

Les défis à relever pour la réalisation d'une mission conjointe vont résider dans la capacité des parties prenantes à les planifier sur la durée du programme et à les mener conformément au planning (équipes restreintes chez toutes les parties prenantes, missions plurielles). L'autre défi sera de créer les conditions pour une vision représentative de la mise en œuvre du programme (répartition géographique, taille des projets, thématiques). Enfin, l'exploitation des missions conjointes devraient permettre aux parties prenantes d'avoir une vision représentative du déroulé des projets et des difficultés rencontrées afin, le cas échéant d'apporter les ajustements nécessaires aux procédures de mise en œuvre.

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

Axe / Etape n° 1 : *Prévoir les missions conjointes dans les documents de projets*

- Les missions conjointes font parties intégrantes du processus de suivi évaluation du programme,
- Chaque partie prenante prévoit ses déplacements dans son budget (nombre de jours, per diem, logistique),
- Les parties prenantes, de façon concertée, prévoient le rythme des missions conjointes, les durées, la répartition géographique.

Axe / Etape n° 2 : *Bien planifier les missions conjointes*

- Les missions conjointes doivent être prévues dans le document de programmation. Cependant, l'une des parties prenantes peut demander une mission conjointe.
- Une mission conjointe s'insère dans un processus et nécessite au préalable que les questions à résoudre soient posées et que des rencontres avec les bénéficiaires soient organisées. Elle suppose donc une préparation partagée avec/par toutes les parties prenantes.
- Une mission conjointe doit englober aussi, outre les temps de déplacements, les visites aux autorités locales, les temps avec l'équipe projet, les rencontres avec les bénéficiaires, la restitution,
- Une mission terrain, en fonction du lieu et des questions à résoudre se déroule sur 3 à 5 jours.

Axe / Etape n° 3 : *Elaborer les TDR d'une mission conjointe*

- Plusieurs possibilités pour la préparation des TdR en fonction de la personne qui prend l'initiative :
- Si c'est l'Assistance technique du projet, elle prépare un projet de TdR avec son équipe, si possible avec des représentants des bénéficiaires

- Si c'est une des parties prenantes principales, plusieurs procédures sont possibles :
 - une réunion préalable qui fixe les idées et confie à l'une d'entre elles la rédaction des TdR, qui vont circuler entre les parties et envoyée au Projet,
 - un projet de TdR est mis en circulation puis envoyé au siège du Projet qui l'amende et le renvoie, jusqu'à ce qu'un accord soit fait.

Un plan de TRD standard pour une mission terrain devrait comprendre :

- La documentation à réunir
- Les préalables à définir,
- Les motifs de la mission faisant ressortir : les problèmes identifiés, les points à clarifier, les anticipations à faire, les informations à communiquer,
- Le thème principal objet de la mission,
- Les questions à résoudre,
- Les objectifs à atteindre,
- Les personnes à rencontrer et les visites à effectuer,
- La planification de la mission (dates, durée, planning des RV)
- La composition de la mission.

Préalables :

- Les parties prenantes doivent prendre connaissance de la situation du projet avant de partir afin de savoir ce qu'il faut anticiper,
- La participation de l'équipe projet à la préparation de la mission conjointe et l'approbation du planning sont nécessaires.

Documentation dont dispose les parties prenantes :

- La réponse à l'appel à proposition,
- La convention et la proposition de financement,
- Les conventions de partenariats,
- Les avenants le cas échéant,
- Les documents de procédures,
- Les rapports intermédiaires,
- Les documents de consultations (TDR, procédures, remises des offres...)
- Les TDR des consultants et leurs rapports,
- Les correspondances entre les parties...

Axe / Etape n° 4 : *Mettre en œuvre les missions conjointes*

Une mission conjointe comprend plusieurs étapes :

- La réunion de démarrage avec l'équipe de projets : valider le planning de déroulement de la mission, préciser les attentes des rencontres, mettre en lumière les situations problèmes, présenter l'état d'exécution du projet.
- Les visites de courtoisie aux autorités locales : le chef de projet informe les autorités locales de l'arrivée de la mission et présente l'objet de la mission.
- Les séances de travail avec l'équipe projet : elles permettent de partager le niveau d'exécution du projet et les difficultés rencontrées, de faire le point sur les échéances, les procédures, les partenariats, le calendrier de mise en œuvre, de réfléchir aux aménagements à mettre en place le cas échéant.
- Les rencontres de terrain avec les bénéficiaires : elles permettent de « vérifier » les réalisations effectuées, d'échanger avec les bénéficiaires du projet, de recueillir leurs impressions sur l'impact des activités menées à leur endroit, de mesurer le degré d'in-

- formation et d'implication des bénéficiaires sur/ dans le programme,
- Le débriefing de fin de journée comme préalable à la préparation de la restitution finale.

Axe / Etape n° 5 : *Restituer aux projets les éléments de la mission*

La réunion de bilan - restitution. C'est un moment important de la mission. Elle permet à toutes les parties prenantes de synthétiser les points forts et faibles de l'action et au projet de mesurer les écarts qu'il devra prendre en compte dans la réévaluation de son plan d'action pour l'atteinte des résultats escomptés,

La restitution est un moment de réflexion sur la résolution des problèmes et la programmation. Les conclusions de la réunion bilan serviront de bases pour le suivi du projet.

Le plan de restitution est important. Il doit reprendre :

- Les éléments des TDR de la mission : rappel des questions à résoudre par rapport au thème choisi,
- Les problèmes évoqués par l'équipe du projet,
- Les visites faites et personnes rencontrées,
- Les constats faits sur le terrain,
- Les hypothèses d'explication.

La réunion de restitution doit être entendue comme un dialogue entre deux parties : la mission et l'équipe du projet et doit déboucher sur une vision partagée :

- La mission expose à l'équipe ses constats, les hypothèses d'explication et les recommandations.
- L'équipe du projet commente les constats, réagit aux explications et recommandations et ajoute ses propres recommandations et l'appréciation qu'elle a de la mission.
- Les points importants sont priorisés.
- Un relevé de décision est établi.
- Les activités à réaliser post mission sont définies (rapport de mission, relevé de décisions, ajustement du plan d'action, date éventuelle pour une prochaine mission conjointe).

Axe / Etape n° 6 : *Exploiter les résultats de la mission et suivre les recommandations préconisées.*

- La réunion préparatoire à la restitution finale et la restitution permettent de faire le rapport de la mission. Le rapport de mission doit comporter les signatures des trois parties principales : Ordonnateur National du FED (DDI), la Délégation de l'Union Européenne, l'UGP,
- Le plan du rapport final reprend le plan de la restitution,
- Le rapport de mission est adressé au Chef de projet qui peut réagir.
- Le rapport final est le résultat d'un consensus.
- Le rapport ne doit pas excéder 4 pages. La lisibilité doit être recherchée par le plan, une expression claire et concise des constats et leur catégorisation, l'exposé des recommandations et des explications qui les justifient. Les autres informations peuvent être mises en annexe.

Axe / Etape n° 7 : Quelques conseils pour l'évaluation / la capitalisation d'une mission conjointe

- L'évaluation des TdR de la mission conjointe : Les points prévus ont-ils été abordés ? Pourquoi certains points n'ont-ils pas été abordés ? D'autres points non prévus sont-ils apparus importants ? Pourquoi ?
- La prise en considération des retards et des problèmes de trésorerie : Qu'est-ce qui explique ces retards et ces problèmes ? Comment peuvent-ils être résolus ?
- Le suivi des recommandations. Elles n'ont pas de caractère exécutoire, ce sont des suggestions, des conseils. Le suivi des missions conjointes permettra d'apprécier si elles ont été prises en compte et de rechercher des explications à leur non-application ou d'apprécier leur mise en œuvre.
- Les décisions sont extraites des recommandations, afin de leur donner un caractère d'obligation pour l'ensemble des parties prenantes. Le projet de décision est envoyé au Chef de projet, s'il ne réagit pas, ce projet est envoyé à l'Ordonnateur national qui envoie au Chef de projet une lettre notifiant la décision avec ampliation au Maître d'œuvre et à la Délégation de la Commission européenne.
- Les résultats de la mission conjointe seront pris en compte dans la mission suivante. On reprendra les constats faits, les recommandations et on ajoutera les nouveaux problèmes et les questions à résoudre.
- Le rapport de la mission conjointe ne doit pas être communiqué aux bénéficiaires, mais ils peuvent être informés sur le terrain par l'équipe et éventuellement être associés à la réunion de restitution.
- L'évitement des manipulations ne peut se construire que dans le temps. Au cours des premières missions le projet peut adopter deux stratégies : ne montrer que ce qu'il a de meilleur ou au contraire utiliser le mécontentement des populations par rapport aux retards, aux problèmes.
- Les rapports de mission conjointe ne peuvent aborder les problèmes de personnes qui doivent faire l'objet de notes internes.

■ Conclusion : Quelques résultats importants

- Les projets se sentent accompagnés. La mission conjointe apparaît comme une supervision différente de celle du monitoring, car faite par les parties prenantes principales, associant le projet au feed-back et se présentant plus comme une démarche de dialogue que comme un questionnement systématique.
- Les missions conjointes améliorent l'efficacité du travail de la Délégation, car les rapports ont plus de légitimité et les avis de la Délégation sont confondus avec ceux des autres parties.

■ Questionnement - Risques

- Comment adapter la démarche de la mission conjointe à des projets interrégionaux ou d'envergure nationale ?
- Les missions conjointes peuvent-elles être utilisées pour le suivi de l'appui budgétaire ?
- Comment amener la systématisation des missions de suivi conjoint ?
- Comment rapprocher des deux principales conceptions de suivi des projets, celle de gestion rapprochée qui engage la responsabilité des parties et celle d'une approche de gestion éloignée qui repose sur les outils habituels de l'évaluation et du contrôle ?

■ Informations complémentaires

■ Références

Documents de suivi du programme

■ Liens avec d'autres fiches

D2.02 ; D3.02 ; D5.02

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D4.05

■ Titre : **Comment suivre la réduction de la pauvreté dans les projets et programmes ?**



■ Sous - titre : **Une liste d'indicateurs utilisables**

■ MOTS CLES : *Indicateurs de capacités ; résultats ; auto-évaluation.*



■ **Résumé** : Cette fiche présente toute une série d'indicateurs qui peuvent être utilisés pour suivre l'impact des projets et programmes sur la réduction de la pauvreté. Cette fiche est tirée du manuel élaboré par Particip sur le mainstreaming de renforcement de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la coopération de l'Union Européenne. La même démarche pourra être adoptée pour établir une liste d'indicateurs pour la gouvernance.

■ Problématique / Défis

Compte tenu de la multidimensionnalité de la pauvreté, il est important de prendre en compte différents types d'indicateurs et différentes perceptions des acteurs dans le système de suivi.

Cette fiche met en parallèle plusieurs façons d'aborder le suivi des effets sur la réduction de la pauvreté.

■ Questions clés

Le suivi de la pauvreté se base sur 6 questions clés :

- la situation des pauvres a-t-elle progressé dans le sens des objectifs qui ont été fixés?
- Observe-t-on un lien direct entre les objectifs opérationnels du projet et les effets recherchés (impacts, résultats à long terme) en matière de lutte contre la pauvreté ?
- Le projet dispose-t-il de données et d'indicateurs valables en particulier sur la pauvreté ?
- Quels sont les bénéficiaires directs et indirects du projet ?
- Observe-t-on une amélioration de la situation organisationnelle, politique, alimentaire et sanitaire ?
- Les objectifs portant sur la pauvreté sont-ils compatibles avec ceux des autres thèmes transversaux (problématique hommes-femmes, environnement, empowerment) ?

Au niveau de l'impact

Quelle est l'appréciation objective et subjective des résultats par les pauvres et les organisations donatrices ? quel est leur impact sur :

- l'état de santé des pauvres
- le bien-être objectif et subjectif des pauvres
- le revenu et les possessions des pauvres
- la disparité entre riches et pauvres
- le taux d'alphabétisation des pauvres
- les investissements effectués par les pauvres
- l'accès des pauvres à des ressources naturelles
- la sécurité physique et psychique des pauvres
- l'estime de soi-même des pauvres
- les situations de dépendance des pauvres
- la participation des pauvres à des processus de décision et à la vie politique et culturelle

■ Aux différents niveaux d'intervention

Quelle est l'importance que la société accorde à la problématique de la pauvreté notamment au niveau de l'opinion publique, la législation ; la politique économique et sociale
Une stratégie de lutte contre la pauvreté a-t-elle été formulée et comment s'intègre t-elle dans la politique de développement du pays ?

Niveau Projet :

- Quelles est la proposition des pauvres dans le groupe cible, et en quoi sont-ils directement concernés par les activités du projet ? en quoi ces activités ont-elles sur eux des effets indirects ?
- Quelles activités satisfont les besoins vitaux des pauvres ?
- En quoi le projet améliore t-il le revenu des pauvres ?
- En quoi les activités du projet agissent-elles sur les conditions cadres de manière favorable pour les pauvres ?
- Ces activités risquent-elles de creuser encore davantage les disparités économiques et sociales ?

Niveau programme :

Etablissement d'une liste des principaux éléments du programme national et des programmes sectoriels garantissant une stratégie axée sur la REP.

Procède-t-on régulièrement à des analyses de la pauvreté et de ses implications –par exemple identification précise des groupes cibles et du territoire d'intervention- dans la planification et l'évaluation des programmes.

■ En auto-évaluation au niveau des différents acteurs

- les notions de pauvreté et de prospérité telles qu'elles ressortent de la description du projet correspondent-elles effectivement à la conception qu'en ont le groupe cible et ses membres ?
- résultats et processus ? les pauvres (groupes cibles) considèrent-ils que le programme a eu pour effet de les faire avancer dans la bonne direction sur l'axe pauvreté-bien-être?
- les résultats correspondent-ils aux attentes des pauvres ?

- comment s'expliquent les différences entre les attentes des pauvres et les résultats du programme ?
- les pauvres ont-ils participé autant que le permettaient leurs possibilités réelles ?
- le programme a-t-il eu un effet d'émancipation sur les pauvres (au sens de création d'aptitudes aux niveaux subjectifs et organisationnels, d'accès à des informations et de participation à des processus de décision, de responsabilité d'autorités politiques et d'instances administratives) ?
- le programme a-t-il suscité une participation accrue des pauvres à la vie sociale et économique ?

■ Au niveau des différents thèmes - secteurs

Structures économiques

- rythme, configuration et qualité de la croissance
- taux d'épargne et d'investissement (y compris affectations sectorielles et choix technologiques)
- inflation
- systèmes incitatifs au niveau micro-économique
- échanges (accès aux marchés d'exportation, évolution et instabilité des termes de l'échange, politiques commerciales)
- inégalité d'accès aux actifs (par sexe, groupe ou région)
- inégalité d'accès aux marchés et services
- situation du marché du travail
- discrimination institutionnelle à l'encontre des femmes sur le marché du travail et d'autres marchés
- utilisation non durable des ressources

Accès à des ressources de qualité

- capital naturel (eau, forêts, terre, etc.), y compris le patrimoine commun de ressources naturelles, souvent surexploité
- capital physique (animaux, outils, équipements, infrastructure)
- capital humain (santé, éducation, compétences)
- capital social (avantages de l'association)
- capital financier (épargne, crédit)

Gestion des affaires publiques et services publics

- absence de participation de la population et de transparence dans la vie politique non-respect des droits de l'homme, notamment de la liberté d'association, d'expression et des médias
- corruption
- inefficacité des services publics
- discrimination en fonction du statut social, du sexe et de l'appartenance ethnique dans l'accès aux services
- accès limité et piètre qualité des services rendus aux plus pauvres
- centralisation des processus de décision et des structures

Configuration démographique :

- taux de croissance démographique élevés (transition démographique différée, fécondité excessive, grossesses fréquentes)
- hausses brutales de la mortalité, notamment sous l'effet du HIV/sida

- isolement géographique
- exode rural

Exclusion sociale

- les exclus cumulent les difficultés d'accès
- érosion ou absence pure et simple des mécanismes visant à maintenir une intégration sociale minimale des plus pauvres (personnes âgées, veuves, handicapés, populations indigènes)
- la distance et la discrimination sociale réduisent les plus pauvres au silence
- la pauvreté économique contraint les plus pauvres à recourir à des moyens d'existence incompatibles avec toute dignité sociale
- schémas culturels et juridiques patriarcaux
- alcoolisme
- violence à l'encontre des femmes

Perturbations et conflits

- expulsion/déplacement de populations à cause de la guerre
- conflit intra-national
- catastrophes naturelles
- crises économiques
- effondrement de l'État/désintégration du tissu social

■ Au niveau des stratégies

Croissance économique fondée sur une dynamique de réduction de la pauvreté :

- bonne gestion économique : processus d'élaboration des politiques prévisible et transparent
- politiques de redressement macro-économique
- mesures visant à infléchir la tendance à privilégier les zones urbaines/à promouvoir la croissance agricole et le développement rural
- gestion volontariste de l'intégration aux marchés extérieurs, en commençant par l'ouverture des marchés régionaux
- création et redistribution d'actifs
- mesures visant à élargir l'accès aux marchés, notamment pour les femmes, et à supprimer les distorsions sur le marché
- développement et surveillance du secteur financier, notamment réglementation prudente applicable aux flux extérieurs et accès équitable des hommes et des femmes aux ressources financières
- promotion du développement économique local, notamment micro-financement et services de conseil aux entreprises
- intégration des stratégies de croissance dans le cadre des stratégies nationales de développement durable (SNDD)

Responsabilisation, renforcement des droits et gestion des affaires publiques fondée sur une dynamique de réduction de la pauvreté

- respect du droit dans un régime démocratique
- efforts juridiques et de sensibilisation sur les droits de l'homme
- soutien en faveur des droits des citoyens et de la société civile
- promotion des droits économiques et sociaux des pauvres et en faveur des pauvres

- renforcement des capacités pour permettre à la communauté de retrouver confiance et lui donner les moyens de revendiquer ses droits
- droit à la liberté d'association et à un travail décent

Services sociaux de base à l'appui du développement humain :

- budgets nationaux et gestion des dépenses axés en priorité sur la lutte contre la pauvreté et l'égalité homme-femme
- affectation des ressources fondées sur une dynamique de réduction de la pauvreté dans les secteurs sociaux
- examen des dispositifs de financement et de l'incidence de l'impôt et des redevances d'utilisation, et de leur impact sur l'accès aux services et la qualité des services
- bonne gestion des services sociaux et incitations à améliorer ces services

Prise en compte systématique de la problématique homme-femme et action visant à promouvoir l'égalité homme-femme :

travail juridique et éducatif sur les droits des femmes, notamment droits et santé génésiques, et la violence domestique
actions de sensibilisation à la pauvreté et à l'inégalité entre les hommes et les femmes dans des domaines tels que l'agriculture, l'éducation et la santé
soutien à un effort de sensibilisation au manque de temps

Pérennité de l'environnement grâce à des stratégies d'utilisation durable des moyens d'existence :

- conception ascendante de l'élaboration de l'action gouvernementale, s'appuyant sur une analyse des conditions de vie des populations rurales, et en particulier de l'incidence des évolutions et chocs externes et des variations saisonnières, ainsi que sur une analyse des stratégies adoptées pour y faire face
- réforme de l'action gouvernementale, des institutions et des organisations agissant sur les moyens d'existence des pauvres qui vivent en milieu rural
- amélioration de l'accès des pauvres vivant en milieu rural aux actifs physiques, humains, financiers, naturels et sociaux
- recherche et vulgarisation fondées sur l'exploitant lui-même et privilégiant la sécurité alimentaire
- bonne gestion des services collectifs et locaux

■ Au niveau des capacités

Capacités économiques

- ampleur, gravité et acuité de la pauvreté et consommation des ménages (enquêtes sur les ménages)
- portefeuilles d'actifs des plus pauvres (enquêtes sur les ménages)
- part respective des femmes et des hommes dans la consommation et dans l'utilisation du temps (études de cas approfondies)

Capacités politiques

- auto-évaluation de l'absence de pouvoir (bilans de pauvreté participatifs)
- évaluation des relations de pouvoir au niveau local et de leur dynamique
- enquêtes sur l'équilibre entre les hommes et les femmes dans la prise de décision à tous les niveaux
- réglementations visant à décentraliser les processus de décision

Capacités humaines

- maîtrise du développement et de la destruction de l'environnement
- mortalité infantile et juvénile
- mortalité maternelle
- prévalence du VIH/mortalité due au sida
- indicateurs de suivi des maladies au niveau local
- niveau d'instruction élémentaire
- équilibre entre les garçons et les filles au niveau scolaire

Capacités sociales

- analyse des différents classements de la pauvreté et du bien-être au niveau local (bilans de pauvreté participatifs)
- mise en évidence des schémas d'interaction sociale par sexe, groupe ethnique et autres catégories sociales
- nombre d'organisations à l'échelon local et intensité de leur activité

Capacités défensives : sécurité, réduction de la vulnérabilité

- fréquence et impact des conflits et des catastrophes naturelles
- mouvements de population
- auto-évaluation du bien-être (bilans de pauvreté participatifs)
- enquêtes sociales, rapports sur des sites témoins, observatoires du «climat social»

■ Questionnement - Risques

La collecte et l'analyse des informations spécifiques au suivi de la réduction de la pauvreté nécessitent des ressources qui doivent être prévues dans le budget initial ainsi qu'une méthodologie participative qui doit être traduite dans les procédures de gestion des projets et programmes.

■ Informations complémentaires

Poverty, Demography, Economics and Sustainable Development: Perspectives from the Developed and Developing Worlds: What are the Realistic Prospects for Sustainable Development in the first decade of the new Millennium? OECD 2002

Can the Poor Influence Policy? Participatory Poverty Assessments in the Developing World; World Bank 1999

Performance Indicators To Monitor Poverty Reduction; *Soniya Carvalho and Howard White* ; Education and Social Policy Department ; June, 1995

■ Références

Les lignes directrices du CAD : La réduction de la pauvreté ; OCDE 2001
Manuel PAC-REP pour le Niger ; Particip 2005.

■ Liens avec d'autres fiches

A3.01 ; A2.06 ; D2.03

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)


Fiche n° D4.06

■ Titre : **Gestion du processus des appels à propositions**



■ Sous - titre : **Principales leçons tirées par l'UGP-ANE**

■ **MOTS CLES** : *Appel à proposition, évaluation, assesseurs, note succincte.*



■ **Résumé** : Cette fiche présente le processus de gestion des deux appels à propositions gérés par l'UGP-ANE. Les principales activités des différentes étapes sont présentées ainsi que les acquis, les contraintes ainsi que les solutions et recommandations pour améliorer le processus.

■ Contexte

L'UGP-ANE a géré deux appels à propositions lors de la mise en œuvre de ce programme. Le processus des AP a connu les grandes étapes suivantes :

- une large concertation sur les Lignes Directrices entre les parties prenantes (UGP/PF/DCE et ON) ;
- le lancement de l'Appel à proposition ;
- la diffusion large de l'information sur les lignes directrices auprès des ANE ;
- le processus de Sélection (mise en place du Comité d'Evaluation, recrutement des assesseurs et différentes phases d'instruction) ;
- la publication des résultats.

En termes de résultats bruts, on peut noter :

- Pour l'AP1, 107 propositions reçues dont 95 dans les délais et 12 hors délais, 21 propositions sélectionnées pour une enveloppe de 2 295 000 000 F CFA ;
- Pour l'AP2, 181 propositions reçues dont 177 dans les délais et 4 Hors délais, 30 sélectionnées pour une enveloppe de 2 020 000 000 francs CFA

Quelques enseignements clés du processus :

- Il a été noté une amélioration notable dans la gestion des AP, en termes de la durée du processus qui a été réduite de moitié lors de l'AP2.
- Les points d'attention clé sur ce processus portent sur :
 - le retard apporté dans la mise en place de l'UGP/ ANE (plus de 18 mois) s'est traduit par une pression assez forte sur le processus d'instruction des AP et beaucoup était sceptiques quant à la possibilité d'engagements réels des fonds prévus dans les temps impartis.

- les lignes directrices, qui malgré le toilettage effectué à travers différents contrôles, étaient encore floues sur un certain nombre de points, notamment sur le listing des thèmes jugés trop nombreux ;
- le Comité d'évaluation a mieux fonctionné lors du 2e AP du fait de sa taille plus réduite et son fonctionnement plus efficace. Il a davantage joué son rôle en s'impliquant plus activement sur l'évaluation technique des propositions ;
- les assesseurs ont été globalement à la hauteur malgré certaines critiques notées surtout lors de l'AP 1 portant en particulier sur la méconnaissance de certains sur les domaines, des notations quelquefois jugées trop larges et peu cohérentes avec les commentaires.
- Enfin, la gestion de l'information et de la communication tant entre les parties prenantes qu'avec les porteurs de projets (surtout ceux non sélectionnés) bien que s'étant également améliorée lors de l'AP2, est aussi un point qui mérite une attention particulière

■ Capitalisation du processus des appels à propositions

Etapes	Activités réalisées	Acquis	Contraintes / recommandations
Elaboration des lignes directrices (LD)	<p>Sur la base d'un format général de LD pour les AP Cofinancement, la DCE a entamé, quelques mois avant la prise de services de l'UGP, un processus inachevé d'adaptation de LD avec les représentants de la Plateforme des acteurs non étatiques (PF) élargi à la Plateforme des ONG européennes au Sénégal.</p> <p>A sa prise de services, l'UGP a relancé le processus de consultation DCE-PF-ON sur les lignes directrices en se basant sur le format LD Cofinancement.</p> <p>La consultation qui a duré 2 mois a porté notamment sur</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les thèmes prioritaires (au regard du large éventail de thèmes identifiés lors de la préparation du programme) et l'intégration de la problématique nouvelle de l'immigration clandestine voulue par la DCE. • Le nombre d'AP et le montant indicatif à allouer pour chaque appel à propositions • L'équité pour un accès élargi des petites et des grandes organisations aux ressources (à travers la détermination du seuil des montants minima et des montants maxima et la définition d'une stratégie d'implication des organisations dans leur diversité en particulier celles localisées dans les régions) et la pondération de la grille d'analyse pour ce faire • La place et le rôle des organisations étrangères • Les apports de 10% (en numéraire ou en nature) • Les actions et coûts éligibles (en particulier le problème des taxes) • Les mesures de sauvegarde avec d'une part, la garantie financière (exigée pour les montants supérieurs à 100 000 euros) et d'autre part, les modalités de financements fractionnés qui dérogeraient à la règle de l'avance de financement de 80% des coûts de la subvention dès la signature pour tenir compte des risques de mauvaise gestion 	<p>Des LD élaborées de manière participative à la satisfaction des bénéficiaires en particulier avec la prise en compte de l'accès aux ressources par une grande variété d'acteurs dont les petites organisations en dehors de la Capitale.</p> <p>L'implication des autorités en chef (Délégué de la CE et Coordinateur du service de soutien à l'ON) qui marquent un grand intérêt au programme.</p>	<p>Contraintes</p> <p>Un processus long parce que pas suffisamment bien géré par les parties prenantes avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un gestionnaire de programme ANE peu expérimenté au sein de la DCE • Une absence d'homologue au sein de l'ON • Un processus de prise de décision laborieux au sein de la PF « coachée » par ailleurs par les ONG européennes • Une UGP confinée à du conseil et peu décisionnaire. <p>Recommandations :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pour la DCE, la gestion d'un tel programme doit être, dès le départ, confiée à un agent expérimenté avec des qualités de diplomate pour proposer des LD assez précises et adaptées d'une part, et pour dialoguer avec des acteurs nouveaux et variés. • Pour la concertation avec les ANE, un calendrier doit être clairement fixé avec des objectifs précis. • Le rôle de l'UGP doit être plus décisionnaire puisqu'elle est appelée à garantir les ressources et à les gérer.

Etapas	Activités réalisées	Acquis	Contraintes / recommandations
Publication des lignes directrices	<p>La publication des LD a été faite par les services de la DCE dans le site de Europeaid à Bruxelles avec un lien sur celui de la DCE à Dakar.</p> <p>Cette publication a été relayée le lendemain de la publication à Bruxelles par la presse locale en une seule fois au niveau de quatre organes.</p> <p>La PF a également fait un lien de la publication de la DCE sur son site et a avisé par mail les 31 membres de son Comité Directeur représentant la diversité des acteurs non étatiques. Lesquels ont été chargés d'en faire une diffusion à leurs membres respectifs</p> <p>L'UGP a averti les acteurs lors de l'atelier de lancement et des tournées d'information sur le programme de l'imminence de la publication des LD dans les sites de Europeaid et DCE.</p>	<p>La publication sur le site de la DCE et le relais de l'information par la Plateforme (à travers son Comité Directeur) et par l'UGP à travers ses tournées d'information dans les régions</p>	<p>Contraintes Le nombre limité de publication dans la presse locale qui, par ailleurs, est mal distribuée à l'intérieur. Les difficultés de consultation du site Europeaid Les difficultés de téléchargement des documents standard.</p>
Séances d'information sur les lignes directrices	<p>L'UGP a organisé, pour l'AP1, 2 séances formelles d'information sur les lignes directrices à l'intention des demandeurs des régions de Dakar et Thiès. Pour l'AP2, les séances d'information ont été organisées dans toutes les capitales régionales au cours des ateliers de démultiplication des formations en GCP.</p>	<p>Une bonne participation aux appels à propositions avec des demandeurs variés.(environ 300 pour les 2 AP)</p>	<p>Contraintes Pour l'AP1, l'absence de budget n'a pas permis une information élargie aux régions</p> <p>Recommandation : Prévoir dans le DP un budget spécifique pour l'organisation de séances élargies d'information dans les régions.</p>
Constitution d'un Comité de sélection	<p>L'UGP a proposé un Comité de Sélection composé des commanditaires (ON /DREAT Représentants du maître d'ouvrage), des bénéficiaires (PF) comme membres votants et de la DCE en tant qu'observateur. Ce Comité a été élargi, dans le cadre de l'AP1 à un chercheur indépendant et à certains représentants des Services techniques de l'Etat chargés du suivi des projets de lutte contre la pauvreté et de la tutelle de la société civile comme membres votants. Dans le cadre de l' AP 2 il a été réduit aux commanditaires, aux bénéficiaires au chercheur et à la DCE Dans les deux cas, l'UGP a un rôle de secrétaire</p>	<p>La responsabilisation des commanditaires et des bénéficiaires. L'ouverture du programme à d'autres acteurs de l'Etat.</p>	<p>Contraintes L'implication des représentants des bénéficiaires comme membres votants les responsabilise certes mais les met dans une position de juge et partie L'ouverture du Comité à d'autres acteurs de l'Etat non concernés directement dans la gestion et le suivi du programme a posé le problème de l'assiduité de ces derniers aux réunions (liée à des problème de motivation /indemnités) L'UGP a été confinée dans un rôle de</p>

Etapes	Activités réalisées	Acquis	Contraintes / recommandations
			secrétaire alors qu'elle assume la garantie des fonds à allouer en régie. Recommandations : <ul style="list-style-type: none"> • Limiter le rôle du représentant des bénéficiaires à un rôle d'observateur • Maintenir l'ouverture du Comité à des Personnes ressources externes indépendantes • Prévoir un statut de membre votant pour l'UGP (garante des fonds alloués).
Sélection, Formation /orientation des d'assesseurs	<p>Pour chacun des 2 AP, l'UGP a sélectionné et proposé au Comité de Sélection les CV de 20 consultants assesseurs ayant chacun un minimum de 10 ans d'expérience dans les domaines liés aux thèmes/actions visés par le programme et ayant une connaissance profonde du pays et des acteurs non étatiques du Sénégal.</p> <p>Après examen, le Comité en a retenu une quinzaine pour chaque AP.</p> <p>Les assesseurs retenus ont, par la suite, été formés par l'UGP au Guide d'évaluation des appels à propositions de l'Union européenne.</p> <p>Chaque évaluateur a signé un contrat avec l'UGP et s'est engagé à respecter les clauses de confidentialité et de disponibilité.</p>	<p>Utilisation de l'expertise nationale ayant une bonne connaissance des acteurs et des actions envisagées.</p> <p>Responsabilisation du Comité de sélection dans le choix de ses assesseurs</p>	<p>Contraintes Il a été déploré le faible nombre d'experts spécifiques aux acteurs du secteur privé (2/15) et l'absence de spécialistes du monde syndical.</p> <p>Recommandations : Il a été suggéré de faire un appel à candidatures ouvert au lieu de la consultation restreinte afin de disposer d'une palette variée d'experts couvrant toute les familles d'acteurs.</p>
Evaluation			
Ouverture des plis	<p>La séance d'ouverture des plis s'est faite le lendemain de clôture de chaque AP au siège de l'UGP en présence des membres du Comité de Sélection (sous la présidence de l'ON)</p> <p>Il a été constaté les offre reçues dans les délais et hors délais. Ces dernières ont été éliminées d'office et classées dans les archives de l'UGP.</p> <p>Il a été également constaté pour chaque offre reçue dans les délais, les documents fournis.</p>	<p>Les plis ont été ouverts dans la transparence en présence des commanditaires</p>	<p>R.A.S</p>

Etapes	Activités réalisées	Acquis	Contraintes / recommandations
	<p>Un N° de référence a été attribué à chaque proposition reçue dans les délais.</p> <p>Un PV de séance d'ouverture a été fait par le Secrétaire du Comité de sélection.</p>		
Vérification de la conformité administrative et éligibilité (CAE)	<p>La vérification de la CAE a été faite par les agents de l'UGP le lendemain de la séance d'ouverture des plis de chaque AP.</p> <p>Sur la base de la grille de vérification de CAE, chaque proposition a été vérifiée par deux agents et contrôlée pour conformité par le Secrétaire du Comité de Sélection.</p> <p>Les propositions ainsi vérifiées ont été soumises au Comité de Sélection qui, après contrôle, a décidé des propositions retenues après vérification CAE</p>	<p>Familiarisation de l'ensemble des agents cadres de l'UGP aux propositions.</p> <p>Gain de temps et d'argent</p> <p>Le contrôle du Comité de sélection qui renforce la transparence</p>	R.A.S
Approbation préalable du Rapport d'étape 1d'ouverture et de vérification de la CAE	<p>Sur la base du travail et des décisions prises lors de l'ouverture des plis et de la vérification de la CAE par le Comité de Sélection, l'UGP a élaboré un rapport d'étape qui a été transmis, conformément aux procédures, pour approbation par les commanditaires (ON et DCE).</p>	<p>Approbation facilitée avec l'implication en amont des gestionnaires du programme de l'ON et de la DCE au Comité de Sélection</p>	R.A.S
Evaluation de la note succincte	<p>Sur la base de la grille d'évaluation de note succincte, chaque note succincte de proposition retenue après vérification de CAE a été évaluée par au moins deux assessseurs et soumise à arbitrage par un troisième assesseur dans le cas où il y'a une variation de notation de plus de 10 points entre les deux assessseurs.</p> <p>L'UGP a fait une synthèse du travail des assessseurs et l'a présenté au Comité de Sélection. Le C.S a examiné le travail des</p>	<p>Le contrôle du Comité de sélection qui renforce la transparence</p>	<p>Contraintes</p> <p>Excès de rigueur du Comité de sélection avec l'élimination de certaines propositions intéressantes mais dont la note succincte est présentée sur 4 pages et demi à 5 pages (excédant ainsi les 4 pages requises. suite à l'utilisation de police et de caractère inappropriés).</p>

Etapes	Activités réalisées	Acquis	Contraintes / recommandations
	<p>assesseurs et a pris des décisions qui ont été consignées dans un PV rédigé par l'UGP.</p>		<p>Les difficultés d'appréciation des capacités techniques et financières sur simple déclaration La faible argumentation cohérente des commentaires après chaque rubrique.</p> <p>Recommandations : Prévoir une formation plus soutenue des assesseurs avec des exercices pratiques sur chaque rubrique de notation</p>
<p>Evaluation de la proposition complète</p>	<p>L'UGP a fait l'évaluation du travail effectué par chaque assesseur et a proposé au Comité les meilleurs pour l'évaluation complète. Le Comité a entériné les propositions de l'UGP. Chaque proposition retenue après évaluation de note succincte a été évaluée par deux assesseurs. L'UGP a fait la synthèse des notations et préparé les réunions du Comité de Sélection Le Comité de Sélection a contrôlé le travail des assesseurs et a procédé à l'évaluation complète de toutes les propositions comportant une divergence significative de notation.</p>	<p>Le contrôle rigoureux et l'implication des membres du Comité de Sélection pour trancher tous les cas litigieux.</p>	<p>Le manque de rigueur dans l'évaluation des cadres logiques et des budgets des propositions par les assesseurs. Ce qui a induit par la suite une surcharge de travail pour l'UGP au moment de la préparation des contrats</p>
<p>Approbation préalable du Rapport d'étape 3 d'évaluation complète</p>	<p>Un rapport d'étape a été élaboré par l'UGP et transmis à l'ON et à la DCE pour avis de non objection. Cet avis a été obtenu en moins de 15 jours</p>	<p>Approbation facilitée avec l'implication en amont des gestionnaires du programme de l'ON et de la DCE au Comité de Sélection</p>	<p>R.A.S</p>
<p>Evaluation de l'Eligibilité</p>	<p>L'UGP a adressé une correspondance aux responsables de chaque proposition provisoirement retenue pour bénéficiaire d'une subvention afin de contrôler leur éligibilité. A cet égard, chaque bénéficiaire a remis les documents exigés (Statuts, Règlement intérieur, Récépissé/ Agrément, Etats financiers et Rapports d'activités des 3 dernières années etc...)</p>	<p>RAS</p>	<p>RAS</p>

Etapes	Activités réalisées	Acquis	Contraintes / recommandations
Approbation préalable du Rapport d'étape 4 de l'Eligibilité	L'UGP a complété la grille d'évaluation de l'éligibilité de chaque proposition, élaboré et transmis le rapport d'étape	RAS	RAS
Information du résultat de l'évaluation aux demandeurs	Seules les demandes reçues hors délai ont été informées à temps des décisions prises concernant leurs demandes. Sur décision du Comité de Sélection approuvée par l'ON et la DCE, il a été demandé à l'UGP de n'informer les demandeurs qu'à l'issue finale du processus d'évaluation afin d'éviter les interpellations intempestives et de diligenter l'instruction au regard du temps limité.	Le Comité de Sélection a su travailler dans la sérénité. Le processus d'évaluation a été mené à terme et dans les délais.	Quelques contestations des demandes éliminées ont été observées et portent notamment sur des interprétations des lignes directrices. Au regard de l'absence de questions de clarifications par ces demandeurs concernant les lignes directrices durant la période de lancement des AP, le Comité a estimé que ces contestations/interprétations ne peuvent entacher la qualité du travail accompli.
Préparation des contrats	L'UGP a vérifié les budgets de chaque bénéficiaire retenu et a préparé les contrats avant transmission pour signature à l'ON et à la DCE pour les contrats en Engagement spécifique et au Régisseur et au Comptable pour les engagements en régie.	RAS	Quelques difficultés ont été notées à l'issue de l'analyse de la pertinence de certains coûts revus à la baisse par l'UGP (à la demande du Comité de Sélection)

■ **Questionnement – Risques**

La qualité des lignes directrices et notamment le dialogue autour de celles-ci est capitale dans le succès de l'appel à proposition, ainsi que le renforcement des capacités des bénéficiaires.

Il faut également apporter une attention toute particulière à la transparence du processus décisionnel et à la séparation des fonctions au niveau des acteurs.

■ **Informations complémentaires**

Lignes directrices des AP

■ **Références**

Différents manuels d'évaluation de projets et programmes

■ **Liens avec d'autres fiches**

A2.06 ; A2.07 ; D4.02

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D5.01

■ Titre : ANE et Gouvernance dans la phase d'évaluation



■ Sous - titre : Tableau récapitulatif pour l'opérationnalisation du renforcement de la bonne gouvernance

■ MOTS CLES : *Evaluation, Termes de référence, Qualité des programmes.*



■ **Résumé** : La participation des Acteurs Non Etatiques est un élément essentiel de l'accord de Cotonou (ACP-UE) qui voit sa déclinaison dans le Programme National de Bonne Gouvernance au Sénégal au travers de sa composante Acteurs Non Etatiques. En effet, l'accord de Cotonou définit un cadre légal pour la participation des ANE et des Collectivités au dialogue politique, à la formulation, à la mise en œuvre des politiques ainsi qu'aux revues à mi et fin de parcours. L'accord pose ainsi les bases pour l'établissement de nouvelles relations entre l'Etat et la Société Civile, lesquelles bases sont expérimentées au travers du 9^{ème} FED. Cette fiche présente les modalités pour intégrer ANE et Gouvernance dans la phase d'évaluation.

■ Problématique / Défis

L'évaluation utilise les outils de planification, de budgétisation et vérifie les Indicateurs Objectivement Vérifiables, permettant d'attester l'atteinte des résultats.

La méthode est complétée par des démarches d'analyse de risque, de pérennité et de diffusion des résultats après la phase d'intervention.

La conception du cadre logique intègre également la phase du projet relative au suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation de l'atteinte de l'objectif global et spécifique.

Le tableau suivant présente pour la phase d'évaluation, les activités majeures devant être réalisées, les conditions et obstacles pour l'intégration des ANE et de la Gouvernance dans la gestion du projet ainsi qu'une approche de solutions.

Il ne s'agit pas seulement de formuler des programmes spécifiques aux ANE et à la Gouvernance mais aussi d'intégrer ANE et Gouvernance dans les programmes en cours ou dans la formulation des nouveaux programmes.

Tableau récapitulatif pour l'opérationnalisation de la prise en compte des ANE et de la Gouvernance dans la phase de d'évaluation.

Phase 5 : L'évaluation		
<p>Objectif général de la phase : Appréciation des résultats et effets/impacts du programme et identification d'améliorations possibles.</p> <p>Objectif spécifique : Apprécier l'impact sur la bonne gouvernance (y compris l'impact institutionnel)</p>		
Activités	Conditions/obstacles pour l'intégration des ANE et de la gouvernance	Approche de solution
Apprécier la qualité des programmes	L'appréciation du programme de bonne gouvernance doit se baser sur des éléments qualitatifs et quantitatifs	Des grilles d'évaluation du programme de bonne gouvernance doivent être élaborées. L'évaluation devra se faire de manière participative et inclure les perceptions de tous les acteurs.
	Les moyens sont trop faibles pour couvrir tous les domaines de la Bonne Gouvernance	Se concentrer sur des questions évaluatives permettant de tirer des conclusions sur les éléments clés relatifs à la gouvernance.
Identifier les potentialités d'amélioration	L'approche processus doit s'orienter vers une valorisation des résultats de l'évaluation	Les implications des résultats de l'évaluation doivent être discutées et assumées par les différents acteurs.
	Les objectifs des programmes ne se sont concrétisés que progressivement (ou ne sont pas encore totalement clairs au moment de l'évaluation).	Il faudra essayer de définir avant l'évaluation ce que le programme aurait pu atteindre tout en tenant compte de son environnement et des opportunités et contraintes spécifiques. Il faudra inclure la perception de tous les acteurs sur les critères de réussite et d'échec du programme. Il faudra également prévoir des ressources pour ce suivi (notamment dans le cas d'une évaluation ex-post).
Assurer la capitalisation des expériences	Cette capitalisation doit se faire à plusieurs niveaux : au sein de la Commission et de l'ON, au niveau régional et national ainsi qu'entre les acteurs	Il faut revoir les règles de discrétion contractuelle et le système de diffusion de l'information. Il faut mettre l'accent sur la mise en réseau des expériences. Il faut renforcer le personnel et les moyens de la Commission / de l'ON pour réaliser cette tâche.

■ Différents types d'évaluation

L'évaluation d'un programme est un processus continu tout au long de sa mise en œuvre. L'évaluation repose sur des acteurs différents mais doivent converger vers le même objectif. L'évaluation porte sur les aspects qualitatifs et quantitatifs d'un projet/programme et prend appui sur le Cadre Logique des projets/du programme.

Plusieurs «sources» d'évaluation sont prévues :

- l'évaluation interne par l'équipe projet (mise en œuvre du plan d'action, résultats attendus, effets produits) ;
- l'évaluation régulière réalisée par l'UGP via la cellule suivi évaluation doublée de celle de la cellule administrative et financière (suivi/conseil) au cours de rencontres terrain tous les 4 mois (déroulé du programme, suivi du contrat) ;
- les missions conjointes UGP/DDI/DUE (difficultés de mise en œuvre du projet, réajustement du projet) ;
- les AT (Assistance Technique) de l'UGP (accompagnement des projets) ;
- les revues à mi-parcours (pré-capitalisation) ;
- les audits (souvent plus orienté vers les procédures administratives) ;
- l'évaluation finale (capitalisation).

■ Questionnement – Risques

Ce processus d'évaluation en continu, outre le choix des outils d'évaluation et de la méthode, suppose des moyens humains et financiers et une grande concertation entre les différents acteurs afin de planifier non seulement les phases de suivi/évaluation mais aussi d'analyse des effets produits (système de gestion et de traitement de l'information). Or, nous avons déjà souligné que tant au sein de la DUE que de l'ON, les équipes étaient restreintes. L'arrivée tardive des AT au sein de l'UGP a porté préjudice à l'UGP dans sa mission d'évaluation ayant dû prendre en charge le suivi technique et financier des projets. Il est à souligner également qu'un accompagnement des équipes projets à l'évaluation est nécessaire si l'on veut réellement leur permettre de mesurer l'impact de leur action sur la Bonne Gouvernance de même que les effets induits (perceptible le plus souvent post action). Notons également que le lien entre pré-capitalisation et capitalisation est à renforcer dans un souci de continuité entre ces deux phases.

Dans la phase d'évaluation, le défi majeur consiste à intégrer le plus grand nombre possible de perception pour l'évaluation du programme et d'en tirer les conséquences opérationnelles pour la réorientation du programme ou l'élaboration de programmes similaires.

Dans la phase d'évaluation, le besoin en outils pour l'amélioration de la GCP porte sur la méthodologie d'évaluation participative ainsi que sur les mécanismes de capitalisation aux différents niveaux.

■ Informations complémentaires

Documents sur la gestion du cycle de projet et sur les méthodologies d'évaluation de l'UE (ces documents sont nombreux et peuvent être obtenus sur le site EuropeAid de l'unité d'évaluation conjointe.

Aid Delivery Methods ; PCM, project approach guidelines ; DG EuropeAid 2005.

■ **Références**

Différents manuels d'évaluation de projets et programmes

■ **Liens avec d'autres fiches**

D0.01 ; D1.01 ; D2.01 ; D3.01 ; D4.01

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet D Intégration des ANE et de la Gouvernance dans la Gestion de Cycle de Projet (GCP)

Fiche n° D5.02

■ Titre : TDR type d'une mission d'évaluation avec notamment les éléments d'évaluation de l'intégration des ANE et de la Gouvernance dans le projet/programme évalué

■ Sous - titre : Une liste d'éléments à prendre en compte dans les TdR de l'évaluation ou l'appréciation du rapport d'évaluation

■ MOTS CLES : *Termes de référence, qualité des programmes.*

■ **Résumé** : Cette fiche peut être utilisée soit pour l'élaboration des termes de référence de la mission d'évaluation, soit pour l'élaboration de rapports d'évaluation, soit pour l'appréciation du rapport d'évaluation.

■ Problématique / Défis

Cette fiche présente les TDR standard pour une étude d'évaluation prenant en compte les critères de qualité des projets (pertinence, efficacité, impact).

■ Axes d'expérimentation / Différentes étapes de la démarche

Checklist pour l'évaluation des projets et programmes

■ A- Remarques importantes

1. Cadre logique et évaluation

Le consultant devra développer les analyses pertinentes pour l'évaluation en suivant le format de base ci-dessous ainsi que la méthode de Gestion du Cycle de Projet. Cependant, sur la base de son expérience et des conditions spécifiques de l'étude, il y a lieu pour le consultant d'élargir ou de mieux cibler l'objet de l'analyse.

Une importance particulière devra être accordée aux spécificités des actions et programmes de Bonne Gouvernance, notamment en ce qui concerne les pratiques, les processus de concertation et de gestion participative, les aspects qualitatifs du développement, ainsi que la viabilité des interventions.

Les liens entre les différents niveaux d'intervention seront schématisés par le consultant sous forme de «cadre logique» du programme, éventuellement articulés sous forme de plusieurs cadres logiques en «cascade». Toutefois ce cadre logique sera seulement annexé au rapport, dans le sens qu'il servira d'outil de travail, sans pour autant déterminer rigidement la structure du rapport.

2. *Thèmes transversaux*

L'analyse portera notamment sur les thèmes jugés comme étant les plus pertinents dans le cadre de cette évaluation. Ces thèmes transversaux seront analysés en s'appuyant sur les critères d'évaluation mentionnés ci-après dans la partie B.

Dans le cadre d'actions et programmes sur la gouvernance, ces thèmes transversaux peuvent porter sur :

- Intégration de la gouvernance dans les projets techniques ou sectoriels,
- Lien entre gouvernance et genre ou environnement,
- Gouvernance et démarche participative.

■ **B- Cadre d'analyse et Rapport d'Evaluation**

Préambule

Il devra décrire brièvement les objectifs et le plan de travail de l'étude d'évaluation elle-même (noms des évaluateurs, dates et principales méthodologies employées).

1. Résumé

Il doit se suffire à lui-même et couvrir le contenu des chapitres 2-10

2. Introduction

Ce chapitre portera sur les points suivants :

- Présentation des objectifs de l'évaluation
- Synthèse de la structure logique des 3 phases de l'évaluation avec une brève description des activités réalisées
- Présentation du processus d'évaluation participative (démarche de travail)
- Présentation de la structure du rapport

3. Présentation du bilan thématique ou sectoriel

Ce chapitre portera sur les points suivants :

- Présentation de la stratégie de la Commission Européenne
- Présentation d'une typologie d'intervention/des expériences de la Commission Européenne (typologie globale et par pays)

4. Présentation du pays visité

Ce chapitre portera sur les caractéristiques générales et spécifiques à l'évaluation pour le pays visité (contexte général, stratégie de bonne gouvernance, contexte sectoriel, processus de décentralisation, ancrage institutionnel des acteurs...).

Ce chapitre portera sur les points suivants :

- Caractéristiques géopolitiques, socioéconomiques et institutionnelles et notamment degré de structuration de la Société Civile
- Politique du gouvernement (cohérence des politiques macroéconomiques et sectorielles, politique de décentralisation, attitude de l'Etat envers les acteurs de la société civile, formes et mécanismes de concertation entre l'Etat et les autres acteurs) et engagement politique de l'Etat vis-à-vis du secteur (parts relatives dans les dépenses publiques)
- Stratégie nationale de bonne gouvernance
- Caractéristiques structurelles et dynamiques du secteur, lien avec les autres secteurs

- Programme Indicatif National (PIN) et objectifs globaux du projet
- Les politiques (explicites et implicites) des ANE

5. *Présentation du programme ou du projet évalué*

Ce chapitre portera sur les caractéristiques générales des projets visités (réalisation d'un tableau synoptique).

6. *Résultats majeurs de l'évaluation*

6.1 *Préparation et conception*

Ce chapitre évalue la phase de planification et de conception du projet, de l'idée initiale du projet jusqu'à la proposition de financement finale. Il décrit les activités préparatoires, les acteurs, la façon dont ces acteurs ont été intégrés ou associés à la formulation du projet et la manière dont les résultats de ces activités (étude de pré faisabilité, étude de faisabilité, etc...) ont été incorporés dans le document de projet final et porte une appréciation sur la **cohérence interne** du projet tel qu'il ressort de la phase de préparation et conception.

6.1.1 *Analyse du processus d'identification et d'instruction (origine de l'idée du projet, participation des différents acteurs et bénéficiaires, études réalisées)*

Le degré d'analyse variera selon la dimension du projet (en terme budgétaire ou de couverture géographique) ou du type de programme de bonne gouvernance (projet spécifique ou intégration de la bonne gouvernance dans les projets existants ou sectoriel). L'analyse ne se limitera pas à une simple description des activités mais accordera une importance particulière à l'appréciation qualitative du processus de préparation et aux études réalisées (mise en évidence des lacunes éventuelles).

Il s'agira par exemple :

- de savoir qui a pris l'initiative et dans quel contexte,
- d'apprécier le degré d'analyse du contexte local (présentation du contexte géopolitique et socioéconomique, notamment en ce qui concerne le degré de structuration de la société civile et la politique de décentralisation mise en place) avec un accent particulier sur les groupes les plus vulnérables,
- d'apprécier la qualité du diagnostic sur la gouvernance,
- de préciser l'analyse institutionnelle qui a été réalisée (quels acteurs ont été identifiés, pourquoi certains d'entre eux ont été sélectionnés, comment ces acteurs ont-ils été impliqués),
- d'identifier qui a été responsable de l'identification et de l'instruction, quels groupes d'acteurs ont été associés, sur quelle base ont-ils été sélectionnés et quelle a été la qualité de leur participation,
- d'étudier quels ont été les mécanismes de concertation aux différents niveaux (macro, méso, local), leur qualité ainsi que leur influence sur le contenu du projet/ programme, d'analyser dans quelle mesure le porteur de projet est « légitimé » par les autres acteurs.

Il faudra séparer le niveau national (programme) du niveau local (projet).

6.1.2 *Analyse de la cohérence et du réalisme du programme*

Cette section porte une appréciation sur la proposition de financement en fonction des rubriques applicables de la méthode du « cadre logique ». Quand le cadre logique n'a pas

été appliqué aux documents de préparation, le consultant procède à une construction ex-post de la logique d'intervention, en décrivant :

- l'objectif général
- l'objectif spécifique
- les résultats
- les activités
- les hypothèses/conditions préalables
- la matrice du cadre logique initial et la matrice éventuellement révisée devront être annexées au rapport.

Dans cette section il s'agira entre autre :

D'analyser si le projet a correctement analysé la capacité des acteurs à assumer les tâches/responsabilités qui leur ont été assignées et si des actions de renforcement de leurs capacités étaient prévues,

- de resituer la démarche participative préconisée par rapport au contexte institutionnel du pays (compatibilité avec des processus institutionnels en cours, avec les concepts en vigueur sur la répartition des tâches entre acteurs étatiques et non étatiques),
- d'analyser la cohérence verticale et horizontale du programme,
- d'analyser le réalisme des hypothèses et conditions préalables.

Il faudra séparer le niveau national (programme) du niveau local (projet).

6.2 *Pertinence*

Ce chapitre évalue l'adéquation entre les problèmes à résoudre et les objectifs du programme et de la stratégie d'intervention adoptée, en fonction du contexte et des problèmes identifiés. L'évolution du contexte dans le temps et ses conséquences pour le développement du programme devront également être passées en revue.

6.2.1 *Contexte spécifique*

Ce chapitre porte sur les points suivants : problèmes à résoudre, dynamiques existantes, bénéficiaires et acteurs du projet, participation des acteurs, paramètres de diagnostic sur la gouvernance économique et sociale... présentés si possible sous forme d'un arbre à problème (une attention particulière sera accordée aux groupes vulnérables, aux rôles des femmes, aux processus de concertation, aux aspects environnementaux...).

L'évaluation devra faire le bilan des problèmes pris en compte par le projet et indiquer ceux qui ne le sont pas, ou d'autres apparus au cours de la mise en œuvre du projet. Elle devra également apprécier comment les dynamiques existantes ont été prises en compte.

6.2.2. *Appréciation du programme/projet par rapport au contexte général du pays*

Ce chapitre portera sur les points suivants :

Cohérence par rapport aux dynamiques dans la société civile et aux besoins et intérêts majeurs des ANE/groupes cibles,

Cohérence avec la politique du gouvernement au niveau de la décentralisation,

Pertinence par rapport à la répartition des rôles entre acteurs étatiques et acteurs non étatiques (évolution du niveau de dialogue avec les instances publiques),

Démarche programmatique : degré d'intégration du programme dans un ensemble cohérent (la politique nationale du pays et son opérationnalisation sur le territoire : local).

6.2.3 *Appréciation du programme/projet au niveau local*

Mêmes questions mais analyse à partir des réalités locales

6.2.4 *Appréciation du programme/projet par rapport aux objectifs de type sectoriel et de bonne gouvernance dans le cadre global de la coopération Sénégal-UE : cohérence avec les objectifs globaux et les caractéristiques générales de la stratégie du PNBG*

Ce chapitre portera sur les points suivants :

- principes d'intervention de la stratégie nationale de bonne gouvernance, contribution à la stratégie par une mobilisation des ressources des acteurs pour satisfaire les enjeux d'une gouvernance économique et sociale au niveau local, principes sectoriels d'intervention,
- appui à un meilleur développement économique et social et capacités d'initiatives locales en établissant un nouveau partage des responsabilités entre l'Etat central et les acteurs décentralisés,
- contribution au renforcement de la démocratie et la diversification des acteurs de la société civile, la promotion d'une gestion plus autonome et décentralisée, l'ouverture d'espaces d'expression... en mettant l'accent sur les cibles les plus vulnérables.

Le consultant devra évaluer la pertinence de la stratégie et de l'approche globale ainsi que le degré d'attention accordée aux solutions alternatives.

6.3 *Efficiences et mise en œuvre*

Ce chapitre concerne la relation entre activités et résultats du programme. Il est consacré à l'appréciation de la mise en œuvre du programme, c'est-à-dire l'efficacité avec laquelle les activités ont été menées pour obtenir les résultats du projet. Les moyens mis à disposition et les activités mises en œuvre ont-ils permis d'obtenir des résultats de manière efficace ? Pourrait-on atteindre les mêmes résultats ou des résultats semblables à des coûts plus faibles ? Cela exige une évaluation des différents facteurs qui influent sur l'efficacité.

6.3.1 *Organisation et gestion du programme*

Cette section résume et analyse en premier lieu le cadre relatif à l'organisation générale du projet (structures, responsabilités, rôle de l'Ordonnateur National, de la Délégation de l'Union Européenne ainsi que des autres structures/acteurs), l'organisation spécifique du projet lui-même (l'Unité de Gestion du Projet, ministères concernés, cadre institutionnel national, mécanismes de concertation, structures bénéficiaires, rôle de l'assistance technique, etc...). Elle évalue ce cadre et les actions effectivement menées par les différents acteurs à chaque phase du cycle du projet par rapport aux activités et résultats prévus et réalisés, ainsi que la capacité des gestionnaires à s'adapter aux variations de l'environnement global.

L'analyse traitera (sans se limiter) les questions suivantes : programme des activités, calendrier, gestion financière/système budgétaire, phases, dispositions internes de contrôle, assistance technique ; coordination avec d'autres acteurs, risques, capacités institutionnelles, mesures d'accompagnement opérationnelles.

6.3.1.1 Analyse de la qualité du personnel

Appréciation de la qualité des ressources humaines disponibles

Activités de formation/renforcement des compétences

6.3.1.2 Analyse du dispositif opérationnel et de la structure décisionnelle au niveau du programme

- Analyse de la pertinence de ce dispositif : dispose-t-il des compétences adéquates dans le contexte donné ? Jouit-il de l'autonomie administrative et politique nécessaire ?
- Analyse du partage des rôles et responsabilités au sein du dispositif : est-ce pertinent par rapport au contexte ?
- Analyse de la capacité du dispositif pour bien mener ses tâches ?
- Appréciation de sa « productivité » (utilisation adéquate des moyens)
- Appréciation de la qualité d'exécution des tâches devant être réalisées
- Appréciation de la qualité de la relation de travail avec les acteurs étatiques et non étatiques
- Appréciation de la nature et de la qualité du travail de la structure décisionnelle : S'occupe-t-elle des tâches qui lui incombent, comment, sur la base de quels critères ? Ces critères sont-ils pertinents par rapport au programme de bonne gouvernance et au contexte du pays ? Quelle est la relation de cette structure avec notamment le dispositif ?
- L'organisation, la gestion et le suivi du programme se déroulent-ils de façon flexible, autonome et décentralisée (dans le respect du principe de subsidiarité). Y avait-il un transfert de responsabilités financières et autres aux organismes locaux ? Les ANE, bénéficiaires et cibles sont-ils pris en compte et intégrés dans le processus décisionnel ? Quel est le rôle des agences centrales ? Evolue-t-on d'un rôle de « maître » du processus vers un rôle de facilitateur des initiatives locales ?

6.3.2 Méthodes d'intervention

Ce chapitre portera sur le choix de la méthodologie et sur les procédures employées. Il s'agit d'apprécier la démarche et les méthodes utilisées pour la mise en œuvre : prendre en compte le degré d'implication (participation) des bénéficiaires dans la réalisation des activités du projet. Aurait-on pu envisager d'autres modes d'interventions pour un résultat équivalent ou meilleur ? Examiner par exemple dans ce cadre les méthodes de vulgarisation, l'importance donnée à la formation et les approches retenues, les formes et méthodes d'appui technique, la problématique des interventions de substitution...

- Analyse des acteurs impliqués dans le programme/projet : a-t-on impliqué une gamme plus large d'acteurs par rapport à une démarche classique ? Les cibles (acteurs) les plus vulnérables ont-elles été prises en compte ? Ces cibles ont-elles été bien choisies et bien accompagnées ? Quelle est leur capacité de contribution au programme/projet dans la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation ?
- Y a-t-il des démarches participatives impliquant tous les acteurs ainsi que des mécanismes et des espaces de concertation et de dialogue ? Quelle est la qualité de la participation des acteurs ? Valorise-t-on leurs expériences ? Quelle est la place des cibles les plus vulnérables dans ces mécanismes ?
- Le programme/projet assure-t-il le lien avec les processus de décentralisation et de démocratisation en cours ? Prévoit-il des actions d'appui aux pouvoirs locaux, de renforcement des capacités d'analyse, de négociation et de décision des Collectivités Locales ? A-t-il établi des mécanismes de concertation avec ces structures ?

- La démarche et les méthodes utilisées permettent-elles un renforcement des capacités des acteurs locaux ? De quelle façon et pour quels acteurs ?

6.3.3 Moyens et coûts

Cette section contient une analyse coûts-efficacité ou une analyse coût-utilité, prenant en compte également des éléments quantitatifs du projet. Elle peut également couvrir des analyses comparatives avec des indicateurs de coûts de projets visant les mêmes objectifs, tout en tenant compte des différences de contexte. L'adéquation du budget du projet aux moyens à mettre en œuvre devrait être évaluée. Une importance particulière sera accordée aux aspects qualitatifs des processus de dialogue et de gestion mis en place.

Il s'agira notamment d'analyser le coût relatif des frais d'accompagnement et de gestion du programme et d'apprécier la « plus-value » apportée par ces structures d'accompagnement et de gestion.

6.3.4 Suivi et évaluation (capitalisation des expériences et capacité d'adaptation du projet)

Il s'agit d'examiner les rôles des différents acteurs dans le système de suivi du programme ainsi que les capacités de capitalisation des acteurs. Le suivi de la Commission sera examiné sous l'angle plus ample du suivi des conditionnalités et du suivi d'impact. Des commentaires seront émis sur la préparation et la suite donnée aux rapports de suivi/évaluation.

6.4 Efficacité

Ce chapitre concerne la relation Résultats-Objectif spécifique du projet. Il doit déterminer dans quelle mesure les résultats du programme ont contribué à la réalisation de l'objectif spécifique et si on peut s'attendre, sur la base des résultats actuels, à ce qu'il y ait une telle contribution dans l'avenir. Les résultats non planifiés devront également être analysés. Une attention particulière devra être portée sur les bénéficiaires du programme.

Ce chapitre sera de préférence scindé en deux parties. Une partie contient un constat (descriptifs) des résultats atteints, tandis que l'autre partie évalue l'efficacité en tant que telle du programme/projet. Cette analyse de basera sur des Indicateurs Objectivement Vérifiables.

6.4.1 Constat des résultats atteints

Ce chapitre portera sur les points suivants :

- Aperçu des actions entreprises et de leurs caractéristiques (y compris, quel acteur a fait quoi suivant quel processus),
- Aperçu des résultats majeurs atteints par le biais de ces actions,
- Identification des bénéficiaires,
- Description (en fonction des différents résultats) de la population/groupes effectivement atteints (importance et caractéristiques sociales...),
- Dans le cas d'un programme, s'agit-il d'un ensemble cohérent d'actions complémentaires, bien articulées avec les autres niveaux ?
- Dans le cas d'un projet, s'agit-il d'un projet bien intégré dans un programme cohérent d'actions complémentaires ?
- Dans quelles mesures ces résultats ont-ils contribué à la réalisation de l'objectif spéci-

fique du projet ? Peut-on s'attendre à ce qu'ils y contribuent durablement ?

- Y-a-t-il des résultats imprévus ou des bénéficiaires imprévus ?

Les hypothèses nécessaires pour traduire les résultats en objectif spécifique ont-elles été réalisées ? Sinon, pourquoi et quelles répercussions cela a-t-il eu sur le projet ? Les hypothèses seront-elles réalisées à l'avenir ou devront-elles être révisées ?

6.4.2 *Appréciation de l'efficacité*

L'évaluation analysera dans quelle mesure les résultats suivants ont été atteints
Amélioration concrète des conditions de vie des cibles les plus vulnérables,
Amélioration, de façon cohérente et viable, de l'appropriation par les acteurs des processus de développement,
Renforcement effectif de la participation des populations et des acteurs locaux aux différentes phases de l'intervention et de leurs capacités de négociation et de maîtrise du processus de développement,
Etablissement d'un espace et de mécanismes de concertation et de dialogue entre les différents acteurs avec une place importante aux ANE et acteurs,
Mise en place des actions/politiques d'accompagnement par les gouvernements.

6.5 *Impact*

Ce chapitre, applicable dans le cas de programmes terminés ou en cours depuis plusieurs années, évalue l'impact du projet dans un contexte plus large ; relations Objectif spécifique-Objectif global, et ce auprès de différents groupes d'acteurs et de bénéficiaires. L'analyse doit être qualitative et, si possible, quantitative. Une comparaison « sans/avec » ou « avant/après » programme devrait être effectuée à ce stade.

6.5.1 *Contribution du programme/projet par rapport aux objectifs généraux sectoriels et de bonne gouvernance.*

A partir de l'objectif spécifique du projet et du degré d'efficacité réalisé, ce chapitre analyse les effets globaux aux différents niveaux d'intervention du programme, qu'ils soient positifs ou négatifs, prévus ou imprévus.

Dans un premier temps, le chapitre analysera les **contributions de l'objectif spécifique à l'objectif global.**

Dans un second temps, l'analyse ira au-delà de l'objectif global tel que défini dans la proposition de financement, et évaluera l'impact du programme sur les objectifs généraux prioritaires pour l'Union Européenne.

- Contribution de l'objectif spécifique effectivement atteint à l'objectif global de développement du programme/projet,
- Contribution du programme/projet aux objectifs généraux des politiques communautaires de développement (s'ils ne sont pas explicites dans l'objectif global).

Ce chapitre portera sur les points suivants :

- Impact sur la gouvernance par la consolidation de l'état de droit et la démocratie,
- Impact sur l'amélioration de la qualité des affaires publiques,
- Impact sur la création d'un environnement propice à la promotion du secteur privé et de l'investissement,

- Impact sur le renforcement de la participation des ANE à l'amélioration de la gouvernance politique, économique et sociale,

6.5.2 Analyse du degré d'appropriation du processus par les acteurs dont les ANE aux différents niveaux

6.5.2.1 Au niveau national

Participation des ANE dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de Coopération Internationale (avec l'UE mais également avec d'autres bailleurs),
 Implication des ANE dans la formulation des politiques macroéconomiques et sectorielles et dans l'évaluation de la performance et de la gestion des services étatiques,
 Changements d'attitude des services publics centraux vis-à-vis d'une démarche participative et renforcement de leurs capacités à participer à une telle démarche.

6.5.2.2 Au niveau méso

Emergence de nouveaux mécanismes et structures de concertation impliquant les acteurs décentralisés et notamment les structures représentatives des ANE et groupes cibles.

6.5.2.3 Au niveau local

Participation des acteurs décentralisés et spécialement des groupes vulnérables dans la formulation et la mise en œuvre du développement local,
 Augmentation du degré de contrôle par les acteurs du développement local,
 Renforcement des capacités des acteurs.

6.6 Viabilité

Ce chapitre évalue la viabilité des activités et, éventuellement des résultats du projet. L'évaluation devra tout d'abord donner une appréciation globale des perspectives de viabilité du processus de développement. Il sera par ailleurs utile d'examiner la manière dont la négligence ou une attention particulière donnée à l'un ou à l'autre des facteurs considérés affectent l'obtention des résultats durables. La « répliquabilité » des résultats positifs devra être analysée.

Une attention particulière sera accordée aux points suivants :

6.6.1 Cohérence des interventions et mesures d'accompagnement

Cohérence des interventions entre les différents acteurs,
 Cohérence entre les planifications des différents niveaux (macro, méso, local),
 Engagement du pays partenaire à l'égard du projet dans les stratégies nationales, renforcement d'un cadre d'expression de la société civile, politique de décentralisation, engagement financier et humain...,
 Evolutions des priorités et politiques globales. Comment ces évolutions affectent-elles le projet ?
 Degré de consensus sur les objectifs.

6.6.2 L'appropriation par les acteurs

Il s'agit de vérifier si les acteurs se sont appropriés la gestion du programme. Il est dans ce

cadre important d'analyser si les différents groupes d'acteurs ont été intégrés de manière équitable dans le processus de développement, ou si d'autres éléments ne risquent pas de mettre en danger la viabilité des interventions pendant la mise en œuvre du projet, plus particulièrement après le retrait de l'aide du bailleur de fonds.

Le renforcement de la participation des populations et des acteurs locaux aux différentes phases du programme/projet (et d'autres programmes similaires) et de leurs capacité de négociation et de maîtrise du processus de développement,

Niveau d'engagement et appui des organisations pertinentes (politiques, publiques, économiques, sociales) du pays pour supporter la démarche de bonne gouvernance et l'appliquer dans leurs initiatives,

La pérennité de l'adoption, notamment au niveau des acteurs clés, de la démarche participative comme la démarche à utiliser dans toutes les phases des actions de développement.

6.6.3 Viabilité du processus de gestion du développement

On devra apprécier l'engagement et le rôle de toutes les parties concernées, tel que le gouvernement (par exemple appui politique ou budgétaire), les institutions locales, les bénéficiaires.

6.6.3.1 Au niveau de la gestion

- Renforcement des capacités d'identification, de négociation et de gestion des différents groupes d'acteurs,
- L'établissement d'un espace et de mécanismes de concertation et de dialogue entre les différents acteurs,
- Fonctionnement des mécanismes de concertation, leur représentativité et légitimité vis-à-vis des acteurs à la base,
- Pérennité des structures de concertation,
- Démarche participative de gestion (intégration des acteurs dans la prise de décision, transparence de la gestion),
- Capacités des acteurs décentralisés à bien gérer le processus auquel plusieurs acteurs participent et à assurer leur implication.

6.6.3.2 Au niveau financier

- Evolution des flux financiers résultant des contributions des bénéficiaires ou du gouvernement et de la diminution de l'appui de la Commission Européenne, prise en compte des capacités de prise en charge des coûts de fonctionnement, d'entretien et de renouvellement des installations avec une attention particulière aux implications de ce système sur la participation des plus vulnérables.
- Nature, pertinence et équité des systèmes de recouvrement,
- Appréciation des effets durables sur les revenus et les dépenses des ménages/acteurs,
- Possibilités de financement, après projet/programme, des services rendus par le dispositif pour autant que ces services soient nécessaires pour assurer la qualité des projets/programmes et la pérennité de leurs bénéficiaires.

6.6.4 Viabilité institutionnelle

- Degré d'intégration des activités du projet dans les structures institutionnelles locales et dans les processus de décentralisation,
- Qualité de préparation/formation des homologues/acteurs locaux pour reprendre le projet ou assurer la continuation des activités du projet (du point de vue technique, financier et de la gestion),

- Evolution des opinions sur le rôle de l'Etat dans le processus de développement et de concrétisation de ce changement sur le terrain, évolution institutionnelle eu pays.

6.6.5 *Préservation des aspects environnementaux*

Il faut évaluer si les effets sur l'environnement des activités et des résultats du projet constituent des contraintes telles qu'elles peuvent remettre en cause la viabilité du projet lui-même et/ou atteindre des niveaux non acceptables pour la protection et la gestion de l'environnement à long terme.

7. *Conclusions et recommandations*

Sous cette rubrique l'évaluateur doit, en se basant sur les conclusions, résumer les résultats globaux et formuler des propositions pour les actions futures. Les conclusions devront couvrir tous les aspects importants qui requièrent une action future. A chaque conclusion devra correspondre une recommandation opérationnelle.

7.1 *Conclusions*

En fonction des différents critères d'appréciation (pertinence, efficience...), des différentes phases du projet et des différents instruments :

- Quels sont les principaux succès et échecs du projet ?
- La durabilité de l'accès aux services et l'appui aux structures institutionnelles pourront-ils être convenablement assurés après le projet ?
- L'environnement politique est-il susceptible d'assurer la durabilité des effets positifs du projet ?

7.2 *Alternatives*

- Pourrait-on atteindre les mêmes effets/impacts à des coûts plus faibles ?
- Existe-t-il d'autres moyens pour atteindre les mêmes résultats ?
- Le projet doit-il être réorienté ? Plus spécifiquement les activités doivent-elles toutes être poursuivies ? Sinon, décrire la manière dont le projet devra être réorienté et résumer les propositions sous forme de cadre logique.

7.3 *Recommandations*

Ces recommandations doivent être faites en fonction des différents critères d'appréciation (pertinence, efficience...), des différentes phases du projet et des différents instruments.

- Quelles leçons peut-on tirer du projet en matière politique, d'organisation et d'opérationnalité ?
- Quelles conditions préalables pourraient être recommandées avant de décider du financement d'autres projets semblables ?
- Quelles leçons générales pourraient de l'évaluation par rapport, par exemple, aux politiques de développement (DSRP), à la Gouvernance (PNBG), aux instruments et aux stratégies sectorielles, nationales et régionales ?

■ **Questionnement - Risques**

Dans la phase d'évaluation, le défi majeur consiste à intégrer le plus nombre possible de perception pour l'évaluation du programme et d'en tirer les conséquences opérationnelles pour la réorientation du programme ou l'élaboration de programmes similaires.

Dans la phase d'évaluation, le besoin en outil pour l'amélioration de la GCP porte sur la méthodologie d'évaluation participative ainsi que sur des mécanismes de capitalisation aux

différents niveaux. Cette check list est indicative, elle ne doit être utilisée que comme un outil d'aide à la réflexion. Il est important de la remplir en équipe et de l'adapter continuellement.

■ **Informations complémentaires**

Manuel de Gestion du Cycle de Projet, Commission Européenne

■ **Références**

Format standard d'évaluation, UE

■ **Liens avec d'autres fiches**

D3.03 ; D4.02

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet E

Capitalisation / information



Fiche n° E.01

■ Titre : **Comment renforcer les capacités des comités de concertation locaux pour développer le dialogue citoyens ?**

■ Sous - titre : **Le projet de renforcement des capacités des comités de gestion locaux dans les communautés rurales (PRECOGEL)**

■ MOTS CLES : *Dialogue citoyen, comités de concertation, rétablissement de la paix, renforcement des capacités des comités de concertation, micro-projets*

■ **Résumé** : Dans le contexte difficile du rétablissement de la paix en Casamance, afin d'établir les conditions d'un dialogue entre les citoyens, les élus et les autorités, Afrique Enjeux avait mis en place des comités de gestion locaux dont le renforcement des capacités a fait l'objet du projet.

Le projet s'est déroulé en trois phases : (i) la mise en place de l'équipe du projet, suivie du partage de la méthodologie et des stratégies de mise en œuvre, (ii) le partage et la communication sur le projet pour son appropriation par les bénéficiaires, (iii) la troisième phase a été exclusivement consacrée au renforcement de capacités par la formation théorique et pratique des bénéficiaires du projet. A cet effet une série de formations a été proposée afin de renforcer les capacités des comités locaux. Des renforcements de capacités ont été effectués tant du côté de l'équipe technique du projet que du côté des bénéficiaires directs.

■ Contexte

La région naturelle de Casamance est toujours confrontée à un conflit armé qui maintient pour les populations une situation de précarité et les rend vulnérables à tous les aléas, inhibant les multiples efforts qu'elles font pour améliorer les conditions de vie dans cette zone, avec l'appui du gouvernement et les partenaires au développement

Le Gouvernement du Sénégal et la société civile ont déployé des efforts considérables pour le retour d'une paix durable dans les régions de Ziguinchor et Kolda. De leur côté les populations ont aussi pris des initiatives allant dans le sens de promouvoir la paix (campagne de sensibilisation pour la réconciliation et le pardon, la renonciation à l'utilisation des armes, l'incitation au retour des populations réfugiées et des déplacées, les cérémonies traditionnelles pour lever les pactes mystiques, et les prières).

Durant les cinq (5) dernières années, AFRIQUE/ENJEUX et son partenaire KABONKE-TOOR ont créé les conditions de création d'une dynamique et une synergie mettant à contribution les élus locaux, les leaders communautaires (chef de village, marabouts, chefs religieux...) et les leaders associatifs soutenus en cela par les autorités administratives pour

mettre en place des comités locaux de concertation dans cinq (05) communautés rurales de Adeane, Boutoupa Camaracounda, Djibanar, Niaguis et Nyassia. dont la population totale est de soixante un mille trois cent quatre vingt dix (61390) habitants. Ces cinq (5) comités locaux ont pour mission de contribuer au développement local par des mécanismes citoyens permettant d'asseoir une paix durable propice à la réalisation d'investissements structurants.

■ **Problématique**

Cette situation de guerre avait conduit à un départ massif des populations vers l'intérieur du pays et dans les pays voisins la Gambie et la Guinée Bissau notamment. Aujourd'hui, avec le processus enclenché pour le retour d'une paix durable, les populations (déplacées et réfugiées) reviennent et cherchent des soutiens efficaces auprès des autorités locales pour leur réinsertion sociale et économique dans leur terroir durement affecté

Les contraintes sont le manque de préparation des populations en général à assumer de nouvelles missions, du fait d'un faible niveau d'organisation et du manque de qualification pour gérer cette situation nouvelle

■ **Défis**

Le besoin du pays et des régions cibles est le retour à une paix durable et l'amélioration des conditions de vie des populations par la relance des activités socio économique. Cette relance passe nécessairement par le renforcement organisationnel et le renforcement des capacités techniques des comités locaux afin de créer un cadre propice au développement des secteurs de production pour satisfaire les besoins des populations, notamment leur réinsertion dans la communauté

■ **Présentation du programme**

Le projet de renforcement des capacités des comités de gestion locaux (PRECOGEL) a été sélectionné dans le cadre du PA-PNBG pour un montant de 64 814 715 Fcfa et une durée de 12 mois

■ **Objectifs**

L'objectif du PRECOGEL est de contribuer au renforcement des capacités organisationnelles des Comités Locaux des communautés rurales des Régions de Ziguinchor et Kolda afin qu'elles œuvrent efficacement à l'approfondissement de la décentralisation pour la consolidation du processus de paix, la relance des activités socio économiques et la bonne gouvernance des affaires publiques dans cinq (5) Communautés rurales des arrondissements de Nyassia, Niaguis et de Diattacounda.

■ **Mise en oeuvre**

Les initiateurs du PRECOGEL ont porté leur choix méthodologique sur une stratégie basée sur le «*apprendre à faire*» qui commande une responsabilisation rapide mais progressive des Comités Locaux par un accompagnement méthodologique. L'équipe technique du PRECOGEL s'est chargée de la partie opérationnelle.

A la suite d'atelier de lancement et des journées de partage du projet dans les chefs-lieux de Communauté rurale, les activités de formation ont été exécutées avec l'appui de l'intervention de consultants/formateurs externes dans les domaines retenus. Un fonds a été mis en place pour la réalisation de micro-projets élaborés au cours des formations.

Phase 1 : Mise en place de l'équipe

Deux réunions d'une journée pour composer l'équipe technique de 8 personnes ;
La mise à niveau sur la stratégie à mettre en œuvre de l'équipe et des responsables des deux partenaires impliquant 12 personnes.

Phase 2 : Information et mobilisation des acteurs

L'organisation d'un Comité Régional de Développement réunissant 68 participants ;
L'organisation de 3 Comités Locaux de Développement dans chacun des arrondissements avec la participation totale de 108 personnes, chacun étant présidé par le sous-préfet ;
La tenue de 5 journées de partage dans les communautés rurales avec la participation de 503 personnes, chacune étant présidée par un PCR ;
La préparation et l'organisation d'une étude de référence sur les diverses instances de concertation et OCB dans les 5 CR qui ont permis à 5 membres de l'équipe technique d'être formés en étude diagnostic et de mener ces diagnostic afin de faire un état des lieux et une évaluation des organisations et d'identifier les compétences.

Phase 3 : Renforcement des capacités des comités de gestion locaux.

Une formation de formateurs d'une semaine, dont l'objectif est d'assurer des sessions de formation sur la mission, le rôle et les responsabilités des membres des comités locaux et la prise en compte de la dimension Genre et Développement dans les communautés rurales bénéficiaires du PRECOGEL. Elle a porté sur les thèmes suivants : vie des organisations, organisation du Comité Local (règles et procédures de fonctionnement), communication pour une dynamique organisationnelle, intégration de la dimension genre et développement, gestion de réunion et gestion des conflits. A l'issue de cette formation, deux équipes ont été composées pour démultiplier la formation au niveau des CR.

Cinq (5) sessions de formation des Comités Locaux (une par CR) sur leur mission, rôles et responsabilités des membres et sur la prise en compte de la dimension Genre et Développement. Des exercices sous forme de petites pièces de théâtre et l'emploi du Diagramme de Venn ont été utilisés afin que les participants fassent une carte sociale de leur CGP, tout en montrant les relations et le degré d'interrelations qui existent entre les différentes Organisations Communautaires de Base qui environnent leur CGP.

Une session de formation des Comités Locaux en communication (plaidoyer, négociation, communication participative au développement). Elle a duré 6 jours, avec 27 membres des comités locaux. Les thèmes portaient sur les concepts du plaidoyer, les types et les outils du plaidoyer et les techniques de communication et de négociation appliquées au plaidoyer.

Dans chaque communauté rurale, une émission a été préparée pour diffuser l'information sur les sessions effectuées. Les réunions ont rassemblé en moyenne 225 participants.

Une session de formation des Comités Locaux en technique d'élaboration de Projet qui a duré 5 jours pour permettre à 25 participants de se former sur l'élaboration de projet, son cycle de vie, l'étude de faisabilité, l'étude technique d'un projet, la planification opérationnelle, l'étude financière d'un projet, le budget d'un projet, et élaborer des outils pour une

gestion transparente efficace et efficiente d'un projet et le cadre logique pour sa mise en œuvre et son suivi.

L'élaboration et la mise en œuvre de 5 projets (aviculture, location de matériel pour cérémonie, apiculture production et vente de miel, pirogue motorisée pour transport.

Une session de formation des Comités Locaux en techniques de diagnostic et de planification, La session a enregistré 25 participants membres du Comité et 7 membres de l'équipe. Une session de formation des Comités Locaux sur la gestion administrative et financière et sur l'élaboration de budget participatif La formation s'est déroulée a regroupé 25 participants pendant 5 jours.

Une session de formation des Comités Locaux sur les techniques d'audit social. L'audit social est un outil pour évaluer la pertinence des politiques et leurs impacts en fournissant des constats, des analyses objectives, des recommandations et des commentaires utiles, en faisant apparaître des risques de différentes natures. L'activité a polarisé 44 personnes.

■ Résultats

Le renforcement des capacités d'organisation et d'intervention des Comités Locaux s'est effectué à travers 24 sessions organisées, 26 Codex et rapports de formation distribués aux bénéficiaires directs, leaders locaux dans les 5 communautés Rurales au nombre de 1097 participants. Il permet la maîtrise des rôles et responsabilités de ses membres et contribue à un meilleur fonctionnement des comités dans les différentes localités ciblées.

Les Comités Locaux constituent les structures de pérennisation du projet. Grâce aux formations reçues les membres pourront développer des projets générateurs de revenus au profit des populations locales.

Des groupes de travail ont été définis pour développer des plaidoyers, l'un sur *l'exploitation abusive des ressources naturelles et à la gestion concertée des ressources foncières* et l'autre concernant *le retour à la table de négociation et au dialogue entre l'Etat et le MFDC pour un retour définitif de la paix en Casamance*.

Le PRECOGEL est inscrit dans une perspective de généralisation de son approche sur l'ensemble des Communautés rurales du département de Sédhiou affecté par le conflit et dans toute la région de Ziguinchor. La dynamique d'implication des conseils ruraux dans la structuration des Comités Locaux assoit une légitimité porteuse d'une forte synergie des efforts déployés dans la gestion des affaires locales.

■ Leçons tirées / à tirer

Six leçons principales ont été tirées de cette expérience :

Leçon n° 1

Le rétablissement de la paix suppose que le dialogue soit rétabli entre les autorités administratives et les populations par un cadre de concertation où elles se reconnaissent.

Le PRECOGEL a développé un processus d'information et d'implication des autorités administratives par l'organisation d'un CRD et de CLD et des élus par l'organisation de journées de partage au niveau des CR, puis leur association à l'évaluation finale.

Leçon n° 2

La capacité d'intermédiation des comités locaux de concertation suppose un renforcement de leurs capacités de communication, de négociation et de plaidoyer.

Pour cela il est nécessaire de prévoir une formation en communication, techniques de négociation, plaidoyer et organisation de campagnes de plaidoyer

Leçon n° 3

La participation des comités locaux de concertation à la gestion du développement local dans les conseils ruraux suppose que leurs capacités soient renforcées et leur compétence reconnue par les élus des conseils ruraux.

Les capacités principales concernent la connaissance du Code des collectivités locales, les techniques de gestion administrative et financière, l'élaboration de projets, les méthodes de planification participative et d'élaboration des budgets participatifs.

Leçon n° 4

L'importance de la démultiplication des sessions de formation sur la décentralisation, le diagnostic participatif, le rôle des organisations dans le développement local et l'intégration du genre.

La première activité de formation de formateurs a permis à l'équipe technique du PRECOGEL de s'outiller pour être en mesure de démultiplier des sessions de formations sur la mission, le rôle et les responsabilités des membres des comités locaux et la prise en compte de la dimension Genre et Développement. Cela a permis de former 163 personnes, dont 42 % de femmes, en 5 sessions de formation de 5 jours en un mois à partir d'une formation de formateurs de 9 personnes en 5 jours.

Leçon n° 5

L'importance de la mise en place d'un fonds local pour financer des micro-projets.

De manière générale, les OCB et les comités de concertation ont peu de ressources financières et elles doivent faire face aux besoins des populations ; pour les satisfaire il faut prévoir une ligne de financement ou un mécanisme de financement via des institutions de crédit. La mise en place de ce fonds donne à la formation à l'élaboration de projets plus de consistance comme apprentissage à la gestion, à la négociation et à la mise en œuvre de micro-projets.

Leçon n° 6

Le renforcement de capacités pour favoriser le développement local participatif implique une démarche participative de formation.

La démarche participative, qui est un des principes de l'andragogie a été utilisée par les formateurs qui sont intervenus dans les formations et c'est celle-ci que les animateurs de l'équipe ont utilisée dans la démultiplication. Elle facilite la connaissance mutuelle entre des participants mais surtout, elle les pousse à prendre l'habitude de travailler ensemble et donc de développer des auto-apprentissages collectifs.

■ Défis / Risques

La durabilité des effets du projet dépend du règlement général des conflits en Casamance, mais en diffusant cette démarche dans les CR voisines, Afrique Enjeux en s'associant aux autorités et aux CR peut favoriser la paix, cela suppose un minimum de moyens et l'emploi d'une démarche de démultiplication de l'ensemble des formations en valorisant les compétences développées par les premières formations.

La démarche développée par Afrique Enjeux n'est qu'une composante de la décentralisation et de la lutte contre la réduction de la pauvreté. Le risque est qu'elle ne soit qu'un exercice pédagogique, alors qu'elle doit s'intégrer dans un programme de financement associé au transfert des compétences aux CR.

■ Informations complémentaires

La Casamance - essai sur le destin tumultueux d'une région. Oumar Diatta, ed. L'Harmattan, Paris 2008.

Organisations paysannes et développement d'une agriculture durable en Casamance. Hassane Drame, ONG Plein Sud, France.

Casamance . Bernard Desjeux, Catherine Desjeux, Christian Saglio. Ed Grandvaux, Brinon sur Sauldre, France, 2007.

Dans le rapport final du Projet de Renforcement de Capacités des Comités de Gestion Locaux (PRECOGEL), voir aussi : *Session de formation des Comités Locaux sur les techniques d'audit social et Session de formation des Comités Locaux sur la gestion administrative et financière et sur l'élaboration de budget participatif.*

■ Références

Note succincte de renforcement des comités de gestion. Afrique enjeux.

Rapport intermédiaire et rapport final du Projet de Renforcement de Capacités des Comités de Gestion Locaux (PRECOGEL). Afrique enjeux juin 2009.

Rapports de formation.

■ Liens avec d'autres fiches

C.01 ; C.04

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Volet E Capitalisation/information

Fiche n° E.02

■ Titre : **Comment les ANE contribuent ils au développement de la médecine traditionnelle?**

■ Sous - titre : **Implication des Tradi-praticiens de Santé dans la Prise en Charge des Problèmes de Santé Liés à la Survie de la Mère et de l'Enfant.**

■ MOTS CLES : *médecine traditionnelle, santé, formation.*

■ **Résumé** : Selon l'OMS, un enfant meurt toutes les 5 secondes en Afrique sub-saharienne. La prise en charge médicale de la mère et de l'enfant a toujours été le parent pauvre des programmes de santé dans le continent. La grande majorité de la population n'a ainsi d'autre recours que de s'adresser à la médecine traditionnelle qui se caractérise surtout par la faiblesse de la prise en charge financière. Cependant c'est un secteur où sévissent maints charlatans et autres faux guérisseurs qui ternissent l'image d'une profession que l'ONG Promotion de la Médecine Traditionnelle en Afrique (PROMETRA Internationale) s'évertue depuis plus de trois décennies à crédibiliser au niveau de 17 pays africains en liant les connaissances traditionnelles à la systématique de la médecine moderne. C'est dans ce sens que PROMETRA a mis en oeuvre ce programme de renforcement des capacités de 500 guérisseurs de la région de Fatick afin de leur permettre de prendre une part plus active dans les politiques de santé communautaire et plus particulièrement celles se rapportant à la santé de la mère et de l'enfant.

■ Présentation du programme

Contexte et Problématique

Selon l'OMS, 85% de la population subsaharienne s'adresse aux tradipraticiens de santé pour leurs soins. Ces tradipraticiens jouissent d'une notoriété sans partage auprès de leur communauté de base et sont fortement sollicités en matière de santé maternelle et infantile. Or, ces derniers ne sont pas impliqués dans la mise en oeuvre des politiques sanitaires des gouvernements auprès des communautés de base.

La surveillance épidémiologique appliquée au Sénégal révèle que de nombreux cas de décès affectant prioritairement la mère et l'enfant, sont dus à l'absence de consultations pré et post natales, doublés des problèmes de malnutrition.

La sensibilisation des populations cibles en santé maternelle et infantile n'atteint pas de manière efficiente la famille et le domicile du thérapeute traditionnel, deux espaces de prise de décision en matière de recours sanitaire.

La forte prégnance de la culture populaire aidant, les tradipraticiens de santé formés comme agents IEC aideraient à surmonter les obstacles liés à la non observation par les populations des soins liés à la santé maternelle et infantile. Tout cela explique la pertinence de l'implication des tradipraticiens dans les politiques de santé.

Objectifs du projet

Le projet vise à mobiliser 500 tradipraticiens de santé autour des sessions de formation IEC en matière de santé maternelle et infantile. Ainsi ce sont au total 50 guérisseurs (à raison de 3 par communauté rurale) qui seront formés pour servir de relais, chacun, auprès d'une dizaine de leurs autres collègues de leur localité.

Un Comité de Pilotage dont le Médecin Chef de Région est membre aura pour tâches de superviser tout le processus depuis les campagnes d'information et de sélection des guérisseurs formateurs jusqu'aux sessions de formation de formateurs et du suivi des démultiplifications. Les sessions de formation des formateurs tradipraticiens de santé se déroulent selon l'approche FAPEG (Formation d'Auto Perfectionnement des Guérisseurs), développée par PROMETRA depuis des années.

Le Médecin Chef de la région mettra à contribution ses structures compétentes pour fournir les informations en matière de surveillance épidémiologique dans le domaine de la santé maternelle et infantile et apportera son expertise dans les procédures d'évaluation.

■ Activités réalisées et résultats

Durant l'année de mise en oeuvre du projet, les activités principales menées ont tourné autour des campagnes d'information et des ateliers de formation des tradi praticiens.

Campagnes d'information et de sensibilisation

Plusieurs séances d'information ont été organisées pour impliquer au maximum les guérisseurs, bénéficiaires directs du projet. Ces sessions étaient organisées au Centre de Fatick et à travers des tournées de sensibilisation au niveau des différentes communautés rurales.

Les autorités locales, à tous les niveaux de l'administration et notamment les agents de santé ont été associés à ces campagnes qui ont été largement couvertes par les média locaux et nationaux.

Ateliers de formation

Les ateliers de formation des 50 formateurs (guérisseurs-multiplicateurs) ont été précédés par des enquêtes approfondies au niveau des méthodes utilisées par les guérisseurs dans les domaines suivants : a) la planification familiale naturelle, b) les traitements des maladies diarrhéiques de l'enfant, d) les méthodes de traitement des IST et VIH sida, d) les méthodes de lutte contre la malnutrition infantile et maternelle.

Ces enquêtes ont permis de constituer le syllabus de la formation qui a été menée suivant l'approche FAPEG, utilisant les méthodologies de l'apprentissage des adultes développée par PROMETRA.

Les relais ainsi formés ont démultiplié les contenus auprès de leurs collègues locaux à travers des sessions publiques qui ont constitué autant de séances de sensibilisation des populations sur ces questions.

■ Résultats atteints

- 500 tradipraticiens de santé de la région de Fatick sont formés comme agents d'Information, d'Education et de Communication dans l'application des politiques de santé élaborés au bénéfice des populations, notamment celles vulnérables et singulièrement la mère et l'enfant ;
- les tradipraticiens de santé ont vu leur crédibilité renforcée auprès des autorités publiques à travers leur implication formelle dans l'effort commun de recherche de solutions à la mortalité et à la morbidité maternelles et infantiles ;
- l'intervention des tradipraticiens de santé de la région de Fatick est mieux coordonnée autour des programmes extensifs et intensifs de sensibilisation des populations en matière de santé ;
- l'expérience est susceptible d'être démultipliée et élargie au niveau des 17 représentations nationales de PROMETRA en Afrique ;
- un grand nombre de personnes ont pu être traités par ces pratiques ;
- la connaissance des tradi-praticiens a pu être sauvegardée (capitalisation au niveau des pratiques traditionnelles et lutte contre les «bibliothèques qui disparaissent»)

■ Leçons tirées

Leçon n° 1 : Un processus ancré dans le local mais à portée internationale

Depuis 1971, PROMETRA travaille sur le terrain avec les tradipraticiens et au Sénégal, l'ONG a su tisser des liens de confiance avec les guérisseurs, notamment dans la région de Fatick, située à 150 Km de dakar. En effet, depuis 2 décennies, PROMETRA a construit le CEMETRA (Centre Expérimental des Médecines Traditionnelles), ouvert à l'association des tradipraticiens de santé dénommée MALANGO, forte de 550 membres. Au niveau de ce centre de référence unique en Afrique, des études multiples et multiformes ont été réalisées dans des domaines de santé variés. Aussi, cette expérience va faire tâche d'huile d'autant plus que les guérisseurs les plus réputés des 11 régions du Sénégal y organisent des rencontres au moins une fois par an.

Ces rencontres d'échange périodique entre PROMETRA et les tradipraticiens des différentes régions d'une part et entre les associations de tradipraticiens entre-elles d'autre part, permettront de démultiplier l'expérience dans les autres zones.

Elle a d'autant plus de chances être pérenne qu'elle deviendra un acquis des guérisseurs qui se transmet de génération en génération.

Par ailleurs, PROMETRA International a 17 représentations en Afrique et lors des rencontres annuelles du Comité Directeur des présidents de ses antennes, l'information d'un tel projet va susciter sans aucun doute un intérêt et une recherche de duplication dans leurs pays respectifs.

Leçon n° 2 : L'articulation entre les médecines traditionnelle et moderne ouvre d'immenses perspectives pour la santé des populations démunies

L'approche mise en oeuvre dans le projet a permis à PROMETRA de recueillir auprès des guérisseurs traditionnels une masse de connaissances qui étaient assez ésotériques et de les codifier afin de les rendre accessibles au corps médical moderne et au large public. En effet, la pédagogie de la méthode FAPEG de PROMETRA a facilité la restitution aux tradipraticiens de santé des connaissances qui ont été réparties en trois catégories :

- les connaissances « positives » qui seront promues et vont inculquer des savoirs et messages positifs ;
- des connaissances « négatives » qui devront être combattues certes avec souplesse en vue de les extirper du bagage thérapeutique des guérisseurs ;
- des connaissances qui devront faire l'objet d'études plus poussées pour être validées ou rejetées.

Leçon n° 3 : La reconnaissance institutionnelle du savoir endogène est un facteur de développement

Les guérisseurs ont vu leur savoir ancestral valorisé au niveau des autorités sanitaires qui les considéraient avec beaucoup de suspicion et se méfiant de leur forte emprise sur les populations.

La formation, évaluée et sanctionnée par une attestation en bonne et due forme lors d'une cérémonie très médiatisée avec la participation des plus hautes autorités administratives de la région et même des invités de la sous région, a été une réelle reconnaissance de leur travail et constitue une motivation supplémentaire pour eux de même qu'ils mesurent davantage leurs responsabilités sociales.

Leçon n° 4 : Fort impact sur la population à travers la mise en place d'un conseil médical de proximité, de qualité et accessible financièrement

Le tradipraticien formé en relais IEC a établi des relations de confiance avec les structures formelle de santé et mène sous la supervision de ces dernières, qui bénéficient de son aura locale, des causeries publiques sur les thèmes sanitaires aigus tels que la planification familiale, les maladies diarrhéiques de l'enfant, la malnutrition et les IST-VIH Sida. Finalement, on a une situation où tout le monde sort gagnant au plus grand profit des populations, notamment des couches les plus vulnérables qui auront la bonne information sur leurs problèmes de santé les plus pressants.

■ Défis / risques

Le défi permanent que des véritables guérisseurs traditionnels est la gestion des relations compliquées, tant en leur sein (compétition) qu'avec les acteurs de la médecine moderne qui, du haut de leur savoir « scientifique » sont au fond jaloux de l'emprise qu'ont leurs concurrents sur la population.

L'opacité est même une des caractéristiques essentielles de la médecine traditionnelle, cette part de mystère (de mystique?) étant une sorte de pré condition de la réussite de son activité thérapeutique sur des patients vivant dans un même moule culturel. Aussi, il sera extrêmement difficile de bâtir une collaboration durable supposant une certaine ouverture et transparence dans les échanges réciproquement bénéfiques entre des univers aux approches et dynamiques si différentes.

■ Informations complémentaires

Site PROMETRA
www.prometra.org

Divers articles de presse :

Soleil : 22 et 25 novembre 07 et 28 et 29 janvier 08

Sud : 28 janvier 08

Quotidien : 29 janvier 08

Le Matin : 28 janvier 08

They : 28 janvier 08

Le Courrier : 28 janvier 08

■ Références

Rapports de mission de suivi UGP Rapports de projet PROMETRA

■ Liens avec d'autres fiches

A4.10 ; C.02

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Fiche n° E.03

■ Titre : **Le renforcement des capacités des acteurs locaux dans les communes d'arrondissement ?**

■ Sous - titre : **Les cas de Pikine et Guinaw Rail.**

■ MOTS CLES : *dialogue citoyen, cartographie institutionnelle, foras, renforcement des capacités des OCB, formation des élus, cadres locaux de concertation.*

■ **Résumé** : L'action consiste à renforcer la dynamique de participation des organisations communautaires de base dans la gestion des collectivités locales en s'appuyant sur des Comités Locaux de Concertation (CLC), pour impulser une large et permanente concertation avec les acteurs des collectivités locales. Dans sa mise en œuvre, le programme associe la cartographie institutionnelle, le renforcement des capacités et l'organisation de foras afin de créer les conditions de mise en place d'espaces d'échanges et de participation, pouvant impulser les initiatives de gestion participative des communes d'arrondissement.

■ Contexte

Les communes d'arrondissement qui ont été créées par la loi sur la décentralisation sont des innovations institutionnelles de démembrement communal qui répondent aux principes de la décentralisation en rapprochant les institutions communales des populations. Mais la plupart des communes n'ont pas réussi à mettre en place des mécanismes inclusifs de décision et de gestion qui permettent aux organisations locales créées par les citoyens de participer.

Les communes de Pikine - Est, Guinaw Rails Nord et Sud sont situées en périphérie de Dakar et ont été l'objet d'une augmentation importante et récente de leur population sans que les services de base soient assurés, bien que les collectivités locales se retrouvent délégataires de responsabilités (élaboration de politique, gestion de budget et de ressources humaines, etc.) au niveau de la santé, de l'éducation, de l'urbanisme, etc. Afin de compenser ce déficit de l'Etat, les populations se sont organisées en multiples OCB (groupements, GIE, associations, etc.) et ont mis en place dès la fin des années 90 des cadres locaux de concertation. Elles ont été appuyées pour cela par le Cadre local de concertation pour le développement de Pikine - Est (CLC/DPE) dans le cadre d'une action de coopération décentralisée avec la Province d'Anvers.

■ Problématique

Ces cadres locaux de concertations se sont constitués en un réseau pour se renforcer sur le plan organisationnel et pour avoir une assise au plan institutionnel. Malgré le fait que ces structures fédératives soient l'émanation des organisations communautaires de base, leur rôle est encore mal compris des collectivités locales (mairies) qui ne voient pas l'intérêt de s'appuyer sur de telles structures pour impulser une dynamique de développement au niveau local.

■ Défis

Avec la communalisation intégrale, qui est prévue par la Loi sur la décentralisation, le défi réside dans l'élargissement de la base de participation citoyenne à la gestion des communes dans la mesure où seuls les partis politiques ont pour l'instant, le monopole de la candidature aux élections locales, et qu'il n'est pas prévu institutionnellement l'existence de cadre de concertation regroupant l'ensemble des acteurs locaux. Il s'agit dans le cadre de ce programme, de créer des espaces d'expression et de concertation qui permettent de prendre en compte les besoins de la société civile et éviter les malentendus entre collectivités locales et citoyens. Les défis de la décentralisation et de la bonne gouvernance sont intimement liés et peuvent aussi se traduire par des démarches de démocratie à la base et de développement participatif.

■ Présentation du programme

Le programme de «*Renforcement des organisations communautaires de base dans le cadre d'une participation plus active au processus de développement endogène des communes d'arrondissement de Pikine-Est, Guinaw Rails Nord et Sud*» a été sélectionné dans le cadre du PA-PNGB pour une durée de 24 mois.

■ Objectifs

L'objectif général est de contribuer à la création des espaces d'expression et de concertation qui permettront de prendre en compte les besoins de la société civile au niveau des politiques communales et de valoriser les ressources locales. Pour cela le programme veut :

- renforcer les capacités techniques et organisationnelles des différents acteurs au niveau des communes d'arrondissement de Pikine-Est et Guinaw Rails en vue d'une implication plus accrue au processus de prise de décisions au niveau des collectivités locales ;
- mettre en synergie et faciliter le dialogue entre acteurs de divers niveaux (politique et communautaire) sur les enjeux de la décentralisation et la participation citoyenne aux mécanismes de mise en œuvre des politiques à l'échelle des communes ;
- appuyer la réflexion, l'élaboration et la mise en œuvre participative de politiques et programmes au niveau des espaces communaux pour assurer une plus grande visibilité dans la gestion municipale.

■ Bénéficiaires directs

Les groupes concernés sont les organisations communautaires de base des trois communes et les équipes municipales des dites communes ainsi composées, soit pour Pikine une centaine d'organisations et 40 conseillers municipaux et pour les 2 communes de Guinaw Rail 80 organisations et 80 conseillers municipaux.

■ Mise en œuvre du programme

La mise en œuvre du programme a requis la mise en place d'un dispositif institutionnel impliquant les présidents, les responsables et les animateurs des 2 CLC et, au niveau des municipalités, les maires. A côté des réunions de coordination se tiennent des réunions des groupes de travail organisés autour des principales sphères d'activité (RODI, dialogue citoyen) qui se réunissent suivant la planification des activités.

La communication du programme a été définie par rapport à trois axes :

- un plan média avec l'organisation d'émissions radio et télé ;
un plan communication visuelle avec l'élaboration et la diffusion de supports de communication visuels ;
- l'utilisation des technologies de l'information et de la communication (TIC) et l'Internet.

■ Première phase : Le renforcement des capacités des organisations et des acteurs (associatifs et politiques)

Etape 1 : Etudes et diagnostics

Au préalable une cartographie institutionnelle des trois communes a été faite afin d'identifier les organisations de base, les données sur les services de l'Etat et les CL, les programmes en cours et les organismes qui interviennent, ainsi que des informations sur les services de base.

A la suite de cette cartographie une quarantaine d'OCB, le CLC DPE et le CCDGR ont fait l'objet d'un diagnostic institutionnel avec la méthode ERO et l'outil SWOT qui a permis d'établir un plan de renforcement de capacités.

Etape 2 : Mise en œuvre du plan de renforcement de capacités des OCB, des CLC et des acteurs

Pour les OCB et les CLC, le programme a porté sur le renforcement de capacités managériales des dirigeants par des sessions de formation portant sur les textes de base, la gestion, le management et la planification, l'acquisition d'outils de gestion administrative et financière, la formalisation des OCB pour faciliter la reconnaissance au niveau administratif et l'appui à l'élaboration de documents de présentation des OCB pour favoriser l'ouverture au partenariat.

Pour les acteurs, quatre formations ont été organisées sur les thèmes suivants : (i) le management des organisations, (ii) le plaidoyer, (iii) les textes de la décentralisation, (iv) le code de l'environnement.

■ Phase 2 : Actions de synergie et de mobilisation

Etape 1 Animation et sensibilisation pour une implication des organisations de base dans la gestion des communes.

Une soixantaine de représentants d'OCB ont participé à deux sessions de sensibilisation sur l'organisation des fora de Pikine-Est et Guinaw rails. L'objectif était de permettre aux acteurs des OCB de s'approprier la démarche d'organisation des fora au niveau de communes d'arrondissement en faisant comprendre aux acteurs leur place et leur rôle dans le processus de dialogue citoyen au niveau des communes afin d'avoir une compréhension harmonisée des enjeux du dialogue avec les élus locaux.

Etape 2 : Appui à l'organisation de conseils consultatifs élargis (fora) au niveau de chaque commune entre les acteurs communautaires et les équipes municipales sur les orientations des politiques communales.

Durant deux jours, les participants ont d'abord entendu un rapport faisant l'état des lieux sur la situation communale dans les 5 domaines de compétences transférées, puis cinq groupes de travail ont été constitués afin d'amender le rapport et de proposer des solutions aux problèmes. A l'issue de chaque forum, la municipalité disposait d'un état des besoins exprimés par les populations et les solutions proposées

■ Résultats

- Une prise de conscience sur une meilleure imprégnation de la gestion des collectivités locales et des règles de bonne gouvernance à instaurer dans la gestion des OCB et la prise de conscience de leur rôle face aux enjeux de la décentralisation ;
- une appropriation des concepts de participation citoyenne par les populations et un dialogue direct sans intermédiaire avec les élus locaux ;
- l'émergence d'une société civile locale plus engagée et mieux outillée par rapport à la décentralisation et la bonne gouvernance, notamment au niveau de l'ancrage institutionnel des CLC et du renforcement des capacités des OCB ;
- la reconnaissance mutuelle des acteurs du développement en présence dans les trois communes qui permet un rapprochement entre autorités, services déconcentrés de l'Administration et élus locaux, des populations ;
- le renforcement des capacités en management et plaidoyer, et l'appropriation des textes de la décentralisation par les élus locaux et les acteurs au niveau des trois communes ;
- l'ouverture des élus locaux à une gestion concertée des collectivités locales par la prise en compte des besoins et la valorisation des initiatives locales au niveau des trois communes par un dialogue direct sans intermédiaire organisé dans les foras.

■ Leçons tirées

Bien que l'expérience du programme n'ait pu aller jusqu'à l'élaboration participative de plans de développement et de budgets participatifs, il est possible de tirer quatre leçons importantes :

Leçon n° 1 : Le dialogue entre les citoyens suppose la réalisation préalable d'une cartographie institutionnelle et sociale avec un diagnostic participatif des acteurs.

La réalisation de cette cartographie au niveau des communes permet de disposer des informations de base sur les organisations et d'établir une base de données qui peut être utilisée pour l'information et le réseautage. De son côté, le diagnostic participatif permet à chaque organisation de faire le point et d'établir un plan de renforcement organisationnel.

Leçon n° 2 : La mise en œuvre de la décentralisation suppose le renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs et des élus.

De manière générale, même en milieu urbain les compétences en management organisationnel, plaidoyer, gestion administrative et financière sont rares et s'acquièrent plus ou moins sur le terrain. Par ailleurs la loi sur la décentralisation, et généralement les lois, à commencer par la Constitution sont peu connues, même par les élus. C'est à partir d'une

étude des besoins et d'une identification des compétences locales, qu'il est possible de préparer un programme de renforcement des capacités et de diffusion de l'information sur les droits et les devoirs du citoyen. Ce programme peut être réalisé de différentes manières et utiliser divers moyens.

Leçon n° 3 : La mise en place de cadres de concertation instaurant un dialogue citoyen suppose l'organisation préalable de fora.

Pour une gestion participative du développement communal, un cadre de concertation suppose d'associer l'ensemble des acteurs locaux. La cartographie est une étape, une méthode de diagnostic participatif associant les acteurs en est une autre, elle leur permet de se reconnaître entre elles. Une autre méthode est de mener un diagnostic participatif du quartier ou de la commune sur les besoins et les potentialités. Le fora prend plus d'importance s'il est mis dans un processus de construction du dialogue entre les citoyens pour le développement participatif de la commune.

Leçon n° 4 : Il ne peut y avoir de participation effective des populations et des OCB sans une organisation participative de l'information.

Le préalable est d'identifier l'information nécessaire aux divers niveaux d'organisation. Ainsi au niveau d'une OCB, le diagnostic organisationnel va permettre d'identifier l'information nécessaire et organiser le renforcement de cette information et de sa communication. Il en est de même au niveau communal. Mais c'est le niveau des relations entre les acteurs qui est important et qui suppose un plan de communication entre les acteurs. Les émissions de radio, les bulletins et les TIC ne sont que des moyens possibles dans ce plan de communication.

■ Défis / Risques

Dans la mise en œuvre d'un programme, dont l'ambition est la gestion participative du développement local qui suppose un renforcement important des capacités et du dialogue citoyen, les risques sont d'utiliser des moyens de formation et d'information qui limitent le nombre de participants et de ne pas arriver à mettre en place des outils institutionnels pour garantir cette gestion concertée. Pour pallier à ces risques les conditions suivantes sont à prévoir : (i) la prévision, dans le cadre des formations, de processus de restitutions faites par les participants pour élargir le nombre de bénéficiaires, (ii) la négociation d'un protocole avec les municipalités pour prévoir la mise en place des outils institutionnels (comités élargis de concertation mis en place après les foras, plan communal de développement, etc.)

■ Informations complémentaires

«La santé dans la ville, géographie d'un petit espace dense : Pikine» Gérard Salem, www.senegalaisement.com

■ Références

Rapport final de l'action : Renforcement des organisations communautaires de base dans le cadre d'une participation plus active au processus de développement endogène des communes d'arrondissement de Pikine-Est, Guinaw Rails Nord et Sud. Consortium CLC/DPE-CCDGR Contrat de subvention :

EuropeAID FED /125-862/M/ACT/SN/AP2/PAPNBG/SE-005-04. Septembre 2009

■ **Liens avec d'autres fiches**

A4.05 ; A4.07 ; A4.08

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Fiche n° E.04

■ Titre : **Comment faire participer les organisations communautaires de base dans la lutte contre l'insalubrité urbaine ?**

■ Sous - titre : **Le projet d'amélioration de la participation des populations à la lutte contre l'insalubrité dans la commune de Kaolack.**

■ MOTS CLES : *Assainissement, collecte des ordures, Collectivité locale, dialogue social, renforcement de capacité, organisations de quartiers, animation, participation citoyenne.*

■ **Résumé** : Kaolack détient le douteux (privilège) préjugé d'être la «ville la plus sale» du Sénégal.

Face à cette situation, où les populations et la municipalité se renvoyaient toujours la balle, l'ONG Caritas a élaboré et mis en œuvre ce projet visant à créer des espaces et des outils de réflexion, de concertation et de participation pour une cogestion responsable, efficace et durable de cette question d'intérêt communal.

A travers le Comité de Développement de Kaolack - CODEKA -, cadre de représentation, de concertation et de participation, il s'agit d'arriver à ce que les populations jouent pleinement leur rôle d'acteurs principaux dans la gestion de l'environnement urbain.

■ Contexte

La problématique de l'assainissement dans la ville de Kaolack a longtemps été considérée par les populations, comme l'affaire de la collectivité locale. Il s'y ajoute qu'elles ne sont pas suffisamment associées dans la recherche et la mise en œuvre des solutions pour lutter contre l'insalubrité. Ainsi, « les affaires publiques » sont-elles, souvent, liées aux services publics ou étatiques. Aussi, dans son approche, le projet se propose-t-il de lever cette équivoque et d'amener à faire comprendre à la population que l'affaire publique est moins du ressort des services publics qu'un « intérêt du public ». C'est à ce titre que la gestion de l'environnement urbain ne peut être du ressort exclusif de la Municipalité.

« Une affaire publique » dont la gestion appelle nécessairement la participation des acteurs non étatiques concernés : cette participation doit se traduire, pour les populations, par un rôle à jouer et une place à occuper dans la gestion de l'assainissement qui est d'intérêt public. C'est pourquoi, il paraît indispensable que les acteurs non étatiques disposent d'un droit de regard, de parole et d'un pouvoir de décision et de capacités d'action. Ainsi, le projet voudrait-il promouvoir une démarche de rupture par rapport aux méthodes centralistes considérant les populations comme des « administrées », concept à connotation passive où ceux-ci devraient subir les soubresauts des politiques et des décisions descendantes.

■ Problématique

Il découle du développement précédent que le principal problème de développement à résoudre est l'insalubrité de la ville de Kaolack et que le problème structurel est celui de la participation significative des populations.

Pour ce faire, les besoins à satisfaire sont de plusieurs ordres :

- une **culture citoyenne** pour les populations afin de mieux éveiller en elles le sens du droit et du devoir dans la problématique de la gestion de l'environnement urbain de Kaolack ;
- l'**instauration d'un dialogue social** entre les populations, la collectivité locale et les services déconcentrés compétents pour une gestion concertée de l'insalubrité ;
- l'**appui technique et matériel des acteurs** travaillant dans la pré collecte des ordures ménagères à l'échelle du quartier en vue de les rendre plus efficaces.

■ Défi

L'action ambitionne de satisfaire les besoins ci-dessus. Toutefois, la principale contrainte perçue demeure les lenteurs administratives ou la « réactivité timide » de la collectivité locale ainsi qu'un passé de malentendus et de méfiance tenace entre les différents acteurs, notamment entre les ANE et les élus municipaux. (Ce développement constitue plus une contrainte ou condition critique)

Les défis du projet se résument, à notre sens, à la **mobilisation** et à la **participation citoyenne**.

■ Présentation du programme

L'**objectif global** est de contribuer à l'amélioration de la gestion de l'environnement urbain de la Commune de Kaolack. Autrement dit, l'action a pour finalité la mise en œuvre d'une approche globale de cogestion d'une problématique de développement local entre les élus locaux et des acteurs non étatiques.

L'analyse de la dynamique organisationnelle dans cette commune montre qu'il y existe un tissu associatif très dense. Toutefois, les différentes familles d'acteurs, représentatives de la population, restent encore très cloisonnées. Celles-ci constituent un potentiel énorme de participation qui peine à se traduire en actes concrets à cause d'un manque d'information, de dialogue avec les autorités municipales et d'organisation.

L'**objectif spécifique** consiste à faire participer les populations de façon crédible et efficace dans la gestion des ordures ménagères

A travers cet objectif, l'action vise une participation responsable des populations, par le biais des comités de quartier. Ceux-ci devront, aux côtés de la collectivité locale, apporter leur contribution à la résolution des problèmes d'assainissement de la ville.

■ Bénéficiaires

Les groupes cibles sont les 25 comités de développement de quartier sis dans les quartiers officiels de la ville. Ils sont composés des différentes franges de la population (jeunes, adultes, femmes) et des associations locales. Une attention particulière sera portée sur la parti-

cipation des femmes. Leur choix est le fruit d'une longue expérience de partenariat avec Caritas Kaolack qui a accompagné le processus de leur création. Depuis cette période et ce jusqu'en 2007, l'ONG a appuyé 19 de ces structures de quartier dans la mise en œuvre de projets à caractère socio-sanitaire et/ou économique. Cette expérience de partenariat a été rythmée de rencontres d'échange, de bilan et de capitalisation. Une réunion de travail avec ces acteurs locaux, élargie aux services techniques, tenue au cours du mois d'août 2007, leur a permis de repasser en revue et d'analyser tous leurs problèmes liés à leur participation à la gestion de l'environnement de la ville de Kaolack. Ceux-ci ont été reformulés en besoins et ont été à la base de l'élaboration du présent projet.

Quant aux bénéficiaires finaux, ils représentent la population vivant dans les quartiers. Ils sont de l'ordre de 250.000 habitants à bénéficier des retombées du projet.

■ **Mise en œuvre du projet**

Le caractère participatif et populaire du projet entraîne que son exécution ait été rythmée par différentes étapes marquées par des mobilisations, des rencontres de dialogues et de réflexion, de bilan, de planification, d'actions de terrain. Le processus de mise en œuvre a suivi les étapes suivantes :

Etape 1 : Conception participative du projet

Les trois axes du projet sont issus d'une réunion de concertation avec les acteurs des comités de développement de quartier. Les conclusions de ces échanges, croisées à l'expérience de Caritas en matière d'appui à la gestion de l'environnement urbain, a conduit à la proposition, par l'ONG, d'une première note d'orientation qui a été soumise aux associés, et à la Municipalité, pour avis et validation. C'est après cette étape, que Caritas a procédé à la rédaction du projet, avec des contacts permanents avec les acteurs pour des recueils d'avis et de demande de renseignements complémentaires. En somme, le processus d'élaboration du projet a été interactif.

Etape 2 : Information et implication des autorités locales

Une fois le projet accepté, l'information a été étendue aux autorités locales. C'est ainsi qu'une synthèse a été remise aux conseillers municipaux et le document intégral du projet et le budget transmis à l'administration municipale. Une séance de partage a été organisée avec le conseil municipal pour mieux imprégner les élus des enjeux du projet.

Etape 3 : Mise en place du comité de pilotage

Le Comité de pilotage est composé des services associés, de la municipalité qui en était son président, du Comité de Développement de Kaolack et de représentants des groupes cibles. Cet organe se réunissait, au moins une fois par trimestre, pour faire le bilan d'avancement du projet, partager les difficultés rencontrées, rechercher des solutions et définir les perspectives et les nouvelles orientations. Les rencontres du comité ont été, très souvent, élargies à d'autres partenaires locaux (ONGs, et Services étatiques).

Etape 4 : Lancement officiel du projet

Il a eu lieu à l'hôtel de ville, sous la présidence du Maire de Kaolack. Le choix du lieu pour abriter cette manifestation traduit le rôle et la place de l'institution dans le projet. Il a été l'occasion de présenter le projet et son budget au public. Environ, 300 personnes venues des quartiers, des écoles et des services de la place y ont pris part.

Etape 5 : Elaboration, validation et execution du plan d'action

Une fois le travail préliminaire de cadrage fait par Caritas, un comité de pilotage élargi aux représentants des différentes catégories d'acteurs a validé la proposition de planning des activités de la première phase d'exécution. A cette occasion, les moyens à mettre disposition ont été définis et partagés.

Le début d'exécution du projet a été, principalement, marqué par les formations des animateurs, la première campagne de sensibilisation et d'appel à la participation citoyenne et l'appui à la mise en œuvre d'initiatives communautaires d'assainissement.

Un bilan d'étape a été organisé avec la participation de soixante deux (62) acteurs ayant pris part à la mise en œuvre.

Les conclusions ont permis de définir les orientations de la seconde phase d'exécution du projet et d'approfondir la réflexion sur les stratégies de pérennisation de l'action.

Aussi, le lancement officiel de la seconde phase a été un temps fort dans la mise en œuvre du projet. Les acteurs avaient souhaité ce rendez-vous qui marquait leur contact populaire et officiel avec les nouvelles autorités municipales. Près de trois cent personnes venant des quartiers et des écoles y ont pris part, en présence des associés, d'un représentant de la DCE/DDI/UGP et des autorités politiques et religieuses, notamment le Président du Conseil Régional, le Maire et l'Evêque de Kaolack.

Cette rencontre a été l'occasion de rappeler les enjeux du projet, d'en sensibiliser les autorités présentes et de remettre aux écoles ayant droit les cahiers conçus par le projet, supports de visibilité et de sensibilisation. C'est dans cet élan qu'a été, officiellement, lancé le processus de redynamisation des instances du CODEKA (Comité de Développement de Kaolack) ainsi que l'ouverture officiel de son Point Focal sis dans l'enceinte de l'hôtel et équipé par le concours du projet. A cette occasion, Caritas Kaolack, en partenariat avec l'APROSEN (Agence pour la Propreté du Sénégal), a remis mille (1000) poubelles à des quartiers qui se sont distingués dans la lutte contre l'insalubrité.

Etape 6 : Exécution de la 2^{ème} phase

L'exécution de la seconde phase a démarré par des séances de mise à niveau des éducateurs et des animateurs. Les différentes séances organisées avaient pour finalité de capitaliser avec eux l'expérience de la première phase, de corriger les manquements et de renforcer leurs acquis. Cette étape a été suivie par les activités de sensibilisation, le lancement du processus de restructuration du CODEKA, la poursuite des initiatives d'assainissement, l'appui à l'organisation des opérateurs de pré collecte d'ordures, la mise en place d'un cadre de dialogue sur l'assainissement et l'organisation d'une Journée Portes Ouvertes sur l'assainissement, marquant la fin du projet.

Etape 7 : Processus de clôture du projet

Cet événement a été organisé à l'hôtel ville, sous la présidence de la Municipalité, à l'instar du lancement. Il s'est articulé autour de deux temps forts suivants :

- un panel sur la gestion partagée des ordures : mécanismes d'information et de communication pour une participation efficace des acteurs. Plus de cinquante (50) participants y ont pris part ;
- et une exposition de onze (11) partenaires et acteurs (Municipalité, ONGs, Associations, Services déconcentrés) ayant pris part à la mise en œuvre du projet. Ceux-ci ont présenté aux visiteurs (environ 200) leurs expériences en matière de lutte contre l'insalubrité.

■ Résultats principaux

Les acquis suivants sont à mettre à l'actif du projet :

Un vivier important d'éducateurs et d'animateurs (382) résolument engagés dans la lutte contre l'insalubrité a été mis en place : la stratégie de formation développée au cours du projet a permis un maillage de tout le territoire communal. Dans chaque quartier de la ville se trouve un noyau dur stimulateur des bonnes pratiques et des initiatives de salubrité. Ces acteurs ont été les principaux vecteurs du changement progressivement noté dans la gestion de la salubrité. C'est grâce à eux que plus du tiers de la population de la Commune a été touché dans la vulgarisation des messages d'appel à la participation citoyenne.

Une nouvelle vision des responsabilités dans la gestion des ordures : la notion de «mbeed u buur» - la rue, espace de l'Etat - traduit la vision que les populations avaient de la responsabilité de la collectivité locale sur cette question. Les nouveaux réflexes développés et les nombreuses initiatives de nettoyage des rues laissent espérer que les kaolackois sont en bonne voie de divorcer d'avec cette vision erronée car les interpellations interpersonnelles sur des actes malveillants sont plus fréquentes, en lieu et place de l'indifférence notoire il y a à peine une année.

Un déclic d'une nouvelle gouvernance de l'environnement urbain : l'unité des acteurs (élus, services déconcentrés, organisations d'appui, associations) autour des objectifs du projet a été un facteur déterminant dans leur mobilisation. C'est ainsi que les nombreuses rencontres organisées et ayant permis de passer en revue les difficultés de gestion de l'environnement urbain les ont persuadés de la nécessité de se mettre ensemble au sein de cadres formels organisés, en vue d'agir de façon plus cohérente, efficace et efficiente. Ceci explique la représentativité dans le cadre fédérateur des opérateurs de pré collecte d'ordures et la cadre de dialogue social sur l'assainissement mis en place dans le cadre du projet. Ces deux organes constituent une réponse à l'ambition de la nouvelle équipe municipale de fédérer les forces vives et celle de la population d'agir ensemble pour rendre Kaolack propre.

Une mobilisation et une participation soutenues des populations : il a été annoncé que 81 initiatives de salubrité ont été enregistrées, sans compter les actions isolées non répertoriées par l'équipe du projet. Il serait aisé de penser que ces opérations communautaires sont le fruit de la stimulation du projet. Certes, les activités de sensibilisation y ont été des facteurs déterminants. Cependant, ce qui est plus impressionnant, c'est cette promptitude continue des populations à rendre propre leur environnement. Comme en témoignait un président d'un Comité de Développement de Quartier, on ne peut pas circuler actuellement à travers le territoire communal durant le week end sans croiser des acteurs en train de faire des opérations de nettoyage.

■ Leçons tirées

Les principales leçons tirées du projet sont :

Leçon n° 1 : Vivre dans un environnement sain est un droit du citoyen

Le Droit à un environnement sain comme droit fondamental a été le soubassement du plaidoyer porté par le projet pour plus d'implication des autorités locales et étatiques à la lutte contre l'insalubrité à Kaolack. Autant les populations ont été invitées à assumer leur droit pour améliorer l'environnement urbain, autant elles ont exprimé leur droit de vivre dans

un environnement sain. Ces messages ont été portés par la diffusion des spots radiophoniques, télévisés et lors des émissions.

Leçon n° 2 : Importance de la parité dans l'animation (approche genre)

La Parité : lors du choix des animateurs citoyens fait par les quartiers dont ils sont issus, une recommandation portant sur la parité entre homme et femme a été donnée aux responsables. Il importe de noter, aussi, qu'en raison de la thématique du projet qui met au premier plan la frange féminine, il y a eu plus de femmes que d'hommes touchés par les activités de sensibilisation (exemple des causeries) - (voir fiche annexe A 2).

Leçon n° 3 : La participation principe directeur du processus

La Démocratie et la Bonne Gouvernance ont connu leur opérationnalisation à travers la concertation permanente dans les prises de décision et les orientations. Outre le comité de pilotage du projet qui se réunissait au moins une fois tous les trois mois, de nombreuses rencontres élargies aux responsables des groupes cibles et aux partenaires ont été tenues pour échanger sur le déroulement du projet. Par ailleurs, tous les programmes sectoriels (sensibilisations, sessions, initiatives d'assainissement et autres ateliers) ont, toujours, fait l'objet de discussion portant sur les objectifs, la démarche, la planification et les moyens de mise en œuvre (ressources humaines, matérielles et financières).

Leçon n° 4 : la salubrité publique est l'affaire de chacun(e) !

Pour les bénéficiaires finaux : le projet a été un stimulant à la participation et un élément déclencheur d'initiatives de salubrité. Depuis l'avènement des set-setal au Sénégal, jamais Kaolack n'a enregistré autant d'opération de nettoyage initiées par les populations dans leurs quartiers, dans ce délai. En outre, même si le changement de comportement relève d'un processus s'inscrivant dans le moyen ou long terme, force est de noter qu'au niveau de Kaolack, une frange de la population développe de plus en plus des réflexes d'hygiène se traduisant par un meilleur conditionnement des ordures, l'intégration des systèmes des pré collecte par charrette, l'autocontrôle.

Leçon n° 5 : Jouer au gagnant gagnant avec les élus locaux

« Nous avons la chance de trouver des jeunes, des femmes, des hommes engagés dans ce projet de lutte contre l'insalubrité de Kaolack... Il ya beaucoup d'initiatives qui vont nous pousser à proposer un cadre de concertation et de coordination pour les fédérer et rendre la synergie beaucoup plus efficace sur le terrain... Il faudra qu'on trouve de nouvelles ressources pour pérenniser cet excellent programme pour lequel je félicite tous les acteurs qui l'ont conçu». Cette déclaration du nouveau Maire de Kaolack lors du lancement de la seconde phase du projet témoigne du niveau de conscience des autorités de la nécessité de travailler ensemble avec les acteurs non étatiques et les populations dans la résolution du problème d'insalubrité. Pa ailleurs, au regard de la mobilisation sur le terrain qui atteste de la participation communautaire, les autorités locales sont plus que jamais conscientes du rôle qu'elles devraient jouer pour accompagner les initiatives et acquérir des équipements pour la gestion des ordures. C'est ce à quoi elles s'attellent, avec beaucoup d'énergie à travers de nombreuses démarches entreprises au niveau local, national et international, depuis leur installation. En outre, le projet a suscité des rapports de collaboration plus rapprochés

entre la Municipalité (commissions Assainissements et Environnement) et les acteurs. C'est dans cet élan que les deux parties (Municipalité et projet) ont co-organisé un atelier diagnostique de l'assainissement et la journée porte ouverte sur l'assainissement de la Commune, ce qui n'a jamais été fait antérieurement.

Leçon 6 : La crédibilité, fruit du travail antérieur entraine la synergie des acteurs

Dans son expérience d'appui aux acteurs locaux dans la mise de projets, Caritas a su tisser un large réseau de partenariat avec les services déconcentrés.

Grace à une équipe de projet soudée, motivée et compétente, Caritas a su mettre à profit sa riche expérience dans l'exécution de ce projet en étant un facteur de cohésion et de mise en synergie de divers acteurs qui ont pu réaliser ensemble ce qu'ils n'auraient pas pu faire sans cette initiative (émissions radiophoniques, rencontres de réflexion, comités de pilotage, ateliers, cadre de dialogue, etc.)

■ Défis / Risques

Le projet a su déclencher un déclic populaire qui a dépassé les capacités matérielles actuelles de la municipalité à l'accompagner. La logique de l'intervention appelle le prolongement de la chaîne par une prise en charge, par l'institution municipale, des ordures qui seraient issues des initiatives de salubrité. Toutefois, il a été constaté que les organisations de base qui s'attelaient à ces tâches procédaient au brûlis ou au déplacement des ordures hors des espaces d'habitation. Par conséquent, l'intérieur des quartiers est devenu, visiblement, plus salubre, ce qui contraste d'avec les constats aux entrées principales et à la périphérie de la ville transformées en décharges.

Le projet a permis de relancer les activités du CODEKA dont le Conseil d'Administration ne s'est pas réuni il y avait dix huit (18) mois avant son démarrage. Cette structure qui a connu une longue période de léthargie est dans un processus de restructuration stimulé et accompagné par le projet. La visibilité du CODEKA et des CDQ s'est améliorée avec l'acquisition d'un Point Focal.

Cependant, il est crucial que les causes profondes qui ont été à la base de la léthargie de cette structure, celles habituelles de querelles de leadership ou de positionnement politique, soient clairement établies afin d'assurer la pérennité de cet outil fondamental de participatif populaire.

■ Informations complémentaires

ONU - Habitat, Profil urbain de Kaolack ; 2009

■ Références

Rapport narratif final caritas ; Rapports de suivi UGP-ANE

■ Liens avec d'autres fiches

C.02 ; C.08

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Fiche n° E.05

■ Titre : **Comment faire bénéficier les populations locales des retombées de l'extraction des ressources minières ?**

■ Sous - titre : **Le projet «Initiative de Plaidoyer pour une réforme de la législation minière favorisant le respect des droits humains des Communautés Minières et l'accès des Collectivités Locales à des retombées justes et équitables de l'exploitation de l'or au Sénégal».**

■ MOTS CLES : *Plaidoyer, mobilisation sociale, collectivités locales, législation minière social, renforcement de capacité, organisations de quartiers, animation, participation citoyenne.*

■ **Résumé** : La redynamisation du secteur minier au niveau international a largement influencé la politique minière des pays pauvres. Animés par le souci de se positionner parmi les nouveaux pays miniers émergents, la plupart des pays africains a notablement assoupli leurs législations minières pour les rendre plus attractifs pour les sociétés minières. Ce qui entraîne souvent des conséquences désastreuses pour les populations locales.

■ Contexte

Les populations des zones aurifères dans la nouvelle région de Kédougou représentent de petites communautés d'environ 70 000 habitants enclavées, recroquevillées dans les recoins de la brousse et vivant dans des conditions d'extrême pauvreté. Bien que nourrissant de gros espoirs sur les richesses minières de la région, elles sont complètement mises à l'écart dans la gestion des gisements miniers bien que subissant directement les impacts négatifs de l'exploitation de l'or :

- marginalisation par les Multinationales et Sous information ;
- conflits entre compagnies minières et orpailleurs (autochtones et étrangers)
Pollution des eaux de surface et de la nappe, notamment au cyanure et diminution des ressources en eau potable ;
- enclavement du à l'interdiction de passage au niveau de certaines zones ;
- Inexistence ou faible équipement en infrastructures (santé, éducation,...) particulièrement aigus depuis l'afflux de populations attirées par l'or ;
- pauvreté et vulnérabilité au VIH/SIDA (6,25% dans la zone en 2005, contre environ 3,5% à Kédougou et 0,7% dans l'ensemble du Sénégal) ;
- analphabétisme généralisé et faible niveau d'information des Elus Locaux et des Collectivités locales sur les dispositions légales régissant l'exploitation minière.

■ Problématique

Le 17 février 2005 le Gouvernement du Sénégal signe une convention d'exploration concernant une superficie de 230 Km² avec OROMIN pour une durée de 22 mois. Dans la foulée, par décret n° 2005-520 du 09 Juin 2005, l'Etat du Sénégal accorde un permis d'exploitation à la société MDL (Minéral Déposits Limited) pour une durée de 5 ans. Une convention minière signée entre l'Etat et la société de droit sénégalais SMC (Sabodala Mining Company), créée pour matérialiser le projet, précise les conditions d'exploitation. Ainsi, par cette convention, SMC dispose d'un espace de 20 km² sur le site de Sabodala dans lequel il n'a aucune restriction des droits d'exploitation sur l'ensemble des ressources en or, argent et substances connexes. Ce décret fût signé en violation des Codes minier (article 83) et de l'Environnement (article 48 et 49) qui exigent une étude d'impact environnemental préalable.

D'autre part, SMC n'est pas encore en règle par rapport aux dispositions règlementaires :

- la préservation de l'Environnement (article 82 et 84 du code minier) ;
- la mise place du Fonds de péréquation destinée aux Collectivités Locales (article 55 du code minier) ;
- la mise en oeuvre du Plan de Gestion environnementale et Sociale ;
- le détournement d'objectifs sur la gestion du Fonds Social Minier.

■ Défi

Le projet s'inscrit effectivement dans le cadre d'un programme global de Plaidoyer sur l'Industrie extractive en Afrique de l'Ouest appuyé techniquement et financièrement par Oxfam America au Sénégal, au Mali, au Burkina Faso et au Ghana. Mais également au niveau mondial dans le cadre de la Campagne «Pas d'or sale», «Publish what you pay» et «Initiative pour la Transparence des Industries Extractives» où des ONG européennes sont très actives.

Les ressources minières sont par excellence des ressources non renouvelables et l'exploitation de l'or génère beaucoup d'impacts négatifs sur l'environnement notamment par les produits chimiques qu'elle utilise comme le cyanure. Il est absolument impératif que les Communautés minières (population locale) directement affectés par l'exploitation minière participent aux prises de décision et bénéficient directement des retombées de l'exploitation de l'or.

Cependant, la faiblesse de la législation minière face aux intérêts des Communautés pauvres et le manque de transparence dans la gestion des projets miniers de la région entraine des conflits fréquents entre Populations et Compagnies minières.

■ Présentation du programme

Il s'agit d'un projet de plaidoyer de 12 mois qui a reçu un financement du PAPNBG de 56 762 927 francs CFA. Il vise les objectifs suivants :

Objectif Global : Les communautés minières et les collectivités locales qui abritent les industries minières, particulièrement dans la région de Tambacounda, tirent profits des exploitations minières et participent effectivement au processus de reformes de la politique sectorielle des mines.

Objectifs spécifiques :

1. Les élus locaux, les OCB et les services techniques déconcentrés comprennent les instruments juridiques qui réglementent le domaine de l'exploitation minière et sont capables de suivre leur mise en oeuvre
2. Le gouvernement procède à une révision des textes de lois et favorise une plus grande participation des collectivités locales dans le processus de réforme du secteur minier en vue de prendre en compte les intérêts des communautés minières.
3. Le gouvernement harmonise les différents codes (Environnement, Minier et Collectivités Locales) en vigueur et les met effectivement en application.
4. Les communautés minières ont accès aux ressources naturelles de leurs localités et tirent effectivement profit de l'exploitation aurifère.
5. Le gouvernement et les compagnies minières diffusent les informations de façon transparente et compréhensible sur les revenus de l'or, les contrats et les impacts des opérations minières.

■ Mise en oeuvre

La mise en oeuvre a connu les grandes étapes suivantes :

Etape 1 : Information des parties prenantes

L'atelier de lancement du projet, présidé par le Gouverneur et les autorités politiques locales, a été l'occasion d'élargir l'information sur le projet, ses enjeux pour la région et la plateforme idéale de lancement du plaidoyer.

Etape 2 : Ateliers de formation en plaidoyer

Juste après le lancement, deux séries d'ateliers de formation en plaidoyer ont été menées en direction respectivement des élus locaux et des responsables ANE et ont permis de valider les stratégies et outils du plaidoyer.

Etape 3 : Etude de base

Une étude sur les aspects juridiques, environnementaux et économiques a été commanditée et a fourni l'argumentaire pour le plaidoyer.

Etape 4 : Organisation des communautés locales

Dans le processus de mise en place d'une vaste coalition, 8 Comités Villageois de Surveillance (CVS) ont été installés dans la zone aurifère. Un travail d'animation intense a été effectué auprès de ces CVS, notamment pour clarifier leurs rôles et responsabilités. Une seconde phase de ce travail d'animation a consisté à faire la connexion entre ces CVS pour créer un comité Inter villageois de surveillance.

■ Résultats

Les résultats ont dépassé rapidement les prévisions les plus optimistes des promoteurs du projet.

- dès l'atelier de lancement, ils ont reçu un soutien ferme de toutes les autorités administratives et politiques ;
- tous les élus de la région ont été mobilisés et ont signé une Déclaration pour qu'une législation soit passée instituant un «fonds social minier aux collectivités locales» des

zones d'exploitation ;

- la Plate forme ANE de la région a été impliquée et a porté le plaidoyer à tous les niveaux ;
- les média locaux et nationaux ont été impliqués et ont joué activement leur partition en fournissant des informations sur les conditions de vie des populations et la démarche du projet ;
- les Comités de Surveillance Villageois ont joué un rôle de catalyseurs de la mobilisation sociale ;
- enfin, le résultat le plus probant a été la mise en place par l'Etat d'un «fonds social minier».

■ Leçons tirées / à tirer

Leçon n° 1 : Les bonnes pratiques font tâche d'huile si elles sont soutenu par un plaidoyer fort

Le résultat principal de ce projet a été de servir de catalyseur à la mise en place par l'Etat du «fonds social minier» . C'est une expérience qui fait déjà tâche d'huile au niveau des autres régions, comme Matam qui a démarré l'exploitation de ses phosphates et dont les ANE se sont inspirés pour mener un plaidoyer et des autres pays de la sous région confrontés aux mêmes problèmes.

Leçon n° 2 : Saisir le bon moment et les bonnes alliances pour mener le plaidoyer ancré dans le local

L'ONG la Lumière a pu mettre en oeuvre son réseau d'alliances au niveau international sur un thème brûlant pour l'adapter aux conditions locales. L'ancrage de ces questions globales à travers les CVS a été un élément déterminant du succès de cette campagne menée depuis des années par les grosses cylindrées européennes comme Oxfam.

Egalement, l'occasion de la visite du Ministre des Mines dans la région a été saisie au bond pour lui remettre la Déclaration des Elus sur le fonds minier et entretenir des relations suivies avec le Département.

Leçon n° 3 : Inciter les décideurs nationaux à ...décider !

Les autorités administratives et politiques ont saisi l'opportunité offerte par le projet pour renforcer leurs capacités de négociation vis-à-vis des sociétés minières, qui le plus souvent, les tiennent à travers des contrats léonins. Le suivi des contacts avec les services techniques du Département des mines a pu donner des résultats probants.

Leçon n° 4 : Gérer les conflits entre parties prenantes

Le caractère sensible de la question du fait de ses implications tant socio économiques que politiques, la diversité des acteurs impliqués aux intérêts quelquefois opposés (populations, sociétés minières notamment) en rend la gestion assez compliquée. Il est crucial que la coalition maintienne le cap de l'objectif commun à travers des contacts entre les parties prenantes tant aux différents niveaux (local à international) et campagnes d'information bien menées.

Leçon n°5 : Gérer l'information au niveau local et international

La campagne d'information a été décisive tant au niveau local que national et sous régional. Les media ont été associés et le réseau international a joué son rôle de veille et d'alerte en sensibilisant les opinions publiques sur les enjeux en cours et en permettant aux autorités d'inverser le rapport de forces vis-à-vis des sociétés minières.

■ Défis / Risques

Le contexte du plaidoyer a été marqué par des tensions socio politiques assez graves justement sur les problèmes de la localité, avec des manifestations dures ayant entraîné des blessés, des dégâts matériels importants (beaucoup de bâtiments administratifs - dont la gouvernance - mis à sac et des arrestations massives.

Il est évident que les énormes enjeux liés à la répartition du fonds minier vont créer des tensions au niveau local entre les différents acteurs ayant pris part à la lutte, à moins que des mécanismes de gestion efficace et transparente des ressources ne soient mis en place.

Enfin, le risque est réel d'une récupération politique de l'initiative avec la cooptation des leaders dans les appareils locaux.

■ Informations complémentaires

Loi n°2003-36 du 24 novembre 2006 portant Code minier

■ Références

Rapport technique la lumière Documents de suivi du projet

■ Liens avec d'autres fiches

A4.05 ; A6.02

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Fiche n° E.06

■ Titre : **Comment impliquer le secteur informel dans les programmes de développement ?**

■ Sous - titre : **Le Projet de Promotion de Services pour la Formation et le Perfectionnement des Artisans - PAFS.**

■ **MOTS CLES** : **Renforcement de capacités, apprentissage formation professionnelle, insertion sociale des jeunes apprentis, accès au crédit.**

■ **Résumé** : La formation dans le secteur de l'artisanat est le parent pauvre du système éducatif et est perçu comme le dernier recours des parents dont les enfants ont échoué dans le système formel. Ces enfants sont alors lâchés dans des ateliers d'artisans, souvent dans des conditions d'une extrême précarité, sous la coupe de maîtres, très souvent auto-didactes eux-mêmes.

La Coopérative des Ouvriers du Bâtiment - COB et ses partenaires, s'appuyant sur un processus déjà testé, ont mis à la disposition des artisans une structure de services qui contribue à améliorer le processus de formation et de perfectionnement mais également des outils et équipements indispensables à une production de qualité. Cette action favorise l'auto promotion en milieu artisanal : un nouveau mode de gestion de l'apprentissage et de la relation entre le maître et l'élève au-delà même de la période de formation, à travers des organisations d'artisans plus fortes et mieux outillées, offrant des services de qualité à leurs membres.

■ Contexte

Au Sénégal, le secteur artisanal comptabilisait en 2004 quelques 122.902 unités contre 77.927 en 1992, soit un accroissement de plus de 57% en un peu plus d'une décennie. La répartition des unités artisanales selon la catégorie de corps de métier place l'artisanat de production en tête avec 62,1%, suivi de l'artisanat de service (26,5%) et l'artisanat d'art (11,3%). Cela témoigne du fort potentiel de production artisanale, avec une forte concentration à Dakar où l'on recense plus de 27,8% des entreprises. Quant à la main d'oeuvre artisanale, elle est estimée à plus de 378.987 actifs, en majorité constitués par des hommes (à plus de 75%).

Il faut souligner qu'il a été recensé plus de 53,960 apprentis et 11.589 compagnons apprenant un métier dans les différents ateliers. Cependant les acteurs de ce secteur vital de l'économie nationale sont, pour une large part, issus d'un processus de formation reposant sur l'apprentissage traditionnel.

De fait, celui-ci constitue une source d'acquisition de compétences et de capacités massives

et diversifiées. Toutefois, ce système d'apprentissage est marqué par de nombreuses difficultés insuffisamment pris en compte par les interventions publiques, constituant ainsi un cas de discrimination réelle.

En effet, les jeunes filles et garçons en situation d'apprentissage sont laissés pour compte, dans un système ne favorisant pas une qualification effective et reconnue. La formation traditionnelle est assimilée dans beaucoup de cas à une forme d'exploitation des jeunes, par des maîtres qui ne sont pourtant pas rétribués pour le savoir qu'ils transmettent.

■ Problématique

La perpétuation de ce système d'apprentissage dans sa forme actuelle constitue une injustice fortement ressentie par les acteurs. La démotivation que cette situation entraîne auprès des apprenants influe négativement sur les contenus et la qualité des formations dispensées et ne donne pas aux apprentis formés les mêmes chances d'insertion que les autres jeunes sortants de structures publiques et privées mieux organisées. L'action proposée par la COB et ses partenaires, constitue en ce sens une initiative contributive à une meilleure gouvernance dans le secteur de l'artisanat, particulièrement dans la formation et le perfectionnement des professionnels. Elle introduit une nouvelle approche à travers l'ouverture de nouveaux espaces institutionnels mieux structurés et mieux coordonnés autogérés par des organisations d'artisans : (i) la mise en place de structures adéquates destinées à l'apprentissage au même titre que les structures de l'enseignement général ou technique ; (ii) une nouvelle conception de l'apprentissage basée sur l'alternance entre l'atelier et un centre de formation ; (iii) la formation au coeur du dispositif fonctionnel d'une entreprise.

■ Défi

La COB et ses partenaires sont issus d'initiatives d'artisans. Les organisations qu'elles constituent opèrent depuis de nombreuses années dans le domaine de la formation et de la promotion de services à l'endroit de leurs membres, contribuant ainsi à la mise en oeuvre des orientations politiques de l'Etat. Elles ont mis en place un centre de formation et de services pour les artisans (y compris les jeunes en situation d'apprentis).

Les actions mises en oeuvre par la COB dans ce cadre cherchent à résoudre les contraintes majeures de l'apprentissage en milieu artisan qui sont entre autres :

- des méthodes approximatives de transmission du savoir faire (mimétisme) ;
- inexistence de chronologie dans l'acquisition des connaissances ; temps de formation trop long ;
- qualification de sortie non justifiée et très mal préparée ;
- non valorisation de l'apport de l'apprenti dans la main d'oeuvre ;
- ignorance des règles et normes techniques du fait de l'analphabétisme ;
- conditions de travail dangereuses.

Ces difficultés combinées ont pour conséquences :

- des insuffisances d'ordre technologique ;
- non exploitation de matériaux locaux, disposant pourtant de propriétés intéressantes pour certains types de production, notamment dans la construction de nouveaux types d'habitation (Géodynamique) ;
- le quasi inexistence de cadre de travail formel susceptible d'aider les artisans dans leurs travaux ;
- une faiblesse organisationnelle et institutionnelle des associations, influant négative-

ment sur les capacités d'auto-prise en charge des préoccupations du secteur (qualité et les contenus des formations dispensées, insertion professionnelle, qualité de la production, etc.)

■ Présentation du programme

La COB a bénéficié du PAPNBG d'un financement de 133 530 627 francs CFA pour ce projet d'une durée de 16 mois dont les objectifs sont :

Objectif Général :

Contribuer à l'amélioration du système de formation, d'apprentissage et de perfectionnement dans le secteur de l'artisanat

Objectif Spécifique

Promouvoir une offre de formation et de services de qualité aux artisans, particulièrement les jeunes filles et garçons en situation d'apprentissage. Les groupes cibles sont constitués de sept cent cinquante (750) unités d'artisans, 300 à Dakar et 150 dans chacune des trois autres régions ciblées (Kaolack, Louga et Thiès). Les familles des jeunes en situation d'apprentis constitueront également des cibles. Les bénéficiaires finaux sont les 750 chefs d'unités et 2400 jeunes en situation d'apprentis. Ces bénéficiaires constituent un groupe hétérogène constitué de femmes et d'hommes majeurs ainsi que de jeunes filles et garçons peu ou non scolarisés. Les familles de ces adolescents souvent en situation de quasi abandon entre les mains de leurs maîtres, constituent bien entendu les bénéficiaires ultimes de l'action.

■ Mise en oeuvre

La COB et ses partenaires ont une bonne expérience de gestion participative de projets de développement de l'artisanat. Les processus déroulés ont recherché systématiquement la proximité (par la valorisation de compétences internes), la synergie et la complémentarité (par la mobilisation des compétences externes nécessaires), la transparence (par l'implication des bénéficiaires) et l'équité (par la promotion de la responsabilité féminine et des jeunes). Ce sont ces principes qui ont été reconduits dans la mise en ?uvre de la présente action qui s'est déroulée en 4 grandes étapes :

Etape 1 : Restructuration, réorganisation et équipement du centre polyvalent de la COB

La COB disposait déjà d'un centre polyvalent utilisé à la fois pour les rencontres entre responsables des regroupements d'artisans, les activités de formation ainsi que d'espace d'expression artisanale constituée de deux (02) unités d'entreprise en menuiserie bois et menuiserie métal.

Avec la mise à disposition de la subvention de l'UE, la salle polyvalente et les deux unités de menuiserie ont été entièrement réfectionnées et équipée notamment en matériel informatique. Dans le même temps, et pour rompre avec la gestion informelle, une des caractéristiques du milieu, la COB s'est dotée d'un manuel de procédures administratives et financières validé par ses instances en vue d'une gestion rationnelle et transparente.

Etape 2 : Conception d'une méthodologie adaptée pour la prise en charge effective de la formation des apprentis par les organisations d'artisans.

La prise en charge de la formation des jeunes en situation d'apprentis constitue la finalité

du projet. Cependant, la formation des apprentis elle-même doit s'inscrire dans une durée qui ne peut s'inscrire dans le cadre d'une action de moins de deux (02) ans. C'est la raison pour laquelle, l'enjeu repose ici sur une maîtrise profonde de la problématique des apprentis et la création des conditions de succès d'un processus participatif de prise en charge de la question des apprentis. Cet enjeu s'articule autour de la mobilisation des apprentis, de leurs parents et les maîtres dans la redéfinition du profil de formation et des modalités de sa prise en charge financière.

C'est la raison pour laquelle, l'action de la COB s'est proposée de faire d'abord une étude systématique de ciblage et de caractérisation des apprentis conduite au niveau des quatre (04) régions d'intervention du projet.

Sur la base des résultats de cette étude, les deux grands thèmes de formation suivants ont été déroulés à l'intention des relais :

- le Renforcement Organisationnel et de le Développement Institutionnel (RODI) ;
- la Gestion d'Entreprise - Comptabilité et calcul des Coûts.

Ces formations ont été démultipliées au niveau des 4 régions ciblées en vue de toucher les 750 chefs d'entreprises ciblés.

Etape 3 : Développement d'un partenariat, entre la COB et différents promoteurs immobiliers et entreprises de BTP Publics, Parapublics et Privé pour l'accueil des jeunes en stages et pour l'insertion professionnelle

La COB a négocié avec des promoteurs immobiliers la mise en oeuvre d'un programme de démonstration de constructions en géodynamique, sous forme de modèles d'habitations à coût relativement très faible, accessibles à la bourse du Sénégalais moyen (notamment en milieu rural).

Ce partenariat technique placé sous les auspices de la Direction de la Formation Professionnelle vise à mieux valoriser l'expertise tirée de la mise en oeuvre de cette action de promotion de services de formation et de perfectionnement des artisans et apprentis.

Ces éléments sont d'une importance capitale pour la COB et ses partenaires qui projettent d'évoluer vers une formation et un apprentissage valorisante, sanctionnée par une certification reconnue sur le plan national, régional, et international.

Etape 4 : Mise en place de services parallèles

Le projet a appuyé les artisans dans l'acquisition d'un lot de matériels et d'outillages devant servir dans le cadre de mutualisation, à améliorer leurs conditions de travail. Aujourd'hui l'ensemble des quatre (04) régions d'intervention du projet dispose d'un lot de matériels prévu pour l'activité de mutualisation. De même, un fonds de dix millions de francs CFA est prévu pour servir de ligne de crédit pour les bénéficiaires des 4 régions.

■ Résultats

1. Restructuration, équipement et réorganisation du Centre Polyvalent ;
2. Mise en oeuvre d'un curriculum et d'un cycle de formation des jeunes apprentis dans les unités et ateliers d'artisans ;
3. Développement d'un partenariat entre la COB et différents Promoteurs immobiliers et entreprises de BTP Publics, Parapublics et Privé pour l'accueil des jeune en stages et pour l'insertion professionnelle ;

4. Mise en place de services à la disposition des artisans travaillant dans le bâtiment notamment d'une ligne de crédit et de matériels pour divers travaux de base et de finition

■ Leçons tirées / à tirer

Le Sénégal, a entrepris de nouvelles réformes depuis quelques années dans les secteurs de l'éducation et de la formation professionnelle, qui ont abouti à la création d'une nouvelle Direction de l'apprentissage rattachée au Ministère de la formation professionnelle. Dans la lettre de mission de cette Direction de l'apprentissage, les préoccupations des artisans en matière d'apprentissage, sont en partie prises en charge dans les nouvelles politiques et orientations globales de l'Etat du Sénégal.

L'enjeu central du projet de la COB est justement la prise en charge de la mise en oeuvre effective d'un processus participatif et continu de la formation des apprentis et du perfectionnement des maîtres artisans.

Leçon n° 1 : Oui, les apprentis ont aussi des droits fondamentaux

Les chefs d'unités et d'ateliers, formés eux aussi à la durée ne sont pas immédiatement favorables à une meilleure situation des apprentis que les parents ont souvent abandonné à leur sort après des échecs scolaires. L'image de l'apprenti renvoie à celle d'adolescents en haillons, développant toutes sortes de stratégies de survie et sur exploités par des maîtres qui «leur apprennent la vie». Aussi, il est nécessaire que les parents de ces jeunes apprentis soient mis devant leurs responsabilités dans la formation de leurs enfants.

Les jeunes en situation d'apprentis doivent être pris en charge comme leurs homologues en formation dans les établissements d'enseignement général ou de formation professionnelle. Les parents devront à terme contribuer également à la prise en charge financière de la formation de leurs enfants.

La formation est une attente forte et justement manifestée par tous les acteurs du secteur artisanal.

Leçon n° 2 : L'accès au crédit reste la pierre angulaire du développement du secteur artisanal

La COB a fait l'expérience des difficultés de faire accéder le crédit à ses membres dans le cadre de ce projet. Les grandes banques rechignent toujours à s'impliquer dans le financement de ce secteur vital de l'économie trouvant toujours que les risques sont trop élevés. Les institutions de micro finances tentent tant bien que mal de combler le gap mais beaucoup d'entre elles sont encore peu professionnelles et semblent elles aussi soumises aux mêmes règles d'opacité du secteur informel.

Une solution satisfaisante n'a toujours pas été trouvée après plusieurs tentatives auprès de diverses institutions financières qui n'ont pas abouti à un accord entre les responsables de la COB.

Leçon n° 3 : Le secteur informel veut se formaliser pour grandir

L'insertion sociale des artisans, surtout les jeunes arrivant sur le marché de l'emploi, passe par la reconnaissance et la valorisation de leurs savoirs faire. Il s'agit pour l'Etat de promouvoir et d'appliquer résolument enfin une vraie politique de formation professionnelle centrée sur les besoins de l'écrasante majorité des acteurs du secteur.

L'étude approfondie du secteur menée par la COB sera certainement un outil de plaidoyer

efficace dans ce sens pour structurer, réguler, en un mot, formaliser l'apprentissage artisanal de masse.

■ Défis / Risques

Les artisans font face à une régression drastique de la clientèle, par conséquent un sous-emploi permanent et massif se traduisant par une érosion constante des revenus, alors que le secteur reste très dynamique (notamment le bâtiment) et les opportunités grandes.

Cependant il reste marqué par les faiblesses suivantes relevées par l'étude de la COB :

- une faiblesse de la concertation entre les organisations d'artisans, due aux rivalités entre dirigeants, à la faiblesse de l'organisation des artisans par filière, et à leur faible structuration à l'échelle nationale ;
- un faible niveau de structuration de la plupart des organisations, procédant du faible niveau de développement organisationnel et de formation des artisans ainsi que l'insuffisance de la communication entre hommes de métiers ;
- le fait que les chambres de Métiers ne fonctionnent pas assez bien, du fait de la faible adhésion des artisans aux chambres de Métiers, mais encore que ces dernières n'ont pas les moyens de leur politique, en plus d'un manque d'information suffisante des artisans à leur sujet ;
- une insuffisance des moyens nécessaires au développement des activités des différents acteurs du secteur ;
- enfin, l'absence de cadre approprié pour la prise en compte des artisans émigrés.

■ Informations complémentaires

Rapport final de l'Etude de ciblage et de caractérisation des Apprentis - COB Documents de suivi de l'UGP-ANE

■ Références

Rapport narratif intermédiaire et final COB PAFS

■ Liens avec d'autres fiches

A4.06

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Fiche n° E.07

■ Titre : **Comment assurer la représentation équitable des femmes dans les instances de prises de décision politiques ?**

■ Sous - titre : **Le programme de renforcement des capacités citoyennes des femmes de la région de Thiès (PRECACIF)**

■ **MOTS CLES** : **équité, parité, genre, plaidoyer, sensibilisation, formation, décentralisation.**

■ **Résumé** : Le programme proposé par le Rassemblement Sénégalais pour le Bien Etre de la Femme (RASEBEF) se fonde sur les recommandations issues de l'évaluation du programme d'action national des femmes (PANAF) et de l'évaluation de la contribution des ONG dans le plan d'action de Beijing, qui mettent en évidence les déficits à combler en matière de droits humains, de représentativité et d'accès aux ressources des femmes. L'opportunité des élections locales de 2008 justifie l'objectif de renforcer la représentativité des femmes dans les instances de prise de décision locale.

■ Contexte

La Loi Constitutionnelle n° 40/2007 de novembre 2007, stipule que : «La loi favorise l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux et aux fonctions électives». L'armature juridique en faveur des femmes est impressionnante : le Sénégal a signé et ratifié toutes les conventions internationales relatives à la lutte contre les discriminations à leur encontre. Malgré tout cet arsenal juridique axé sur la concrétisation de l'égalité entre les hommes et les femmes, il reste encore à opérer des transformations majeures tant sur le plan social, économique, politique que culturel.

C'est paradoxalement au niveau des instances de mise en œuvre de la décentralisation que les positions des femmes et leurs représentativités dénotent une incohérence notoire par rapport aux objectifs poursuivis officiellement : décentraliser la conception, l'élaboration, l'exécution et la gestion des politiques publiques au niveau des populations par le biais de leurs collectivités locales dans les 9 domaines de compétences qui leur sont dévolus pour les amener à prendre en charge le développement des terroirs et leur propre progrès social et épanouissement.

En effet, elles constituent à peine 11% des élus locaux (1 seule Présidente de Conseil Régionale, 1 Maire, 1 Présidente de Conseil Rurale), alors que l'objectif était lors des élections de 2002 d'atteindre les 30%.

■ Problématique

Cette situation est due entre autres aux facteurs suivants :

- maîtrise insuffisante et faible accessibilité des textes relatifs aux droits des femmes ;
- faible organisation autour du combat pour la représentativité dans les instances de prise de décision et faible aptitude en matière de communication ;
- absence de maîtrise des processus électoraux ;
- absence d'autonomie au plan économique et non maîtrise des questions liées aux mécanismes de financement des projets, à l'entrepreneuriat.

■ Défis

Pour les initiatrices du projet, il fallait répondre aux attentes suivantes :

- disponibilité pour les bénéficiaires et les membres des associations ciblées d'outils didactiques aptes à satisfaire la demande en formation ;
- émergence de relais capables de démultiplier les formations et la sensibilisation à l'échelle des communautés de base ;
- développement d'une opinion favorable à la cause des femmes ;
- émergence de réseaux de jeunes filles et de femmes aptes à s'impliquer et à développer la dynamique de promotion des femmes à tous les niveaux ;
- renforcement des capacités institutionnelles des organisations pour améliorer la qualité de leur intervention en milieu féminin.

■ Présentation du programme

Le Programme de Renforcement des Capacités Citoyennes des Femmes de Thiès (PRECA-CIF) a reçu du PAPANBG un financement de 59 099 695 francs CFA pour atteindre les objectifs suivants :

- renforcer la conscience citoyenne des femmes dans la région de Thiès ;
- améliorer la représentativité des femmes dans les instances de prise de décision locale.

Plus spécifiquement, il s'agissait de :

- faciliter l'accès aux lois et conventions relatives aux droits des femmes ;
- promouvoir un leadership féminin ;
- renforcer les capacités des femmes sur les processus électoraux ;
- contribuer au dépassement du taux de représentativité des femmes de 11% et l'élever à 30% dans les instances de prise de décision lors des élections locales de 2008 ;
- renforcer les capacités des femmes en confection et exécution de budget ;
- contribuer à l'autonomie des femmes de la région par le renforcement de leur capacité en matière de confection et de gestion de projet et en entrepreneuriat féminin.

■ Bénéficiaires

- les membres du collectif ;
- les femmes des localités ciblées ;
- les femmes leaders ;
- les jeunes filles de 18 - 35 ans.

Leur nombre peut être estimé à 500 000 personnes

■ Mise en oeuvre

Elle s'est faite autour de trois (3) types d'actions majeures :

Les actions de sensibilisation dont la finalité est de toucher le maximum de femmes et les intéresser au combat mené par les femmes autour des questions liées à leur promotion sociale, politique, économique et à leurs droits fondamentaux. Cela été fait à travers différentes formes de mobilisation sociale par le contact direct ou à travers des émissions radio.

Les actions de formation dont la finalité est de permettre aux cibles choisies à partir des attitudes et des compétences acquises de pouvoir fonctionner, non seulement comme des relais aptes à démultiplier les formations reçues, mais également comme actrices capables d'assumer des fonctions économiques, sociales et électives.

Les thèmes traités lors de ces formations étaient relatifs :

- aux droits fondamentaux des femmes ;
- au leadership féminin ;
- à la connaissance des processus électoraux ;
- à la connaissance des projets et à l'entreprenariat féminin.

Les actions de plaidoyer qui visent à regrouper dans des fora et à susciter l'intérêt et l'adhésion des autorités administratives politiques, des leaders d'opinions, des leaders religieux aux batailles multiformes menées par les femmes autour de leurs droits et de créer ainsi une synergie positive allant dans cette direction.

■ Résultats

Au total, le PRECACIF a réalisé :

- 24 ateliers de formation pour renforcer les capacités de 720 femmes de la Région de Thiès ;
- 10 caravanes de sensibilisation ;
- 20 émissions radio ;
- 3 fora de plaidoyer ;
- 270 causeries de restitution des formations.

Ce sont les caravanes et les fora qui ont eu le plus de retentissement car se déroulant durant la campagne électorale, sillonnant les villages et marchés dans une bonne ambiance et appelant les femmes à s'inscrire en masse sur les listes électorales et à participer activement à la nomination en bonne place de femmes sur les listes des partis concourant à l'élection. Il faut noter que la plupart des 720 femmes qui ont participé directement aux divers ateliers du PRECACIFE se sont activement mobilisées et ont été investies sur les listes électorales et parmi elles, on près d'une centaine d'élues locales.

■ Leçons tirées

Leçon n° 1 : clarifier les rôles et responsabilités de chaque membre du consortium-groupe

L'exécution du PRECACIF a souffert des divergences profondes entre les initiatrices, faisant rire sous cape beaucoup, rapides à épingle le «crêpage de chignons», comme si cela n'est

en fait qu'un indicateur de plus que les organisations de femmes sont en fin de compte comme toutes les autres. Ainsi, il est important pour toute organisation, avant de s'engager dans une entreprise de partenariat, de bien clarifier les attentes de chaque partie, les objectifs partagés et les rôles et responsabilités de chaque entité partie prenante.

Leçon n° 2 : Il ne suffit pas de lutter pour des lois justes, il faut les faire appliquer

Le Sénégal se targue d'avoir la «meilleure Constitution du monde» tout au moins en ce qui concerne la reconnaissance des droits des femmes. Cependant, il est encore très loin de l'application de ces bonnes dispositions et les pesanteurs socio culturelles sont encore très tenaces. Lors des caravanes des femmes appelant à retirer les cartes, elles ont souvent fait face à des chahuts d'hommes qui ne cessaient de lancer à leur endroit «c'est le monde à l'envers, femmes retournez à vos fourneaux, au lieu de nous tympaniser».

De même, les lois votées contre les discriminations (comme celle sur la parité) ne sont pas promulguées.

Leçon n° 3 : Une représentation équitable des femmes dans les instances de décision va de pair avec le renforcement de leurs capacités économiques

Les femmes représentent plus de 51% de la population sénégalaise et 75% de la population rurale du fait de l'exode massif des hommes. Elles constituent plus de 75% des pauvres au Sénégal, en somme elles sont les «pauvres des pauvres». L'Approche Genre mise en oeuvre dans le PRECACIF, permet de ressortir le jeu des forces sociales, culturelles, économiques et politiques et ainsi, donne l'occasion à chacun(e) de bien comprendre les réalités complexes de sa propre situation et de celle des autres afin de prendre ses responsabilités personnelles.

Pour cela, il est essentiel de changer les rapports d'inégalités afin que tous et toutes participent pleinement et de façon équitable au processus de développement et profitent sur la base de l'égalité de chances de tous ses fruits.

Ceci ne peut se faire que par toute la communauté, toute la société, mais les femmes doivent s'engager pour en assurer et assumer le leadership en intelligence et en étroite collaboration avec les hommes engagés sur les mêmes valeurs.

Leçon n° 4 : Des femmes informées et renforcées osent affronter les conservatismes sociaux qui les maintiennent dans leurs positions

Les foras, ateliers et caravanes de même de que les émissions radio ont permis l'expression de leaders reconnues de la cause des femmes et ces échanges ont joué un rôle important dans la prise de conscience de beaucoup qui se résignaient à leur sort. Ces actions de sensibilisation ne doivent plus être ponctuelles ou à l'occasion d'un événement comme les élections, mais continues pour avoir un effet durable de changement de mentalités

■ Défis / Risques

La représentation paritaire des hommes et des femmes à tous les niveaux, aux instances locales notamment, est un gage pour un accès et une distribution équitables des richesses et opportunités.

Cela suppose entre autres défis :

- l'accès équitable aux ressources productives : crédit bancaire, micro finance, propriété foncière, formation, informations, techniques, infrastructures et équipements, intrants accès au marché

- accès aux services qualitatifs de santé, surtout les droits à la santé de la reproduction et les moyens de lutte contre la mortalité maternelle/infantile, le paludisme et la féminisation du VIH/SIDA

■ Informations complémentaires

Communication sur le genre à l'atelier RODI de l'UGP

■ Références

Rapport narratif final RASEBEF

■ Liens avec d'autres fiches

B1.03 ; B1.05

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)



Fiche n° E.08

■ **Titre : L'implication des ANE dans la résolution d'un conflit armé local?**

■ **Sous - titre : Le rôle du renforcement de capacités d'associations de la région de Ziguinchor dans la reconstruction de la Casamance**

■ **MOTS CLES : Conflit, reconstruction de la Casamance, Renforcement de capacités, Associations, paix**

■ **Résumé** : La Casamance a connu 25 années de crise et de conflit armé qui ont paralysé notablement le développement de cette région au potentiel énorme. Huit associations locales, fortes de leur ancrage social et leurs expériences dans l'accompagnement des populations, ont lancé une Initiative pour Sauver la Casamance, réseau qui se fixe comme mission d'accompagner les projets de lutte contre la pauvreté et pour la bonne gouvernance.

C'est dans ce sens que l'Association pour la Promotion Rurale de l'Arrondissement de Nyassia/Solidarité-Développement-Paix (APRAN-SD) a élaboré et mis en oeuvre le projet de Renforcement des Capacités Organisationnelles et Institutionnelles de 8 Associations membres du réseau intervenant dans les 25 communautés rurales de la région de Ziguinchor. Il s'agit de renforcer leurs capacités d'intervention à travers des actions de structuration, de formation afin de leur permettre de jouer plus efficacement leur rôle auprès des populations les plus touchées par le conflit.

■ **Présentation du programme**

Le «Projet d'Appui au renforcement des capacités des ANE de la région de Ziguinchor» a reçu un financement du PA PNBG de 73 748 023 francs CFA pour une durée de 18 mois. La région de Ziguinchor a été confrontée pendant plus de 2 décennies à un conflit armé qui a paralysé tous les efforts de développements déployés par les populations, les associations paysannes, les ONG, le gouvernement du Sénégal et les partenaires au développement Cette situation a conduit à une léthargie des associations d'appui au développement qui jadis étaient réputées pour leur dynamisme et leur engagement dans la promotion du développement local. Avec le programme de relance des activités socio économique de la Casamance, suite à une accalmie relative revenue, la redynamisation des associations d'appui au développement local et de leur opérationnalité est apparue comme une priorité aux yeux des populations, les jeunes en particulier, pour pouvoir enfin participer à la reconstruction de leurs terroirs avec une vision claire de leur avenir.

■ Problématique

L'hypothèse du projet est que la redynamisation de ces associations locales serait d'un grand appoint à la démocratisation de la gestion du processus de construction de la Casamance en atteignant les zones réputées les plus dangereuses, notamment à cause des mines.

Le renforcement des capacités des associations leur permettra d'assumer correctement leurs missions et de se positionner comme des partenaires fiables tant pour les autorités que des autres bailleurs dans la mise en oeuvre des différentes initiatives de développement pour lutter contre la pauvreté et contribuer à la bonne gouvernance.

■ Objectifs

L'objectif général est de contribuer au renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles des associations d'appui au développement de la région de Ziguinchor afin qu'elles oeuvrent efficacement à la relance des activités socio économiques et à la bonne gouvernance des affaires locales.

Plus spécifiquement, il s'agira, à la fin du projet, de doter les 8 associations ciblées :

- de personnes ressources (décideurs, personnel technique et animateurs) crédibles ;
- d'outils de conception, de planification, de communication, de négociation, de capitalisation et de suivi évaluations nécessaires à une meilleure prise en charge des questions de bonne gouvernance et des projets/programmes pour la relance des activités socio-économiques au niveau de la région de Ziguinchor.

■ Mise en oeuvre du programme

Pour la mise en oeuvre du programme, un Comité de Pilotage de 20 membres impliquant les différentes parties prenantes du projet a été mis en place. Durant la période du projet, ce comité a eu à se réunir presque chaque fois au complet une quinzaine de fois pour superviser l'ensemble du processus qui a connu les principales phases suivantes :

Première phase : Elargissement de l'information sur le projet

L'atelier de lancement du projet a réuni plus d'une centaine de participants et a vu une forte participation des autorités administratives (conduites par le Gouverneur adjoint au Développement), politiques ainsi que celle de la Société civile locale. C'était l'occasion de revenir sur les différents aspects du projet notamment sur sa finalité qui est de contribuer au retour définitif de la paix en Casamance.

Deuxième phase : Activités de renforcement de capacités

Cette phase, constitue l'élément principal du projet et a connu les grandes étapes suivantes:

Etape 1 : Une étude diagnostic des ANE de la région de Ziguinchor a permis :

- d'avoir une typologie des ANE ;
- d'identifier leurs secteurs d'activités et modes d'intervention ;
- de préciser leurs forces et faiblesses, et ainsi ;
- de repérer leur besoins de renforcement.

L'analyse de ces besoins a permis d'élaborer un plan de renforcement des capacités qui a été validé par toutes les organisations impliquées.

Etape 2 : La mise en oeuvre de ce plan de renforcement a consisté surtout en la tenue d'ateliers de formation en direction des principaux responsables d'ANE concernés.

Les thèmes de formation étaient les suivants :

- gestion des organisations ;
- planification stratégique ;
- principes de la bonne gouvernance associative ;
- techniques de lobbying et de plaidoyer ;
- le partenariat ;
- le Genre.

Troisième phase : Activités de plaidoyer pour la paix

Des campagnes de plaidoyer pour la paix ont été menées par les organisations renforcées dans chacun des 3 départements de la région avec comme thèmes :

- l'appui à la reconstruction des villagesLa sécurisation des habitations en zone de production ;
- le soutien aux initiatives de développement pour une paix définitive.

Ces campagnes appuyées par une forte médiatisation ont vu la participation de plus de 600 personnes par site et ont permis entre autres de sensibiliser les autorités sur la nécessité de soutenir les initiatives visant la réinsertion des personnes déplacées et des réfugiés dans leurs villages d'origine.

■ Résultats principaux

Actuellement les associations de la région de Ziguinchor, en particulier les 8 associations membres du réseau, disposent de :

- moyens humains qualifiés, de matériels et de logistiques fonctionnels et d'un budget de fonctionnement ;
- compétences capables d'assurer la démultiplication des formations de formateurs dans leurs associations respectives.
- documents essentiels pour toute organisation tels que : le plan stratégique, un manuel de procédures, un organigramme clair
- les ANE ont mobilisé les populations à travers des campagnes de plaidoyer pour la paix dans la région et ont pu se faire entendre des autorités ;
- les Associations de la région s'impliquent de manière plus active dans les questions de développement de leur localité et ont su renforcer leur réseau de partenariat entre elles et les autorités qui les invitent à toutes les manifestations et activités officielles ;
- les partenaires au développement ont vu leurs interventions plus efficaces à travers la redynamisation des cadres de concertation des ANE de la région.

■ Leçons tirées / à tirer

Le projet a rendu l'espoir à tous ceux qui désespéraient de la situation d'abandon de la Casamance et a insufflé une énergie nouvelle aux initiatives pour la reconstruction de cette riche région.

Les 3 leçons principales qu'on peut en tirer sont les suivantes :

Leçon n° 1 : le renforcement des capacités des ANE est plus efficace s'il est motivé par un objectif majeur profondément partagé

Le climat d'insécurité dans la région suite à la rébellion armée avait entraîné une paralysie quasi-totale des activités de développement.

De ce fait les ANE de la région, pourtant tous préoccupés par le retour de la paix en Casamance depuis longtemps, passaient le plus clair de leur temps à se mener une concurrence féroce pour l'accès aux ressources qui s'étaient raréfiées.

C'est en mettant en avant l'objectif commun de recherche de la paix qu'il a été possible d'unir les efforts pour le développement de cadres de concertation dynamiques qui supposent également que les parties prenantes à cette initiative se renforcent.

Leçon n° 2 : la démarche multi acteurs permet de renforcer le partenariat gagnant - gagnant

Le projet à travers une démarche prônant la transparence et la concertation a permis de lever les équivoques et malentendus entre ANE, entre les ANE locaux et les structures d'accompagnement et coalitions (CRS, Congad et Antenne Régionale de la Plate Forme ANE) et entre les ANE et les Autorités. Ils se sont entendus pour mutualiser leurs compétences à travers l'auto apprentissage à partir des meilleures pratiques identifiées auprès des uns et des autres. Ainsi chacun a pu se renforcer pour être plus efficace dans la recherche de la paix et de l'appui au développement.

Leçon n° 3 : En s'appliquant eux-mêmes les principes de transparence et de bonne gouvernance, les ANE renforcent leur crédibilité auprès des populations et des autorités

En développant les outils d'analyse et de suivi de leur développement institutionnel, les ANE ont renforcé leurs capacités de propositions et conséquemment, leur crédibilité auprès des plus hautes autorités de la région (gouverneur) qui ont reconnu la pertinence de leurs actions et les associent aux rencontres officielles (CRD et CDD).

■ Défis / Risques

Le défi reste comme toujours, la pérennisation de telles initiatives, les réseaux étant flexibles par définition.

Le Centre de ressources mis en place par le projet permet l'accès des ANE et du public des technologies de l'information qui sont encore relativement nouvelles dans la région. L'opérationnalisation de ce Centre est tributaire du retour des partenaires au développement dans la région et donc, surtout de l'installation de la paix définitive en Casamance que tous appellent de leurs vœux.

■ Informations complémentaires

Walfadjri : Casamance : La société civile oriente l'Etat et le Mfcd vers la table des négociations ; 12 décembre 2009.

Le conflit de la Casamance et le processus de paix 1982-2001 ; USAID 2001.

■ Références

Rapports d'activités APRAN Rapports de suivi UGP-ANE

■ Liens avec d'autres fiches

A6.02 ; C.03

■ **Site** : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ **Nous contacter** : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Fiche n° E.09

■ **Titre : Comment les ANE contribuent-ils à la lutte contre l'émigration clandestine ?**

■ **Sous - titre : Le projet Action pour Gérer l'Immigration Irrégulière (AGIR) dans la région de Kolda**

■ **MOTS CLES : information, sensibilisation, renforcement de capacités, émigration, jeunesse**

■ **Résumé** : La région de Kolda a payé un lourd tribut durant la période 2006 - 2007 qui a vu des milliers de jeunes partir sur des embarcations de fortune à l'assaut des Iles Canaries. Beaucoup n'en revinrent jamais tandis que d'autres (plus chanceux?) furent rapatriés la tête basse après avoir entrevu la possibilité d'atteindre ce qu'ils appellent l'Eldorado Européen.

Le projet AGIR (Actions pour Gérer l'Immigration Irrégulière) est une initiative d'un consortium de trois associations d'appui au développement de la région de Kolda, coordonnée par l'Association pour le Développement Economique Social et Culturel (ADESC), basée à Vélingara, région de Kolda.

Il vise à contribuer à réduire sensiblement l'émigration irrégulière des jeunes à travers la sensibilisation, l'information, la mise en place d'investissements structurants et le renforcement des dynamiques organisationnelles des acteurs.

■ **Contexte**

Depuis les années soixante, et à la suite notamment des grandes sécheresses et de la crise pétrolière des années soixante-dix, la question de l'émigration irrégulière d'Afrique vers l'Europe a progressivement pris de l'ampleur et amené celle-ci à fermer ses frontières en réponse à la montée du chômage intérieur qui y était perçu, à tort ou à raison, comme une conséquence directe de l'arrivée d'africains clandestins ou non.

Kolda est une des régions ayant payé un lourd tribut à la récente vague d'émigration irrégulière via les pirogues artisanales, particulièrement sa jeunesse (47% de la population a moins de 20 ans).

Deuxième région agricole du Sénégal, la productivité y reste faible malgré les immenses potentialités de la région.

Les jeunes émigrent par manque de débouchés et ne demandent au fond que l'affirmation d'une volonté politique claire de mise en place d'infrastructures structurantes leur permettant de s'occuper dignement tout en restant dans leurs terroirs.

■ Problématique

Les 12 collectivités locales ciblées par le projet sont les plus frappées par la vague d'émigration de l'été 2006.

Pour la plupart des rescapés, les raisons ayant motivé leur départ sont multiples et relèvent entre autres de :

- la faiblesse des revenus des ménages,
- le chômage endémique,
- l'insuffisance de programmes et de projets prenant en charge efficacement les problèmes des jeunes, tant par l'Etat que par les collectivités locales,
- les faibles compétences des organisations de la société civile sur la problématique de l'émigration,
- la perte de confiance des cellules familiales sur l'importance des jeunes dans le développement endogène, de la longue tradition d'émigration dans certains terroirs et,
- la valorisation des émigrés «ayant réussi» le retour au pays.

■ Défi

Les causes de l'émigration irrégulière selon les enquêtes sont liées à l'absence d'une politique visant à fixer les jeunes dans leurs terroirs à travers des actions ciblées de formation, de sensibilisation et de mobilisation communautaires, de communication et d'organisation sous-tendues par des activités d'édition, de découverte, de recherche.

Ainsi, une action de lutte efficace contre les départs nécessite une batterie d'activités intégrées et convergentes où chaque partie impliquée connaît son rôle et ses responsabilités.

■ Présentation du projet

Le projet AGIR a été estimé à un coût total de 64 940 393 F CFA pour une durée de 12 mois.

Son objectif général est de contribuer à réduire sensiblement l'émigration irrégulière des jeunes à travers la sensibilisation et l'information pour la mise en place d'investissements structurants et le renforcement des dynamiques organisationnelles des acteurs.

L'objectif Spécifique vise quant à lui à mettre en place un dispositif efficace de sensibilisation et d'organisation pour une prise en charge concertée de l'Emigration Irrégulière des jeunes par les cellules familiales et de lobbying auprès des Collectivités Locales de la région et de leurs partenaires ainsi que de l'état.

■ Bénéficiaires

Les populations et les autorités de la région de Kolda, ainsi que les cellules familiales des jeunes candidats à l'émigration sont les bénéficiaires principaux du projet.

Les groupes cibles sont les jeunes de 16 à 35 ans des collectivités locales sans travail, chômeurs ou en situation de scolarité dans le moyen et le secondaire.

Les bénéficiaires directs sont les jeunes rapatriés et rescapés d'Espagne de l'été 2006 et les 12 conseils ruraux ou municipaux des Collectivités locales les plus touchées par le phénomène.

■ Mise en œuvre du projet

Le processus de mise en œuvre a suivi les grandes étapes suivantes :

Etape 1

Appui à la tenue de l'assemblée générale constitutive de l'association des jeunes rescapés et rapatriés d'Espagne qui a permis la mise en place d'une association fédérant les associations locales de rapatriés et de rescapés du Maroc.

Etape 2

Organisation de 12 fora communautaires dans chacune des collectivités locales ciblées qui ont réuni 712 participants dont 46 élus locaux et 52 représentants d'ANE partenaires.

Etape 3

Animation de 3 émissions radio bi-hebdomadaires consacrées à la problématique de l'émigration irrégulière dans chaque capitale départementale, ce qui a permis d'élargir le débat sur les dangers liés à l'émigration clandestine au niveau des communautés et des cellules familiales de toute la région naturelle de Casamance.

Etape 4

L'activité phare du projet, l'organisation d'un forum régional des jeunes à Kolda n'a pas pu se tenir du fait des contraintes des délais d'exécution du projet, a été reportée à une date ultérieure et devra être financée par les autorités locales.

■ Résultats principaux

La mise en œuvre du projet a contribué à *élargir la sensibilisation et l'information des jeunes* et de leurs cellules familiales sur les risques de l'émigration irrégulière en développant les critères et conditions de l'émigration légale.

La deuxième grande réussite a été d'avoir initié des *espaces de dialogue entre les jeunes et les autorités administratives et locales* pour trouver des solutions économiques et sociales au phénomène de l'émigration illégale, à travers des fora qui ont mis face à face des acteurs qui ne se parlaient pas. En effet, lors de ces rencontres qui ont vu la participation des jeunes, des autorités des collectivités territoriales, des notables, des guides religieux musulmans et chrétiens, des groupements de femmes et des responsables des centres d'appui au développement local, les populations (les jeunes et leurs parents) ont diagnostiqué les situations de leurs terroirs pour dégager des idées de projets structurants (allant de la réfection des routes à des projets intégrés permettant aux jeunes de se fixer et de s'assurer un avenir décent dans la région).

L'ONG ADESC, porteur du projet AGIR et ses partenaires ont pu ainsi élaborer un *projet de fixation des jeunes* autour des 45 forages et points d'eau de la région, qu'ils ont soumis à des partenaires financiers.

Enfin, AGIR a mis en place et/ou *renforcé des dynamiques organisationnelles favorables à la concertation et à la gestion participative* des problèmes des jeunes.

En cumulant les participants aux 09 journées d'informations, aux 03 méga concerts, aux 17 exposés-débats, aux 12 fora communautaires et, surtout, aux différentes émissions radio-phoniques, l'audience atteinte par la sensibilisation aux procédures légales d'émigration rapportée aux 421 207 bénéficiaires finaux, peut être estimée à 178 590 jeunes et responsables de ménages de la région de l'ancienne région de Kolda.

Le Gouverneur de l'ancienne région de Kolda, le Directeur de l'ARD de Kolda, les préfets

des 03 départements, les sous-préfets des 06 arrondissements couvrant la zone du projet, ainsi que les chefs des CADL et les présidents de conseils ruraux et municipaux des 12 collectivités locales ciblées ont tous participé aux activités du projet.

Enfin, le projet a permis effectivement de mettre en place un dispositif efficace de sensibilisation et d'organisation constitué par :

- Le Centre d'Information, de Réinsertion et d'Orientation (CIRO) mis en place à Saré Coly Sallé se positionne comme un centre d'écoute, d'orientation, de formation, d'appui à l'emploi des jeunes et de sensibilisation contre l'émigration irrégulière. Il est le dépositaire des outils et supports créés dans le cadre du projet. A ce titre, il alimente les acteurs non étatiques dont l'ARMEK pour la mise à disposition du patrimoine de sensibilisation (étude sur les créneaux, brochures sur les conditions régulières de voyage, documentaire et rapport de recensement des rapatriés) généré par AGIR. La création prochaine d'un site web permettra un accès plus large des services du CIRO à l'ensemble des jeunes de la Casamance naturelle ;
- L'ARMEK, en tant que «bébé» du projet AGIR, a bénéficié d'un renforcement institutionnel et organisationnel lui permettant de jouer un rôle central dans les projets et programmes de lutte contre l'émigration irrégulière à venir, dans la région. Le projet AGIR a appuyé le réseautage avec les organisations de jeunesse, les Collectivités Locales, les services techniques administratifs et les média.

■ Leçons tirées

Le projet AGIR a eu des effets positifs sur la situation des groupes cibles en ce sens qu'il a été un catalyseur pour la fédération des petites associations de rapatriés en une seule organisation régionale forte et structurée (ARMEK).

Il a aussi permis, d'une part, aux autorités locales de mieux comprendre le rôle qu'elles peuvent jouer dans la lutte contre l'émigration en particulier et la prise en charge des problèmes des jeunes en général et, d'autre part aux jeunes de mieux comprendre les causes, les enjeux et les conséquences du phénomène de l'émigration irrégulière sur le pays, les communautés et les individus.

Quant aux bénéficiaires finaux, le projet servi de catharsis collective grâce à l'offre de plages de discussions et de témoignages pour les parents des victimes de la mer de 2006-2007.

Leçon n° 1 : Informez toujours, il en restera bien quelque chose !

Le projet a largement diffusé divers supports auprès des groupes cibles, notamment :

- 10.000 livrets bilingues «Conseils pratiques pour voyager régulièrement»
- 60 exemplaires brochés sur le recensement des rapatriés d'Espagne et du Maroc
- 60 exemplaires brochés du rapport final de l'étude sur les créneaux porteurs dans la région de Kolda
- 60 exemplaires brochés de la synthèse des résolutions finales des 12 fora communautaires sur le thème «L'Etat et les collectivités locales face à l'émigration irrégulière : Responsabilités et Solutions durables»
- 1000 affiches publicitaires pour les méga-concerts de rap contre l'émigration irrégulière
- 01 documentaire sur l'émigration irrégulière en CD.

Leçon n° 2 : Au fond, l'autorité ce n'est pas le diable !

A l'évaluation, les relations avec les diverses autorités locales ont été jugées très positives et en fait, durant le processus, il y a une sorte de découverte mutuelle entre les ANE et les autorités locales et beaucoup de malentendus plus ou moins réciproques ont été levés. Le cri du cœur du préfet de Vélingara lors de la journée de lancement du projet est encore présent dans la mémoire des participants.

De même au niveau des départements et des arrondissements, AGIR a trouvé des oreilles attentives et des autorités qui se sont personnellement mobilisées dans la tenue de certaines manifestations. Le Gouverneur de région s'est aussi très fortement impliqué surtout pour l'organisation du forum régional qui a été retardé à sa demande et il est fort probable qu'il assistera les initiateurs dans la réalisation de cette activité qui n'a pu se tenir dans les délais du projet.

Leçon n° 3 : La lutte continue malgré la fin du financement !

Le projet AGIR envisage de se poursuivre après l'arrêt de la subvention. Aussi, avec les relations partenariales tissées entre l'ARMEK, l'ARD de Kolda, les Collectivités locales, les CDEPS, ADESC et ses partenaires, la thématique de l'émigration va continuer à être prise en charge avec l'appui d'autres partenaires. Le CIRO, en tant que structure déjà opérationnelle d'appui-conseil, d'orientation et de placement des jeunes en vue de les fixer durablement dans les régions de Kolda et Sédhiou, va poursuivre ses activités de sensibilisation contre l'émigration irrégulière, tout en appuyant les jeunes dans l'élaboration de leurs petits projets.

ADESC et ses partenaires comptent tenir le grand forum régional, tel que spécifié dans le projet AGIR durant la première moitié de 2010.

■ Défis / Risques

Le défi majeur est bien entendu la pérennisation du projet AGIR à travers l'opérationnalisation effective du CIRO qui nécessite des moyens assez conséquents à court et moyen termes.

Cependant, l'espoir de tous les jeunes, de leurs familles et des ANE de la région réside dans la mise en œuvre d'une politique effective de développement économique et social de leur région qui dispose de tant d'atouts toujours insuffisamment inexploités.

Autrement, rien ne pourra empêcher les jeunes de continuer leur chemin de croix, sur les mers ou à travers le désert malgré toutes les barricades.

■ Informations complémentaires

Diousse Daouda (2009): Le phénomène de la Migration Clandestine au Sénégal et ses effets sur les relations internationales ; ESSPRI.

■ Références

ADESC ; Rapport final AGIR - UGP

■ Liens avec d'autres fiches

A6.02 ; A6.03

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

[Retour au menu \(Structure des fiches\)](#)

Fiche n° E.10

■ Titre : **Comment organiser des foras pour faciliter la participation des populations au développement local ?**

■ Sous - titre : **Les foras organisés par le CLC/DPE à Pikine et Guinaw Rail**

■ MOTS CLES : *dialogue citoyen, fora, compétences transférées*

■ **Résumé** : En organisant des foras sur les solutions à apporter aux problèmes et aux besoins des populations et en y associant les OCB, les services techniques, les CLC et les élus des Municipalités, le CLC/DPE a réalisé un exercice important de participation à la préparation d'un plan de développement communal et à la mise en place d'un cadre élargi de concertation pour le suivi des recommandations.

■ Contexte / Problématique

L'économie des communes, et donc les ressources fiscales que les municipalités peuvent obtenir, est limitée par la dépendance de leur situation par rapport à l'économie dominante de Dakar. Cette économie communale, de type non structurée, est une économie de services et de production artisanale de proximité recyclant les revenus monétaires provenant principalement des emplois et des activités menées au niveau du centre de Dakar et des marchés. De ces faits, les besoins des populations pour les services de base ne peuvent être satisfaits par les collectivités locales qui vont être suspectées de mauvaise gestion des fonds publics et de manquement dans le rôle d'intermédiation par rapport à l'Etat que les populations attendent.

La loi 96-07 sur la décentralisation et le transfert de certaines compétences (9) aux collectivités locales qui en a découlé a induit la mise en œuvre par les communes de Plans Locaux de Développement (PLD). Cependant, du fait de la non-implication des organisations communautaires de base, l'élaboration de ces PLD, même si elle est effective, ne se fait pas généralement de manière participative et ne prend pas en compte de manière significative les besoins des populations. Ce manque de participation entretient la susception sur la gestion communale.

■ Défis

La facilitation du dialogue entre les populations, les OCB et autres acteurs présents ou intervenants dans les Communes et les élus de celles-ci suppose une lecture commune des pro-

blèmes, des potentialités existantes et des moyens mobilisables et un accord sur leur planification en priorisant les actions à mener et en cherchant à mobiliser les moyens nécessaires.

■ **Présentation du programme**

Dans le cadre de son programme le CLC/DPE avait procédé à une étude des situations communales, puis a organisé des réunions de sensibilisation et de préparation de foras qui ont permis de préparer 2 foras de 2 journées qui ont connu la participation de 200 personnes. Les maires, une forte délégation d'élus, les représentants des services techniques et des partenaires au développement ont participé à ces fora sur le thème

«**Pour un dialogue citoyen vivant et durable**»

Après une présentation du programme et des participants, un rapport d'étude sur la situation communale a été fait : il traitait les points correspondants aux compétences transférées aux communes d'arrondissement, soient: (i) Education/formation professionnelle, (ii) Jeunesse / sports et des loisirs, (iii) Economie locale, (iv) Culture,(v) Santé/ environnement.

Ces 5 thématiques composant le rapport ont été proposées comme axes de réflexions à cinq commissions de travail, chacune d'entre elles, après discussions et échanges, devant produire un document avec les critiques, amendements, suggestions sur la dite thématique en termes de constats faisant ressortir les problèmes et des propositions de solutions. La tenue de ces commissions a permis un dialogue ouvert et constructif entre les acteurs que sont les élus et autres cadres politiques, les représentants du mouvement associatif (jeunes, femmes, adultes, les travailleurs, les membres d'ONG etc.).

La méthodologie adoptée par l'assemblée de chaque commission a consisté à partager le document produit par le comité scientifique qui concernait la thématique de l'atelier. A ce titre une lecture en français a été effectuée, suivie d'une traduction en wolof, afin de susciter une large participation. Les travaux se sont déroulés en wolof.

■ **Résultats**

Chaque commission a produit un rapport, généralement sous forme d'un tableau faisant ressortir l'état des lieux, les problèmes et les solutions. Les productions présentées et validées en plénière ont été de qualité. Elles permettront aux membres du comité scientifique d'entamer la mise en place d'une banque de données, outil nécessaire pour l'élaboration du plan local de développement PLD, l'élaboration des projets et programmes retenus, leur mise en œuvre puis leur évaluation.

Nous donnons ci-dessous quelques exemples résumant les procès-verbaux des travaux.

Pour l'éducation :

la commission s'est subdivisée afin d'étudier l'éducation formelle, l'éducation non formelle, la formation et l'alphabétisation. Pour chacun de ces sous-secteurs des constats ont été faits, des problèmes ont été identifiés et des solutions ont été proposées.

Alphabétisation, langues nationales et enseignements religieux

Constats	Problèmes	Solutions
Inexistence de structures étatiques Beaucoup d'initiatives communautaires (OCB, GPF) Impacts des projets d'alphabétisation de masse insignifiants Disponibilité des formateurs qualifiés	Manque de structures d'accueil Manque d'élaboration et de suivi des programmes d'alphabétisation Locaux non-conformes manque d'hygiène Exploitations des enfants par la mendicité Absences de statistiques Vagabondages	Création d'un centre d'alphabétisation Renforcement de l'alphabétisation fonctionnelle Promouvoir les langues nationales en outils de travail Réglementation des Daaras Quel statut pour le maître coranique

Les problèmes généraux suivants ont été retenus :

- conditions de travail difficiles en classe ;
- diversification de l'offre éducative pas encore effective ;
- étroitesse du cadre scolaire. Difficultés à développer activités de sport et autres loisirs ;
- faiblesse des rendements et des performances / Résultats scolaires passables ;
- difficultés ou manque d'initiatives pour faire le projet d'école ;
- effectifs faibles au pré scolaire ;
- absence de programme d'appui pour le non formel ;
- absence de programme d'alphabétisation ;
- faible implication des acteurs à la base dans la marche de l'école (CGE et CLEF) ;
- absence de structures de formation professionnelle. Formation en atelier (artisan) inadaptée.

A ces problèmes on doit ajouter la question de l'encombrement des classes (110/classe).

Pour la santé et l'environnement :

deux tableaux ont été établis, l'un pour la santé et l'action sociale et l'autre pour l'environnement. Le premier a fait ressortir 19 problèmes et 21 solutions, le deuxième thème a fait ressortir 24 problèmes et 26 solutions.

Pour l'économie locale, les problèmes suivants ont été identifiés :

- l'éclairage public ;
- délestages électriques intempestifs ;
voiries défectueuses ;
- limites des moyens financiers de la mairie ;
- inexistence de coopératives d'achat pour les personnes du 3ème âge ;
- difficiles accès aux services financiers offerts par les structures financières décentralisées (S.F.D) ;
- non prise en compte, en amont par l'institution municipale des initiatives locales ;
- revenus générés par l'économie locale peu réinjectés dans l'économie locale ;
- organisations à caractère économique non formalisées pour la plupart ;
- absence d'orientation stratégique des organisations de production ;
impacts de l'intervention des structures financières décentralisées sur l'économie de la

- commune non évaluées ;
- enclavement de la zone artisanale et difficultés d'écouler les produits d'art ;
- la non structuration des marchés ;
- assistance insuffisante aux couches sociales vulnérables ;
- défauts d'appui institutionnel en renforcement des capacités ;
- transparence dans la gestion des ressources financières de la commune ;
- l'économie locale soutenue par les femmes ;
- dispersion des initiatives et des énergies ;
- des solutions ont été proposées, parfois en regroupent les problèmes.

Pour la Jeunesse, les sports et les loisirs

«Concernant l'emploi des jeunes, le rapport a relevé les points suivants, des points importants ont été soulevés dans le rapport.

La situation des jeunes de Pikine/Est n'est pas antinomique de celle des jeunes des départements de Pikine/Guédiawaye. Elle se décline en plusieurs points non exhaustif :

- un chômage endémique de l'ordre de 22,3%. (Taux de la région de Dakar contenus dans les documents de l'agence nationale de la statistique et de la démographie) ;
- boom démographique ;
- l'inexistence quasi généralisée des débouchés professionnels ;
- Insuffisance où absence de formation des jeunes ;
- Mauvaise politique d'insertion des jeunes ;
- Difficile accès à des sources de financement.

Cette situation morose a positionné le secteur informel comme le plus gros pourvoyeur d'emplois pour les jeunes. Malgré l'existence de l'ANEJ, le fonds national de promotion de la jeunesse, la prise en charge n'est pas réelle. Cette situation a par ailleurs engendré une recherche effrénée d'alternatives débouchant naturellement sur l'émigration clandestine et son lot de catastrophe d'où la précipitation à signer des accords avec la coopération espagnole».

A ces constats faits dans le rapport de présentation, la commission a ajouté :

Identification des problèmes	Solutions préconisées
<ul style="list-style-type: none"> • manque d'informations • quasi-inexistence d'activités d'auto emploi (activités génératrices de revenus) • rareté de formations adaptées aux besoins du marché et favorisant l'employabilité des jeunes • insuffisance de centres de formation dans les corps de métier • absence de lignes de crédit pour le financement des projets des jeunes • inexistence de centres d'accueil et d'orientation pour les jeunes demandeurs d'emploi. 	<ul style="list-style-type: none"> • Mise en place d'un cadre d'orientation, d'appui et d'assistance des jeunes (maison de la jeunesse) • Création de centres communaux des métiers avec des programmes de formations adaptés et accompagnés d'un plan d'insertion axé sur l'identification d'activités génératrices de revenus • Mise en place de lignes de crédits et diminution du taux d'intérêt • Mise en place de fonds de garantie ou de fonds de promotion des jeunes de Pikine-Est auprès des services financiers décentralisés • Plaidoyer pour une formation qualifiante et adaptée aux besoins du marché pour une meilleure insertion des jeunes • Renforcer les moyens matériels et financiers des structures de jeunesse.

Des tableaux ont été établis pour les sports et les loisirs

Pour la culture

Problèmes identifiés	Structures visibles ou porteuses de projets	Recommandations
<ul style="list-style-type: none"> • Accès aux formations • Manque de suivi des formations • Inaccessibilité aux crédits • Aucune subvention octroyée aux acteurs culturels • Accès difficile aux studios d'enregistrement • Environnement juridique défavorable • Absence d'un statut de l'artiste • Absence de politique de prise en charge médicale des acteurs culturels • Marginalisation des acteurs culturels de la banlieue dans les projets de voyages culturels en occident (artistes plasticiens) • Pas d'espace expression culturelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Pikine-Est Culture (PEC) • Sen HipHop Dev • Pikine V.I.P • Nioun Ak Niom • 5/5 • Groupe Siggil Ngueweul • Groupe Saparaal 	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer les capacités institutionnelles des acteurs culturels locaux • Définir une politique culturelle locale • Avoir un plan de formation, d'animation et de communication • Formalisation d'un cadre de partenariat entre PEC et la mairie • Développer l'entrepreneuriat culturel • Mise en place d'une mutuelle de santé • Plaidoyer pour un statut de l'artiste • Redynamiser les commissions du PEC • Pérenniser le FESPEC.

■ Leçons tirées

Deux leçons principales sont à tirer :

Leçon n° 1 : Les foras permettent d'organiser un dialogue citoyen qui améliore la gouvernance locale si des situations concrètes y sont débattues.

L'exercice participatif effectué avec les foras est un véritable dialogue citoyen qui se fait sur des situations concrètes, qui sont les besoins des populations et l'insatisfaction dans lesquelles elles sont des solutions limitées apportées par l'Etat et les municipalités. Elles permettent aux OCB et, à travers elles, aux populations de se rendre compte de la faiblesse des moyens des municipalités et, de la nécessité d'une mobilisation de toutes les ressources et du plaidoyer.

Leçon n° 2 : Les foras peuvent devenir des cadres élargis de concertation si leur institutionnalisation est prévue.

En se situant comme un moment de dialogue entre les citoyens dans un programme, les foras peuvent se limiter à n'être que des exercices pédagogiques, certes intéressants, car ils

permettent de faire l'apprentissage du dialogue, mais insuffisants si les conditions de pérennisation ne sont pas mises en place. Il s'agit donc de prévoir un moment d'institutionnalisation dans le déroulement de chaque fora où les participants peuvent mettre en place un dispositif de suivi avec un programme.

■ Défis / Risques

La situation des communes de Pikine et Guinaw Rail à la périphérie des zones d'activités principales de Dakar et l'augmentation de la pression démographique et foncière qui résulte de la croissance de Dakar sont des facteurs de pauvreté dont les problèmes ci-dessus identifiés par les populations ne sont que les symptômes apparaissant au niveau du déficit des services de base, mais le problème prioritaire reste le sous-emploi des jeunes.

L'importance des solutions proposées, parfois très précises, permet d'établir un plan d'action pour chacun des cinq secteurs étudiés et les sous-secteurs qui y apparaissent, néanmoins un complément de travail reste à faire pour établir la priorisation en fonction de critères, la municipalité n'ayant pas les moyens financiers de réaliser toutes les actions

La Commune d'arrondissement pourrait, en partenariat avec le CLC/DPE, les partenaires au développement local et le mouvement associatif et les différents corps de métier de la commune, négocier la mise en place d'un important fonds de crédit et de garantie qui serait placé auprès des structures financières décentralisées les plus offrantes en termes de services financiers. L'organe exécutif qui serait mis place à cet effet définirait les mécanismes du financement du développement local.

Bien que des commissions techniques existent au niveau de chaque commune, et qu'un bon nombre d'élus qui les composent participaient aux débats, il est important de prévoir l'élargissement de ces commissions aux services techniques et aux OCB concernées afin que les recommandations aboutissent à des prises de décision et leur mise en œuvre.

■ Informations complémentaires

xx

■ Références

Rapports des fora de Pikine-Est et Guinaw Rails. Pikine-Est 26, 26 juillet 2009, Guinaw rails 14, 15 août 2009. Consortium CLC/DPE-CCDGR

■ Liens avec d'autres fiches

A4.05 ; C.02

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

Fiche n° E.11

■ Titre : **Quelle synergie de la part des ANE pour freiner et éradiquer la mendicité des enfants ?**

■ Sous - titre : **Le projet « Halte à la mendicité des enfants dans la région de Diourbel » de Ndéyi-Jirim**

■ **MOTS CLES** : *Droits - Enfants - Exploitation - Dara - Mendicité - Education - Talibé*

■ **Résumé** : Sujet d'actualité, la mendicité infantile est un problème complexe basé sur une diversité de causes qui interagissent les unes avec les autres. C'est un phénomène de pauvreté inacceptable. Si la pauvreté est une cause qui est très souvent évoquée, il n'en demeure pas moins que les pratiques sociales et les croyances culturelles et religieuses qui ont une influence énorme sur la valeur attribuée à la mendicité, contribuent fortement à la reproduction des valeurs, pratiques et coutumes favorables à la mendicité des enfants. La mendicité porte atteinte au bien-être physique, mental ou moral de l'enfant, de par sa nature mais aussi de par les conditions dans lesquelles il s'exerce.

■ **Contexte / Problématique**

En partenariat avec le COSEF, la RADDHO, et le CDTFP, Ndéyi-Jirim sur une période de 12 mois s'est intéressé directement aux enfants actifs dans le secteur de la mendicité et les enfants à risque c'est-à-dire évoluant dans un environnement socio économique propice à leurs versements dans la mendicité et les familles de ses enfants dans la région de Diourbel. Le choix d'un tel site est loin d'être fortuit pour plusieurs raisons.

Entre autre on peut citer la forte concentration des daaras, la pauvreté galopante, qui poussent vers la mendicité, les facteurs socio culturels et religieux. La cible indirecte constitue la communauté.

Les cibles et bénéficiaires sont les enfants mendiants ; les enfants à risque ; les membres de la famille ; la communauté. Véritable fléau national, le scandale des talibés a ému la communauté internationale depuis des années.

Le résultat est éloquent : les milliers d'enfants en haillons, mal nourris, sales, pied-nus, souvent malades qui courent les rues à la recherche des quelques pièces de FCFA qui leur permettront de ne pas se faire maltraiter par leur marabout en arrivant au dara. Les ONG évaluent leur nombre à plus de 150 000 à travers le pays. Pour empêcher toute déviance qui reste le lot le plus probable, la société toute entière doit se mobiliser.

■ Objectifs

Lutter contre le travail des enfants et contribuer à la lutte contre le travail des enfants dans le secteur de la mendicité dans la région de Diourbel.

■ Défis stratégiques

Les stratégies suivantes ont été retenues :

- la prévention ;
- le retrait ;
- le renforcement de capacité.

■ Résultats

Les résultats obtenus sont :

Résultat 1 : 1000 enfants de moins de 12 ans scolarisables frères d'enfants travaillant dans le secteur de la mendicité sont inscrits ou réinscrits et maintenus à l'école.

Résultat 2 : 300 enfants de moins de 12 ans, scolarisés qui ont des difficultés bénéficient d'un soutien scolaire

Résultat 3 : 650 enfants de 12 ans et de moins de 16 ans ont diminué leurs heures de travail, et bénéficient d'une formation professionnelle en vue de leur retrait définitif des travaux dangereux du secteur de la mendicité.

Résultat 4 : les responsables d'enfants développent des techniques performantes d'appui en organisation, en gestion renforcées.

Résultat 5 : Les capacités de veille et de médiation sociale des communautés sont renforcées et les risques encourus maîtriser.

L'atteinte de ses résultats a été facilitée par l'approche multisectorielle ou tous les acteurs étatiques ou non étatiques sont conviés de même que les cibles. Les actions de sensibilisation, de mobilisation, d'inscription, de réinscription, de formation et d'appui en renforcement en capacité organisationnelle et économique nous mènent à ses résultats.

■ Principales leçons

Message n° 1 : Agir sur les cibles ainsi que sur le contexte général

Il est à noter que la stratégie est novatrice, car elle agit aussi bien sur le cible directe que sur les cibles indirectes, car selon eux les activités de lutte contre la mendicité infantile n'ont jamais pris en compte l'aspect environnemental des enfants mendiants et d'agir sur ses éléments.

La pauvreté en est la principale cause et cohabite avec d'autres facteurs socio culturel qui accorde à la mendicité une valeur importante dans l'éducation des enfants. Par ailleurs le projet a permis de constater que le phénomène de la mendicité s'étend sur l'ensemble du territoire régional, mais il existe des zones importantes qui sont les principaux pourvoyeurs ou employeurs d'enfants mendiants dont 90% des talibés proviennent des daaras. L'organisation des daaras surtout sur le plan pédagogique favorise inutilement le prolongement de la durée de l'enfant dans les daaras et réduit ses perspectives d'insertion écono-

mique en vue d'entamer une vie d'adulte qui devra prendre en compte les exigences et les défis majeurs du développement. Il faut donc moderniser les daras de manière à pallier les insuffisances notées.

Message n° 2 : Adopter une approche multisectorielle

Les causes de la mendicité sont multifactorielles. Pour son éradication, l'atteinte de ses résultats est facilitée par l'approche multisectorielle mais surtout un partenariat dans lequel tous les acteurs étatiques mais aussi non étatique doivent développer une synergie. Pour le présent projet, des ANE ont grandement contribué à l'atteinte des objectifs.

Le COSEF (Conseil Sénégalais des femmes) s'est chargé des actions de sensibilisation, de plaidoyer, de surveillance de prévention.

Ceci a eu pour effet l'adhésion des femmes à ce programme. Cette organisation a permis aux talibés de trouver des familles d'accueil qui leurs assurent la restauration, diminuant beaucoup leurs heures de travail et leurs permis ainsi de trouver un temps pour suivre les formations. La présence du CDFP (collectif des daaras du trilinguisme et de la formation professionnel) a rassuré davantage les principaux employeurs d'enfants mendicants qui étaient surtout des Sérignes Daara et les a poussé davantage à accepter le programme. Le président du collectif participe à toutes les réunions de coordination.

La RADHHO (Rencontre Africaine des Défenses et Droits de l'Homme) a largement contribué à la sensibilisation au plan des conventions et règlements régissant la protection des enfants dans la mendicité. Elle participe aux suivi et réunions de coordination avec les différents composants de ce projet.

Message n° 3 : L'éducation est un droit fondamental

Le droit fondamental à l'éducation, est prêt à être mis en oeuvre. L'inspection d'académie et les inspections départementales de l'éducation nationales se disent prêts à accueillir les enfants visés, car ce programme vient renforcer leurs politique de scolarisation pour tous d'ici 2015, dans une région marquée par un faible taux de scolarisation.

Les enseignants qui rencontrent des difficultés dans l'enrôlement de ce groupe cible partagent le point de vue de leurs tutelles et rappellent que dans la politique de l'état du Sénégal, il est aujourd'hui permis d'inscrire des enfants qui n'ont pas de pièces d'état civil, mais qui devront plus tard la chercher, ceci se justifie du fait que l'éducation est un bien pour tous et ne devrait être refusée à qui que se soit.

En accédant à l'éducation, les cibles règlent d'innombrables problèmes tels que celui lié à l'Etat civil, l'insertion dans la vie active, la pauvreté etc.

■ Questionnement - Risques

A travers ce programme, la mendicité peut être combattue en employant des stratégies qui ne heurtent pas les différentes sensibilités.

Cependant compte tenu des spécifiés de la région et des valeurs positives accordées à la mendicité par certains membres de la communauté qui sont pourvoyeurs ou employeurs d'enfants mendicants, la tâche peut s'avérer difficile. Donc il faut nécessairement se rapprocher des marabouts pourvoyeurs d'enfants mendicants et les sensibiliser.

Cependant des problèmes d'ordre pédagogique, organisationnelle, de pérennisation ont été soulevés. Des jalons sont posés pour assurer le suivi et la durabilité de l'action déroulée.

■ Informations complémentaires

Déclaration mondiale sur l'éducation pour tous, Jomtiem (Thaïlande) 5-9 mars 1990
Recommandation concernant l'interdiction des pires formes de travail des enfants et l'action immédiate en vue de leur élimination Genève - 17 juin 1999

■ Références

Projet «Halte à la mendicité des enfants dans la région de Diourbel» de Ndéyi-Jirim

■ Liens avec d'autres fiches

B1.01 ; B1.06

■ Site : <http://www.plateforme-ane.sn/>

■ Nous contacter : Rene.madrid@particip.de
<http://www.particip.de/>

Retour au menu (Structure des fiches)

