

Sénégal

Évaluation à Mi-parcours

Fenêtre Thématique: Culture et Développement

**Titre du Programme: Promouvoir les Initiatives et les
Industries Culturelles au Sénégal :
Pays Bassari et Delta du Saloum**

Auteur: Christian Bugnion, Consultant

Prologue

Le présent rapport d'évaluation intermédiaire fait partie de l'effort entrepris par le Secrétariat du Fonds pour la réalisation des OMD (F-ODM) dans le cadre de sa stratégie de suivi et d'évaluation en vue de contribuer à l'apprentissage, ainsi qu'à l'amélioration de la qualité des 128 programmes conjoints portant sur les 8 domaines d'activité du Fonds, selon des critères élémentaires d'évaluation, de pertinence, de productivité, d'efficacité et de durabilité.

Ces exercices d'évaluation intermédiaire sont effectués dans un contexte institutionnel riche et varié, au sein duquel les différentes institutions des Nations Unies, des gouvernements partenaires et de la société civile coopèrent pour contribuer à la réalisation d'objectifs de développement prioritaires au niveau local, régional et national. Les évaluations intermédiaires ont ainsi été réalisées conformément aux principes du réseau d'évaluation du Comité d'aide au développement (CAD) et du Groupe d'évaluation des Nations Unies (UNEG). Le processus d'évaluation prévoyait donc un groupe de référence dans lequel les principaux intéressés étaient représentés. Ceux-ci ont participé à la prise de décision au cours des phases de conception, de mise en œuvre, de diffusion et d'amélioration de l'évaluation intermédiaire.

L'évaluation intermédiaire a pour objectif l'analyse du programme conjoint à mi-parcours, c'est-à-dire environ 18 mois après le début de sa mise en œuvre. Étant donné la durée limitée des délais de mise en œuvre des programmes (3 ans au maximum), les évaluations intermédiaires ont été conçues comme des exercices d'évaluation brefs, dont la portée et le degré d'analyse sont restreints, mais qui sont axés sur l'apprentissage en matière d'amélioration des aspects relatifs à la mise en œuvre des programmes et sur les enseignements qui en découlent. Cet exercice constitue pour sa part une première occasion d'établir un cliché indépendant des avancées et des défis qu'une initiative de ce genre peut générer au niveau des 3 objectifs poursuivis par le F-ODM ; le changement des conditions de vie dans les populations en phase avec les objectifs du Millénaire pour le développement, l'amélioration de la qualité de l'aide selon les dispositions prévues par la Déclaration de Paris et les progrès réalisés dans le cadre de la réforme des Nations Unies résultant de l'initiative « Unis pour l'action ».

Ces processus d'évaluation intermédiaire ont pour résultat direct l'élaboration de plans d'amélioration de chaque programme conjoint, dans lesquels les recommandations du rapport sont converties en actions spécifiques, pour l'amélioration de la mise en œuvre des programmes faisant l'objet d'un suivi spécifique du Secrétariat du Fonds pour la réalisation des OMD.

Bien conscients des efforts individuels et collectifs qui ont permis la réalisation de cette évaluation intermédiaire, nous souhaitons remercier et dédier ce projet à toutes les personnes ayant contribué à sa réussite (membres du groupe de référence, équipes des gouvernements partenaires, équipe du programme conjoint, consultants, bénéficiaires, autorités locales, personnel du Secrétariat, et plus largement, aux divers individus et institutions concernés du secteur public et privé). Encore merci à tous.

L'analyse et les recommandations de ce rapport d'évaluation ne reflètent pas nécessairement les vues du Secrétariat du Fonds pour la réalisation des ODM.

Le Secrétariat du Fonds pour la réalisation des OMD

EVALUATION EXTERNE INDEPENDANTE DU PROJET CONJOINT

“PROMOUVOIR LES INITIATIVES ET LES INDUSTRIES CULTURELLES AU SENEGAL : PAYS BASSARI ET DELTA DU SALOUM”

Commandité par : Secrétariat MDG-F (Millenium Development
Achievement Fund)

Financé par : L'Espagne par son Ministère des Affaires Etrangères

Sous la fenêtre thématique “Culture et Développement”

Evaluation formative à mi-parcours réalisée par :
Christian Bugnion, Directeur, Subur Consulting S.L.

Date de la mission au Sénégal : 24 mai 2010 au 4 Juin 2010

Date de l'ébauche du rapport d'évaluation (pour commentaires) : 21 Juin 2010

*Ce rapport ne reflète que les opinions et le jugement de l'auteur et ne
correspond pas nécessairement à la position du commanditaire de l'évaluation*

Acronymes et abréviations

AECID :	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
BSDA :	Bureau Sénégalais des Droits d'Auteur
CESTI :	Centre d'Etudes
CMC :	Centre Multimédia Communautaire
CADL :	Cellule d'Appui au Développement Local
CAP :	Cellule d'Appui au Projet
CDIEL :	Consultant en Développement des Initiatives Economiques Locales
GIE :	Groupement d'Intérêts Economiques
MDGF :	Millennium Development Achievement Fund
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
S&E :	Suivi et évaluation
SNU :	Système des Nations-Unies
TDR :	Termes de Référence
UNDAF :	United Nations Development Assistance Framework

TABLE DES MATIERES

Libellé	page
1. Résumé exécutif	4
2. Introduction	10
• Contexte, but et approche méthodologique	10
• But de l'évaluation	11
• Méthodologie de l'évaluation	12
• Contraintes et limites de l'étude	14
3. Description des actions de développement menées	17
• Contexte initial	17
• Description de son développement : description de L'hypothèse de changement relative au programme	18
4. Niveaux d'analyse : critères et question de l'évaluation	20
5. Conclusions et enseignements	31
6. Recommandations	33
7. Annexes	

1. RESUME EXECUTIF

Ce rapport d'évaluation intermédiaire et formative couvre le programme conjoint « Promouvoir les initiatives et les industries culturelles au Sénégal : Pays Bassari et Delta du Saloum » sous le financement du ministère des affaires étrangères du gouvernement espagnol à travers le Fond OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement) pour un montant global de US\$ 6.5 millions sur une période de trois ans.

Le programme conjoint est tout à fait pertinent par rapport aux besoins et aux intérêts des populations. Même si la phase de conception du programme était relativement courte, ne permettant pas la prise en compte des populations dans la conception du programme, les différents cadres de concertation qui se sont mis en place durant l'exécution du programme ont permis une approche hautement participative et inclusive autant des autorités, des services déconcentrés de l'état que des populations bénéficiaires. Les entretiens réalisés à Dakar mais surtout dans les zones d'intervention du programme, font état de la pertinence du programme et d'une excellence approche inclusive et participative des acteurs impliqués.

Un autre point fort du programme consiste justement à cibler la problématique des acteurs et inscrire les groupes vulnérables comme bénéficiaires du programme. Certaines des zones du programme travaillent avec les artistes, qui font généralement partie des groupes vulnérables car le secteur est largement informel et les artistes doivent encore se structurer avec un cadre légal qui leur permette de défendre leur droit (la définition d'un statut légal pour les artistes est en cours). Le programme a également ciblé les minorités ethniques (particulièrement au pays Bassari où les quatre ethnies minoritaires, Bassari, Dialonke, Coniagui et Bediks participent à un festival annuel des ethnies minoritaires). De plus certaines composantes du programme (par exemple l'ONUDI, les CMC) travaillent directement avec les femmes à travers des ateliers de formation et des émissions spécifiques dans les deux zones du programme. La composante de genre et l'appui aux femmes est toutefois plus important que l'accent porté sur le jeunesse.

L'évaluateur a pu avoir plus de 36 heures d'entretien au total, sans compter la participation à l'atelier de la DPC, avec un total de 102 personnes impliquées dans le programme (informateurs clé et répondants) et qui représentent la plupart des acteurs et parties prenantes du programme conjoint autant à Dakar que sur le terrain (Sine Saloum et Pays Bassari).

Les deux zones d'intervention du programme ont un fort potentiel touristique, et il serait souhaitable qu'une plus grande interaction ait lieu entre les agences comme l'OMT, l'ONUDI et le PNUD pour travailler de façon complémentaire avec les bénéficiaires des activités de l'UNESCO et de la DPC et les partenaires nationaux.

Si la force du programme conjoint réside particulièrement dans son approche conceptuelle, sa faiblesse majeure est probablement liée à l'analyse du cadre des procédures utilisées dans le programme conjoint et au manque de

communication fluide entre les différents partenaires du programme conjoint à défaut d'avoir établi un cahier des charges détaillé des différents acteurs.

Le document du projet prévoit un comité de pilotage national composé essentiellement de trois parties (Coordonnateur Résident du SNU, représentant du Gouvernement Espagnol, représentant du gouvernement Sénégalais) et ayant pour but de se réunir deux fois par ans pour, *inter alia*, approuver la stratégie de mise en œuvre du programme conjoint, approuver les arrangements concernant la gestion et la coordination, approuver les plans de communication et d'information au public, et suggérer des actions correctives aux problèmes de mise en œuvre et de stratégie.

Un autre organe, le Comité de Gestion du Programme (CGP), composé des agences du SNU et des point focaux des Ministères/Directions participantes, et présidé par le Coordonnateur Résident ou son représentant, devrait se réunir trimestriellement afin d'assurer la coordination opérationnelle, établir un état des lieux qui permette un suivi et une évaluation (sic) cohérents, s'occuper des problèmes de gestion et de mise en œuvre.

Finalement, un Comité Technique, dont le secrétariat est assuré par l'unité de coordination du programme conjoint, se réunit au moins une fois tous les trois mois. Son objectif n'est pas spécifié dans le document de programme conjoint, mais il a droit à s'adjoindre les compétences de toute personne et/ou institution ressource jugée utile pour la bonne exécution de ses missions.

Malheureusement il y a eu une certaine confusion lors de la tenue des différentes réunions. Les comptes rendus des réunions sont soit libellé comme « Comité de Pilotage » soit « comité technique ». Il n'y a donc pas eu de Comité de Gestion du Programme formellement établi, ce qui a contribué à la confusion des organes du programme conjoint en l'absence d'un cahier des charges détaillé. Même l'unité de Coordination du Programme Conjoint n'a pas eu un cahier des charges.

Il semble que le modèle de gestion du programme conjoint ne soit pas nécessairement le plus adéquat pour l'obtention des résultats escomptés si l'on tient compte du nombre de difficultés administratives et financières rencontrées durant la mise en œuvre du programme conjoint, et notamment en raison de la création d'un panier commun pour financer le village communautaire à Bandafassi.

Le programme a tardé cinq mois après la réception de la première tranche en septembre 2008 pour être lancé officiellement le 24 février 2009 au Sénégal, et a connu de nombreux problèmes qui ont retardé les plans de travail : Cette longue phase de démarrage a été marquée par la diversité des procédures des différentes agences du SNU et le retard dans l'exécution des activités planifiées compte tenu des modalités d'exécution diverses. De plus le programme conjoint a connu un blocage lors de la préparation d'un panier commun pour le village communautaire de Bandafassi avec un accord signé en juin 2009, mais une nouvelle disposition acceptées par les parties en mars 2010, qui aurait pu être

évitée avec un peu d'anticipation et une meilleure communication entre les acteurs.

Il n'y a également pas d'information financière consolidée de disponible au niveau de Dakar. L'évaluateur a donc demandé lors de chaque entretien des informations financières, mais la différence de format ne permet pas d'obtenir une table de l'ensemble des engagements du programme conjoint. A défaut, l'évaluation utilise le matériel remis par le Secrétariat MDG-F, mais qui ne correspond pas aux chiffres mentionnés à la page 2 du rapport annuel de suivi soumis par l'UNESCO le 12 mars 2010 pour l'année 2009.

Les acteurs doivent s'engager plus sérieusement sur l'aspect du travail conjoint que demande ce programme, car certains ont reconnu durant les entretiens avoir simplement obtenu des ressources additionnelles grâce aux fonds OMD, mais sans nécessairement avoir compris les efforts additionnels qui sont requis dans un programme conjoint.

Au niveau de la partie nationale, la majorité des partenaires s'est déclarée satisfaite du degré de coordination exercé par la DPC dans le projet conjoint, malgré le besoin d'une plus grande fluidité dans la transmission des informations et la communication, qui là aussi devrait être augmentée.

En termes opérationnels, les fonds sont transférés par le Secrétariat en septembre 2008. En janvier 2009 un coordonnateur du programme conjoint, une assistante, et un chauffeur sont recrutés pour l'unité de coordination du programme conjoint qui est établi à l'UNESCO. En avril 2010 l'assistante est remerciée, et le chauffeur et le coordonnateur ne voient pas leur contrat reconduit qui sont arrivés à échéance à fin décembre 2009. Depuis janvier 2010, le programme ne dispose donc formellement plus d'unité de coordination du programme conjoint. Ce vide continue à porter préjudice au programme conjoint dans la mesure où la coordination intérimaire est faite par défaut par l'UNESCO dont certains membres ont également des responsabilités régionales. C'est notamment le cas de la coordonnatrice du programme conjoint par intérim, qui n'a pu être présente durant la mission d'évaluation qu'à son dernier jour.

Il convient de reconnaître la qualité générale des interventions sur le terrain durant la première phase de ce programme, et renforcer la capacité opérationnelle des différents partenaires à travers plus de missions conjointes, certes difficiles à organiser, mais aussi plus utiles pour non seulement développer des synergies entre les acteurs mais aussi donner l'image d'un programme conjoint et une meilleure connaissance et compréhension de la part de tous les acteurs sur les modalités de travail dans un programme conjoint.

Pour l'évaluateur la conclusion qui s'impose est que le programme conjoint a connu de grandes difficultés pour accomplir les tâches prévues au vu de la complexité d'un programme conjoint. Il faut travailler d'avantage sur des aspects essentiels (transparence, communications et informations ouvertes sur les difficultés et les contraintes, engagement marqué par rapport à la co-responsabilité des acteurs dans l'atteinte des objectifs, ponctualité dans les

rapports transmis au Secrétariat, capacité décisionnelle d'affronter et régler les problèmes et les contraintes en utilisant les organes prévus dans le document de projet comme le CGP).

La difficulté de coordonner les agences du SNU au sein du programme, l'absence d'un élément fédérateur autour du programme conjoint, le vide créé par l'absence d'une unité de coordination du programme, sont des éléments qui font douter de la capacité du programme à atteindre les résultats et le but que les acteurs se sont fixés, en dépit d'une excellente dynamique initiale.

Selon l'évaluateur certains objectifs pourront être atteints durant les 15 mois de durée de vie qui restent pour ce programme conjoint, jusqu'à fin septembre 2011 : le dépôt des dossiers de candidature au Patrimoine Mondial pour les deux zones d'intervention du projet (dont l'un des dossier a déjà été déposé), la construction des infrastructures physiques dans chaque zone du programme (centre d'interprétation et village communautaire), la réalisation d'études et de formations spécifiques, ainsi d'autres activités mentionnées dans le plan de travail de 2010. Mais cela ne permet pas d'atteindre les cinq effets attendus du programme conjoint, dont aucun ne saurait être vraiment réalisé durant la durée de vie du programme conjoint. L'accent est donc placé sur les activités au détriment des résultats.

Les recommandations de l'évaluation sont les suivantes :

Pour Madame la Coordinatrice Résidente du SNU

- 1) Il est conseillé de tenir un nouveau comité de pilotage tripartite du programme afin de discuter ouvertement et pleinement des difficultés rencontrées par le programme et des modalités qui seront identifiées pour repartir sur de nouvelles bases et établir des objectifs réalistes qui devront être atteint d'ici la fin du programme en septembre 2011;
- 2) De procéder dès la tenue de ce comité de pilotage au recrutement de l'unité complète de coordination du programme et la délocaliser auprès de la DPC, avec une relation hiérarchique bicéphale : auprès de la DPC pour l'aspect technique (et bien entendu avec le support de l'UNESCO), mais aussi sous la supervision de l'unité de coordination de la Coordinatrice Résidente pour les aspects de coordination inter-agence et compte tenu du rôle dévolu à la Coordinatrice Résidente de superviser la mise en œuvre efficiente du programme conjoint comme décrit au document de projet;

Pour l'UNESCO et la DPC :

- 3) D'établir un plan de communication et de plaidoyer plus largement disséminé basé sur une stratégie de communication qui permette une meilleure articulation aussi bien verticale qu'horizontale, le défaut de communication et d'information ayant été l'une des remarques les plus communes parmi les différents acteurs interviewés ;
- 4) D'assurer la distinction et la tenue régulière des réunions des différents organes du programme conjoint selon les responsabilités établies par le

document de projet : le Comité de Pilotage, organe tripartite, le Comité de Gestion du Programme, pour la coordination opérationnelle, et le comité technique. Pour chacun, la définition d'un cahier des charges et des responsabilités de chaque partie devrait être établie afin d'éviter les interprétations et des confusions éventuelles ;

- 5) Pour l'UNESCO, il convient d'établir un organigramme et clarifier les responsabilités et les rôles de ses représentants au sein du programme conjoint (définition d'un cahier des charges);
- 6) Pour la DPC, de revoir et valider conjointement avec les différents partenaires les plans annuels de travail détaillés pour la période juin 2010 à septembre 2011 de l'ensemble des partenaires nationaux et du SNU sur la base des objectifs revus par le Comité de Pilotage ;

Pour l'Unité de Coordination du Programme

- 7) Un meilleur suivi et rapport des plans de travail doit être assuré, compte tenu de la diversité et la multiplicité des plans de travail des différents acteurs, afin de pouvoir en apprécier la performance globale ;
- 8) D'intensifier la présence des acteurs au niveau local avec l'identification de relais du programme conjoint au niveau des communautés, et un cahier des charges clair et détaillé pour l'unité de coordination ;
- 9) De continuer et intensifier les ateliers de sensibilisation et incorporer dans l'approche de la mise en œuvre les aspects présentés dans ce rapport d'évaluation par rapport à la pérennité ;
- 10) D'effectuer le suivi comme demandé des indicateurs dans le plan de suivi établi par le programme et de revoir et développer ce plan de suivi en identifiant des indicateurs ou des moyens de vérification qualitatifs permettant de mieux apprécier l'effet de l'ensemble des activités dans chacune des régions (en demandant si besoin est l'appui technique du Secrétariat) ; pour cela et afin de relier les résultats obtenus aux OMD, il faudrait entreprendre un accord de partenariat avec les acteurs sur les zones d'intervention afin d'obtenir une action coordonnée et intégrée du développement économique dans les zones d'intervention, ce qui n'est pas le cas dans l'actualité ;
- 11) Il convient d'établir un cahier des charges détaillé sur le rôle, contenu, activités, mode de gestion y inclut la gestion financière de chacun des centres en cours de construction. Au-delà de leur construction physique, il n'existe pas de plan de gestion et de fonctionnement détaillé de ces centres et l'évaluateur voit que beaucoup d'attentes ont été créées sans bien même savoir si la capacité à répondre à ces attentes existe vraiment ;
- 12) *Pour le Comité de Gestion du Programme*, il faudrait élargir la participation avec la présence d'un représentant de la SCA et une participation active du Ministère des Finances (au travers de la CAP), afin d'assurer une supervision et une relation plus étroite avec la composante développement économique qui tarde beaucoup plus à se manifester ;

- 13) *Pour le Secrétariat MDG-F*, envisager une mission de suivi-évaluation et revoir le plan du programme conjoint, ou alors prévoir un atelier de formation des chargés de suivi-évaluation dans un proche futur, afin d'établir un plan de suivi du programme en accord avec ses objectifs et en identifiant des indicateurs de processus ou de résultats qui permettent d'apprécier les progrès et la performance du programme au-delà des indicateurs d'activités ;

- 14) *Pour la Coopération Espagnole et le Secrétariat MDG-F*, il est recommandé d'entreprendre une évaluation finale en juillet 2011 afin de juger du résultat final qui sera obtenu, tel que est prévu dans le document du projet. Sur la base de cette évaluation une extension sans frais pourrait éventuellement être envisagée si les liens avec les objectifs escomptés du projet ont été consolidés.

2. Introduction

Ce rapport d'évaluation intermédiaire et formative couvre le programme conjoint « Promouvoir les initiatives et les industries culturelles au Sénégal : Pays Bassari et Delta du Saloum » sous le financement de l'AECID (agence espagnole de coopération internationale pour le développement) à travers le Fond OMD (Objectifs du Millénaire pour le Développement) pour un montant global de US\$ 6.5 millions sur une période de trois ans.

Le Secrétariat du Fond OMD a commandité cette évaluation qui fait partie du premier lot d'évaluations du Fond OMD, avec un objectif essentiellement d'apprentissage pour tous les différents acteurs compte tenu de l'aspect innovateur de ce premier programme conjoint qui s'évalue au Sénégal. A noter que le Sénégal bénéficie également de deux autres programmes conjoints financés par les Fonds OMD, l'un sous la fenêtre « environnement » et l'autre sous la fenêtre « nutrition ». Les structures de gestion du programme sont totalement différentes du programme « culture et développement » mais les leçons de cette évaluation devraient aussi être connues par les évaluateurs des deux autres programmes conjoints qui seront aussi soumis à des évaluations formatives de mi-parcours.

- **Contexte, but et approche méthodologique**

Contexte

Ce programme conjoint a été élaboré dans un contexte fortement porteur, compte tenu de l'importance reconnue de la culture au Sénégal, particulièrement en raison de son énorme potentiel aussi riche que diversifié. Même si le Ministère de la Culture, à l'instar de bien d'autres pays en développement, n'obtient qu'une faible partie du budget de l'état, il n'en demeure pas moins qu'il existe une forte sensibilité culturelle et une forte demande culturelle dans le pays.

Le programme conjoint a été développé dans le cadre de concertations et selon les procédures établies par le Secrétariat du Fonds OMD. Il a été retenu au détriment d'autres propositions de financement reçues. Tant l'approche conceptuelle que la matière se prêtaient à une articulation favorable dans le cadre d'un programme conjoint.

Le document du programme conjoint, signé le 28 juillet 2008 au nom du gouvernement par Monsieur le Ministre Délégué Chargé du Budget auprès du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, prévoit que le programme conjoint fasse l'objet au moins de deux évaluations externes indépendantes, dont l'une à mi-parcours préparée par le Secrétariat du Fonds OMD¹. Il est prévu que l'évaluation se fasse avec les services compétents du Ministère de l'Economie et des Finances, en relation avec la CAP (cellule d'appui à la mise en œuvre des programmes et programmes), l'UNESCO, le Ministère de la Culture et les autres parties prenantes², alors que la gestion du

¹ Document de projet conjoint, p. 56

² Ibid, page 57

programme est assurée par la Direction du Patrimoine Culturel (DPC) avec l'UNESCO³.

Selon les informations reçues du Secrétariat MDG-F, l'évaluation avait été annoncée dès le mois de mars 2010 conformément au document de projet qui prévoyait une évaluation formative à mi-parcours, et a lieu 21 mois après la date du transfert des fonds du Secrétariat (septembre 2008), ce qui dépasse quelque peu le concept de mi-parcours pour un programme de 36 mois, mais que l'on peut expliquer en raison du temps de démarrage du programme et son lancement officiel dans le pays survenu le 24 février 2009.

But

Le but de l'évaluation selon les termes de référence était axé sur la formation et l'amélioration de la mise en œuvre de la deuxième phase du programme⁴. De plus l'évaluation prévoyait de contribuer à de bonnes pratiques et tirer des enseignements applicables à d'autres programmes. Il aurait été plus constructif de compter sur une participation accrue de la part des principaux acteurs dans le processus de l'évaluation.

Le processus de l'évaluation est basé sur des termes de référence génériques qui sont conçus spécifiquement pour la fenêtre thématique « culture et développement ». En général durant la phase de préparation de l'évaluation, l'équipe du programme conjoint se charge de constituer un groupe de référence pour l'évaluation qui fournit des informations spécifiques complémentaires sur le déroulement du programme et donne les informations qui permettent d'appréhender le travail réalisé jusqu'au moment de l'évaluation. Dans certains cas le groupe de référence a aussi inclut un chronogramme détaillé des activités entreprises.

A défaut d'avoir bénéficié de ce processus en en l'absence de termes de référence spécifiques développés pour l'évaluation au Sénégal, l'évaluateur a essentiellement structuré son évaluation sur deux questions connexes : que faut-il faire pour s'assurer que le programme conjoint arrive à ses objectifs à la fin du programme, mais aussi : qu'elle est la différence entre un programme conjoint et un programme qui ne l'est pas.

Dans l'optique de l'évaluation, la réalisation des activités est certes nécessaire, mais ne constitue qu'un point de départ vers la réalisation de l'impact des objectifs qui sont font partie d'une chaîne de résultats autrement plus complexes que la simple tenue des activités. En réalité, les efforts les plus importants devraient être axés sur l'effet multiplicateur des activités individuelles menées en synergie sur les zones d'intervention du programme, ce qui permet d'obtenir des résultats non plus seulement au niveau des produits mais surtout des effets combinés des interventions individuelles au niveau de l'impact du programme.

L'aspect conjoint indique a priori une co-responsabilité des agences et des acteurs pour les résultats globaux et l'impact final du programme conjoint, qui va au-delà des interventions et activités individuelles menées par les acteurs.

³ Ibid, page 51

⁴ TDR évaluation culture et développement, page 2

Méthodologie

Selon les termes de référence de l'évaluation et compte tenu du rapport initial remis au Secrétariat du MDG-F, l'évaluation suit une approche participative et inclusive qui implique une concertation élargie du cadre des acteurs tant au niveau national que dans les deux zones de mise en œuvre du programme. Les trois niveaux d'analyse, selon les TDR⁵ :

- Une analyse au niveau de la conception du programme, particulièrement au niveau de la pertinence, appropriation et pérennité du programme conjoint ;
- Une analyse de la procédure, particulièrement par rapport à l'efficacité dans la gestion du programme ;
- Une analyse des résultats obtenus et envisagés, particulièrement en termes d'efficacité et au niveau de la pérennité des bénéficiaires du programme.

Une première revue de la documentation a été effectuée sur la base des rapports remis par le Secrétariat MDG-F à l'évaluateur (voir annexe). Sur la base de ces informations, un rapport initial a été préparé qui détaille plus particulièrement l'approche utilisée, le cadre de concertation, les aspects essentiels à analyser et la méthodologie qui devait être employée durant l'évaluation.

Celle-ci a été composée des éléments suivants :

- Demande d'informations documentées sur le projet faite à l'UNESCO⁶, compte tenu du manque de documentation disponible et le fait que les documents fournis par le Secrétariat MDG-F sont insuffisants en nombre et en nature pour informer l'évaluation, particulièrement la période janvier 2010 à juin 2010. Il aurait donc fallu, comme il ressort des TDR de l'évaluation en première page, que l'équipe du programme conjoint puisse fournir les éléments suivants :
 - description du programme conjoint : nom, objectifs, date de début, produits et effets directs recherchés, contribution aux OMD au niveau local et national, durée et phase présente de sa mise en œuvre ;
 - résumé du niveau de complexité du programme conjoint : composantes, participants directs et indirects ciblés, périmètre géographique (régions) et contexte socio-économique dans lequel il intervient
 - Description des ressources humaines et financières dont il dispose et indication du nombre de ses partenaires de mise en œuvre
 - Changements apportés au programme depuis le début de sa mise en œuvre, ainsi qu'adéquation avec les priorités du PNUAD et les stratégies de développement nationales

⁵ Ibid., page 3 à 5

⁶ selon courrier électronique adressé à l'UNESCO le 13 mai 2010 qui figure en annexe

- Cadre de concertation et les entretiens pour les acteurs et partenaires du programme conjoint, ont eu lieu selon les modalités ci-dessous :

Questions clés	Répondants au niveau national et local												LOCAL	Pays Bassari
	GdS (DPC +PFM)	UN ESCO	PNUD	ONUDI	UN FPA	UN OMT	COP	CT	UCP	LOCAL	Sine Saloum	LOCAL		
											CDAL	Bénéf.	CDAL	Bénéf.
Pertinence	P	S	S	S	S	S	P	P	S	P	P	P	P	P
Appropriation	P	S	S	S	S	S	P	P	S	P	P	P	P	P
Efficiency	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	S	P	P	S
Efficacité	P	P	P	S	S	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Pérennité	P	S	S	S	S	S	P	P	P	P	S	P	P	S
SWOT	P	P	P	P	P	P	S	P	P	S	N/A	S	N/A	N/A
Coordination	P	P	P	P	P	P	S	P	P	S	N/A	S	N/A	N/A
Genre	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P	P
Suivi/Evaluation	P	P	P	P	P	P	P	P	P	S	N/A	S	N/A	N/A

P = prioritaire N/A = Non applicable PFM = point focal ministère
S = secondaire COP = Comité de Pilotage
UCP = unité de coordination du programme CT = comité technique
CDAL = comité de développement local (un à Sine Saloum, un en pays Bassari)

- Entretiens individuels semi-structurés avec les informateurs clés et les autres acteurs sur les questions du cadre de concertation ci-dessus au niveau de Dakar et au niveau des deux zones d'intervention du programme, ceci afin d'assurer un niveau de cohérence dans l'approche au niveau national et au niveau local ;
- Entretiens groupés ou groupes focaux au niveau des CADL et la population bénéficiaire du programme ;
- Observation durant les entretiens
- La triangulation des constats s'est faite en recoupant les informations obtenues d'une source avec deux autres sources d'information (entretiens, documents, ou autre)

L'évaluateur a pu ainsi avoir 24 entretiens individuels et groupés avec 33 informateurs clés et répondants à Dakar pour un total de 20,5 heures d'entretiens en continu, et la participation à un atelier de 18 personnes pendant 2 heures;

de plus 21 entretiens individuels et groupés avec 22 informateurs clés et répondants sur le terrain ont été tenus à Toubacouta, Kédougou, et Bandafassi) avec 10 heures d'entretien au total, en plus de 5 entretiens en groupe avec 47 personnes durant plus de 5 heures.

Au total il s'agit donc de 45 entretiens avec 55 informateurs clés et répondants durant plus de 30 heures et demie sur les questions de l'évaluation, en plus des 5 entretiens groupés regroupant 47 personnes durant 5 heures et quart.

Il y a donc eu 36 heures d'entretiens, sans compter la participation à l'atelier de la DPC, avec un total de 102 personnes impliquées dans le programme et qui représentent la plupart des acteurs et parties prenantes du programme conjoint tant au niveau national qu'au niveau du SNU.

A noter que deux des entretiens demandés, avec le Ministère de l'Economie et des Finances (CAP), et la coopération suisse, n'ont pu avoir lieu en raison des difficultés dans l'organisation des réunions et le fait qu'un certain nombre de rendez-vous ont été changés à la dernière minute. Néanmoins le taux de participation des acteurs et parties prenantes de l'évaluation demeure élevé. La liste complète des entretiens figure en annexe à ce rapport.

L'évaluateur a tenu à se rendre dans les deux régions couvertes par le programme, et les principales étapes du calendrier de l'évaluation ont été les suivantes⁷ :

Lundi 24 mai 2010 : préparation des rendez-vous et arrangements logistiques pour la mission terrain (location véhicule, chauffeur, revoir plan de travail). Entretien approfondi de deux heures sur le programme conjoint coordonné durant une année par l'assistant de l'évaluateur.

Mardi 25 mai 2010 : entretiens avec les différentes agences du SNU

Mercredi 26 mai 2010 : entretiens avec la contrepartie nationale (DPC) et les autres partenaires nationaux via les points focaux du programme MDG-F.

Jeudi 27 mai 2010 : entretiens avec informateurs clés et bailleur

Vendredi 28 mai : départ pour le Sine Saloum, discussion avec le point focal du programme et revue du plan de travail

Samedi/dimanche 29/30 mai 2010 : entretiens avec les différents partenaires et bénéficiaires et route sur Kédougou, et discussion avec le point focal du programme et revue du plan de travail

Lundi 31 mai et mardi 01^{er} juin : entretiens avec les différents partenaires et bénéficiaires

Mercredi 2 juin : retour sur Dakar

Jeudi 3 juin : entretiens à Dakar

Vendredi 4 juin 2010 : 10h30 à 12h45 : atelier de restitution de l'évaluation (1 heure) et discussions sur les points présentés (75 minutes) – départ de l'évaluateur

Contraintes et limites de l'étude

⁷ le calendrier détaillé figure en annexe à ce rapport

Les contraintes ont eu lieu avant même le démarrage de l'évaluation, en raison de l'absence d'un groupe de référence pour l'évaluation, qui se serait chargé des préparatifs pour l'évaluation, ou encore l'absence d'un comité de coordination du programme qui aurait pu prendre ses préparatifs en charge. Même la coordonnatrice ad interim du programme conjoint n'a pu être rencontrée que le 4 juin, dernier jour de la mission d'évaluation.

Afin de s'assurer que la mission pouvait tout de même obtenir les différents rendez-vous tant à Dakar que sur le terrain, le Secrétariat du MDG-F a proposé d'assister l'évaluateur en recrutant à travers le PNUD un assistant pour les questions logistiques. L'assistant logistique a été l'ancien coordonnateur du programme, ce qui a suscité l'opposition autant de l'UNESCO que de la DPC pour des raisons inconnues de l'évaluateur, puisque l'assistant n'a pas participé à une seule des réunions. De plus cela a permis d'obtenir un certain nombre d'informations car l'assistant a aussi été formellement interviewé en sa qualité d'ancien coordonnateur du programme.

Aucun dossier documentaire n'a été préparé pour l'évaluation dans le pays, et ce n'est que le 27 mai que certains documents ont été obtenus en version électronique. Cette liste figure en annexe, mais ne correspond pas à ce qui devrait être remis à l'évaluateur comme mentionné dans la section contraintes et limites de l'étude. Certains documents comme le Plan de communication du programme, daté de décembre 2009, n'ont été reçus que le 4 juin 2010 ou le compte-rendu du dernier « comité de pilotage » du programme tenu le 18 mai 2010 qui n'a été reçu que le 3 juin 2010.

La présente évaluation s'est déroulée selon les standards UNEG et OECD, mais malgré la nature formative de l'évaluation ni l'UNESCO ni la DPC ne sont rentrées dans le processus. La difficulté d'accès aux informations, qu'elles soient ou non documentées, le manque de transparence, les interprétations personnelles sont autant d'éléments qui ne font qu'affaiblir un processus d'évaluation ouvert et participatif qui n'a d'autre objectif que de remplir les TDR et permettre aux principaux acteurs d'accomplir les objectifs du programme.

Toutefois les tentatives de disqualification, tout d'abord du processus de l'évaluation en mettant la faute sur le Secrétariat du Fond OMD, puis sur l'évaluateur lui-même (voir les commentaires sur le compte-rendu de la restitution) démontre un manque de capacité d'autocritique de la part de certains acteurs ce qui ne peut qu'être déploré.

Il n'existe également pas d'information financière consolidée de disponible au niveau du pays.

L'évaluateur a donc demandé lors de chaque entretien des informations financières, mais la différence de format et d'interprétation des concepts ne permet pas d'obtenir une table d'ensemble des engagements du programme conjoint. A défaut, l'évaluation utilise le matériel remis par le Secrétariat MDG-F, mais qui ne correspond pas aux chiffres mentionnés à la page 2 du rapport annuel de l'UNESCO pour l'année 2009.

Sur le plan méthodologique, les principales parties prenantes se sont centrées sur les activités réalisées ou planifiées par le programme, mais se sont montrées moins disposées à discuter de l'effet multiplicateur, la co-responsabilité dans les résultats des programmes conjoints, et du cadre d'analyse allant des résultats intermédiaires à l'impact global de ce type de programme dans son ensemble.

3. Description des actions de développement menées

Contexte initial

Le programme conjoint a tardé à être officiellement lancé dans le pays. La nouveauté d'un programme conjoint, le premier de trois programmes conjoints sur les Fonds OMD et le premier à être évalué, le niveau de complexité des arrangements et le délai de mise en place des structures et des mécanismes de mise en œuvre expliquent ce retard.

Alors que les fonds ont été transférés en Septembre 2008 par le Secrétariat MDG-F, ce n'est que le 24 février 2009, soit cinq mois après la date de réception des fonds, que le lancement officiel du programme a eu lieu.

Cette longue phase de démarrage a été marquée par la diversité des procédures des différentes agences du SNU, des difficultés de coordination et le retard dans l'exécution des activités planifiées compte tenu des modalités d'exécution diverses. Au niveau des partenaires nationaux il était particulièrement difficile de comprendre pourquoi chaque agence du SNU fonctionnait avec un système différent.

Afin de renforcer les synergies et le caractère conjoint du programme, la coordination du programme avait proposé la mise en œuvre d'un panier commun. Cette modalité est nouvelle au Sénégal et n'avait pas été utilisée auparavant. Le but du panier commun est la mise en commun des fonds de différents acteurs qui travaillent sur différents aspects d'une même intervention. Dans le programme conjoint, le panier commun a été créé dans le but de servir à l'élaboration du Village Communautaire du Pays Bassari à Bandafassi. L'absence de préparation et de communication par rapport aux modalités d'utilisation du panier commun ont fait que malgré une lettre d'accord préparée en juin 2009, le panier commun n'ait pas encore été utilisé à ce jour, alors qu'il a fallu signer en mars 2010 un accord de modification 001 portant sur le montant de US\$ 554,667 et reconnaissant le PNUD comme agence d'exécution du panier commun pour finalement pouvoir débloquer la situation.

Il ne reste donc finalement plus d'obstacles à l'utilisation du panier commun en ce moment, mais l'absence d'une compréhension claire sur les modalités d'utilisation du panier par les partenaires démontre la faible transparence et le manque de communication entre les différentes agences du SNU. Quand bien-même il s'agit du premier panier commun au Sénégal, les paniers communs ont été utilisés dans de nombreux autres pays, et il eut suffi de prendre connaissance de ces procédures également applicables au panier commun du Sénégal. La proposition de panier commun a donc été faite sans la préparation nécessaire de la part de la coordination du programme, ce qui constitue aussi une leçon pour les programmes conjoints dont la gestion dépend d'agences techniques qui n'ont pas la connaissance des procédures de gestion habituelles utilisées par le SNU ailleurs dans le monde.

En dépit des retards accumulés, le plan de travail pour la première année d'exécution allant de septembre 2008 à septembre 2009 a donc porté

essentiellement sur la mise en place des structures et mécanismes, la réalisations des différentes études, recherche et diagnostics, et la tenue d'un certain nombre d'activités prévues dans le cadre du programme conjoint. Il convient de noter les difficultés rencontrées dans l'élaboration des plans de travail communs entre les différents acteurs et le système de suivi de la performance du programme conjoint dans son ensemble, avec une multiplicité de rapports et comptes-rendus parfois même de teneur contradictoire et sans identification correspondante des auteurs ou leur organisation.

Le détail des activités le plus récent remis à l'évaluateur figure déjà dans le rapport de suivi annuel de 2009 soumis le 12 mars 2010 par l'UNESCO, dont la date de présentation était fixé au 20 janvier 2010 comme indiqué sur la première page du rapport, et les résultats sont résumés en quinze points à la page 25 dudit rapport.

L'évaluation a pu vérifier la qualité des différentes études et formations, autant à travers les rapports des partenaires nationaux qui ont tous facilité les supports documentaires à l'évaluateur, comme à travers les entretiens sur le terrain avec un échantillon de l'ensemble des acteurs. Le seul aspect qui n'a pu être vérifié est la préparation du plan de communication (point 14 des résultats), d'autant que selon l'entretien avec la directrice de l'UNESCO BRED A, il ne semble pas y avoir eu de stratégie de communication écrite pour ce programme à l'UNESCO.

Le programme conjoint a focalisé ses zones d'interventions dans deux régions du pays : le Sine Saloum et le Pays Bassari. La nécessité d'une concentration géographique sur deux régions est une bonne approche visant la recherche d'un plus grand impact, au lieu d'une dilution géographique sur des zones plus nombreuses. Les deux régions du programme offrent toutes deux des richesses naturelles et culturelles remarquables, qui font de ces deux régions des candidates évidentes pour un programme conjoint financé sous la thématique « culture et développement », avec dans les deux cas un fort potentiel touristique qui est partiellement en cours d'exploitation.

Toutefois la définition d'une région en termes culturels et touristiques n'est pas toujours liée à une même définition administrative. En particulier dans le Pays Bassari, les zones d'intervention du programme ont connu des changements administratifs en 2008, en érigeant Kédougou comme une région de plein droit, alors qu'auparavant Kédougou dépendait de la région de Tambacounda. Au niveau des collectivités locales cela a eu une incidence car le nouveau découpage administratif a fait que de nouvelles communautés rurales soient créées et d'autres ne fassent plus partie de la région de Kédougou, ce qui rend également beaucoup plus difficile la collecte de données puisque toutes les structures sont nouvellement créées et élues. Il faut donc être conscient de ces difficultés supplémentaires lorsque l'on travaille en Pays Bassari.

Description de son développement : description de l'hypothèse de changement relative au programme

L'approche du programme conjoint est tout à fait pertinente. Il s'agit en réalité de faire en sorte que, à travers le point d'entrée que constitue la culture dans ce

programme, les acteurs complémentaires du SNU et des contreparties nationales viennent se greffer sur les activités culturelles pour y apporter un effet multiplicateur en travaillant sur des aspects spécifiques mais complémentaires au niveau des zones d'intervention. Ainsi alors que l'UNESCO, comme agence cheffe de file, et la DPC assument la responsabilité des activités dans le domaine culturel, les autres acteurs complètent le travail dans le domaine de la culture avec des activités connexes qui sont censées créer un effet multiplicateur des interventions dans le but d'atteindre les objectifs du programme, autant par les partenaires nationaux que par les partenaires du SNU.

A cet effet le document de programme établi clairement le rôle des acteurs, et constitue un bon exemple car les objectifs du programme conjoint sont alignés sur les axes stratégiques 1 et 3 de coopération de l'UNDAF, cadre de programmation du SNU en vigueur au Sénégal de 2007 à 2011.

Le programme conjoint est structuré autour de cinq résultats, ou effets, intermédiaires (Outcomes), comme suit :

1. Les capacités productives nationales sont fortement améliorées, en termes de compétitivité, de qualité des produits, de valeur ajoutée, de créations d'emplois qualifiés et d'investissements ;
2. Augmentation des revenus des pauvres et des groupes vulnérables intervenant dans le domaine de la culture et développement
3. La durabilité des moyens d'existence des groupes vulnérables et leur cadre de vie sont améliorés à travers des actions de protection de l'environnement et de valorisation des ressources naturelles
4. Les institutions publiques ont les capacités d'appliquer effectivement les principes des droits humains, de l'équité de genre et du développement durable dans les politiques et les programmes dans le domaine de la culture et développement.
5. Les collectivités locales et les organisations communautaires de base ont les capacités et disposent des ressources suffisantes pour participer plus efficacement au processus de décentralisation et à la gestion du développement local.

L'objectif principal étant « d'appuyer la mise en œuvre des politiques nationales visant à promouvoir la culture en tant que moteur du développement humain durable, en prenant en compte les composantes droits humains et populations vulnérables (femmes et jeunes) ». ⁸

La théorie de changement du programme est donc que si l'ensemble des acteurs (dont les 5 agences participantes du SNU : l'UNESCO, le PNUD, l'ONUDI, l'OMT et l'UNFPA, ainsi que les partenaires nationaux sous la coordination de la DPC) parvient à travailler de concert sur les différentes activités prévues dans le document du programme conjoint, alors les cinq effets intermédiaires décrits plus haut seront réalisés à l'échéance du programme, en soutien aux axes 1 et 3 du cadre de programmation du SNU au Sénégal, et leur

⁸ document de programme conjoint, page 4

agrégat permet l'atteinte de l'objectif principal dans les deux zones d'intervention du programme à travers une mise en œuvre conjointe du programme. Il est prévu dans le document de programme conjoint que la DPC a pour activité spécifique la préparation des plans de travail, des rapports en étroite collaboration avec les agences participantes du SNU et les autres parties, même si la DPC a clairement fait état de sa réticence à entrer dans les questions de la coordination du SNU, puisque cela n'est pas de leur compétence et a été l'une des difficultés rencontrées par le programme conjoint.

A noter que si le cadre de résultats est bien structuré, la portée des effets attendu demeure très ambitieuse et se prête difficilement à l'évaluation compte tenu du manque d'un état de lieux ou données de base initiales qui puisse s'appliquer au suivi du programme conjoint. De plus, les indicateurs retenus pour apprécier la performance du programme devraient être revus après une année d'activité afin de mieux refléter les progrès attendus d'ici la fin du programme.

4. Niveaux d'analyse : critères et question de l'évaluation

L'évaluation à mi-parcours possède les finalités spécifiques mentionnées dans les TDR de l'évaluateur, à savoir ⁹:

1. Déterminer la qualité de conception du programme, sa cohérence interne et externe, et le degré d'appropriation nationale ;
2. Comprendre les modalités de fonctionnement et évaluer l'efficacité de son modèle de gestion ;
3. Déterminer le degré d'efficacité du programme et sa contribution aux objectifs du volet thématique culture et développement ainsi qu'aux objectifs du Millénaire.

Au niveau de la conception

Pertinence :

Le programme conjoint est tout à fait pertinent par rapport aux besoins et aux intérêts des populations. Même si la phase de conception du programme était relativement courte, ne permettant pas la prise en compte des populations dans la conception du programme, les différents cadres de concertation qui se sont mis en place durant l'exécution du programme ont permis une approche hautement participative et inclusive autant des autorités, des services déconcentrés de l'état que des populations bénéficiaires. Les entretiens réalisés, à Dakar mais surtout dans les zones d'intervention du programme, font état de la pertinence du programme et d'une excellence approche inclusive et participative des acteurs impliqués.

A ce niveau il est utile de souligner que le programme est innovateur et unique par son alliance entre culture et développement au Sénégal, ce qui a été salué par plusieurs acteurs. Au niveau de la stratégie nationale cela s'inscrit parfaitement dans l'approche de la SCA (Stratégie de Croissance Accélérée) qui identifie des grappes porteuses au niveau géographique et thématique et

⁹ TRD culture et développement, p. 2 et 3

voit dans le programme la potentialité d'un pôle de croissance s'inscrivant parfaitement dans l'optique nationale.

Le programme conjoint est également en accord avec les OMD, bien qu'à 5 ans de l'échéance des OMD, le programme doit être conçu comme un pilote dans son genre, car il doit pouvoir s'appuyer sur les stratégies nationales et celles des autres bailleurs pour arriver aux OMD qui sont le résultat de l'ensemble des actions de l'agenda de développement du pays.

Un autre point fort du programme consiste justement à cibler la problématique des acteurs et inscrire les groupes vulnérables comme bénéficiaires du programme. Autant les zones du programme travaillent avec les artistes, qui font généralement partie des groupes vulnérables car le secteur est largement informel et les artistes doivent encore se structurer avec un cadre légal qui leur permette de défendre leur droit (la définition d'un statut légal pour les artistes est en cours), mais le programme a également ciblé les minorités ethniques (particulièrement au pays Bassari où les quatre ethnies minoritaires, Bassari, Dialonke, Coniagui et Bediks participent à un festival annuel des ethnies minoritaires). De plus certaines composantes du programme (e.g. ONUDI, CMC) travaillent directement avec les femmes à travers des ateliers de formation et des émissions spécifiques dans les deux zones du programme. La composante de genre et l'appui aux femmes est toutefois plus important que l'accent porté sur le jeunesse.

A noter qu'une des particularités en Pays Bassari est l'exode rural, particulièrement des jeunes filles d'ethnie Bassari, vers la ville à la recherche de revenus. Il aurait été bénéfique d'identifier au sein du programme conjoint des activités génératrices de revenu pour ce groupe, car les formations avec le Groupements d'Intérêts Economiques (GIE) du programme portent essentiellement sur les aspects de transformation dans la chaîne des produits (poisson, fonio, etc.) et permettent la prise en charge de femmes d'autres ethnies (notamment peules) qui ne correspondent pas ni aux groupes les plus vulnérables (les ethnies minoritaires travaillent en bas de l'échelle, au niveau de la culture et de la récolte) ni aux groupes les plus à risque (exode des jeunes filles).

Le programme identifie clairement les problèmes globaux, les inégalités et les causes, mais ne rentre pas de le détail des différents groupes qui sont spécifiquement ciblés au sein du programme. Dans chaque région il existe des particularités liées aux conditions socio-économiques et topographiques des différents acteurs. Ainsi dans le Sine Saloum les populations de Toubacouta ont une problématique différente de celles des habitants de îles (Bétanti) qui sont considérés par certains comme les plus vulnérables. Le programme s'est préoccupé d'être aussi inclusif que possible et supporte aussi un groupement de femmes (Kanyeke) malgré les distances et les difficultés d'accessibilité. En Pays Bassari, la zone d'intervention est plus difficile car elle comporte plusieurs localités Kégoudou, Sarya, Bandafassi, Salémata et d'autres (notamment Salémata à 80 km à l'ouest est difficile à joindre durant la saison pluvieuse en raison de l'état des routes), Le choix de la construction du village communautaire à Bandafassi répond à des exigences d'accès car il s'agit du

point de rencontre le plus facile pour les différents acteurs de la zone d'intervention du programme.

En terme d'obstacles, en plus des contraintes logistiques, le contexte politique peut compliquer la situation. Les élections prévues dans une année et le découpage administratif à Kédougou sont des réalités qui doivent être intégrées dans la planification des activités, et qui requiert un effort plus prononcé en termes de sensibilisation et de communication par rapport au programme.

Les risques socioculturels existent bien dans les zones d'intervention, et des immeubles administratifs ont même été brûlés en 2008 lors d'une manifestation à Kédougou. Toutefois ce sont des risques liés aux conditions des régions et qui transcendent le cadre d'analyse du programme. A noter toutefois les efforts d'inclusion réalisés dans les deux zones du programme : incorporation d'un groupe à Bétanti (îles) pour la zone du Sine Saloum, incorporation des femmes peules dans le festival d'ethnies minoritaires (alors qu'elles n'en sont pas membres), ou travail de formation de femmes peules à Kédougou.

Les indicateurs de suivi gagneraient à être revus afin d'identifier des indicateurs qualitatifs qui portent sur les processus ou leur résultat, alors que la plupart sont des indicateurs d'activités réalisées, ce qui permet difficilement de relier le programme aux effets/résultats escomptés. Ceci fait que certains acteurs du programme ne se soucient que de leurs activités respectives, sans avoir une vision d'ensemble du but de ce programme, ce qui remet en cause la dimension conjointe du programme.

Appropriation de la conception

Comme mentionné ci-dessus, la conception du programme répond parfaitement aux exigences des stratégies nationales de développement. Même si les différents acteurs n'ont pas tous été impliqués lors de la conception du programme, durant sa première année d'exécution, des cadres de concertation ont été créés sur le terrain permettant une approche participative et inclusive de tous les acteurs concernés alors même que les études et les diagnostics étaient en train d'être réalisés, afin d'informer les activités précises qui seraient entreprises par les différents acteurs du programme conjoint. C'est pour cela que dans l'actualité, même si tous les acteurs n'ont pas participé à la conception, les acteurs ont tous été concertés pour définir et formuler les activités qui devraient avoir lieu dans la zone du programme. Cet aspect renforce donc la pertinence du programme conjoint et assure l'appropriation au niveau conceptuel de l'ensemble des acteurs. Les cadres de concertation se sont tenus à l'issue des différentes études à travers des ateliers participatifs qui ont permis aux différents acteurs de contribuer à la formulation des activités (autant au niveau des services déconcentrés, des autorités locales, des agents locaux, que des populations bénéficiaires).

Au niveau de la procédure

Si la force du programme conjoint réside particulièrement dans son approche conceptuelle, une de ses faiblesses est probablement liée à l'analyse du cadre des procédures utilisées.

Un certain nombre de contraintes ont déjà été relevées dans les rapports d'avancement du programme et le rapport annuel de suivi soumis au Secrétariat OMD. Il s'agit essentiellement des aspects suivants :

- Mise en place des structures et procédures pour l'exécution du programme, y compris les arrangements administratifs et financiers. En particulier, la mise en place d'un panier commun a été la cause d'un retard important dans la mise en œuvre des composantes du panier puisque le protocole d'accord était prêt en juin 2009 mais une modification a dû être apportée en mars 2010, soit 9 mois plus tard. Ce problème aurait facilement pu être anticipé avec la prise de connaissance des procédures habituelles des paniers communs qui ont été utilisés à plus d'une reprise sur le continent africain.
- Le modèle de gestion de ce programme conjoint prévoit que la DPC assure avec l'UNESCO la gestion du projet, et qu'au niveau de l'UNESCO, la gestion est assurée par l'Unité de Coordination du programme conjoint, dans laquelle un expert à temps partiel de la DPC aurait dû être mis à disposition pour travailler en étroite collaboration avec les autres agences du SNU impliquées. Selon le document de programme, l'unité de coordination est « l'organe qui permet d'harmoniser l'action de toutes les agences, de faire le suivi quotidien des actions et de faire la compilation des rapports des différents intervenants dans une version harmonisée unique.. »¹⁰ L'unité de coordination était censée être composée de trois personnes : un coordonnateur, une assistante et un chauffeur. En l'absence d'un cahier des charges clairement établi¹¹, les responsabilités de l'unité de coordination ont fait l'objet d'interprétations variées, ce qui aurait pu s'éviter avec un cahier des charges détaillé.
- A défaut, l'UNESCO a donné les TDR de cinq personnes qui auraient dû faire partie de l'unité de coordination du programme conjoint (au lieu de trois comme prévu dans le programme)¹². Ces TDR ne définissent pas clairement le niveau de responsabilité et d'autonomie des différents postes. En particulier, la structure hiérarchique reste aussi vague que les responsabilités du coordonnateur et son assistante « 10. assurer toutes autres activités demandées par le superviseur hiérarchique à l'UNESCO). L'évaluateur a demandé un organigramme de l'UNESCO pour connaître la structure de gestion du programme. Certains collaborateurs de l'UNESCO ont indiqué qu'il n'y avait pas d'organigramme formel alors que d'autres ont indiqué qu'il en existait un.¹³
- Les conséquences de ce manque de transparence, de définition fonctionnelle des responsabilités, d'une structure hiérarchique formelle

¹⁰ Document de projet conjoint, page 20

¹¹ Fait confirmé par les entretiens et l'absence de documentation spécifique

¹² voir annexe

¹³ voir liste nominative des employés en annexe

par rapport au programme, de l'utilisation infra-optimale des structures créées dans le document de programme pour en assurer la gestion, font partie des contraintes qu'a connu le programme conjoint et auxquelles il faut trouver une solution.

- Il est surprenant que les compte-rendus des réunions du comité de pilotage ne fasse pas allusion aux problèmes liés à l'unité de coordination, à l'exception de la remarque de Mme la Coordonnatrice Résidente lors du comité de pilotage du 18 mai, dans laquelle il est fait état de la nécessité de recrutement d'un nouveau coordonnateur une fois les fonds de la phase 2 alloués.

Compte tenu de l'ensemble des difficultés énumérées ci-dessus, il n'apparaît pas que le modèle de gestion du programme conjoint soit nécessairement le plus adéquat pour l'obtention des résultats escomptés. Même en termes de flux financiers, les fonds sont transmis par le Secrétariat à New York aux 5 agences exécutantes du SNU dans le cadre du programme conjoint. A leur tour chaque agence transfère une partie des fonds pour une exécution nationale avec les partenaires, alors qu'un pourcentage important est remis ensemble au niveau d'un panier commun. Les diversités dans les mécanismes et procédures d'exécution entre les agences, le fait que les fonds sont déjà dans un panier commun au départ à New York (F-OMD), et les contraintes documentées de mise en œuvre du programme font penser qu'il faut aller vers un modèle de gestion plus performant. Bien qu'il soit trop tard pour l'appliquer à ce programme conjoint, l'évaluateur retient que la totalité du programme gagnerait à être placé sous une seule forme d'exécution (de type NEX) ce qui simplifie les démarches et contribue à une approche conjointe des différentes agences. Un exemple probant de la problématique du maintien des procédures de chaque agence peut être présenté avec les divergences d'interprétation d'une agence du SNU et son partenaire national sur le taux de per diem à appliquer lors des missions conjointes sur le terrain ce qui a eu pour conséquence le blocage des activités du partenaire national et, partant un taux d'exécution excessivement bas de l'agence du SNU. Ce point a été officiellement discuté lors de la restitution de l'évaluation et démontre le manque de cohésion et de cohérence lorsque les mécanismes ne sont pas unifiés.

Selon les rapports d'activités et les entretiens avec les différents acteurs, il y a eu de nombreux efforts pour une mise en œuvre conjointe, mais les contraintes et les inerties semblent l'avoir emporté sur les efforts d'une approche conjointe. En particulier, les difficultés de l'agence non-résidente pour entreprendre les missions sur le terrain (l'OMT), mais aussi la coordination avec les acteurs nationaux, font penser que ce programme n'a pas toujours été traité avec l'engagement nécessaire de la part de tous les acteurs.

Les acteurs ont reconnu durant les entretiens avoir vu dans l'opportunité de l'accès aux fonds OMD l'accès à des ressources additionnelles, au-delà du caractère conjoint du programme. Le niveau d'engagement des acteurs par rapport à la dimension conjointe du programme n'est pas acquise, et cela demande d'importants efforts de consultation, de communication et de persuasion.

Par rapport aux mécanismes de coordination, n'ayant pour le moment pas d'unité de coordination, l'UNESCO se charge, à travers quatre collaborateurs, d'assurer les fonctions de l'unité de coordination du projet.

Mais en ce moment et avec la confusion qui règne autour de l'unité de coordination du programme (qui n'existe formellement plus), il n'y a pas de mécanismes de coordination efficace. Même les rapports tardent à arriver au Secrétariat (rapport annuel de 2009 remis le 12 mars 2010 au lieu du 20 janvier 2010), et les partenaires se plaignent que l'information et la communication n'arrive pas à tous et toutes à temps ni de la même manière. On est en droit de se demander pour quelle raison il n'y a pas eu de réunion tenue pour résoudre ces problèmes qui existent de longue date, y compris pour la demande de décaissement d'une deuxième tranche. Il n'est pas compréhensible que les choses aient pu traîner ainsi en longueur, et l'évaluation semble avoir eu un effet catalytique pour la validation des plans de travail pour l'année 2010 (à fin mai 2010) et la demande de fonds pour la deuxième tranche (21 mois après le décaissement de la première tranche).

Le rythme de mise en œuvre ne peut être que lent compte tenu des difficultés et contraintes que l'on a choisit de ne pas gérer de manière transparente. Dans la dynamique actuelle, il est douteux que le programme puisse arriver aux effets attendus et remplisse son but durant sa durée de vie.

Appropriation de la procédure

Les cadres de concertations qui sont mis en place sur les deux zones d'intervention du programme fonctionnent de manière inclusive. L'intérêt suscité par le programme est démontré par la participation du gouverneur de Kédougou durant toute la durée des ateliers du programme, et il était également présent à l'atelier de préparation du dossier du pays Bassari pour l'inscription au Patrimoine Mondial qui s'est déroulé à Dakar durant la mission d'évaluation.

A ce stade il est difficile d'évaluer la mobilisation d'autres ressources pour atteindre les résultats et créer des impacts. Cette question pourrait être reprise lors d'une évaluation subséquente.

Au niveau des résultats

Au terme 21 mois de fonctionnement du programme, et conformément aux plans de travail établis, la plupart des résultats sont de l'ordre des activités entreprises, des études et des mécanismes de concertation et d'exécution pour le déroulement des activités. En termes concrets et toujours en accord avec le calendrier annuel d'exécution, le développement des infrastructures et le renforcement des capacités locales devraient avoir lieu au courant de l'année 2010 – mais comme la deuxième tranche n'a toujours pas été sollicitée, les réalisations qui pourront avoir lieu en 2010 sont en doute.

En termes des activités et sans vouloir reprendre le détail des activités du rapport d'activités annuelles de 2009 (il n'y a pas de rapport d'activité plus récent selon les informations données à l'évaluateur), en plus des études qui

ont été entreprises et des ateliers de validation qui ont eu lieu, certaines activités de formation ont également eu lieu dans les différentes composantes du programme, notamment au niveau du CESTI (avec les CMC et une série d'émissions y inclut le genre et équité de genre), avec l'UNESCO à travers le BSDA (Bureau Sénégalais des droits d'auteur et propriété intellectuelle), avec l'ONUDI (formation des groupes de femmes dans les industries de transformation alimentaire), et d'autres activités de formation entreprises au sein et en amont du programme (formation guide touristique par l'OMT. Les plans de travail pour 2010 sont établis et, aux dernières informations, en cours de validation.

La qualité des différentes activités a été salué par les bénéficiaires et participants sur le terrain. Il ne s'agit pas simplement d'avoir été content des formations et des ateliers, mais l'évaluateur a tenu à avoir des exemples d'application et de mise en œuvre des informations et des formations reçues. Il est évident que la bonne qualité globale du travail réalisé sur le terrain laisse présager d'un changement positif pour les acteurs du programme. Les entretiens ont fait ressortir à quel point certaines activités ont contribué à un changement d'attitude des bénéficiaires. En particulier l'approche de l'équipe de formation du BSDA et la formation en appui aux activités économiques (par l'ONUDI) ont été très prisées, alors que les ateliers de restitution et de validation des études ont été également fort appréciés. A titre d'exemple la restitution de l'étude environnementale à laquelle le double du nombre prévu de participants a assisté, avec tous les problèmes de logistique, financiers et de coordination qui en découlent, et la résolution pratique et efficace d'un commun accord entre le coordonnateur de l'unité de coordination du programme conjoint et de la directrice, division des études et impact, du ministère de l'environnement, comme il est indiqué dans le compte rendu de l'étude. On doit aussi faire mention de l'encadrement au CMC à travers des formations dispensées par le CESTI, mais où il manque peut-être également une composante de gestion économique plus performante permettant au CMC de mieux couvrir leurs besoins financiers.

Il faut donc saluer la qualité générale des interventions sur le terrain durant la première phase de ce programme, et renforcer la capacité opérationnelle des différents partenaires à travers plus de missions conjointes, certes difficiles à organiser, mais aussi plus utiles pour non seulement développer des synergies entre les acteurs mais aussi donner l'image d'un programme conjoint et une meilleure connaissance et compréhension de la part de tous les acteurs.

Le programme a su voir la nécessité de placer un point d'entrée du programme conjoint dans chaque zone d'intervention du programme. Deux personnes ont été recrutées par l'ONUDI et placées l'une à Toubacouta et l'autre à Kédougou en qualité de CDIEL (Consultant en Développement des Initiatives Economiques Locales) sous les fonds du programme conjoint, avec un rôle de point focal du programme conjoint dans la région (ce qui ne ressort pas nécessairement très clairement de leur TDR). Le besoin d'un relais et point focal du programme dans chacune des zones d'intervention est une nécessité si l'on veut s'assurer une communication, une information et un échange constructifs avec les différents partenaires locaux. Il ne fait aucun doute qu'il

s'agit là d'une bonne pratique. Il est moins évident que les réseaux de communication entre les différents partenaires du programme conjoint aient incorporés le besoin d'inclure les CDIEL lors des déplacements sur le terrain ou dans les communications relatives au programme. Bien qu'à simple vue il apparaît que les CDIEL sont le résultat de synergies entre les acteurs du programme conjoint, il est aussi légitime de se demander si le point d'entrée doit être sous contrat avec une agence du SNU qui n'est ni coordonnateur ni gestionnaire du programme conjoint, car cela implique des procédures de communication et d'information qui doivent s'adapter aux exigences de l'agence et non pas spécifiquement aux besoins du programme. De plus la très courte durée des contrats placent les CDIEL en situation précaire par rapport à un programme de trois ans, ce qui fragilise et peut miner l'engagement et les efforts des consultants compte tenu de la précarité de leur contrat.

Par rapport au développement des infrastructures, l'évaluateur a pu constater la disponibilité des deux sites dans chacune des régions (Toubacouta, centre d'interprétation, et Bandafassi, village communautaire) et l'existence de l'espace physique devant les accueillir. Toutefois il semble que le cahier des charges de ces centres soit encore en cours d'élaboration, puisque aucun dossier n'existe sur le mode de gestion des ces deux centres, ou tout au moins aucun document n'a été remis à l'évaluateur par rapport au mode de gestion de ces deux centres et leur finalité. Il existe une note descriptive pour le village communautaire à Bandafassi, mais les deux centres paraissent beaucoup plus répondre à un concept théorique qu'à une vision claire et articulée des objectifs et de la finalité de ces centres. L'évaluateur aurait attendu qu'un cahier des charges soit déjà établi puisque la passation des marchés pour leur réalisation est déjà en cours et a été retardée en raison des difficultés de gestion du panier commun.

Il est difficile de penser que les objectifs pourront être atteints durant la durée de vie du programme conjoint. Les activités pourront peut-être avoir lieu, et la construction du village communautaire (Bandafassi) et du centre d'interprétation (Toubacouta) pourrait être terminée, mais les effets escomptés ne seront pas nécessairement atteints pour autant.

Pour atteindre les effets/résultats du programme et son but final, au-delà des activités à réaliser, il faut engager les partenaires dans une forme de travail différente. Il ne s'agit pas de la manière dont les activités se déroulent, mais de l'attitude et de l'engagement des partenaires. Un programme conjoint ne peut se gérer comme un recueil d'interventions de la part de différents acteurs. La nature même d'un programme conjoint est la clé du succès, pour autant que les acteurs s'approprient réellement du programme conjoint, non seulement dans leur discours, mais aussi par rapport à une co-responsabilité dans l'atteinte des résultats, ce qui n'est pas évident ce stade. Comme l'a répété le directeur de la DPC durant la séance de restitution de l'évaluation, la DPC a accompli tous ses objectifs si les deux dossier d'inscription au patrimoine mondial sont déposés et la collection d'archives est terminée (numérisation des archives culturelles), ce qui sera le cas d'ici la fin du programme (le dossier Delta du Saloum est déjà déposé, et le dossier du pays Bassari est dans la 4^{ème} phase sur 7 étapes nécessaires pour le dépôt du dossier). Malheureusement, la relation avec le

développement économique des acteurs n'est pas mentionnée, ce qui pose quelque doute sur les objectifs de développement.

Il faut alors revoir le niveau de compréhension des principaux acteurs sur le concept de responsabilité individuelle et collective par rapport aux objectifs et à l'impact du programme conjoint.

Comme l'a souligné l'évaluateur lors de la restitution de l'évaluation le 4 juin 2010 à Dakar en présence du Comité de Gestion du Programme (la liste des participants figure en annexe), il semble beaucoup plus que ce programme est un programme **qu'on joint** plutôt qu'un programme **conjoint**, un programme dans laquelle la réalisation de chacune des différentes composantes (lire activités) amène automatiquement aux résultats escomptés.

En ce qui concerne l'évaluateur, s'il n'y a pas de co-responsabilités entre les parties impliquées pour l'atteinte des objectifs et du but final du programme, il ne s'agit que d'un concept de programme conjoint, mais nullement d'une mise en œuvre conjointe.

Si l'on répond aux questions spécifiques de l'évaluation, il faut souligner que le programme à ce stade ne contribue pas encore aux OMD, et que l'effet du programme seul ne peut qu'avoir un faible impact s'il n'est accompagné d'une politique de développement basée sur l'atteinte des OMD. Son effet peut au mieux être senti par rapport aux bénéficiaires directs de certaines activités, comme les GIE qui emploient des femmes dans les industries de transformation, et dans le secteur culturel, par rapport aux artistes et aux artisans si le cadre légal évolue conjointement au programme puisqu'il manque encore la reconnaissance du statut légal de l'artiste (en cours de préparation) et de l'artisan, mais cela reste à une échelle restreinte, et il s'agit plus d'un effet démonstratif que d'obtenir un pourcentage significatif dans la réduction de la pauvreté, par exemple.

Les deux zones d'intervention du programme ont un fort potentiel touristique, et il serait souhaitable qu'une plus grande interaction ait lieu entre les agences comme l'OMT, l'ONUDI et le PNUD pour travailler de façon complémentaire avec les bénéficiaires des activités de l'UNESCO et de la DPC et les partenaires nationaux.

Au niveau du calendrier d'exécution, comme mentionné précédemment les activités ont connu un certain retard en raison des multiples contraintes, autant au niveau des mécanismes que pour des raisons administratives, mais le programme a réussi tant bien que mal à effectuer les activités de la première année. L'année 2010 devrait voir la concrétisation des infrastructures, mais au moment où l'évaluation est entreprise, il n'y a pas encore eu d'adjudicataires à la connaissance de l'évaluateur pour les travaux à réaliser dans les deux centres, ce que les populations et les autorités locales déplorent autant à Toubacouta qu'à Bandafassi. Toutefois les plans de travail des différents acteurs pour 2010 sont en cours de validation, mais toujours conditionnés au paiement d'une deuxième tranche.

Si le programme avait démarré avec un fort engouement et une excellente dynamique, les retards dans la partie de l'exécution entraînent une perte d'intérêt et d'engagement des populations.

Par rapport aux mécanismes de suivi, et en l'absence de clarté concernant la coordination de ce programme depuis décembre 2009, il a été reconnu que le format requis pour la transmission des rapports au Secrétariat ne permet pas de capturer la qualité réelle des effets engendrés par le programme. Toutefois il ne paraît pas y avoir d'autre plan de suivi et évaluation au-delà de ce qui est mentionné dans le document de programme. Il serait fort utile de revoir ces mécanismes afin d'ajuster autant les indicateurs que le format dans lequel les informations sont collectées. Pour ce faire soit un support du Secrétariat pourrait s'avérer utile, soit la personne chargée du suivi-évaluation devrait recevoir une formation pour ce programme. La mise en place d'une nouvelle unité de coordination du programme devra également développer la composante suivi-évaluation afin d'avoir un cadre de performance collective plus probant.

Par rapport à la couverture du programme, il faut bien considérer que les bénéficiaires directs varient selon les composantes du programme. Si l'on peut considérer l'ensemble des populations du Sine Saloum et du Pays Bassari comme bénéficiaires directs de l'inscription de leur dossier au Patrimoine Mondial (si celui-ci a lieu) ou des émissions du CMC qui couvrent même une partie des pays voisins (pour le pays Bassari), d'autres activités ont pour cible un nombre beaucoup plus réduit de bénéficiaires directs (filrière de transformation, artistes et artisans, etc.). On peut toutefois considérer la couverture global comme étant celle qui était prévue au document de programme.

En termes de bonne pratiques, il faut retenir deux éléments particulièrement importants qui peuvent être répliqués ou appliqués à d'autres programmes :

- L'approche participative dans les cadres de concertation au niveau local, qui incluent non seulement les bénéficiaires direct, mais les autorités, les services déconcentrés, la société civile, et les autres partenaires et acteurs de développement dans la zone. Les ateliers de validation auprès de ces différents groupes sont autant d'atout à conserver pour d'autres programmes, et qui permet d'assurer une meilleure dissémination de l'information et un meilleur encadrement des acteurs ;
- La mise en place de « point focal » du programme conjoint au niveau local à travers les CDIEL, qui permet une meilleure articulation verticale du programme et doit aussi contribuer à une meilleure diffusion des différentes activités du programme et de ses résultats. La question ici est de savoir s'il ne serait pas plus logique et efficace que les « points focaux » locaux ne fasse partie de la même structure que l'équipe de coordination du programme, avec une formalisation de leur activités de coordination, d'information et des contrats de la même longueur que ceux de l'unité de coordination.

L'évaluation n'a pas les éléments nécessaire pour juger la contribution de ce programme à l'inscription de la culture et du développement dans l'agenda

public. Toutefois la participation de la CONGAD, qui est une plate-forme de représentation de la société civile et des différentes ONG nationales et internationales qui travaillent au Sénégal, doit jouer un rôle de premier ordre dans la formulation des politiques de l'état, et peut être associée de plus près au programme afin de chercher à plaider en faveur des cadres et stratégies qui favorisent la prise de conscience du lien entre culture et développement dans l'agenda public.

Pérennité

Le discours sur la pérennité du programme conjoint est tout à fait intégré par les différents acteurs. Cependant, la question de la pérennité des programmes de développement est une question beaucoup plus large, avec malheureusement fort peu d'exemples probants qui démontrent la pérennité des interventions. Un informateur clé a même confessé que le 99% des programmes entrepris au Sénégal n'ont aucune pérennité. Il s'agit donc là d'une question qui transcende le programme conjoint, tout en restant au centre de l'analyse.

Le caractère de l'intervention (conjointe ou pas) ne paraît pas jouer un grand rôle sur la question de la pérennisation. Il s'agit plutôt de la stratégie d'appropriation qui, si elle est authentique, permet alors la pérennité des bénéficiaires du programme. Pour ce faire, il faut que chacune des interventions soit composée de deux aspects essentiels :

- 1) un bénéfice direct pour les acteurs, afin de reconnaître leur effort et les impliquer davantage (il ne s'agit pas de faire des dons en espèces, mais plutôt d'avoir une marge dans la gestion des fonds pour pouvoir également inclure les bénéficiaires d'une manière concrète durant les interventions), et, bien que cela puisse paraître paradoxal, ceci est en réalité complémentaire ;
- 2) une contribution concrète et directe des acteurs durant la mise en œuvre des activités (par exemple, les maçons allouent un pourcentage fixe de leurs heures de travail pour réaliser la construction sans rétribution, la population locale résidente s'engage à accueillir les équipes en missions en leur fournissant des boissons et/ou un repas, etc.). Il est important de dépasser la contribution unique en nature (comme la cession du terrain pour les centres à construire) et focaliser sur des éléments qui auront lieu tout au long de l'exécution du programme, ce qui permet de faire participer les populations au processus de mise en œuvre. Il faut donc essayer de déléguer le plus possible le pouvoir décisionnel au niveau local pour asseoir l'intérêt et l'appropriation des acteurs. Le cadre du programme doit pouvoir permettre une implication directe des acteurs dans la mise en œuvre, y compris à travers leur propre contribution, soit en espèces, en travail ou en nature. L'alternative serait le programme de développement typique qui ne fait que de s'arrêter lorsque les fonds sont épuisés.

Il est encore trop tôt en ce moment pour parler du renforcement des capacités opérationnelles chez les partenaires nationaux. Cet aspect sera à envisager pour l'évaluation finale du programme. De même, l'évaluation ne dispose pas

des éléments permettant de juger de la capacité financière des partenaires pour maintenir les bénéficiaires du programme.

On peut affirmer par contre que la durée du programme conjoint est trop courte, selon la quasi-totalité des acteurs, pour créer un cycle favorable à la pérennité des actions. Il serait préférable de travailler sur un horizon temporel de cinq ans, ce qui correspond beaucoup plus à la planification de programmes alors que les interventions de trois ans sont souvent associées à des projets.

Niveau pays

Les bonnes pratiques qui ont été identifiées se situent au niveau de la conception du programme, des cadres de concertations inclusifs et de la présence d'un point focal du programme (ou « coordonnateur » local) sur le terrain dans les zones d'intervention du programme. Ces points ont déjà été présentés précédemment.

Le programme conjoint n'a qu'une faible incidence directe sur les OMD, mais si l'on capitalise sur le concept du programme conjoint, les deux régions ont un potentiel réel qui permettraient d'avoir deux pôles de croissance importants en utilisant la culture comme porte d'entrée. Pourtant cela requiert une prise de position du ministère de la culture, afin d'assurer les synergies entre la politique culturelle et le développement économique (et notamment touristique) des zones couvertes par le programme. Il faudrait donc dépasser le cadre de la Direction du Patrimoine et assurer la participation active du Ministère de la Culture au niveau du Cabinet du Ministre, ainsi que la participation des plus hautes instances de la politique de développement du pays, comme par exemple le Secrétariat de la SCA, qui n'exécute pas de programmes mais est un partenaire précieux qui voit le programme s'inscrire parfaitement dans la stratégie nationale de croissance accélérée. Finalement, il faut aussi tenir compte du changement de Coordonnateur Résident au sein du SNU, et revoir d'un commun accord entre les bailleurs de fonds, la Coordonnatrice Résidente, le Ministère de la Culture, le Ministère de l'Economie et des Finances (via la CAP), le Secrétariat SCA et d'autres acteurs principaux les objectifs que le programme doit pouvoir atteindre d'ici à son terme, et éventuellement revoir sa durée en considérant la possibilité d'une extension sans frais (no-cost extension).

La question de la réforme des Nations Unies (Unis dans l'action) est également à soulever avec la Coordonnatrice Résidente du SNU. Le rapport de l'ancien Coordonnateur Résident pour 2009 ne contient aucune mention sur « Unis dans l'Action », et le Sénégal ne fait pas partie des pays pilotes dans lesquels le SNU essaye d'atteindre « Unis dans l'action ». Il serait peut-être plus utile d'être unis dans l'action d'un programme réellement conjoint à tous les niveaux plutôt que de viser un niveau de coordination encore plus difficile et ambitieux. En tout état de cause, la réforme du SNU au Sénégal paraît encore lointaine compte tenu des contraintes et difficultés expérimentées par ce programme.

5- Conclusions et enseignements tirés

Pour l'évaluateur la conclusion qui s'impose est que la complexité d'un programme conjoint requiert plus d'efforts et de synergies de la part de tous, un plus grand capacité de communiquer et de fédérer les acteurs, et une articulation beaucoup plus détaillée du rôle et des responsabilités de chacun des acteurs. La difficulté de coordonner les agences du SNU au sein du programme, l'absence d'un élément fédérateur autour du programme conjoint, le vide créé par l'absence d'une unité de coordination du programme, sont des éléments qui font douter de la capacité du programme à atteindre les résultats et le but que les acteurs se sont fixés dans un délai raisonnable.

Une autre conclusion a trait à la nature du programme conjoint. Il ne suffit pas d'écrire sur un document « programme conjoint » pour qu'un programme ne le devienne. Autant les rapports d'avancement du programme que les comptes-rendus des entretiens (y compris le dernier comité de pilotage) font appel à une meilleure synergie entre les acteurs. Pour cela il faut un cadre formalisé au sein duquel chaque acteur voit ses responsabilités et son rôle clairement défini, ce qui n'est pas le cas et prête à interprétation par toutes les parties. Il n'y a pas eu non plus de plan de communication pour le programme jusqu'en décembre 2009 (ou alors ce document n'a pas été partagé avec l'évaluateur) et le niveau de communication et d'information des acteurs est faible, avec un niveau de transparence sur les informations concernant le programme qui varie selon les acteurs. Pour l'évaluateur ce programme n'est conjoint que sur le papier, alors qu'au début des activités de lancement (février 2009) il semblait que la dynamique pouvait s'avérer porteuse de résultats. Si des résultats ont été obtenus et les activités de la première phase réalisées (21 mois après le décaissement de la première tranche), le programme dans l'actualité ne paraît plus porteur de cette dynamique initiale et les partenaires d'exécution et les acteurs dans les zones d'intervention du programme s'en font l'écho, partiellement en raison des délais de réalisation de la partie infrastructure.

Le choix appartient donc au bailleur mais la volonté de changement et d'amélioration n'apparaît pas clairement au niveau des principaux acteurs du programme.

Pour l'évaluateur, une chance toutefois devrait être accordée au programme en raison, notamment :

- De l'arrivée d'une nouvelle Coordinatrice Résidente du SNU ;
- De la potentialité des zones du programme ;
- De l'attente des populations ;
- De l'originalité et de la valeur d'une approche qui cherche à capitaliser la richesse culturelle comme source de richesses

Enseignements tirés

Un programme conjoint requiert beaucoup plus de temps, d'effort de communication, de plaidoyer, d'information, de coordination et de concertation qu'un programme non conjoint. La caractéristique essentielle est que les résultats seront plus que la simple somme des activités individuelles, en raison de l'effet multiplicateur et des synergies des interventions. Il faudrait peut-être

insister alors sur le cadre de référence d'un programme conjoint avec plus de clarté quant aux rôles et responsabilités des différents acteurs.

Le décaissement par le Secrétariat du Fond OMD aux agences du SNU, puis le décaissement de celles-ci auprès de leurs partenaires opérationnels nationaux, pour qu'une importante partie ne soit re-transférée dans un panier commun, ressemble plus à une perte de ressources qu'à un avantage comparatif. Un programme sous la gestion financière du PNUD en exécution NEX aurait tout aussi bien permis de réaliser le panier commun, en économisant les coûts de transaction et en réduisant les délais dans le transfert des fonds. Il serait utile de comparer la gestion de ce programme avec celle des deux autres programmes conjoints au Sénégal, afin de tirer les leçons entre les différentes approches.

De même, l'avantage de placer l'unité de coordination d'un programme conjoint auprès de l'agence technique cheffe de file n'est pas démontré. Cela permet une moindre implication et appropriation de la partie nationale, et au demeurant il eut été plus indiqué de placer l'unité de coordination auprès de la DPC, ce qui a été initialement refusé par la partie nationale, surtout, comme il a été répété à l'évaluateur, pour éviter les problèmes dans la coordination des agences du SNU. Mais tout l'aspect de mise en valeur économique du patrimoine culturel (l'aspect développement de la fenêtre culture et développement) ne paraît pas très présent dans le discours de la DPC.

Un autre enseignement tient au rôle de coordination du SNU qui est dévoué au Coordonnateur Résident. La coordination d'un programme conjoint par une agence technique suscite également des difficultés avec le PNUD et l'équipe de coordination, qui a le mandat et l'expérience de la coordination, ce que le programme conjoint reconnaît en plaçant la responsabilité de superviser la mise en œuvre efficiente du programme à la Coordonnatrice Résidente. Lorsque les rôles et responsabilités ne sont pas clairement définis, il peut y avoir des interprétations divergentes et des conflits d'intérêts, ce qui ne fait que ralentir la mise en œuvre du programme. Il faut alors se demander quelle est l'avantage de donner la coordination à une agence technique qui ne possède pas l'expérience dans la gestion de programmes conjoints et ne connaît que l'aspect technique de la culture, au détriment du volet développement et création de capital humain et financier. Au demeurant l'UNESCO ne possède pas d'exemple qui puisse illustrer la relation entre culture et développement et qui forme l'hypothèse de la fenêtre thématique « culture et développement »,. Il faut donc avoir une meilleure connaissance et compréhension de la relation entre ces deux aspects.

6- Recommandations

Les recommandations de l'évaluation sont les suivantes :

Pour Madame la Coordinatrice Résidente du SNU

- 1) Il est conseillé de tenir un nouveau comité de pilotage tripartite du programme afin de discuter ouvertement et pleinement des difficultés

rencontrées par le programme et des modalités qui seront identifiées pour repartir sur de nouvelles bases et établir des objectifs réalistes qui devront être atteints d'ici la fin du programme en septembre 2011;

- 2) De procéder dès la tenue de ce comité de pilotage au recrutement de l'unité complète de coordination du programme et la délocaliser auprès de la DPC, avec une relation hiérarchique bicéphale : auprès de la DPC pour l'aspect technique (et bien entendu avec le support de l'UNESCO), mais aussi sous la supervision de l'unité de coordination de la Coordonnatrice Résidente pour les aspects de coordination inter-agence et compte tenu du rôle dévolu à la Coordonnatrice Résidente de superviser la mise en œuvre efficiente du programme conjoint comme décrit au document de projet;

Pour l'UNESCO et la DPC :

- 3) D'établir un plan de communication et de plaidoyer plus largement disséminé basé sur une stratégie de communication qui permette une meilleure articulation aussi bien verticale qu'horizontale, le défaut de communication et d'information ayant été l'une des remarques les plus communes parmi les différents acteurs interviewés ;
- 4) D'assurer la distinction et la tenue régulière des réunions des différents organes du programme conjoint selon les responsabilités établies par le document de projet : le Comité de Pilotage, organe tripartite, le Comité de Gestion du Programme, pour la coordination opérationnelle, et le comité technique. Pour chacun, la définition d'un cahier des charges et des responsabilités de chaque partie devrait être établie afin d'éviter les interprétations et des confusions éventuelles ;
- 5) Pour l'UNESCO, il convient d'établir un organigramme et clarifier les responsabilités et les rôles de ses représentants au sein du programme conjoint (définition d'un cahier des charges);
- 6) Pour la DPC, de revoir et valider conjointement avec les différents partenaires les plans annuels de travail détaillés pour la période juin 2010 à septembre 2011 de l'ensemble des partenaires nationaux et du SNU sur la base des objectifs revus par le Comité de Pilotage ;

Pour l'Unité de Coordination du Programme

- 7) Un meilleur suivi et rapport des plans de travail doit être assuré, compte tenu de la diversité et la multiplicité des plans de travail des différents acteurs, afin de pouvoir en apprécier la performance globale ;
- 8) D'intensifier la présence des acteurs au niveau local avec l'identification de relais du programme conjoint au niveau des communautés, et un cahier des charges clair et détaillé pour l'unité de coordination ;
- 9) De continuer et intensifier les ateliers de sensibilisation et incorporer dans l'approche de la mise en œuvre les aspects présentés dans ce rapport d'évaluation par rapport à la pérennité ;
- 10) D'effectuer le suivi comme demandé des indicateurs dans le plan de suivi établi par le programme et de revoir et développer ce plan de suivi en identifiant des indicateurs ou des moyens de vérification qualitatifs permettant de mieux apprécier l'effet de l'ensemble des activités dans

- chacune des régions (en demandant si besoin est l'appui technique du Secrétariat) ; pour cela et afin de relier les résultats obtenus aux OMD, il faudrait entreprendre un accord de partenariat avec les acteurs sur les zones d'intervention afin d'obtenir une action coordonnée et intégrée du développement économique dans les zones d'intervention, ce qui n'est pas le cas dans l'actualité ;
- 11) Il convient d'établir un cahier des charges détaillé sur le rôle, contenu, activités, mode de gestion y inclut la gestion financière de chacun des centres en cours de construction. Au-delà de leur construction physique, il n'existe pas de plan de gestion et de fonctionnement détaillé de ces centres et l'évaluateur voit que beaucoup d'attentes ont été créées sans bien même savoir si la capacité à répondre à ces attentes existe vraiment ;
- 12) *Pour le Comité de Gestion du Programme*, il faudrait élargir la participation avec la présence d'un représentant de la SCA et une participation active du Ministère des Finances (au travers de la CAP), afin d'assurer une supervision et une relation plus étroite avec la composante développement économique qui tarde beaucoup plus à se manifester ;
- 13) *Pour le Secrétariat MDG-F*, envisager une mission de suivi-évaluation et revoir le plan du programme conjoint, ou alors prévoir un atelier de formation des chargés de suivi-évaluation dans un proche futur, afin d'établir un plan de suivi du programme en accord avec ses objectifs et en identifiant des indicateurs de processus ou de résultats qui permettent d'apprécier les progrès et la performance du programme au-delà des indicateurs d'activités ;
- 14) *Pour la Coopération Espagnole et le Secrétariat MDG-F*, il est recommandé d'entreprendre une évaluation finale en juillet 2011 afin de juger du résultat final qui sera obtenu, tel que est prévu dans le document du projet. Sur la base de cette évaluation une extension sans frais pourrait éventuellement être envisagée si les liens avec les objectifs escomptés du projet ont été consolidés.

7. Annexes

- TDR de l'évaluation
- Echange de courrier électronique et préparatifs évaluation
- Agenda préparé par l'UNESCO
- Compte rendu comité de pilotage du 18 mai 2010
- Couverture plan de communication UNESCO décembre 2009
- Liste du personnel UNESCO au BRED
- Notes du directeur de la DPC concernant l'entretien avec l'évaluateur du programme
- Bibliographie reçue du Secrétariat MDG-F à NY

- Documents reçus de l'UNESCO le 27.05.10 en version électronique
- Bibliographie des autres documents reçus
- Présentation des constats et conclusions préliminaires de l'évaluation en format ppt du 4 juin 2010
- Compte rendu de l'UNESCO sur la restitution de l'évaluation du 4 juin 2010