

Rapport
d'évaluation
final - Sénégal

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Phase 2

11 novembre 2010

Présenté à:

M. Thierno Seydou Niane

Coordinateur national de l'évaluation de la Déclaration
de Paris

Unité de coordination et de suivi de la politique
économique (UCSPE)

République du Sénégal

Préparé par :



ETAP
ETUDES ET MANAGEMENT DE PROJETS



TABLE DES MATIÈRES

LISTE DES ACRONYMES	3
SOMMAIRE	5
A. INTRODUCTION	10
1.1 ENGAGEMENT ENVERS LA DÉCLARATION DE PARIS ET LE PROGRAMME D'ACCRA	10
1.2 OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION PHASE II.....	10
1.3 APPROCHES, MÉTHODOLOGIES	11
1.4 GESTION DE L'ÉVALUATION	12
B. CONSTATS.....	14
1 FACTEURS D'INFLUENCE SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS AU SENEGAL ..	14
1.1 CONTEXTE DE DÉVELOPPEMENT AU SÉNÉGAL	14
1.2 CONTEXTE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENTAU AU SENEGAL	16
1.3 LA MISE EN ŒUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS AU SENEGAL	20
2 PROCESSUS ET RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES.....	23
2.1 APPROPRIATION	23
2.1.1 <i>Stratégies nationales et cadres opérationnels</i>	23
2.1.2 <i>Alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures</i>	29
2.1.3 <i>Performance et reddition de compte</i>	31
2.2 PARTENARIATS	35
2.2.1 <i>Moins de double emploi dans les efforts des donneurs et activités rationalisées pour optimiser la rentabilité</i>	35
2.2.2 <i>Simplification des politiques et procédures des donneurs</i>	38
2.2.3 <i>Prévisibilité des engagements pluriannuels</i>	40
2.2.4 <i>Intégration des initiatives et programmes mondiaux et des donneurs non traditionnels</i>	42
2.3 RENDRE COMPTE DE RESULTATS DE DEVELOPPEMENT.....	43
2.3.1 <i>Gestion axée sur les résultats et reddition de compte des résultats de développement auprès des citoyens et du Parlement</i>	43
2.3.2 <i>Transparence et lutte contre la corruption</i>	46
3 LES RESULTATS DU DEVELOPPEMENT	49
3.1 AMÉLIORATION DES RÉSULTATS DANS LES SECTEURS GRÂCE À L'APPLICATION DES PRINCIPES DE LA DP	49
3.2 PRIORITÉS MIEUX ÉTABLIES DES BESOINS DES PLUS PAUVRES, DES FEMMES ET DES FILLES GRÂCE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA DP	55
3.3 CAPACITES INSTITUTIONNELLES ET LE CAPITAL SOCIAL	59
3.4 IMPACT DE L'ÉVOLUTION DES MODALITES DE L'AIDE	64
3.5 RESULTATS CONSTATÉS DANS LES PROJETS D'INVESTISSEMENTS SPECIFIQUES DE L'ÉCHANTILLON	66
3.5.1 <i>Le Projet Appui aux systèmes de santé des régions médicales de Kaolack et Fatick (ASSRMKF)</i>	67
3.5.2 <i>Le Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN)</i>	67
3.5.3 <i>Le Projet Santé II BAD</i>	68
3.5.4 <i>Le projet eau à long terme (PLT)</i>	68
3.5.5 <i>Le Projet d'Amélioration et de Renforcement des Points d'Eau dans le Bassin Arachidier (PARPEBA)</i>	68

3.5.6	<i>Le Sous programme PEPAM–BAD</i>	69
3.5.7	<i>Les effets des projets d'investissement de l'échantillon</i>	69
3.6	THEMES TRANSVERSAUX: LA CROISSANCE PRO-PAUVRE ET L'EGALITE DES SEXES	71
3.7	IMPACTS SUR LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT	73
4	CADRE DES CONCLUSIONS	76
4.1	LA PERTINENCE DE LA DECLARATION DE PARIS	76
4.2	RESPECT DES PRINCIPES DE LA DECLARATION DE PARIS	77
4.3	L'EFFET EN TERMES D'EFFICACITE DE L'AIDE ET DE RESULTATS DE DEVELOPPEMENT	82
4.4	CONSÉQUENCES LA MISE EN OEUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS	84
4.5	VALEUR AJOUTEE LA COOPERATION SUR LE MODELE DE LA DECLARATION DE PARIS	85
4.6	MESSAGES CLES	87
4.7	PERSPECTIVES.....	89
5	ENSEIGNEMENTS	92
6	RECOMMANDATIONS	93
6.1	RECOMMANDATIONS GENERALES :	93
6.2	RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES POUR LE PAYS PARTENAIRE	93
6.3	RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES POUR LES PTF.....	94
	ANNEXE A: BIBLIOGRAPHIE	96
	ANNEXE B: CADRE D'ÉVALUATION SÉNÉGAL	99
	ANNEXE C: ÉCHANTILLON DES INVESTISSEMENTS DE DEVELOPPEMENT	110
	ANNEXE D: ENQUÊTE DECLARATION DE PARIS 2006-2008 /SENEGAL	113
	ANNEXE E: « ETUDES DE CAS ». PRESENTATION DES PROJETS DE SANTE ET D'HYDRAULIQUE	117
	<i>Le Projet Appui aux systèmes de santé des régions médicales de Kaolack et Fatick (ASSRMKF)</i>	117
	<i>Le Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN)</i>	118
	<i>Le Projet Santé II BAD</i>	119
	<i>Le projet eau à long terme (PLT)</i>	120
	<i>Le Projet d'Amélioration et Renforcement des Points d'Eau dans le Bassin Arachidier (PARPEBA)</i> ..	121
	<i>Le Sous programme PEPAM–BAD</i>	122

LISTE DES ACRONYMES

ABP :	Approches basées sur des programmes
ACAB :	Arrangement cadre entre le gouvernement du Sénégal et les partenaires au développement relatifs aux appuis budgétaires
ACDI :	Agence canadienne de développement international
ADDEL	appui à la décentralisation et au développement local
AFD :	Agence Française de Développement
AGEP :	Projet d'amélioration de la gestion de l'éducation dans les pays africains
ANSD :	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
APD :	Aide publique au développement
AQ/CQ :	méthodes et techniques d'assurance et de contrôle de la qualité
AT/RC :	Activités d'assistance technique et de renforcement des capacités
BAD :	Banque Africaine de Développement
BCEAO:	Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest
BCI :	Budget consolidé d'investissements
BOAD :	Banque Ouest-Africaine de développement
BDF :	Bailleurs de fonds
BM :	Banque Mondiale
CAD :	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CAP :	Cellule d'Appui aux Projets
CapScan :	Capacity scanning
Cas PNDS	Cellule d'appui et de suivi du plan national de développement sanitaire
CCHS :	Comité conjoint d'harmonisation et de suivi
CDMT :	Cadres de dépense à moyen terme
CDSMT :	Cadres de dépenses sectorielles à moyen terme
CE :	Délégation de la Commission européenne au Sénégal
CFAA/CPAR :	Réformes du système des finances publiques et de passation des marchés
CPIA :	Cadre de l'évaluation des politiques et institutions nationales
CSPLP :	Cellule de suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté
CSV :	Agence de développement des Pays-Bas
DAGE :	Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement
DCEF :	Direction de la Coopération Économique et Financière
DB :	Direction du budget, MEF
DCEF :	Direction de Coopération économique et Financière, MEF
DDI :	Direction de la Dette et de l'Investissement, MEF
DGCPT :	Direction de la Comptabilité publique et du Trésor, MEF
DP :	Déclaration de Paris
DPRE :	Direction de la Planification des Réformes de l'Éducation, ME
DREAT :	Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance technique
DRH :	Direction des ressources humaines
DSRP :	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EACI :	Environnement des Affaires de Classe internationale
EDS :	Enquêtes Démographie et Santé
FIDA :	Fonds international pour le développement agricole des Nations Unies
FMI :	Fonds monétaire international
GAR :	Gestion axée sur les résultats
GOANA :	Grande offensive pour la nourriture et l'abondance

GtZ :	Coopération technique allemande
IDE :	Investissement direct étranger
IDEN :	Inspections Départementales de l'Éducation Nationale
ISPE :	Instrument de soutien à la politique économique
JICA:	Japan International Cooperation Agency
KFD :	Fonds Koweïtien de développement
KfW :	Coopération financière allemande
MEF :	Ministère de l'Économie et de Finances
MICATTI :	Ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures.
NTIC :	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCI :	Organisation pour la Conférence Islamique
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OCDE :	Organisation de coopération et développement économique
PAA :	Plan d'action d'Accra
PAES :	Politique nationale de l'aide extérieure au Sénégal
PADMIR	programme d'appui à la décentralisation en milieu rural
PADDELU	projet d'appui à la décentralisation et au développement local urbain
PCRBf :	Projet de coordination des réformes budgétaires et financières
PDEF :	Programme Décennal de l'Éducation et de la Formation
PEF :	Programme Economique et Financier
PEFA :	Dépenses Publiques et Responsabilité Financière
PEPAM :	Programme national Eau Potable et Assainissement du Millénaire
PIA	Poverty Impact Assessment
PLT :	Projet eau à long terme
PNBG :	Programme National de Bonne Gouvernance
PNDA :	Programme National de Développement de l'Agriculture
PNDE :	Programme National de Développement de l'Élevage
PNDS :	Programme National de Développement de la Santé
PNIR :	Programme national d'infrastructures rurales
PNLP :	programme national de lutte contre le paludisme
PNUD :	Programme des Nations unies pour le développement
PODES :	Plan d'Orientation pour le Développement Économique et Social
PPTe :	Initiative d'allègement de la dette pour les pays pauvres très endettés
PRN :	Programme de Renforcement de la Nutrition
PSE :	Programme sectoriel eau
PTF :	Partenaires techniques et financiers
PRODDEL :	Programme d'appui à la décentralisation et au développement local (gtz)
REVA :	Plan Retour vers l'agriculture
SCA :	Stratégie de croissance accélérée
SIGFIP :	Système intégré de gestion des finances publiques
SFP :	Réforme du système des finances publiques
SNU :	Système des Nations Unies
TOFE :	Tableau des Opérations Financières de l'État
UEMOA :	Union économique et monétaire ouest africaine
UGP :	Unités de gestion parallèles
USAID:	United States Agency for International Development
UCSPE :	Unité de coordination et de suivi de la politique économique

SOMMAIRE

La deuxième phase de l'Évaluation de la Déclaration de Paris fait partie intégrante de la Déclaration d'origine signée par la communauté internationale lors du 2^{ème} Forum de Haut Niveau qui s'est tenu à Paris, en 2005. Expression d'un large consensus international développé à partir des années 1990, la Déclaration de Paris vise à améliorer les partenariats et les façons de travailler entre les pays donateurs, les organismes internationaux et les pays partenaires afin d'améliorer l'efficacité de l'aide et atteindre des résultats de développement. La Déclaration, dotée d'objectifs spécifiques qui ont été ciblés pour 2010, inclut une douzaine d'indicateurs pour suivre 56 engagements articulés autour de cinq principes clés : 1) l'appropriation du développement par les pays partenaires, ii) l'alignement du soutien des donateurs sur les stratégies nationales de développement des pays partenaires, iii) l'harmonisation des actions des donneurs, iv) la gestion axée sur les résultats, v) et la responsabilité mutuelle.

La seconde phase de l'évaluation lancée à l'occasion du 3^{ème} Forum de Haut Niveau qui s'est tenu à Accra, au Ghana, en 2008, se poursuivra jusqu'au 4^{ème} Forum de Haut Niveau qui aura lieu en Corée, en 2011. Cette rencontre permettra de présenter une synthèse des évaluations réalisées simultanément dans 21 pays partenaires, notamment au Sénégal, et sept agences de développement de pays donateurs. La première phase de l'évaluation vérifiait si les parties prenantes, c'est-à-dire les partenaires techniques et financiers (PTF), le pays et les acteurs nationaux (société civile, universitaires, parlementaires, ONG etc.) respectaient les engagements dans le cadre de la Déclaration. Cette fois, l'objectif consiste à mettre en évidence les réalisations et les résultats accomplis. À cet effet, trois questions clés ont été posées quant à i) la pertinence de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris; ii) l'amélioration de l'efficacité de l'aide; iii) et l'atteinte de résultats de développement durables.

La mise en oeuvre de la Déclaration de Paris est toujours d'actualité au Sénégal. En effet, après une croissance relativement stable jusqu'en 2005, le Sénégal a subi une série de crises majeures : énergétiques, alimentaires et financières, qui ont mené à une perte de production considérable, à la réduction des avancées en termes de réduction de la pauvreté et à la détérioration des principaux indicateurs: de gouvernance, de corruption et de développement humain. Les risques persistent, surtout en vue des élections présidentielles de 2012, que s'opèrent des changements de politiques économiques par opportunisme politique, ce qui pourrait ternir davantage les perspectives de développement du pays. Depuis 2006, le contexte au Sénégal a donc pu faire en sorte de détourner l'attention des dirigeants vers d'autres priorités que celles commandées par l'agenda de la Déclaration de Paris. Or, l'efficacité de l'aide et l'atteinte de résultats de développement s'avèrent des cibles fondamentales, d'autant plus que l'Aide publique au développement (APD) fournit encore près de la moitié du budget d'investissements au pays et près de 10 % du budget de l'État.

Les parties prenantes conviennent toujours des bons fondements de la Déclaration de Paris. Toutefois, la lenteur des réformes et des changements, tant au niveau du Gouvernement que chez les Partenaires techniques et financiers, posent un certain nombre de risques, dont l'essoufflement ou le désintérêt des acteurs envers la poursuite de la mise en oeuvre de la Déclaration. Cela, surtout en regard du jeu de la concurrence qui s'opère: entre les Partenaires classiques et les Partenaires «non traditionnels», c'est-à-dire les donateurs qui ne sont pas signataires de la Déclaration comme la Chine ou l'Iran. Une concurrence qui peut s'exercer aussi entre les différents modes de livraison de l'aide pouvant être considérés plus efficaces, que l'on pense aux programmes financés par les Fonds globaux ou à l'introduction de nouveaux programmes comme le « Cash transfert » encouragés par la Banque mondiale et l'UNICEF. Il est important de réaffirmer les principes de la Déclaration de Paris et la notion d'efficacité de l'aide qu'elle sous-tend.

En effet, il est attendu de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris qu'elle encourage les pays partenaires i) à exercer une meilleure maîtrise de leur processus de développement (appropriation et alignement), ii) à conclure de meilleurs partenariats avec les donateurs (harmonisation) et iii) à améliorer la reddition des comptes aux citoyens. Trois résultats de processus qui permettraient des économies de coûts et de renforcer les capacités des pays en développement à mettre en œuvre des politiques de développement axées sur des résultats durables.

Jusqu'à maintenant, le renforcement des réformes et les actions de mise en œuvre ont permis d'obtenir certaines avancées significatives en termes d'appropriation et de partenariats, et de nombreux efforts ont également été placés à l'amélioration de la reddition des comptes. Certains éléments démontrent que les principes mis en avant par la Déclaration de Paris favorisent l'atteinte de résultats de développement. On note, par exemple :

- Une base de consensus pour rallier une soixantaine d'organisations du domaine du développement au Sénégal; en effet, ces donateurs conviennent de la pertinence de la Déclaration de Paris pour améliorer l'efficacité de l'aide, et à l'importance qu'elle puisse donner lieu à des résultats.
- Une plus grande appropriation et un meilleur arrimage des politiques nationales de développement au Sénégal.
- L'idée communément admise par l'ensemble des partenaires de développement de faire reposer le soutien des donateurs sur les stratégies nationales de développement du Sénégal.
- Une plus grande ouverture de la part des Partenaires techniques et financiers pour se concilier, se partager les tâches et se spécialiser dans les domaines où ils savent le mieux faire. À preuve : les exemples, même s'ils sont encore trop rares, de coopération déléguée.
- Les pratiques de la gestion axée sur les résultats de plus en plus reconnues et pratiquées par les parties prenantes au développement.
- Le soutien coordonné au secteur sur une longue période (amorcé avant 2005 mais encouragé par la Déclaration de Paris) qui permet de réaliser des avancées significatives en direction des résultats d'un secteur, en aidant à contrecarrer l'effet négatif de l'instabilité institutionnelle du/des ministères en charge et en contribuant à stabiliser la coordination du programme sectoriel.

Les travaux mis en œuvre pour réaliser les engagements de la Déclaration de Paris ont donc clairement produit une valeur ajoutée à la coopération en appuyant les réformes entreprises par le Gouvernement avant 2005; en offrant un guide général de bonnes conduites de coopération pour le développement ; en structurant le dialogue entre les parties prenantes; en favorisant la vision de développement du Sénégal; en réduisant certaines mauvaises pratiques au développement ou en promouvant des modes transactionnels transparents avec obligation de résultats au Parlement et au public.

Beaucoup reste toutefois à faire considérant que la mise en œuvre de l'aide s'inscrit dans un cadre de politiques nationales encore trop diverses et faiblement articulées, en plus d'être pénalisée par une impulsion à l'échelon politique qui joue à contresens à l'occasion des fréquents remaniements ministériels et de l'introduction d'un système de gestion de l'aide à double entrée : pour les donateurs classiques ou pour les donateurs non traditionnels. Beaucoup reste à faire afin de solidifier les politiques de développement et organiser la gestion de l'aide.

Les crises financières et de gestion des finances publiques ont également fait en sorte de gruger la confiance des Partenaires techniques et financiers envers les systèmes du gouvernement sénégalais. Ils remettent actuellement en question leur stratégie d'alignement, et le risque d'un recul quant à cet engagement existe, comme celui déjà noté à l'Enquête 2007 de l'utilisation des systèmes de gestion des

finances publiques. Les donateurs utilisent peu les dispositifs de l'appui programme et l'appui budgétaire comparativement à d'autres pays. Leur gouvernement, sensible à l'opinion publique, remet de plus en plus en question d'ailleurs cette forme de soutien et élève leurs exigences en termes de reddition des comptes. Encore aux prises avec des directives, politiques et agendas disparates émanant de leur siège social, les Partenaires techniques et financiers auront d'ailleurs à s'accorder sur un code de bonne conduite en matière d'harmonisation, et à considérer une stratégie d'assistance conjointe (SAC) afin d'aller de l'avant et éviter le désengagement ou le recul qui s'observe actuellement.

Il faut souligner l'effort placé par les acteurs au développement depuis 2005 pour améliorer la reddition des comptes dans un contexte de régression en termes de transparence de la gestion des finances publiques et de lutte contre la corruption. Ce, malgré la poursuite de plusieurs réformes en gouvernance et la création de nouvelles institutions en vue de promouvoir la bonne gouvernance. La lutte contre la corruption doit être prioritaire pour les Partenaires, qui ont appuyé indirectement les réformes et les programmes de bonne gouvernance sans plus de spécificité.

Un constat fait au terme de la première phase de l'Évaluation de la Déclaration de Paris demeure d'actualité en 2010: le rythme des changements particulièrement lent. Le fait de tarder à changer les processus ne permettait pas, en 2007, de constater les avantages en termes de gestion moins coûteuses en temps et en ressources ou d'une aide plus efficace. En 2010, les économies de coûts espérés sont considérées beaucoup moindres en raison de la gestion de l'appui programme ou de l'appui budgétaire, lesquels demeurent faibles sur l'ensemble du flux de l'aide, mais exigeants en termes de temps requis pour le suivi, de ressources et de diversité d'expertises, autant pour les Partenaires techniques et financiers que pour le Gouvernement.

L'évaluation des investissements dans le secteur de la Santé et de l'Eau et l'Assainissement, les deux secteurs donnés comme cas d'étude, a démontré d'une part que le soutien coordonné des Partenaires techniques et financiers sur une longue période avec un dispositif de suivi rapproché et un cadre concerté d'analyse des performances du secteur sont déterminants pour l'obtention ou le maintien de résultats de développement. D'autre part, elle a aussi démontré l'importance du renforcement des capacités dans le cadre des programmes de développement. D'autant plus depuis que les donateurs ont transformé leurs modes de livraison de l'aide pour des appuis programmes et des appuis budgétaires avec un alignement de leur soutien sur les systèmes nationaux (pour l'exécution du budget, le suivi et rapportage financiers ou l'audit). Les nouveaux modes de livraison de l'aide demandent de plus grandes capacités autant du côté des Partenaires techniques et financiers que du Gouvernement pour gérer les appuis programmes en raison de la plus grande responsabilité qui incombe à l'Administration sénégalaise ou aux employés des agences d'aide, notamment pour le suivi.

Le grand défi demeure le renforcement des capacités du Sénégal à mettre en œuvre les politiques de développement et de garder l'engagement des parties prenantes intact envers la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Il est certain que l'impulsion à l'échelon politique est nécessaire pour poursuivre avec succès l'agenda de la Déclaration. Le Gouvernement aura à mener à terme sa Politique nationale de l'aide extérieure (PAES) et développer les différentes dimensions de la Déclaration de Paris avec l'appui technique des directions nationales et la généralisation du système national d'information sur les flux d'aides (la Plateforme de gestion des flux d'aides).

Les Partenaires techniques et financiers devront améliorer l'efficacité de leurs mécanismes de concertation afin de mieux s'entendre entre eux quant à leurs actions de développement dans le cadre d'une Stratégie d'assistance conjointe (SAC), et avec le Gouvernement, sur les priorités qu'ils désirent voir réaliser. Ils devront accorder une plus grande attention au besoin de renforcement des capacités et à mieux exercer leur influence afin d'encourager les réformes d'importance. Des éléments de preuves existent quant à l'influence positive que peuvent exercer les PTF lors d'une prise de position commune,

en bloc derrière un leader fort, tel que le démontre le succès rencontré avec l'adoption du nouveau code des marchés publics.

La plupart des donateurs et organismes internationaux ont effectué une décentralisation de l'organisation du travail, mais sans nécessairement rendre effective la délégation de pouvoir qui devait l'accompagner, augmentant ainsi les contraintes liées à l'exercice des fonctions du personnel terrain. De plus, le fait de la spécialisation sectorielle a pu avoir l'effet inattendu de limiter la souplesse et le pouvoir de certains Partenaires techniques et financiers d'intervenir selon les besoins de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, dans les secteurs clés de la gouvernance ou pour appuyer les programmes des organisations non gouvernementales impliquées dans la mise en œuvre ou le suivi du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Les Partenaires techniques et financiers gagneraient à s'inspirer d'un code de bonne conduite, comme l'a déjà fait d'ailleurs l'Union Européenne.

Certains Partenaires techniques et financiers soulignent l'importance de fixer de nouveau les fondamentaux de la Déclaration de Paris afin d'éviter le désengagement des partenaires et d'aller de l'avant avec les travaux sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. Déjà, des éléments mettent en lumière certaine résistance à l'adoption de ces nouvelles modalités de l'aide sous forme d'appuis budgétaires. D'autres donateurs notent des retards dans l'exécution des budgets dans le cadre d'approches programmes, comparativement aux résultats qu'ils obtenaient avec l'approche projet.

Face à l'impératif d'améliorer l'efficacité de l'aide, d'autres idées pourront s'imposer si les parties prenantes tardent à concrétiser rapidement leurs intentions. Un retour à l'approche projet, par exemple, ou l'adoption des «Cash transfert», mis depuis peu de l'avant dans le but d'atteindre plus rapidement les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), au détriment des principes d'alignement et de la nouvelle architecture de l'aide, construite avec tant d'effort depuis quelques années. Par ailleurs, le tapage médiatique à propos des appuis budgétaires peut éclipser les autres aspects de la Déclaration de Paris. En effet, la population et même des observateurs plus avertis réduisent facilement la Déclaration à cet outil que constitue l'appui budgétaire et à son utilisation controversée. Il est important de rectifier la compréhension de la Déclaration de Paris de l'opinion publique, notamment de donner plus de visibilité à ses aspects positifs tels que l'appropriation, la reddition des comptes ou la responsabilité mutuelle.

En effet, l'apparente efficacité des programmes spécifiques mentionnés des « Cash transfert », des programmes financés par des Fonds verticaux ou des programmes financés par des partenaires techniques et financiers non traditionnels sans trop de conditionnalités, exige que l'on rappelle la notion d'efficacité de l'aide telle que définie par la Déclaration de Paris. En effet, celle-ci englobe une définition beaucoup plus large que celle d'efficacité de résultats ou d'efficacité de décaissement, si l'on tient compte de la nécessité pour le Sénégal de devenir maître de son développement et de réaliser ses propres programmes de développement dans la durabilité, et surtout de manière responsable et respectueuse de ses concitoyens, telle que l'exigent les valeurs démocratiques.

L'évaluation a abouti aux recommandations générales et spécifiques suivantes :

Recommandations générales

- R1. Affirmer le soutien des parties prenantes au développement à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et aux engagements internationaux
- R2. Mieux diffuser l'information sur la Déclaration de Paris, ses dimensions et ses implications dans les pays en développement et les pays donateurs.

Recommandations spécifiques pour le pays partenaire

R3. Simplifier la coordination politique de la Déclaration de Paris, et clarifier et renforcer les rôles des structures directement impliquées dans la mise en œuvre de la DP, notamment les ministères techniques et les directions nationales.

R4. Clarifier et renforcer les rôles de la société civile, des parlementaires, des groupes des femmes, des syndicats de travailleurs et de patrons et les collectivités locales en leur octroyant un rôle précis et des missions précises dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, et un accompagnement financier.

R5. Renforcer le système d'information national sur les flux d'aides extérieures en rendant opérationnelle la Plateforme de gestion des flux d'aides extérieures (PGE) et en l'ouvrant à tous les acteurs concernés (PTF, ONG, acteurs gouvernementaux).

Recommandations spécifiques pour les PTF

R6. Privilégier la flexibilité dans le cadre du processus de transformation des modes de livraison de l'aide vers les approches fondées sur les programmes, notamment les appuis budgétaires.

R7. Approfondir la collaboration entre les PTF pour expérimenter la délégation et la pratique du pot commun.

R8. Renforcer l'harmonisation des efforts dans le renforcement des capacités techniques et proposer des programmes sectoriels de renforcement des capacités

R9. Renforcer la concertation et la coordination afin de mieux fixer les priorités pour le respect des engagements du Programme d'Actions d'Accra en matière de lutte contre la corruption.

A. INTRODUCTION

1.1 ENGAGEMENT ENVERS LA DÉCLARATION DE PARIS ET LE PROGRAMME D'ACTION D'ACCRA.

Le 2 mars 2005, les chefs d'État, ministres et les responsables de l'aide au développement de 91 pays, 26 bailleurs de fonds, plusieurs pays partenaires, membres de la société civile et du secteur privé ont souscrit aux engagements conjoints de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide. De ce fait, ils ont engagé leur pays et institutions à assumer leurs responsabilités afin de contribuer le mieux possible à l'efficacité du développement.

Les résolutions de la Déclaration sont articulées autour de cinq principes : l'appropriation par les pays¹; l'alignement sur les stratégies, les systèmes et les procédures des pays; l'harmonisation des actions des donateurs; la gestion axée sur les résultats; et la responsabilité mutuelle. Ces engagements sont le fruit d'une série de rencontres et travaux en matière d'efficacité de l'aide depuis 1996, dont le 1^{er} Forum de Haut Niveau sur l'Harmonisation à Rome, en février 2003, et la Table-ronde sur la gestion axée sur les résultats en matière de développement, à Marrakech, en février 2004 :

- 1996 : *Construire le XXI^e siècle : La contribution de la coopération au développement* (Comité d'aide au développement de l'OCDE [CAD]).
- 1999 : *Cadre de développement intégré* (CDI), lancé par la Banque mondiale.
- 2000 : *Objectifs du Millénaire pour le développement*, conjointement lancés par l'ONU, l'OCDE, la Banque mondiale et le FMI.
- 2002 : *Consensus de Monterrey* sur le financement du développement en 2002.
- 2003 : *Déclaration de Rome sur l'harmonisation* en 2003 (1^{er} Forum de Haut Niveau sur l'Harmonisation)
- 2004 : *Mémoire de Marrakech* sur la gestion axée sur les résultats.

1.2 OBJECTIFS ET CHAMPS D'APPLICATION DE L'ÉVALUATION PHASE II

La Déclaration de Paris est un précédent pour le monde de la coopération en général. Elle définit une feuille de route pratique et applicable pour les parties prenantes au développement, dotée d'objectifs spécifiques à atteindre d'ici 2010, ainsi que des points à examiner durant la période de mise en œuvre. Ainsi, une douzaine d'indicateurs ont été choisis pour suivre 56 engagements de partenariat articulés autour des cinq principes clés cités ci-dessus.

La Déclaration de Paris a souligné l'importance d'une évaluation indépendante et d'un suivi de sa mise en œuvre. Deux évaluations ont été prévues, ainsi que trois enquêtes de suivi. La première enquête, réalisée en 2006, a permis de colliger les données des indicateurs de suivi de 2005, tandis que l'Enquête 2008 s'est basée sur les données de 2007². La troisième enquête s'effectuera en 2010 d'après les données de 2009. La première évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris répondait à savoir si les parties prenantes, c'est-à-dire les partenaires techniques et financiers (PTF), le pays et les

¹ Les termes « pays » ou « pays partenaires » font référence aux pays bénéficiant de l'aide, tandis que les termes « donateurs » (utilisé dans la Déclaration) ou « agences de développement » désignent les pays et les agences multilatérales fournissant l'aide. Les autres partenaires, tels que les organisations non gouvernementales et les acteurs du secteur privé, sont spécifiquement identifiés.

² Une analyse comparative à partir des Enquêtes 2006 et 2008 a été réalisée pour dégager une tendance quant à la performance des donateurs. Elle est présentée en Annexe C.

acteurs nationaux (société civile, universitaires, parlementaires, ONG etc.) travaillent réellement à quoi ils se sont engagés dans le cadre de la Déclaration. Les résultats ont été présentés au 3^{ème} Forum de Haut Niveau à Accra, au Ghana, en 2008.

La deuxième phase de l'évaluation met l'accent sur les résultats et réalisations volontaires et involontaires en matière d'efficacité de l'aide pouvant être attribués aux principes de l'efficacité de l'aide de la Déclaration de Paris, en tenant compte du contexte national ainsi que des facteurs et des forces qui auraient influencé l'efficacité de l'aide et l'atteinte des résultats de développement. Cette évaluation suit le Programme d'action d'Accra, qui a réaffirmé la Déclaration de Paris et mis tout particulièrement en relief certains de ses principaux engagements :

- i) raffermir le principe d'appropriation ;
- ii) inclure tous les partenaires dans le cadre des partenariats et ;
- iii) adopter plus largement les méthodes de gestion axée sur les résultats.

Plus de 24 pays, incluant le Sénégal, participent à l'évaluation phase II de la Déclaration de Paris, comparativement à la dizaine qui avait accepté, en 2007, de participer à la première phase. Les évaluations seront présentées sous forme de Synthèse au 4^{ème} Forum de Haut Niveau en Corée, en 2011.

1.3 APPROCHES, MÉTHODOLOGIES ET LIMITES

La méthodologie utilisée pour l'évaluation de deuxième phase de la Déclaration de Paris a été élaborée d'après un modèle de Diffusion / Attribution, à l'aide des trois questions clés du cadre d'évaluation tirées des Cahiers des charges génériques destiné aux évaluations générales et aux Termes de références pour l'évaluation nationale au Sénégal. Ces questions énoncées ci-dessous permettent de tisser une chaîne d'arguments logiques entre les éléments de contexte de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Sénégal : les liens de cause à effet entre les initiatives de mise en œuvre de la DP, les changements de processus de livraison de l'aide et les résultats de développement (Voir Plan d'Évaluation de la deuxième phase de la Déclaration de Paris au Sénégal pour plus de détails).

Les trois questions clés de la chaîne logique sont:

- **Q1: “ Quels importants facteurs ont eu un impact sur la pertinence et la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris ainsi que sur l'efficacité de l'aide et de résultats de développement ? » (La mise en contexte de la Déclaration de Paris au Sénégal)**
- **Q2: “Dans quelle mesure et de quelle manière la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle entraîné une amélioration au niveau de l'efficacité de la distribution de l'aide, de la gestion et l'utilisation de l'aide et de la formation de partenariats de meilleure qualité ? » (Processus et résultats intermédiaires)**
- **Q3: “La mise en œuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle renforcé la contribution de l'aide au niveau de l'obtention de résultats de développement durables ? De quelle manière précisément ? » (les résultats du développement)**

Le cadre d'évaluation est présenté en Annexe A. Il sert d'outil principal pour guider la collecte et l'analyse des données, et il contient les questions d'évaluation fondamentales et sous-questions retenues pour l'évaluation au Sénégal. Les sources de données et méthodes de techniques de collecte de données sont aussi énumérés. L'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris s'effectuera sur la base d'un échantillon de projets choisis dans deux secteurs (Voir Annexe B) : la Santé, tel qu'indiqué dans les termes de références génériques pour les évaluations nationales et l'Eau et l'Assainissement, tel que décidé par le Gouvernement du Sénégal et le Groupe national de référence

(GNR), lequel a été formé à l'occasion de l'évaluation de la Déclaration de Paris. En effet, le secteur de la santé est un «secteur témoin » de l'évaluation de la Déclaration de Paris pour l'ensemble des évaluations nationales, et il a été laissé aux pays de sélectionner parallèlement un secteur dit « non-social ». Le choix de ce secteur est motivé par le fait qu'il existe au Sénégal un programme d'eau potable et d'assainissement du millénaire (PEPAM) qui est un programme du gouvernement définissant une stratégie sectorielle pour l'atteinte des OMD eau et assainissement sur la période 2005-2015. L'équipe d'évaluation avec l'Unité de suivi et de coordination de la politique économique (USCPE) et le Groupe National de Référence (GNR) ont identifié une dizaine d'investissements dans ces deux secteurs à l'aide de divers critères pour qu'ils représentent la diversité des modalités d'aide, des types d'aide, des types de donateurs etc.

Plusieurs techniques de collectes de données ont été utilisées dans le cadre de l'évaluation: i) analyse documentaire et statistique comparative à l'aide des Enquête de la Déclaration de Paris 2006 et 2008; ii) analyse des initiatives de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (Documents ACAB, Politiques de l'aide, Groupes thématiques etc.); iii) interviews avec les acteurs clés de ces initiatives; iv) sondage en ligne envoyé aux responsables des parties prenantes et aux agents sectoriels; v) groupes de discussion avec les bénéficiaires et vi) interviews avec les responsables des projets de l'échantillon (donneurs, gouvernement, agence d'exécution, société civile, ONG); et vi) l'analyse documentaire des rapports de suivi et d'évaluation des projets de l'échantillon.

Les diverses techniques d'investigation auront permis de comprendre la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, son influence sectorielle (sur les deux secteurs ciblés de la santé et de l'eau) et s'il y a lieu, sur les investissements de l'échantillon et sur les bénéficiaires. La technique d'évaluation utilisée pour guider les groupes de discussion liés aux projets et programmes de l'échantillon s'inspire de la technique du changement le plus significatif (CPS). Il s'agit d'une technique de suivi d'impact adaptée pour identifier et analyser les changements qualitatifs en cours. Des histoires sont collectées auprès des personnes les plus directement concernées, en l'occurrence les bénéficiaires, participants et les agents de terrain en demandant, par exemple, « Quel était le changement le plus significatif qui s'est produit pour les participants dans le programme ? » Une série d'outils de collecte de données ont aussi été élaborés : les sondages en ligne (Survey Monkey), des fiches protocole des interviews individuels et des groupes de discussions etc.

Les parties prenantes que constituent les donateurs, le gouvernement du Sénégal et les autres acteurs nationaux ont été consultées, particulièrement celles impliquées dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ou dans les interventions financées par les partenaires au développement. Il s'agit principalement du ministère de l'Économie et des Finances (MEF), des ministères sectoriels, les donateurs, les membres de la société civile associés directement ou non aux interventions : ONG, institutions de recherche, milieu universitaire, sociétés bénéficiaires dans les secteurs ciblés, parlementaires ou journalistes etc.

1.4 GESTION DE L'ÉVALUATION

Le Coordinateur de l'évaluation nationale est le directeur de l'Unité de suivi et de coordination de la politique économique du Sénégal (USCPE). Il est chargé de la gestion de l'évaluation. Il agit en qualité de point focal au sein du pays concerné pour assurer la liaison. Le Groupe national de Référence (GNR) jouera un rôle particulièrement important au niveau de l'accès aux informations, du contrôle de la qualité, des communications échangées avec le gouvernement et de l'organisation des groupes de discussion avec les bénéficiaires des projets de l'échantillon.

L'équipe d'évaluation, au service du Coordinateur national, est composée de deux consultants nationaux assistés d'une consultante canadienne. Tous sont familiers avec la Déclaration de Paris et possèdent une

grande expertise en évaluation. M. Werner Meier, le Directeur de RBMG, a également contribué à l'étape de planification de l'évaluation au sujet du contrôle de la qualité. Le chef d'équipe de l'évaluation, M. Amacodou Ndiaye, Docteur en économie et à la direction du cabinet d'études, EMAP-Études et management de projets à Dakar, agira à titre de porte-parole de l'équipe auprès du Coordinateur national et du groupe de référence national. Outre ses tâches d'évaluateur, M. Ndiaye a les responsabilités spécifiques de préserver l'objectif global, d'organiser et de coordonner les travaux. Il est assisté d'un conseiller du même cabinet, M. Mamadou Ndiaye, lequel agira en tant qu'expert national en évaluation. La consultante canadienne, Mme Madeleine Guay agira en tant que gestionnaire de l'évaluation et aura comme tâches et responsabilités spécifiques d'appuyer le chef d'équipe à coordonner les activités de l'évaluation sur le terrain. Chaque membre de l'équipe d'évaluation a été responsable d'un segment de la collecte de données reliées aux questions 1,2 et 3 du Cadre d'évaluation. Les consultants nationaux ont été responsables spécifiquement de la question 3 traitant des résultats de développement, tandis que la consultante canadienne a été responsable du traitement de la question 2 sur les résultats de processus et les résultats intermédiaires de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris.

L'assurance et le contrôle de la qualité (AQ/CQ) font partie intégrante de l'approche d'évaluation. L'AQ/CQ vise à assurer la satisfaction du Coordinateur national vis-à-vis le travail de l'équipe d'évaluation au Sénégal. Le chef d'équipe est responsable du contrôle de la qualité du projet. Le principal objectif est d'assurer des normes de qualité appropriées de manière à répondre aux besoins et aux attentes du Coordinateur national.

B. CONSTATS

1 FACTEURS D'INFLUENCE SUR LA MISE EN OEUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS AU SENEGAL

Q1 « Quels facteurs ont eu un impact sur la pertinence et la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et ainsi que sur l'efficacité de l'aide et les résultats en matière de développement? » (La Déclaration de Paris en contexte)

Depuis 2005, plusieurs facteurs économiques, politiques et internationaux ont influencé la mise en œuvre de la Déclaration de Paris ainsi que les résultats de développement au Sénégal. Le contexte dans lequel les acteurs du développement ont travaillé pour respecter leurs engagements a influencé leur performance et les résultats attendus de la Déclaration de Paris. Nous discuterons dans ce chapitre du contexte de développement et de ses principales caractéristiques (Voir Encadré #1 à la page suivante), de l'évolution de l'aide publique au développement ainsi que l'état de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Sénégal. Nous en tirerons certains constats ayant trait à la pertinence de la Déclaration de Paris au Sénégal, son degré d'adoption ainsi que l'importance des facteurs qui ont influencé la mise en œuvre.

1.1 CONTEXTE DE DÉVELOPPEMENT AU SÉNÉGAL

Après avoir été un des moteurs de la croissance au sein de l'Union économique et monétaire Ouest Africaine (UEMOA), le Sénégal a subi, à partir de 2006, une série de crises qui ont pu écartier la priorité accordée à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. En effet, les multiples crises : alimentaire, flambée du prix du pétrole, dérapage des finances publiques et morosité du climat internationale suite à la crise immobilière aux États-Unis ont accaparé l'attention des dirigeants.

Le déficit budgétaire s'est creusé en conséquence, en passant de 3,0 % en 2005 à 4,6 % en 2008. Cette hausse a reflété les subventions accordées au secteur énergétique (2,1 % du PIB à la Société nationale d'électricité du Sénégal et à la Société Africaine de Raffinage, ou la SAR) et la prise en charge par le Gouvernement des investissements de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI) non couverts par les financements extérieurs espérés. Le déficit extérieur courant, les dons compris, qui étaient de 7,8 % du PIB en 2005, est passé à 10,3 %, en 2009, du fait de la baisse des exportations de produits halieutiques et chimiques et de la forte augmentation de la facture pétrolière, accentuée par l'arrêt de l'activité de production de la SAR. L'inflation, qui était encore en deçà de 2 % en 2005, a commencé à prendre de l'essor avec la hausse du prix du pétrole et le renchérissement des denrées alimentaires au niveau international pour atteindre 5,8 % en 2008.

En matière de politique budgétaire, on observe une situation paradoxale au niveau des finances publiques: des réalisations budgétaires supérieures aux prévisions, qui contrastent avec un déficit global ne cessant de se creuser, du fait des dépenses extrabudgétaires qui ont atteint des niveaux critiques ces deux dernières années et de l'effet du renchérissement des produits énergétiques et des denrées alimentaires. Ces dépenses initiées au niveau de certains services de l'Etat en marge des procédures régulières des règles de la comptabilité publique et ou en marge des procédures régulières de passation de marchés publics ont concerné les ministères technique, les établissements publics et agences ont fait l'objet d'un audit indépendant et d'un engagement du gouvernement procéder à une loi de finances rectificative, en 2010, et à honorer ces dettes à l'égard du secteur privé avant la fin 2010.

Aussi, en vue de protéger les populations contre les augmentations de prix, des mesures de soutien d'un montant de 737 M\$ US ont été adoptées. Des subventions d'un montant de 484 M\$ US ont conduit à

des ponctions budgétaires importantes des crédits des ministères techniques et ont changé les priorités initiales. Cependant, une étude d'impact sur la pauvreté et le social (PSIA), réalisée par le FMI, en février 2008, a fait le constat que les subventions sur les produits énergétiques et les denrées alimentaires n'étaient pas bien ciblées.

Si l'on considère la décentralisation du budget de l'Etat (investissements et fonctionnement confondus), on note que les crédits décentralisés mis par le gouvernement à la disposition des collectivités locales du pays sont à la hausse passant de 40 M\$ US, en 2006, à 56,6 M\$ US, en 2009. Or, ces ressources sont jugées globalement faibles par des collectivités locales qui ont augmenté en nombre et ne permettent pas de faire face réellement à la gestion des neuf compétences transférées et aux efforts d'investissements nécessaires au sein des collectivités locales. De plus, le processus budgétaire est encore fortement centralisé, car près de 82,7 % des dépenses concernent des ministères, des départements et les entités déconcentrées de l'Administration Centrale³. Les collectivités locales n'exécutent donc en vrai qu'un mince 7,85 % des ressources à travers les Fonds de dotation pour la Décentralisation, le Fonds d'équipement des collectivités locale et le Budget consolidé d'investissement, mais aussi les transferts de l'administration centrale aux administrations décentralisées ; ce qui est fort peu.

Encadré #1

Principales caractéristiques du Sénégal

1. **Tendance économiques** – Croissance économique positive depuis 1994, mais encore faible depuis 2000, avec un taux moyen de 5 %. À partir de 2006, une série de facteurs contribuent à la baisse du taux de croissance, qui recule à 2,5% en 2008, puis 1,5% en 2009 avant de remonter à 3,5%, en 2010, selon le FMI qui prévoit le maintien de la remontée à 4,1 % pour 2011;
2. **Mobilisation des ressources** – L'aide constitue la principale source de financement du développement avec un montant total, en 2008, de 671 M \$US, soit la moitié de son budget d'investissement, mais moins de 10 % du budget de l'État. L'appui budgétaire représente à peine 13 % de l'APD;
3. **Stratégie nationale de développement** – Le *Document de politique économique et sociale 2011-2015* prend la suite du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté -DSRP II (2006-2010);
4. **Gouvernance** – Dégradation de 4 des 6 indicateurs mondiaux de la gouvernance de la Banque mondiale entre 1998 et 2008; le pays passe de 152^{ème} à 157^{ème}, en 2010, sur 183 pays du classement Doing business 2010; il figure au 99 rang sur 180 de l'Indice Transparency International;
5. **Capacités** – Le gouvernement a réalisé, en 2009, un diagnostic des capacités nationales révélant les forces et faiblesses, qui devrait déboucher sur un Programme national de renforcement des capacités;
6. **Indicateurs de développement humains** – Détérioration du classement du Sénégal selon l'indicateur du développement humain (IDH) entre 2000 et 2008, passant de la 155^{ème} position à la 166^{ème} sur 182 avec un indicateur de 0.464. Le IDH s'est élevé en moyenne de 1.02% par année (de 0.390 to 0.464); La proportion de la population vivant avec moins de 1 \$ par jour est tombé de 44 % à 34 %, selon les statistiques de 2005;
7. **Indicateurs sociaux** – Évolution favorable des indicateurs sociaux; le taux brut de scolarisation est passé de 61,7 % en 1997-98 à 82,5 % en 2004-2005 puis à 86 % en 2007 et à 92,5 % en 2009.
8. **Santé** – Améliorations notées en matière santé; le taux de mortalité maternelle est passé de 510 pour 100.000 en 2001 naissances à 401 en 2005; le taux de mortalité infantile est passé de 70 pour 1000 en 1993 à 61 pour 1000 en 2004/2005; le taux de prévalence du VIH/SIDA, en hausse de 2000 (1 %) à 2003 (1,5 %) est en baisse et se stabilise à 0.7 % depuis 2004.
9. **Eau et assainissement** – Taux d'accès à l'eau potable en milieu urbain est passé de 78 % en 2000 à 85 % en 2005 puis 97 % en 2009. En milieu rural, le taux est passé de 56 % en 2000 à 61 % en 2005 et 73,6 % en 2009.

³ PEFA 2007.

La croissance économique au Sénégal est essentiellement portée par les infrastructures financées par les investissements publics (BTP) et par les télécommunications. Il faut noter que le gouvernement s'est lancé, à l'occasion de la préparation de l'OCI, dans un vaste programme d'amélioration et de construction d'infrastructures routières. Cette croissance a été fortement affaiblie, en 2006, sous l'effet des contreperformances des Industries chimiques du Sénégal (ICS) et de l'agriculture (la production agricole avait connu une baisse de près de 18 %).

Si la pauvreté a reculé légèrement entre 2002 et 2006, ce recul est plus fort en zone urbaine qu'en zone rurale. La baisse continue de la contribution de l'agriculture à la formation du PIB, voire même de sa croissance, contribue à marginaliser l'agriculture et à compromettre la réduction durable de la pauvreté, car l'essentiel de la pauvreté au Sénégal est encore rurale.

Selon le rapport du FMI, en juin 2010, les crises énergétiques, alimentaires et financières ont contribué à une perte de production considérable au Sénégal. Les autorités conviennent que le pays doit accélérer les réformes structurelles concernant le climat d'affaires, la gouvernance, le secteur énergétique et le secteur financier pour rehausser la compétitivité et la croissance. Si une reprise plus rapide que prévu de l'activité mondiale pourrait avoir des retombées favorables, reste que plusieurs risques persistent, comme la contrainte de financement du gouvernement, qui limite la marge de manœuvre budgétaire, et le problème d'approvisionnement en électricité. En vue des élections présidentielles prévues en 2012, le FMI note, par ailleurs, que « des changements de politiques économiques par opportunisme politique pourraient aussi ternir les perspectives de croissance du pays. »⁴

CONSTAT 1 :

Après une croissance relativement stable jusqu'en 2005, le Sénégal a subi une série de crises majeures : énergétiques, alimentaires et financières, qui ont pu écartier la priorité accordée à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les difficultés ont mené à une perte de production considérable, à la réduction des avancées en termes de réduction de la pauvreté et à la détérioration des principaux indicateurs : de gouvernance, de corruption et de développement humain. Les risques persistent, surtout en vue des élections présidentielles de 2012, que s'opèrent des changements de politiques économiques par opportunisme politique, ce qui pourrait ternir davantage les perspectives de développement du pays.

1.2 CONTEXTE DE L'AIDE PUBLIQUE AU DEVELOPPEMENT AU SENEGAL

L'aide publique constitue la principale source de financement du développement du Sénégal en fournissant environ 42 % de son budget d'investissements. Entre 2005 et 2009, le Sénégal a reçu 635,8 millions de dollars américains, soit environ 10 % du budget de l'Etat. Son niveau varie considérablement d'une année à une autre, mais sur la période 1990-2005, l'APD a connu un taux de croissance annuel moyen de 1,34 %⁵. Le nombre important de PTF présents au Sénégal, plus d'une soixantaine, rend toutefois très complexe la gestion et la coordination de l'aide au Sénégal. L'éventail des secteurs dans lesquels ils interviennent, ainsi que la diversité des modalités d'aide favorisent la fragmentation de l'aide, une problématique qui a grandement motivé l'adoption de la Déclaration de Paris.

Selon l'Enquête de la Déclaration de Paris, réalisée en 2008, l'APD annuelle enregistrée par le Gouvernement est passée de 402 M\$ US à 671 M\$ US, entre 2006 et 2008. À la même période, la Banque Mondiale rapporte une augmentation de l'APD de 823 M \$US à 1 057 M\$⁶ ; soit une APD nette

⁴ FMI, Rapport du FMI, no 10/165, juin 2010, p.8

⁵ DCEF/MEF-PNUD, Coopération pour le développement 2003, 2005

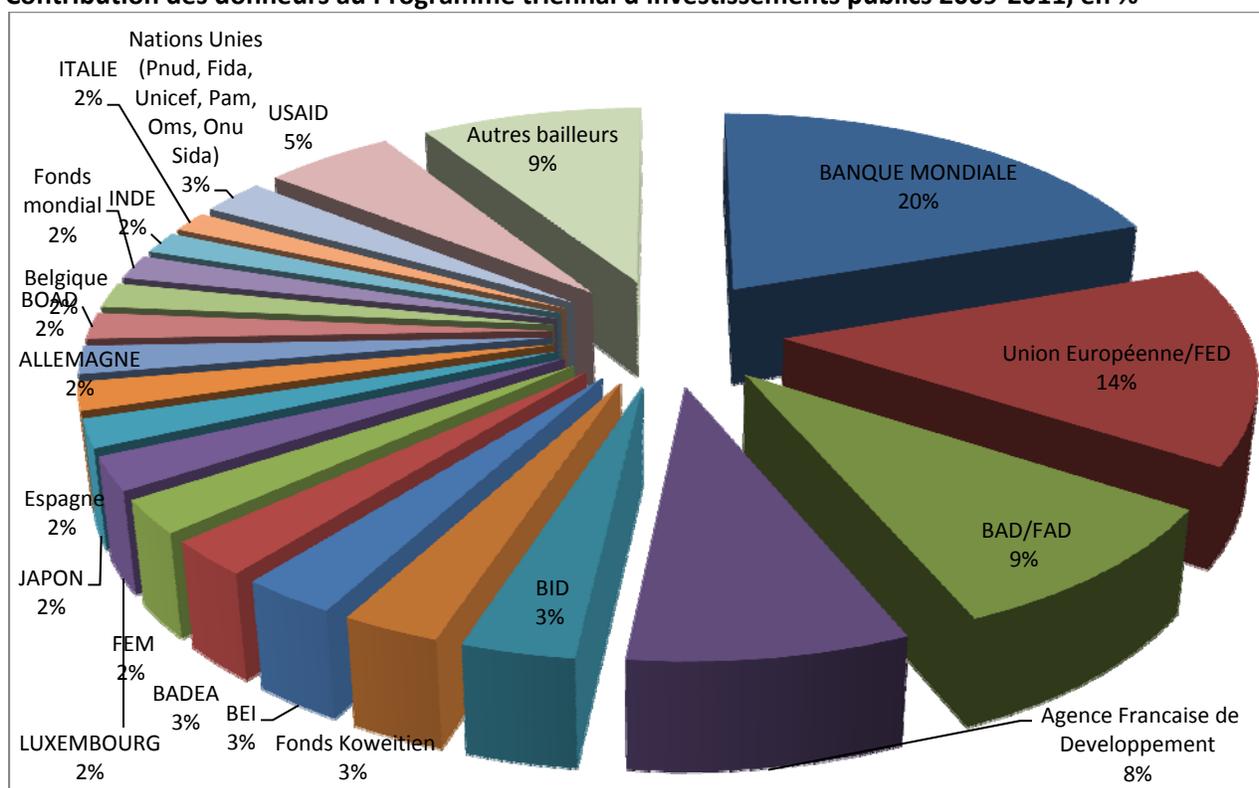
⁶ BANQUE MONDIALE, «Aide publique au développement nette reçue (\$ US courants)», [En ligne].

par habitant en hausse, de 71 à 87 \$ US⁷, mais en baisse par rapport au pourcentage du Revenu national brut (RNB), de 8.9 % à 8 %⁸. Le Programme triennal d'investissements publics (PTIP) prévisionnel du Gouvernement du Sénégal prévoit pour les années 2009 à 2011 une contribution totale des donateurs de 1 804 M\$ US.

Les principaux PTF œuvrant au Sénégal sont d'abord les donateurs multilatéraux: la Banque mondiale (20 % de l'APD), l'Union européenne (14 %), la Banque africaine de développement (9 %), hormis la France, qui est le plus important donneur bilatéral du pays avec l'Agence française de développement AFD (8 %). Suivent les autres donateurs bilatéraux d'importance comme USAID, JICA, du Japon, GTZ et KfW de l'Allemagne et l'ACDI, du Canada, ainsi que la Banque islamique de développement (3 %), qui a déjà octroyé des appuis importants au secteur de l'énergie et aux secteurs sociaux. Il faut noter cependant que les bilatéraux sont en nombre important et la somme de leurs concours les hisse à des niveaux de contribution appréciables. Les agences des Nation Unies sont aussi toutes représentées au Sénégal, ce qui les place aussi à bon niveau (Voir Graphique 1).

Graphique 1

Contribution des donateurs au Programme triennal d'investissements publics 2009-2011, en %



Nb : Autres bailleurs : Agence Chinoise de Coop Internationale, Fonds Saoudien , Arabie Saoudite, BIDC- CEDEAO, ACDI, Corée du Sud, Union Africaine, Agence Internationale de l'Energie Atomique.

Au-delà des problèmes d'estimation et de comptabilisation des flux d'aides, on peut considérer qu'au Sénégal, la tendance haussière des dernières années pose un problème de capacités d'absorption des

[<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ODAT.CD>] (5 septembre 2010)

⁷ BANQUE MONDIALE, «APD nette reçue par habitant (dollars américains constants)», [En ligne].

[<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ODAT.CD>] (5 septembre 2010)

⁸ BANQUE MONDIALE, «APD nette reçue (% du RNB)», [En ligne].

[<http://donnees.banquemondiale.org/indicateur/DT.ODA.ODAT.PC.ZS>] (5 septembre 2010)

ressources extérieures. En effet, les taux d'exécution des projets sur ressources externes avoisinent 65 à 70 % pour la période 2000 à 2004 avec des taux qui peuvent être très en deçà de la moyenne pour des Partenaires Techniques et Financiers clés.⁹ Entre 2005 et 2008, selon les mêmes sources, les taux d'exécution pour les PTF sont en moyenne de 61 %. En comparaison, le taux d'exécution des ressources internes (budget dégagé par le gouvernement pour les investissements publics) pour la période 2005-2008 est de 80,7 %. Cependant, si l'on ne tient pas compte de l'année 2008 marquée par des ponctions budgétaires importantes de l'ordre de la moitié des prévisions de la loi de finance initiale, on n'atteint que 77,8%.

La livraison de l'aide au Sénégal prend une forme classique de l'appui aux projets et programmes, mais elle est encore très en deçà de l'alignement que l'on remarque dans les autres pays d'Afrique, comme au Rwanda, où l'appui budgétaire est dominant et l'appui projet marginal. Si la plupart des donateurs utilisent maintenant les systèmes de passation de marchés nationaux, d'autant plus depuis les récentes améliorations, encore peu de donateurs, moins d'une dizaine d'organisations, font exécuter leur budget (moins du cinquième des fonds versés), ou réaliser le rapportage financier et les audits par l'entremise du système national de gestion financière. L'appui budgétaire représente un faible pourcentage de l'APD, soit 13 % de l'aide versée, en comparaison à la cible de la Déclaration de Paris, de 66 %.

Il faut noter que l'appui budgétaire n'est pas une pratique récente au Sénégal. Il a démarré vers les années 80 avec la période d'ajustement de l'économie sénégalaise menée avec le FMI. Il est maintenant pratiqué par un nombre plus grand de partenaires : (i) la France à travers l'Agence Française de Développement (AFD), (ii) la Banque Mondiale ; (iii) l'Union Européenne (iv) les Pays-Bas dans le cadre de l'appui budgétaire au secteur de l'Environnement et de la Protection de la Nature, v) le Canada dans le cadre de l'appui au PDEF, au Programme de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF) et à la Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP). En effet, de 2003 à 2004, le Sénégal avait bénéficié d'une expérience pilote d'appui budgétaire financée par les Pays Bas et qui consistait en un appui budgétaire ciblé autour de plusieurs projets et programmes environnementaux inscrits dans le Programme Triennal d'Investissements Publics (PTIP). C'est à partir de 2005 que les Pays Bas sont passés à l'appui budgétaire sectoriel non ciblé axée sur l'appui à la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement économique et sociale.

Des efforts importants ont été menés par le Gouvernement pour renforcer l'appui budgétaire notamment à travers les réformes de finances publiques et des systèmes de passation des marchés publics mais aussi à travers la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et l'élaboration de cadres de coordination (Arrangement cadre pour l'appui budgétaire -ACAB, Plan d'Action conjoint pour l'efficacité de l'aide au Sénégal 2006-2010, Revues conjointes du DSRP 2008-2009 (de 2005 à 2007, des rapports d'avancement ont été faits seulement). L'appui versé sous cette forme est maintenant menacé par les récentes tensions sur la trésorerie de l'Etat et les dépenses hors budget, qui ont eu pour conséquence des dettes non honorées par l'Etat vis-à-vis du secteur privé et des restrictions au niveau des investissements publics.

Une étude sur un appui budgétaire sectorielle¹⁰ avait démontré l'impact considérable de l'appui budgétaire sur le financement du secteur. En 2004, l'appui budgétaire des Pays Bas s'est traduit, d'une part, par une augmentation du budget de fonctionnement du ministère de l'Environnement (MEPN) d'environ 72 % et, d'autre part, du budget d'Investissement dudit ministère de 109 %. Aussi, le contrôle national sur les dépenses dans le secteur s'est renforcé, car ce sont les procédures nationales qui ont

⁹ DCEF-SIGFIP

¹⁰ Martin van der Linde et al., Evaluation de l'appui budgétaire ciblé pour le secteur de l'environnement au Sénégal fourni par les Pays-Bas, avril 2005.

été utilisées. En raison des difficultés financière du gouvernement, il faut noter que l'appui budgétaire versé en 2008, soit 104,7 millions de dollars américains, et en 2009, soit 260,8 millions de dollars américains a surtout permis de stabiliser le cadre macroéconomique¹¹. Dans les autres secteurs, l'on ne dispose pas d'évaluation spécifique, même si dans le secteur de la décentralisation, différentes formes d'appui budgétaires ont été expérimentées¹² qui se sont traduites par des apports importants de ressources aux collectivités locales avec des difficultés de mise en œuvre liées essentiellement aux difficultés de trésorerie de l'Etat.

En termes de gestion de l'aide, certaines dominantes peuvent être identifiées dès à présent bien qu'il soit impossible de définir avec certitude la stratégie définitive du gouvernement en la matière :

- i. Le dispositif actuel est articulé autour d'accords avec le FMI et le soutien conditionné des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) au respect des engagements souscrits par le Gouvernement avec ou sans contreparties. En effet, depuis novembre 2008, le Gouvernement conclut des accords en principe sans contreparties financières avec le FMI (Instrument de Soutien à la Politique Économique de trois ans approuvé par le conseil d'administration du FMI le 2 novembre 2007.-ISPE-) même si les deux dernières années (2008 et 2009) ont comporté des appuis financiers en raison de la situation difficile des finances publiques.

La collaboration étroite avec le FMI date des années 80 avec l'avènement des programmes d'ajustement structurel (PAS fin 1979 jusqu'en 1992). Le financement des PAS était conditionné par le respect et l'adoption de mesures de restrictions budgétaires, dont le but était entre autres d'assainir les finances publiques et de réduire le poids de l'État dans l'Économie. Il faut noter que cette démarche visant à faire de l'aide un levier n'était pas l'option de l'équipe dirigeante du pays (début des années 2000). Pour l'équipe actuelle au pouvoir, la priorité du financement du développement devait être le recours au secteur privé international (Investissement Direct Étranger); l'aide ne devant être que résiduelle et donc jouer un rôle mineur. L'attrait de l'IDE n'ayant pas donné tous les résultats escomptés, même si en volume l'Investissement Direct Étranger (IDE) a fortement progressé dans le pays (investissements hôteliers et infrastructurels de l'OCI, les investissements de Dubaï World Ports et les investissements miniers de Arcelor Mittal Steel etc.), le Gouvernement semble avoir renoué avec le passé en remettant le focus sur l'aide. Cependant, le contexte international actuel marqué par les crises financière et économique pourrait limiter à la fois l'IDE (Arcelor Mittal Steel a été obligée de différer ses investissements au Sénégal) et l'APD, ce qui devrait conduire le Gouvernement à être plus proactif et plus imaginatif dans le financement du développement national.

- ii. Dans la démarche du Gouvernement, il convient aussi de noter que le partenariat avec les pays arabes et celui avec les pays non traditionnels du Sud prennent de plus en plus d'importance au point de justifier la création récente d'un ministère chargé de la coopération internationale: le ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures (MICATTI). Le partenariat avec les pays arabes est un processus très anciens, mais qui été renforcé après 2000 avec une coopération à caractère économique plus renforcée. Pour certains pays arabes, le cadre de la coopération est formel (Émirats Arabes Unis, Koweït). Il en est de même pour l'Iran. Pour d'autres, le cadre de la coopération est très informel et c'est le cas de la Lybie qui entretient une coopération fournie avec le Sénégal, mais sans un instrument de

¹¹ DREAT rapport de l'atelier d'information et de partage sur les modalités de mise en œuvre des appuis budgétaires au Sénégal. Communication de S.Thiam PCRBF p 14. juin 2010

¹² PADMIR (programme d'appui à la décentralisation en milieu rural), PADELU (projet d'appui au développement local urbain), PAR (projet d'appui aux régions), ADDEL (appui à la décentralisation et au développement local)

coordination. En ce qui concerne l'Arabie Saoudite, une instance de coordination existe à savoir la commission mixte, mais elle n'est pas tenue depuis 2001, malgré l'importance des concours de ce Royaume au profit du Sénégal. Les relations personnelles entre dirigeants apparaissent déterminantes.

Avec les pays non traditionnels (Chine, Inde, Brésil, Indonésie,...), des avancées ont été notées, et les investissements ont surtout porté sur des secteurs pour lesquels le financement des PTF était relativement difficile à obtenir. C'est ainsi que les financements indien et chinois assimilables à de l'APD ont porté sur l'agriculture (Grande offensive pour la nourriture et l'abondance –GOANA-, ou Plan Retour vers l'agriculture –REVA-), par exemple) notamment sur les intrants; le financement iranien a concerné l'industrie, dont la construction de véhicules, par exemple. Cependant, les informations disponibles ne permettent pas encore de classer les interventions et leurs modalités, malgré l'existence de cadres de coordination de la coopération claires (commissions mixtes etc.)

Selon les explications généralement données par le Gouvernement, le financement des pays non traditionnels serait plus souple, plus rapide à obtenir et moins contraignant, en termes d'engagements liés à la bonne gouvernance, que celui des pays du Nord, traditionnellement pourvoyeurs d'aide publique au Sénégal. Pour le financement de son développement, le Sénégal semble ainsi jouer en même temps sur plusieurs leviers dont : le nombre important de PTF intervenant dans le pays, la diversité des conditionnalités posées par les PTF, la souplesse et la rapidité relatives des PTF non traditionnels et la concurrence entre les PTF de manière générale.

CONSTAT 2 :

Même si elle a peu de poids dans le budget de l'État, en moyenne 10 % sur la période 2005-2009, l'APD constitue la principale source de financement du développement du Sénégal en fournissant près de la moitié de son budget d'investissements. Le nombre de PTF, la diversité des secteurs d'intervention et des modes de livraison de l'aide «classique» rendent néanmoins la gestion et la coordination de l'aide très problématique, en comparaison avec les fonds des pays arabes ou des donateurs non traditionnels du Sud, considérés plus rapide à obtenir et moins contraignants. Le Sénégal profite de la concurrence entre les PTF de manière générale.

1.3 LA MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCLARATION DE PARIS AU SÉNÉGAL

Une caractéristique de la démarche du gouvernement du Sénégal en matière d'APD est son engagement indéfectible envers les initiatives à caractère internationale. Ainsi, le Sénégal, signataire de la Déclaration de Paris, s'est offert pour être un pays test de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Il s'est porté volontaire pour les Enquêtes de suivi, de même que pour l'évaluation de la première phase de sa mise en œuvre, en 2007.

Dans ce cadre, le Sénégal et les PTF se sont engagés à mettre en œuvre les principes d'efficacité de l'aide suivant : appropriation, harmonisation, alignement, gestion axée sur résultats et responsabilité mutuelle. Les plus grands progrès se remarquent surtout en termes d'alignement grâce aux réformes du système de passation de marchés. Des efforts manifestes sont notés dans certains domaines consensuels tels le renforcement des capacités en gestion axée sur les résultats ou l'appropriation dans le cadre des processus nationaux (DSRP I et II, formulation du Document de politique économique de social (DPES) et de la Politique nationale de l'aide extérieure du Sénégal (PAES). Les travaux autour de la coordination/concertation accaparent énormément de temps et de ressources à toutes les parties prenantes.

Si le démarrage a été lent, en 2005, le Sénégal et les PTF ont mené une série d'actions afin de concrétiser les engagements, et le processus s'est enclenché surtout à partir de 2008, avec l'adoption d'une série de documents pour favoriser la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Ainsi, le Sénégal dispose d'une feuille de route autour des cinq piliers de la Déclaration de Paris afin d'améliorer l'efficacité de l'aide adoptée en 2008 (soit le Plan d'actions conjoint sur l'efficacité de l'aide 2006-2010) et d'un Arrangement cadre relatif aux appuis budgétaires (ACAB), signé en 2008. Un Diagnostic du système de gestion de l'aide a été réalisé en juin 2009, un Diagnostic des capacités de l'Administration en matière de gestion axée sur les résultats (CapScan), en octobre 2009. Le Gouvernement élabore actuellement, en 2010, une Politique de l'aide extérieure du Sénégal. D'autres travaux sont prévus, dont un Diagnostic conjoint des approches programmes et des obstacles freinant leur adoption et un Canevas pour l'information budgétaire à fournir par les PTF & les missions et travaux analytiques etc.

Les recommandations de l'évaluation de la première phase de la Déclaration de Paris, en 2007, qui portaient à la fois sur la sensibilisation et la communication et sur l'engagement des acteurs, commencent à connaître un début d'exécution avec le processus d'élaboration de la Politique nationale de l'Aide Extérieure au Sénégal (PAES). En effet, suite au Diagnostic du système de gestion de l'aide, un Document d'orientation de la PAES a été élaboré et celui-ci fera l'objet d'une approbation par les autorités politiques et éventuellement des manuels de procédures pour certains aspects jugés complexes par le comité de pilotage. Ce document d'orientation, dont la version la plus récente date de juin 2010, a été élaboré conjointement par les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et par le Gouvernement et la société civile, suite à un long processus de concertations. Il aborde des questions clés que sont les modalités de livraison de l'aide préférées, le cadre institutionnel de gestion de l'aide, le suivi évaluation, les mécanismes de dialogue et de coordination de l'aide.

Le Sénégal a aussi fourni maints efforts depuis 2002-2003 concernant les réformes des finances publiques : le CFAA/CPAR (Réformes du système des finances publiques et de passation des marchés) d'abord puis le PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) par la suite et l'audit du système de passation des marchés publics. Des actions, qui ont été vivement encouragées par les Partenaires Techniques et Financiers, particulièrement depuis qu'ils cherchent à verser leurs appuis sous forme d'appui programme et/ou budgétaire. Ces réformes démontrent les intentions d'améliorer la gestion de l'aide, et semblent attester que le Gouvernement met l'APD au centre de ses préoccupations.

Le Gouvernement a aussi mis en place toute l'architecture nécessaire à la bonne gestion des marchés publics après un processus complexe d'audit des procédures nationales en matière de finances publiques et de passation de marchés. L'analyse de la pratique du système de passation de marchés publics montre que des efforts ont été faits par les PTF pour utiliser le système de passation des marchés. En effet, l'indicateur 5 b mesurant l'Utilisation faite par les donateurs selon l'Enquête de 2006 et celle de 2008, est passé de 29 % en 2005 à 41 % en 2007. Il s'agit de la plus belle avancée parmi les indicateurs de la Déclaration de Paris.

Les multilatéraux apparaissent les plus grands utilisateurs des systèmes nationaux de passation de marchés alors que le bilatéraux utilisent faiblement les procédures nationales de passation de marchés. L'application généralisée des procédures nationales est concevable et même souhaitée par les acteurs. L'élaboration des plans de passation des marchés par ministères et la publication de ces plans de passation de marchés dans le portail des marchés publics (www.marchespublics.sn) apparaît comme une bonne pratique susceptible d'améliorer la transparence. Il en est de même pour la publication des adjudications. En 2010, les résultats des premiers audits ont fait l'objet de publication dans la presse locale et des sanctions positives et négatives devraient suivre par la suite. Aussi, selon les autorités, l'application de ce code aurait fait gagner aux finances publiques des économies de plus de 100 M \$US, en 2009, en raison de la surveillance stricte des marchés publics par la Direction Centrale des Marchés

(DCMP). De même, le recours au gré à gré est passé de 52 % au premier trimestre de 2008 à 6 % au dernier trimestre de 2009¹³.

À partir de 2005, le Sénégal s'est approprié davantage son processus de développement en intégrant au Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté -DSRP II (2006-2010), une Stratégie de croissance accélérée (SCA), comme un premier axe visant la création des richesses. Finalisée en 2005, l'année de l'élaboration du DSRP II, la Stratégie de croissance accélérée (SCA) a été approuvée par le comité interministériel le 27 janvier 2007 et l'Assemblée Nationale a voté la loi d'orientation sur la SCA le 31 décembre 2007, avec un cadre institutionnel articulé autour d'un Secrétariat Permanent rattaché au Premier Ministre et un comité technique présidé par la Ministre de l'Économie et des Finances (MEF). Sa mise en œuvre s'avère un des grands enjeux. Comme nous verrons au Chapitre 2, le processus d'élaboration du nouveau document cadre 2011-2015 vise à aller plus loin dans l'appropriation avec la recherche d'une croissance inclusive de nature à agir plus efficacement sur la pauvreté, l'intégration des plans sectoriels de développement et des programmes d'investissement et la recherche d'un cadre de référence pour les contributions des PTF au soutien de la stratégie nationale de développement.

Le Sénégal a également mis en place un nouveau dispositif de coordination de l'aide, entre autres le Groupe de travail pour le suivi de l'harmonisation et l'efficacité de l'aide sous la présidence du ministère de l'Économie et des Finances (MEF) et sous le pilotage effectif du Coordonnateur national de l'Unité de coordination et de suivi de la politique économique (UCSPE). Les Partenaires Techniques et Financiers ont également tenté de mieux coordonner leurs actions depuis la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, notamment par l'entremise des groupes thématiques des donateurs et d'autres rencontres de haut niveau avec le Gouvernement : le Groupe consultatif organisé par la Banque mondiale à Paris ou les Rencontres trimestrielles avec le Premier ministre, ce qui a contribué à rapprocher les parties et à les aider à développer des messages communs pour le gouvernement du Sénégal. Ils peinent toutefois à harmoniser leurs actions, tel que le démontre la première évaluation de l'ACAB (arrangement cadre pour les appuis budgétaires) faite en 2009.

Si les preuves d'engagements des parties prenantes sont manifestes, un constat de la Première phase de l'Évaluation reste toujours d'actualité: le rythme des changements particulièrement lent au Sénégal. Le fait de tarder à changer les processus ne permettait pas, en 2007, de constater les avantages en termes de gestion moins coûteuses en temps et en ressources ou d'une aide plus efficace. L'adoption de plusieurs documents favorables à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, depuis 2008, a accéléré le rythme des changements de processus. Cela dit, ces effets s'observeront en autant que se poursuivent l'engagement du Gouvernement et des PTF, ainsi que les travaux de la mise en œuvre, notamment dans les domaines plus problématiques, que l'on pense à l'harmonisation, avec l'ACAB, à l'absence de Stratégie d'assistance conjointe (SAC) ou de la lenteur à adopter la Politique de l'aide extérieure, en cours d'élaboration depuis 2008, tel que nous en discuterons au Chapitre 2.

CONSTAT 3 :

Malgré un lent démarrage de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, l'avancement des réformes des systèmes de passation de marchés publics et l'adoption de plusieurs documents favorables à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, depuis 2008, donnent quelques signes d'un changement de rythme en vue de transformer les processus. Cela, en autant que se renforce l'engagement du Gouvernement et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) envers les principes de la Déclaration de Paris, ce qui s'avèrera un défi pour les acteurs après ces cinq années d'efforts continus à la mise en œuvre.

¹³ Allocution du PM en ouverture de l'assemblée générale du réseau africain des organes de régulation des marchés publics, Soleil, 23 mars 2010.

2 PROCESSUS ET RÉSULTATS INTERMÉDIAIRES

Q2 « Jusqu'à quel point la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle amélioré l'efficacité de la mise en œuvre de l'aide, la gestion et l'utilisation de l'aide, et a-t-elle donné lieu à de meilleurs partenariats ? » (Processus et résultats intermédiaires)

2.1 APPROPRIATION

2.1.1 Stratégies nationales et cadres opérationnels

Depuis l'introduction des cadres d'ajustements structurels des Partenaires techniques et financiers (PTF) au cours des années 1980, le Sénégal travaille avec des dispositifs nationaux de développement fractionnés. Ce n'est qu'à partir de 2005 que se sont amorcées des tentatives réelles de réconciliation entre les différentes politiques et outils de développement au Sénégal avec l'adoption du Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté II (DSRP II). Alors que le premier Document de stratégie de réduction de la pauvreté, élaboré en 2001, visait exclusivement des objectifs de réduction de la pauvreté, en respect des initiatives pour lesquelles ces types de documents étaient élaborés¹⁴, le DSRP II a pris en compte les préoccupations nationales en y intégrant la Stratégie de croissance accélérée et ses objectifs de croissance économique (SCA). Le Document devenait ainsi officiellement le cadre de référence pour l'allocation des ressources du budget du gouvernement du Sénégal.

Avec l'élaboration du document cadre de troisième génération (2011-2015)¹⁵, qui prendra la suite du DSRP II, le Sénégal compte s'approprier davantage son processus de développement. Le ministère de l'Économie et des Finances pilote actuellement ces travaux avec l'objectif de renforcer davantage les objectifs de croissance en plus d'articuler les priorités nationales à l'aide d'une programmation sectorielle et d'un Plan d'actions prioritaires (PAP) dans tous les secteurs avec une budgétisation assurée par un Cadre de dépense à moyen terme (CDMT) étendu à tous les départements ministériels. Depuis l'adoption des DSRP, le CDMT est en effet devenu l'instrument de planification financière pour allouer les ressources en conformité avec les objectifs et priorités du PAP, lequel liste les investissements et actions qui opérationnalisent le DSRP. Ainsi, depuis en 2004, 14 ministères ont été dotés de cet instrument, ce qui représente 50 % du budget d'investissements. L'objectif était de fournir cet instrument à tous les ministères d'ici 2010, un objectif qui a été cependant retardé à 2012¹⁶. Les principes clés sont l'équité des intérêts entre les hommes, les femmes, garçons, filles et personnes âgées, en accord avec la politique nationale d'égalité des genres (SNEEG), les approches participatives et basées sur les droits humains, le développement durable, la gestion axée sur les résultats et le renforcement des capacités.

En attendant, les ministères qui ne disposent pas d'un CDMT s'appuient sur les anciens *Plans d'Opérations sectoriels et régionaux*, qui servent de cadre de programmation opérationnelle. Au lieu de budgétiser par résultats, à l'instar des CDMT, ils préparent comme à l'habitude les anciens Budgets consolidés d'investissements (BCI), l'outil financier annexé à la loi des Finances qui fait le lien avec le Programme triennal d'investissements publics (PTIP). Selon la loi des Finances, «les orientations générales, les stratégies et les politiques sectorielles, les objectifs et les actions définies dans le DSRP déterminent (maintenant) les projets du PTIP».

¹⁴ Initiative des pays pauvres très endettés (PPTE) et Initiative d'allègement de la dette multilatérale (IADM)

¹⁵ Le DSRP III est actuellement nommé *Document de politique économique et sociale*, à l'instar d'ailleurs du dernier Plan d'orientation pour le développement économique et social 1985-1989 (PODES), qui avait été écarté au profit du premier Programme d'Ajustement à moyen et long termes de 1985-1992.

¹⁶ À court-terme, on prévoit doter d'un CDMT les ministères des Communication et de l'Industrie des mines.

Le PTIP englobe des montants d'investissements qui dépassent de loin ceux du Plan d'Action (PAP) issu du DSRP, et le lien entre les deux programmes n'est pas clair.

En fait, le Plan d'actions prioritaires (PAP) ne couvrirait qu'une partie du budget, soit la base de l'action en matière économique et sociale, du fait de projets majeurs financés sur ressources internes ou autres, qui seraient en marge des discussions entre les partenaires et le gouvernement. Le DSRP n'englobe pas tous les programmes d'investissements, que l'on pense aux divers chantiers d'envergure lancés par le Président en infrastructures, pour le sommet de l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), ou pour contrer l'effet de la crise alimentaire (Grande offensive pour la nourriture et l'abondance-GOANA, programmes de subventions). De grandes dépenses ont mené, en 2008, à des dépenses extra budgétaires rapportées en janvier 2009 par le FMI comme : « des dérapages budgétaires majeurs (équivalant à 5 % du PIB) (...) La conditionnalité du programme a grandement contribué à faire ressortir un encours important de dépenses publiques impayées et de dépenses extrabudgétaires. »¹⁷ Tel que discuté au Chapitre 1, les accords avec le FMI articulent le dispositif de l'aide au développement au Sénégal et les résultats des revues du programme d'Instrument de Soutien à la politique économique (ISPE) figurent parmi les principaux déclencheurs des décaissements des appuis budgétaires des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

Les montants d'investissements qui ne figurent pas au PAP ont pris une telle ampleur que les donateurs ont fait part au gouvernement de leurs préoccupations lors du lancement officiel des travaux du DSRP en juin 2010. Les PTF ont réitéré les recommandations du FMI sur les besoins de préciser les domaines prioritaires de développement. En effet, le FMI écrivait, en mai 2010, que « les projets d'investissements devraient être choisis et leur degré de priorité défini en fonction d'analyses rigoureuses de leurs coûts et avantages économiques de manière à améliorer la productivité des dépenses publiques.»¹⁸ Les PTF ont profité de cette occasion pour suggérer que le Document cadre intègre dorénavant «...tous les programmes sectoriels et les initiatives présidentielles (GOANA, Plan REVA, Badianou Gox¹⁹) en matière de développement»²⁰, ce à quoi le gouvernement a agréé, notamment en « spécifiant qu'il ferait du nouveau document un cadre fédérateur et cohérent des grands projets présidentiels, des nouvelles priorités nationales et des stratégies sectorielle.»²¹

¹⁷ FMI, rapport numéro 09/05, janvier 2009

¹⁸ FMI Communiqué de presse no 10/212, 24 mai 2010

¹⁹ Système de parrainage des enfants par des femmes issues de la localité concernée

²⁰ Mémoire des partenaires techniques et financiers au Lancement du processus d'élaboration du Document de politique économique et sociale de troisième génération, 8 juin 2010

²¹ MEF, Réponse aux Mémoires, 8 juin 2010



Stratégies nationales et cadres opérationnels

« Le DSRP ne se traduit pas tout à fait en plans sectoriels et il manque une structure qui a le pouvoir d'harmoniser et de gérer le développement de la stratégie, la vision de l'ensemble de la politique. Déjà au premier Plan, en 1958-1959, le coordonnateur relevait du Premier ministre !

En fait, la situation se dégrade avec l'éparpillement des responsabilités entre le MEF, le MAE, le MICATTI, la Direction du Plan, la Direction de l'Assistance Technique, les sectoriels. La vision stratégique doit s'accorder mais il n'y a pas de décision. Le document de Prospective 2025, appelé 2015 au départ, n'aboutit pas, personne n'a d'ailleurs été consulté, et nous aurions dû avoir cette vision stratégique pour développer la nouveau Document de politique économique et sociale 2011-2015. Il manque le ciment et la coordination entre ministère pour lui donner force. »

- Témoignage tiré des entretiens avec les parties prenantes



Coordination de l'aide

Actuellement, le dispositif de gestion de l'aide au Sénégal est double, et discrimine à l'entrée sur une base géographique. Auparavant, le ministre de l'Économie et des Finances était l'unique interlocuteur en matière de finances au Sénégal pour tous les États du monde. Ce principe de l'unicité de caisse dans la gestion des deniers de l'État a été enfreint avec la publication d'un décret d'affectation de compétences et de champs d'intervention au profit du président du conseil de surveillance de l'Agence nationale de l'Organisation de la conférence islamique (ANOCI). Aujourd'hui devenu ministre de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures (MICATTI), il détient la faculté de signer des conventions de financement, notamment avec les pays arabes et des donateurs non traditionnels du Sud au même titre que le ministre de l'Économie et des Finances pour les autres PTF. En effet, le ministère, créé en 2009, dans la foulée de la dissolution de l'ANOCI, a une mission de développement, ce qui inclut la gestion des relations de coopération avec la Chine, la Corée du Sud, Banque islamique de développement, l'Inde, l'Iran, le Brésil, le Koweït, l'Arabie saoudite, le Fonds du Koweït, le Fonds saoudien ou le Fonds Abou Dabi, pour ne nommer que les plus importants.

Selon le ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures (MICATTI), les flux d'aides qui proviennent des donateurs non traditionnels s'accroissent à un taux plus rapide que celui des PTF « classiques ». Ces pays exigent moins de conditionnalités. Ils sont considérés plus faciles et rapides à mobiliser, même si moindres actuellement en termes de volumes financiers. Les perspectives sont toutefois très alléchantes en comparaison aux complications perçues de l'APD classique par le MICATTI, faisant notamment référence aux termes de versement des appuis budgétaires. En effet, malgré les avancées en termes d'appropriation et d'alignement, le temps d'apprentissage et les coûts de gestion sont encore jugés très élevés dans la gestion de l'aide classique.

La Politique nationale de l'aide extérieure du Sénégal (PAES) en cours d'élaboration au ministère de l'Économie et des Finances (MÉF) fait état de ce double système de gestion des flux d'aide, et du besoin crucial de coordination des institutions ministérielles clés en ce qui concerne l'aide au développement, « surtout en amont de la prise en compte du flux d'aide concernés dans le budget. »²² Les auteurs pointent le fait de la grande diversité des intervenants dans le paysage de l'aide au Sénégal, et la fragmentation de l'aide qui s'ensuit. Ils avancent l'importance de responsabiliser un seul acteur central dans la coordination du flux d'aide, le MEF en l'occurrence, en raison de ses attributions dans la gestion des finances publique et dans la coordination de la politique économique.

Outre le MICATTI, la coordination est exercée par le ministère des Affaires étrangères (MAE), le ministère de l'Économie et des Finances (MEF), par la Direction de l'Assistance technique (DAT) qui dépend du Secrétariat général de la Présidence de la République au niveau central, depuis la suppression du ministère du Plan et de la Coopération en 1990, en plus des ministères techniques impliqués du point de vue sectoriel.



La Coordination de l'aide

Les participants au sondage en ligne de l'évaluation de la Déclaration de Paris sont d'accord en général pour affirmer que le Sénégal maîtrise mieux son développement, sauf pour ce qui est de la coordination de l'aide (Voir Q.3 Sondage en Annexe).

Les intervenants estiment que les responsabilités du pilotage sont trop dispersées et qu'il manque une autorité pour chapeauter la coordination de l'aide, mais aussi la vision de développement.

- Sondage en ligne de l'évaluation de la Déclaration de Paris



²² MÉF, Réunion du Comité de pilotage de la Politique nationale de l'aide extérieure du Sénégal (PAES), 14 juin 2010, p. 13.

Les Enquêtes 2006, 2008 ainsi que l'évaluation de la Déclaration de Paris menée en 2007 ont fait ressortir les lacunes de ce système. Le Diagnostic réalisé en 2009 sur la gestion de l'aide estime d'ailleurs un réajustement des textes nécessaire pour harmoniser les pratiques, car la coordination entre les multiples structures gouvernementales impliquées est très imparfaite²³.

Beaucoup d'effort sont fournis par les équipes administratives centrales et sectorielles et les PTF en regard de la coordination de l'aide. Mais, tel que le note l'étude diagnostique, malgré quelques avancées (implantation du CDMT, mise en œuvre de l'Arrangement cadre pour l'appui budgétaire - ACAB, PAES etc.), «la réalisation des objectifs définis dans le Plan d'actions pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide est relativement limitée. L'ACAB, en voie d'être redéfini après une évaluation externe, les dispositifs communs de financement n'ont pas connu un attrait particulier, l'outil CDMT ne garantit pas encore un alignement réel des ressources sur les objectifs. Aussi l'outil n'est pas encore un outil d'arbitrage déterminant voire un outil d'arbitrage simple dans la répartition des ressources publiques. C'est le DSRP à travers les PAP qui est l'instrument d'arbitrage et il y a lieu de s'interroger sur l'efficacité des actions et mesures contenues dans les PAP pour réduire la pauvreté d'ici à l'horizon fixé par le DSRP au regard du contexte national mais aussi du contexte international qui se dégrade.»²⁴

Les fréquentes restructurations ministérielles ajoutent, de plus, aux difficultés. Les remaniements peuvent redéfinir les compétences et faire éclater les cadres de développement, ce qu'on a vu maintes fois dans le domaine de l'agriculture ou de l'éducation. C'est d'ailleurs suite à la restructuration de l'ancien ministère du Plan et de la Coopération qu'on a assisté à un éparpillement de la gestion de l'aide entre les trois structures ministériels citées ci-dessus

Le Rapport de synthèse de la première phase de l'évaluation de la Déclaration de Paris notait l'importance de l'engagement des acteurs et l'impulsion à l'échelon politique des facteurs décisifs quant à la manière dont ils entendent agir pour consolider l'appropriation nationale dans la pratique.

Actuellement, l'impulsion politique oriente plutôt les actions du gouvernement dans différentes directions et ralentit, sinon désorganise l'administration dans sa tâche de traduire les stratégies nationales en stratégies sectorielles et programmes opérationnels et décentralisés et à coordonner les donneurs.

Par exemple, l'impact négatif des remaniements ministériels sur l'opérationnalisation des Lettres de politiques sectorielles et des Lettres de programmes sectoriels et la pratique des budgets par résultats avec le CDMT. On verra au Chapitre 3, de quelle manière le ministère responsable du domaine de l'Eau et de l'Assainissement, a été revisité d'année en année, tant et si bien que la gestion du programme sectoriel par une unité de gestion parallèle a finalement été l'élément stable et déterminant qui a fait en sorte de préserver la cohérence de la programmation. Le secteur de la Santé a été soumis



Diagnostic du système de gestion de l'aide publique au Sénégal

« A l'expérience, le manque de leadership du gouvernement dans le pilotage des groupes thématiques est criard et renforce le fait que ces instances persistent dans l'informel et servent plus à la concertation qu'à la coordination et l'harmonisation des interventions.

Or toute amélioration ne peut être possible sans un repositionnement du gouvernement. Dans ce leadership gouvernemental nouveau, une place doit être accordée à la DCEF mais aussi aux ministères techniques dont la participation doit être substantielle.

Une implication politique est aussi souhaitable à partir du Parlement pour permettre aux élus d'être plus imprégnés comme le font les PTF avec leurs parlements respectifs. »

- MEF, Diagnostic du système de gestion de l'aide publique au développement au Sénégal, p.39



²³ MEF, Diagnostic du système de gestion de l'aide publique au développement du Sénégal, juin 2009, p.36.

²⁴ MEF, Diagnostic du système de gestion de l'aide publique au développement au Sénégal, p.39

aux mêmes effets de l'instabilité institutionnelle, sauf que la structure de coordination n'a pu jouer le même rôle, faute d'appui des PTF.

CONSTAT 4 :

Le Sénégal s'approprie davantage ses Stratégies nationales de développement, mais les difficultés perdurent à les traduire en stratégies sectorielles et programmes opérationnelles et décentralisés dans tous les secteurs. Pourtant, beaucoup d'effort sont consacrés par l'Administration sénégalaise à mieux coordonner l'aide, malgré l'impulsion politique qui va parfois à contresens des principes de l'efficacité de l'aide en termes d'aménagement du système de gestion de l'aide. En effet, l'Administration est actuellement poussée dans différentes directions, ce qui la ralentit, sinon la désorganise dans sa tâche de traduire les stratégies nationales en stratégies sectorielles et programmes opérationnels et décentralisés et à coordonner les donneurs. À preuve, l'impact négatif des fréquents remaniements ministériels sur l'opérationnalisation des Lettre de politiques sectorielles et des Lettre de programmes sectoriels et la pratique des budgets par résultats avec le CDMT; ou encore, le double système de gestion des flux d'aide au développement qui complique la gestion des finances publiques (absence de principe d'unicité de caisse dans la gestion des deniers de l'État) et la coordination des institutions en ce qui concerne l'aide au développement.

Processus consultatif / Organisations de la société civile et représentants les femmes

L'approche consultative dans l'élaboration du DSRP date de 2001. Déjà, y était impliqué l'ensemble des acteurs de la société civile, du secteur public, du secteur privé et des PTF. Le même processus a été mis en place pour l'élaboration du DSRP II, en 2005, et quelques constats ont alors été tirés, dont l'insuffisance des moyens matériels et financiers, le manque d'implication des représentants régionaux, le manque de coordination entre les nombreuses organisations et le manque de suivi et d'évaluation.

Le processus consultatif, en 2010, pour l'élaboration du document cadre de troisième génération, s'est déroulé selon la même approche, mais avec beaucoup plus d'acteurs que lors des consultations antérieures et avec des responsabilités augmentées pour ces derniers. Ainsi, 11 groupes de travail ont été constitués sous des thématiques différentes ainsi que cinq groupes en région, lesquels ont été présidés par les différents représentants consultés incluant le secteur privé, l'université, les élus locaux, etc.

S'il y a réellement un progrès quant à la mise en œuvre du processus consultatif, notamment en regard de la place allouée à la société civile, les mêmes problèmes qu'en 2005 sont néanmoins observés.

Le plus criant est sans aucun doute le manque de financement, qui rend problématique l'organisation des consultations à la base pour que la population fasse effectivement entendre sa voix ou pour faire un examen adéquat des résultats de développement. Les organisations peinent à trouver un budget pour la communication de l'information ou pour les besoins de concertation régionale. Certains observent une perte de dynamisme des groupes de la société civile et même une certaine fatigue.



Processus consultative lors de l'élaboration du DSRP

« Il n'est pas réaliste que le gouvernement demande aux organisations une participation bénévole si on veut que le travail se fasse sérieusement. On nous a déjà demandé de faire partie d'un comité de pilotage dans le cadre d'un projet de réforme et quelquefois, nous avions à assister à une réunion par semaine. On nous demande beaucoup !

En fait, on ne saisit pas notre rôle dans tout ça. Si on nous attribue des responsabilités pour assurer un service public, nous devrions être rétribués en tant qu'association. »

- Témoignage tiré des entretiens avec les parties prenantes



Selon le sondage (Q.3), près de 60 % des participants estiment que les donateurs et les autres partenaires ont réussi à supporter la société civile de façon à ce qu'elle joue un rôle actif dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. Quinze pourcent sont en désaccord et 25 % n'ont pas d'avis sur cette question

Les organisations de la société civile rencontrées dans le cadre de cette évaluation affirment ne pas avoir reçu d'appuis pour leur participation au processus de revue et d'élaboration du document de politique de développement. Les frais d'ateliers prévus pour faciliter l'analyse des documents de revues (un par groupe thématique) devaient être défrayés par les donateurs, ce qui n'a pas été fait. Certains donateurs, qui ont appuyé le processus d'élaboration du DSRP, l'ont fait avec leur fonds de renforcement des capacités octroyés aux structures gouvernementales nationales comme, par exemple, l'Unité de coordination et de suivi de la politique économique (UCSPE). De leur côté, ces structures gouvernementales n'ont versé aucun fonds aux organisations de la société civile pour leur faciliter le travail.

Selon certaines associations féminines, il y a une nette tendance à la baisse de l'aide octroyée par les PTF au fil des années, et il y a peu d'appuis de la part du gouvernement. Les nouvelles modalités de l'aide ne favorisent pas la participation de la société civile, ni d'ailleurs la réalisation des programmes en matière d'ÉFH du DSRP, malgré que les objectifs allant dans ce sens y sont intégrés.

Selon le groupe d'initiatives des femmes (GIF), les stratégies existent, mais elles sont peu mises en œuvre. Par exemple, il existe bel et bien une stratégie contre la violence faite aux femmes, mais qui n'a pas été suivie d'effet. Quant à la Convention sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDEF), une résolution a été prise mais aucune action n'a encore été initiée. Selon le groupe de femmes, la surveillance des acquis reste essentielle, comme le démontre la question d'harmonisation des textes sur le Code de la famille, une question délicate considérant qu'elle soulève la critique des groupes religieux.

Malgré la pertinence de leurs actions, les groupes de la société civile rencontrés questionnent l'intérêt du gouvernement et des PTF envers leur participation. Ils s'interrogent également à savoir quelles sont les retombées lorsque la société civile est consultée.

Ces constats alimentent le débat qui a cours au Sénégal quant au rôle de la société civile et leur légitimité dans le processus d'élaboration et de suivi évaluation du DSRP. Les intervenants des différentes parties prenantes interrogés (gouvernement, PTF et société civile) ont évidemment différents points de vue.

Le Forum Civil résume bien les problématiques qui sont liées à la participation de la société civile dans l'élaboration et le suivi du DSRP :

- i. Faiblesse institutionnelle : les groupes sont trop éclatés et de différentes cultures organisationnelles ; le défi est de préserver la diversité, qui s'avère la force du mouvement, et de faciliter le dialogue et la concertation. Ce qui amène la question : quelle est la meilleure façon de participer ?



Le DSRP et l'égalité entre les sexes

«La théorie est belle mais en réalité, même si on nous associe au processus consultatif lié au DSRP, il manque de moyens dans la pratique, ou on ne considère pas notre apport.

La prise en compte de l'ÉFH n'est tout simplement pas effective. De toute façon, cet aspect n'était pas très approfondi dans le premier DSRP, et le DSRP II ne le prenait pas encore assez en compte. Nous nous battons pour que ça soit mieux intégré dans le nouveau document cadre. »

- Témoignage tiré des entretiens avec les parties prenantes



- ii. **Technicité** : il y a une nécessité d'améliorer les compétences en mettant des ressources à la disposition des organisations de la société civile ainsi que de la formation, tel que le stipule d'ailleurs la Déclaration de Paris ;
- iii. **Éthique et intégration** : les groupes doivent lancer le débat sur la participation au processus de consultation et leur raison d'être.

CONSTAT : 5

Il y a un progrès quant à la mise en œuvre du processus consultatif, notamment en ce qui a trait à la place allouée à la société civile dans le processus d'élaboration du DSRP. Des problèmes de financement fragilisent néanmoins la participation et le suivi, ce qui est perçu par ces groupes comme un manque d'intérêt de la part du gouvernement et des PTF. Ces considérations alimentent le débat en cours au Sénégal quant au rôle de la société civile et la légitimité de sa participation au processus d'élaboration et de suivi du DSRP.

2.1.2 Alignement de l'aide sur les priorités, systèmes et procédures

Appui d'ensemble aligné sur les priorités nationales

L'idée est maintenant communément admise par l'ensemble des partenaires de développement de faire reposer le soutien des donateurs: stratégies-pays, programmes de renforcement des capacités, dialogue sur les politiques à suivre, sur les stratégies nationales de développement du Sénégal.

Selon le sondage en ligne, près de 80 % des répondants estiment que les donateurs alignent effectivement leur aide sur les priorités de développement nationales, bien que ce ne soit pas fait de façon uniforme par tous les donateurs et dans tous les secteurs. Les répondants s'accordent pour dire qu'il existe un seul cadre à partir duquel les conditions des donateurs sont établies dans le DSRP. Les conditions sont élaborées en collaboration avec les donateurs sur la base des conditionnalités du FMI et d'une matrice d'indicateurs.

Les Enquêtes de la DP 2007 et 2005 démontrent d'ailleurs que l'essentiel de l'aide versée au secteur public, soit 88 % en 2007, était comptabilisée dans le budget du gouvernement sénégalais. Certains donateurs réussissent mieux que d'autres à partager avec le gouvernement leurs prévisions d'engagements pluriannuelles. Ainsi, entre 2005 et 2007, les estimations budgétaires fournies par les donateurs se sont améliorées, en moyenne, passant de 49 % à 59 % des décaissements réels.

Des progrès plus substantiels sont envisageables avec la mise en place d'un système d'information sur la gestion de l'aide : la Plateforme de Gestion des Flux d'aides, soit une comptabilisation en ligne qui sera ouverte aux PTF et aux autres acteurs. Ce système en voie d'installation permettra un classement de l'aide par donateur, secteur, statut, instrument financier, région, date de début/fin, et fonctionne comme un module flexible de reportage et d'évaluation de l'impact des projets et programmes, basée sur les résultats de développement. Liée se surcroît au suivi des indicateurs de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, le système devrait permettre au gouvernement et aux PTF d'aligner les activités planifiées ou en cours sur les stratégies nationales. Elle facilitera de plus la coordination entre les parties prenantes (Voir Point 2.2.3 sur la Prévisibilité de l'aide).

Utilisation des systèmes et procédures du pays par les donateurs et agences

Selon presque la moitié des répondants au sondage, les donateurs n'utilisent pas en premier choix les systèmes et les procédures du gouvernement lors de leur mise en œuvre de projets et programmes de développement. Quinze pourcent pensent le contraire et 40 % restent neutre sur la question.

Les résultats de l'Enquête 2005 indiquaient que 23 % de l'aide allouée au secteur public passait par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques (exécution du budget, rapportage et suivi évaluation), alors que l'Enquête de 2007 rapportait une baisse de ce pourcentage à 21 %. Les donateurs utilisent toutefois plus largement le système de passation de marché de l'administration sénégalaise depuis 2007, soit 41 % de l'aide allouée au secteur public, une hausse par rapport au score de 2005, soit 29 %. Des résultats qui sont étroitement liés aux performances des systèmes de gestion des finances publiques et de passation de marché, comme nous le verrons à la prochaine section sur la Performance et la reddition des comptes.

L'évaluation de la Première phase de la Déclaration de Paris, en 2007, révélait en général un manque de confiance envers les systèmes du gouvernement sénégalais. Une partie des donateurs avaient néanmoins choisi d'utiliser les systèmes nationaux avec l'objectif de participer ainsi au renforcement des capacités des systèmes sénégalais. Une stratégie prometteuse, qui semble pourtant en voie d'être délaissée, si on en croit les différents témoignages entendus lors des interviews. En effet, les donateurs les plus confiants ont laissé entendre vouloir prendre un peu de recul afin de mieux jauger la situation. Certains mènent actuellement des audits à la suite de possibles irrégularités ayant eu lieu au cours des programmes et projets. D'autres, éprouvés par les différentes crises et scandales ayant faits la manchette ces derniers deux ans, réévalue actuellement leur programmation et leur stratégie.

Soutien aux réformes de l'État et au renforcement des capacités des systèmes nationaux

Les donateurs ont établi des programmes visant à renforcer la capacité des systèmes nationaux. Selon l'Enquête 2007, plus de la moitié des donateurs ont financé des programmes de renforcement des capacités coordonnés pour un montant de 90 M\$ US sur un total de 166 M \$ US décaissés à cet effet par les donateurs.

Selon l'Enquête, les données ne sont toutefois pas trop fiables en raison de la confusion sur la définition. Le gouvernement ne tient pas de registre de la multitude de programmes de renforcement des capacités, et ne dispose pas de cadre de gestion ni de programme national de renforcement des capacités, d'où la dispersion des interventions et le manque de synergie et de coordination dans les interventions. Une situation, qui ne permet pas de gérer plus efficacement les ressources mises à contribution.

Les responsabilités en regard des réformes sont partagées entre la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance technique (DREAT) qui gère le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG), la Direction de l'assistance technique (DAT) qui en a charge l'assistance technique et la Direction de la Coopération Économique et Financière (DCEF) qui est aussi impliquée dans la gestion de la coopération technique à travers les projets.

La DREAT est une structure d'une dizaine d'employés rattachée au secrétaire général de la Présidence et offre soutien et conseils au Gouvernement et au Président, au Premier ministre et à l'ensemble des ministres pour améliorer la qualité des services publics. Ses tâches incluent la rationalisation de la structure administrative ; le renforcement des capacités des institutions et des ressources humaines ; la coordination du PNBG et le développement de la coopération technique Sud-Sud.

La DREAT a entrepris en 2010 de rationaliser la série de projets et programmes en cours afin d'ordonner le tout et dégager une vision d'ensemble. Il vise à élaborer une stratégie pour coordonner les réformes et en venir à une Lettre politique en matière de réformes de l'État. Jusqu'à date, les résultats des différentes réformes de l'État ont été mitigés en raison d'un problème de mise en cohérence, d'où le besoin d'un schéma directeur pour obtenir un impact sur le fonctionnement de l'administration. Certaines avancées se remarquent néanmoins à l'égard de :

- des réformes financières et budgétaires ;
- des réformes de la justice (maison de justice, cartes judiciaire, tribunaux, recrutement de magistrats) ;
- des réformes des services publics (décret fixant normes d'organisations et de modifications des structures ; loi fixant les normes de création des agences pour freiner leur prolifération, actuellement une cinquantaine)

Le Plan d'action sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide avait prévu une activité diagnostic des programmes de renforcement des capacités, soit le Diagnostic des capacités nationales (Caps-Scan) qui a permis d'obtenir un plan d'actions pour le renforcement des capacités de la gestion axée sur les résultats de développement, dans certains ministères clés. Ce travail constitue un premier pas vers la réalisation d'un programme national de renforcement de capacités. Le processus Cap-Scan a été initié en 2009 avec l'appui de la coopération technique allemande et la Banque mondiale et piloté par le Centre d'études de politiques pour le développement (CEPOD). Il a abouti à des conclusions sur les forces et faiblesses des piliers avant de proposer de manière participative à un plan d'actions. En effet, les forces actuelles sont le « Rôle du Parlement dans le contrôle de l'action gouvernementale » et « Indépendance des médias », qui relèvent du pilier « Redevabilité et Partenariat ». A contrario, les dimensions « Harmonisation des demandes des PTFs », « Capacité en suivi et évaluation des Politiques publiques » et « Performance de l'Administration » paraissent constituer des points faibles, de même que la dimension relative à la « Stratégie et dispositif » du pilier « Capacité statistique ». Suite à la discussion du diagnostic, les dimensions prioritaires retenues sont les suivantes :

- Pilier Leadership : Clarté et articulation des orientations de développement;
- Pilier Suivi et Évaluation : Planification nationale orientée vers les résultats de développement et Capacité en suivi et évaluation des Politiques publiques;
- Reddition de compte et Partenariat : Coordination des partenaires techniques et financiers et Alignement des partenaires sur priorités nationales;
- Pilier Planification et Budgétisation : Cohérence du budget avec les priorités nationales et Élaboration budgétaire basée sur les objectifs et résultats;
- Capacité statistique : Stratégie et dispositif et Capacité à mener et rentabiliser les enquêtes nationales.

Un plan d'actions a été fait pour ces piliers, et il reste à organiser le suivi évaluation avant de passer à une validation politique.

CONSTAT : 6

L'idée est communément admise par l'ensemble des partenaires de développement de faire reposer le soutien des donateurs sur les stratégies nationales de développement du Sénégal. En raison du manque de confiance envers les systèmes de gestion des finances publiques sénégalais, les principaux PTF réfléchissent actuellement à leurs stratégies d'alignement tout en poursuivant individuellement leurs appuis au renforcement des capacités des systèmes, tandis que l'Administration sénégalaise travaille à l'élaboration d'une Lettre politique en matière de réformes de l'État.

2.1.3 Performance et reddition de compte

La gestion des finances publiques au Sénégal a connu une réforme en profondeur pour rencontrer les standards de l'UEMOA (union économique et monétaire ouest africaine), du FMI et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Le Sénégal est un des premiers pays à avoir bénéficié de l'appui aux

réformes de la gestion des finances publiques de l'Association internationale de développement (IDA) de la Banque mondiale au tournant des années 2000.

Déjà en 2004, l'IDA rapportait que le Sénégal faisait partie des cinq pays pauvres très endettés (PPTÉ), qui avaient amélioré leur système de gestion des finances publiques d'au moins 20 %. L'IDA mentionnait à l'époque que la gestion des finances publiques était une composante essentielle du processus de développement, parce que l'utilisation efficace et responsable des ressources publiques permettait d'assurer la stabilité macroéconomique et budgétaire et une meilleure allocation des ressources pour répondre aux priorités nationales.

Depuis le début des réformes financières et budgétaires, les PTF se sont toujours intéressés au secteur, mais jamais autant que depuis la signature de la Déclaration de Paris et l'avènement des appuis-budgétaires. En effet, il ne s'agit pas seulement de corriger et de renforcer les systèmes, sinon de « moderniser la gestion des finances publiques sénégalaises dont l'enjeu stratégique est de préparer de façon définitive les institutions, les systèmes et les processus à un basculement de l'aide projet vers l'appui budgétaire »²⁵. Ainsi tous les donateurs d'envergure participent ou ont participé d'une façon ou d'une autre au Projet de coordination des réformes budgétaires et financières (PRCBF) ou aux autres plans qui y sont reliés (Programme national de bonne gouvernance -PNBG, Projet de renforcement de la responsabilité financière du Fonds africain de renforcement des capacités-PRECAREF/ACBF-, Multi Donors Trust Fund –MDTF- etc.)

L'intérêt ne se dément pas depuis des années autour de l'amélioration des systèmes de gestion des finances publiques, du fait également que les réformes soient une conditionnalité du Programme appuyé par le FMI dans le cadre de l'ISPE, laquelle oriente également l'attitude des PTF vis-à-vis le gouvernement, notamment concernant les décaissements de l'APD. Le groupe thématique des PTF qui fonctionnait le mieux, et qui donnait lieu à une participation de haut niveau et à des négociations d'importance, a d'ailleurs longtemps été celui sur les Finances publiques, jusqu'à ce que se forme le groupe ACAB, en 2007, qui a produit des résultats plus mitigés.

Selon les résultats du sondage, plus des trois-quarts des participants estiment que les réformes des systèmes nationaux, depuis 2005, ont permis la gestion des finances publiques, de la passation de marchés et de normes fiduciaires plus conforme aux pratiques exemplaires généralement acceptées. Si les systèmes de gestion financière et de passation des marchés se sont effectivement améliorés, une série d'événements ont néanmoins fait en sorte de mitiger les progrès, lesquels se remarquent surtout en matière de passation des marchés publics, comme nous en discutons ci-dessous.

Système de gestion financière et normes fiduciaires

C'est à partir de la réalisation de deux exercices d'évaluation du système des finances publiques (CFAA) et de la passation des marchés publics (CPAR), en 2002 et 2003, qu'ont été formulés les plans de réformes, lesquels ont démarré en 2004 sous la responsabilité du Secrétariat du Programme de coordination des réformes financières et budgétaires (PCRFB). Ces réformes, toujours en cours, ont été réactualisées sous le nouveau Plan de réforme budgétaires et financières (PRBF) pour l'amélioration des performances en matière de gestion des finances publiques du Sénégal (2009-2012).

Ce Plan inclut les recommandations des évaluations du programme précédent, du rapport PEFA et du diagnostic réalisés par le FMI en 2009²⁶ dans le cadre de l'ISPE (Instrument de Soutien à la politique économique). L'IPSE, un accord du FMI triennal, approuvé le 2 novembre 2007 pour soutenir les

²⁵ Plan de réformes budgétaires et financières (PRBF) pour l'amélioration des performances en matière de gestion des finances publiques du Sénégal (2009-2012), 31 juillet 2009, p. 12

²⁶ FMI, Sénégal, amélioration du système budgétaire, Février 2009.

réformes économiques du pays, vise à consolider la stabilité macroéconomique, accroître le potentiel de croissance du pays et réduire la pauvreté. Le PEFA est un cadre plus étoffé de mesure de résultats pour les systèmes de gestion des finances publiques. Il a été développé par des partenaires d'institutions multiples, dont la Banque mondiale et la Banque africaine de développement, pour mesurer la performance en matière de gestion des finances publiques. Le PEFA fournit maintenant 31 indicateurs couvrant l'intégralité du cycle de gestion des finances publiques.

En 2007, le rapport sur la performance PEFA a évalué la qualité des systèmes de gestion financière du Sénégal à 3.5, soit le même score qu'en 2006, soit un «système modérément faible». De façon plus détaillée, la qualité de la gestion du secteur public et des institutions a diminué de 3.5 à 3.4, de 2007 à 2008, et la gestion économique, de 4.17 à 3.8. Le rapport révèle que le Sénégal respecte les standards internationaux en matière budgétaire, mais que sa gestion se trouve fragilisée par de nombreux manquements dans le système de passation de marchés publics, de la vérification externe par la Cour des comptes, des opérations extrabudgétaires exercées par l'Administration centrale sur les agences publiques autonomes, les entreprises publiques et les administrations décentralisées, ou encore des activités du secteur public qui ne sont pas reflétées sur le budget.

Plus précisément, le PEFA attribue les notes : D : sur la qualité et la couverture de la vérification interne et un C sur la mesure de la suite donnée par les autorités responsables aux conclusions de la vérification interne; D+ : à la vérification externe à cause de l'absence de l'audit de performance et des retards des lois de règlement, bien qu'il y ait une structure formelle au MEF qui fait suite aux recommandations de la Cour des comptes; D : pour les états financiers à cause de l'état incomplet de ceux-ci notamment du aux retards dans la préparation des lois de règlement.

La mauvaise qualité de la gestion des finances publiques et le cas de la multiplication des Agences au Sénégal (Voir Chapitre 2.3 sur la Reddition de comptes) ont, de surcroît, beaucoup inquiété les donateurs. En 2008, le FMI rapportait « que son manque de cohérence (dérapage budgétaire) avec le cadre budgétaire requièrent des actions décisives.»²⁷ Plus tard, en juin 2009, l'audit de l'inspection générale des finances (IGF), un audit externe indépendant des dépenses extrabudgétaires, mettait en évidence des dépenses extrabudgétaires de 75 M\$ US et une dette des Agences et établissements publics de 140 M\$ US au 31 décembre 2008.

Dans ce contexte, malgré les avancées, le besoin d'améliorer la performance des finances publiques et de restaurer la confiance des partenaires demeurent évidemment prioritaire. Il faudra relever le défi de raviver l'engagement des partenaires, quelques peu fatigués, d'autant plus depuis l'échec du Multi Donor Trust Fund (MDTF) qui avait été conçu pour faciliter la mobilisation des fonds pour la réforme financière et budgétaire grâce à une harmonisation des procédures. Mis en place en 2004 et géré par la Banque mondiale, le Fonds a seulement opéré comme fonds commun (ceux des Pays-Bas et de la CE aux côté des fonds gouvernementaux) lors des deux dernières années et n'a donc jamais réussi à rallier les PTF.

Le nouveau Plan des réformes prévoit une stratégie d'ensemble et des mesures concernant six dimensions²⁸. Il propose également de réformer le dispositif de coordination et de suivi. Pour l'avenir, il sera important de suivre une des recommandations du rapport d'évaluation du MDTF: soit de convenir d'un seul mécanisme de financement conjoint à l'ensemble des partenaires et aligné sur le Plan des réformes financières et budgétaires.

²⁷ FMI, Communiqué de Presse No. 08/217, 22 septembre 2008.

²⁸ : i) la crédibilité du budget; ii) l'exhaustivité (couverture) et la transparence budgétaires; iii) la budgétisation basée sur les politiques publiques; iv) la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget; v) la comptabilité, enregistrement de l'information et rapports financiers; vi) la surveillance et vérification externe.

Système de passation de marchés

Tel qu'annoncé au Chapitre 1, d'importants progrès ont été notés en matière de systèmes de passation des marchés publics. Tous s'accordent pour saluer l'intérêt et l'effort des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), jamais démentis dans ce domaine, pour accélérer les réformes.

En effet, une nouvelle réglementation relative aux procédures de passation des marchés a été mise en place en 2006, suite aux réformes budgétaires et financières entreprises par les États membres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA); un nouveau Code des Marchés publics a été institué par un décret en 2007 et deux organes de contrôle ont été créés: la Direction Centrale des Marchés publics (DCMP) et à l'Agence de Régulation des Marchés publics (ARMP). La DCMP assure le contrôle a priori des marchés publics tandis que l'ARMP en assure le contrôle a posteriori. Le champ d'application du code des marchés publics a été élargi aux agences, sociétés nationales. Les autorités contractantes ont vu leurs responsabilités augmenter avec la mise en place de cellules de passation de marchés pour veiller à la qualité des dossiers. Les candidats aux marchés publics sont désormais tenus de signer la charte de transparence et d'éthique en matière de marchés publics. Des indicateurs de suivi et d'évaluation de la passation des marchés ont été adoptés pour améliorer la transparence. De plus :

- Le pourcentage de marchés passés par entente directe est suivi chaque trimestre conformément aux engagements dans le cadre de l'ISPE ;
- L'élaboration de plans de passation de marchés est fait par les ministères ;
- La durée moyenne de passation des marchés publics au regard de la norme OCDE est de 150 jours
- L'audit annuel des procédures de passation de marché et sa publication après un premier rapport en 2005 ; les audits pour les marchés passés en 2008 ont été conduits par l'ARMP et ont fait l'objet de publication en 2010 dans la presse locale.

En 2007, le Sénégal avait obtenu la note B lors de l'Enquête 2007 pour l'Indicateur 2b qui mesure la qualité des systèmes de passation de contrats et marchés du Sénégal avec l'exercice d'auto-évaluation par pays conduit par l'OCDE. Aucune note n'avait été attribuée à la première enquête, en 2006. On rapportait seulement que le gouvernement avait adopté, en 2004, des procédures améliorées de contrats et marchés, mais que le nouveau code des marchés avait seulement été finalisé pour adoption, en 2006, et qu'il n'entrerait en vigueur que lorsque tous les organes du dispositif institutionnel seraient en place (Autorité de régulation des marchés publics (ARMP) et Direction centrale des Marchés publics).

Lors du processus d'évaluation PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability) en 2007, le gouvernement et les PTF avaient évalué le système national de passation des marchés publics en fonction des indicateurs OCDE/DAC et de la Banque mondiale. Selon le PRFB, la mise en place du cadre institutionnel de gestion des marchés publics demeurait incomplète et le système d'information et de gestion des marchés (SIGMP) au niveau des sites pilotes n'était pas opérationnel. Il restait à assurer que les pratiques par appels d'offre ouverts soient bien appliquées et que le fractionnement des marchés n'ait pas lieu. Une évaluation indépendante a également révélé l'absence généralisée d'un registre des Marchés et l'inexistence d'un Registre de présence des fournisseurs ou de leurs représentants à l'occasion d'appels d'offres (ouverture d'offres)²⁹.

Dans ce contexte, plusieurs mesures prioritaires ont été prévues dans le cadre du Plan de réformes budgétaires et financières (PRBF), qui inclut le programme de l'ISPE, tel que l'achèvement de la mise en place du Cadre institutionnel et la limitation du pourcentage de marchés passés par entente directe à 20

²⁹ Synthèse des problèmes récurrents relevés au cours de la mission sur la revue indépendante de la conformité de la passation de marchés des autorités contractantes, 2008

% de l'ensemble des marchés publics de l'État (y compris ceux passés par les agences autonomes de l'État). En outre, l'assurance de l'autonomie de financement de l'ARMP par le recouvrement systématique des redevances sur les marchés et des audits trimestriels ciblés, semestriels et annuels indépendants sont également programmés dans le cadre du programme ISPE³⁰.

Malgré les difficultés, l'ARMP a sorti régulièrement ses rapports annuels et des progrès ont été enregistrés. Le rapport 2009 présenté le 17 août 2010 a concerné 82 autorités contractantes pour un montant total de 408 M \$US, contre 72 en 2008, pour un montant de 405 M \$US. Parmi les avancées on note que le recours du gré à gré a fortement baissé en passant de 60 % à 8 %. Les entreprises nationales ont gagné 86 % des marchés publics. Cependant le nombre d'irrégularités observés est encore important.

CONSTAT 7 :

Les réformes du système de gestion des finances publiques ont été initiées bien avant la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, mais elles ont fait l'objet d'un intérêt renouvelé des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) en raison des exigences liées aux nouvelles modalités de l'aide, notamment les appuis budgétaires. Si les PTF n'ont pas vraiment réussi à coordonner leur appui financier, seuls deux PTF ont participé au Fonds commun pour soutenir les réformes financières et budgétaire, ils ont eu un réel impact en soutenant en bloc derrière le FMI l'amélioration du système passation de marchés.

2.2 PARTENARIATS

2.2.1 Moins de double emploi dans les efforts des donneurs et activités rationalisées pour optimiser la rentabilité

La mise en œuvre de la Déclaration de Paris a certainement incité les partenaires techniques et financiers, depuis 2005, à renforcer le mécanisme de concertation et à davantage se spécialiser selon les avantages comparatifs, mais sans trop de leadership et de façon encore trop partielle pour avoir un impact sur l'efficacité de l'aide.

En effet, les partenaires interviewés et les répondants au sondage sont extrêmement partagés quant à l'amélioration des partenariats et aux gains d'efficacité probables ou des réductions des coûts opérationnels susceptibles de découler de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. À leur avis, les efforts qui ont été accomplis depuis cinq ans pour renforcer les partenariats, notamment ceux concernant les mécanismes de concertation au Sénégal, n'ont pas permis d'aboutir à un meilleur dialogue politique et aux effets escomptés. Cela en partie en raison d'un manque de leadership des PTF les plus influents.

En conséquence, l'aide est toujours aussi fragmentée depuis la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. La soixantaine de PTF gèrent toujours quelques 500 projets, et l'appui budgétaire ne représentent encore que 13 % de l'APD enregistrée par le Gouvernement.

Quatre-vingt pourcent des répondants au sondage sont d'ailleurs en désaccord ou restent neutres sur la question de la division du travail et du partage des tâches qui auraient pu avoir comme effet de renforcer la complémentarité entre les actions des PTF et réduire les coûts de transaction (sondage; Q.6;). La majorité des répondants au sondage en ligne affichent d'ailleurs une position neutre à savoir si la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a fait diminuer les coûts de transaction pour les donneurs ou

³⁰ Plan de réformes budgétaires et financières (PRBF) pour l'amélioration des performances en matière de gestion des finances publiques du Sénégal (2009-2012), 31 juillet 2009, p.20

le gouvernement (sondage; Q.13). Certains estiment que la situation en cette matière n'a pas beaucoup changé et que les coûts de transaction sont toujours élevés aussi bien pour les donateurs que pour le gouvernement. La situation avait été jugée similaire en 2007 lors de l'évaluation de la première phase de la Déclaration de Paris. Le principal argument avancé par les donateurs était que la mise en œuvre n'était alors que partiellement amorcée. Les PTF interrogés au cours de cette évaluation expliquent qu'ils doivent fournir un effort comparable à ce que leur équipe fournissait auparavant lors de la gestion de projets pour gérer les appuis programmes ou les appuis budgétaires. La plupart affirment que les tâches se sont grandement modifiées afin de répondre aux exigences que demandent ces nouveaux modes de livraison de l'aide. Entre autres une plus grande expertise générale ou sectorielle. Ils estiment, de plus, le coût de la coordination beaucoup plus élevé qu'auparavant.

L'étude de liens sur la Déclaration de Paris³¹ révèle que l'aide fournie conformément à la Déclaration de Paris, comme dans le cas de l'aide budgétaire générale, peut améliorer la manière dont l'aide est gérée et fournie, mais n'a pas apporté de preuves quant à l'amélioration de l'efficacité ou à l'économie des coûts. Selon cette étude, les partenariats demeurent un des principaux moyens, avec le renforcement des capacités, pour renforcer la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Un partenariat comprend généralement les éléments suivants : un dialogue politique, des groupes de coordination des donateurs, des évaluations conjointes et des réunions conjointes.

Au Sénégal, le pilotage stratégique et la coordination des politiques ont évolué de façon assez significative depuis trois ans. D'un côté, le gouvernement a défini un dispositif institutionnel de coordination présidé par le Premier ministre qui comprend entre autres un comité de suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Quant aux PTF, ils ont créé de nouveaux groupes thématiques³² et d'autres forums comme les groupes de travail sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide et sur l'ACAB. Sur la période 2004-2007, certains groupes ont été très efficaces notamment ceux en charge des questions de finances publiques et de la micro finance, de l'appui au développement rural, de la décentralisation et de la promotion des secteurs sociaux essentiels. D'autres, ont eu semble-t-il moins d'impacts sur les politiques et stratégies³³.

Malgré tout, les PTF éprouvent de la difficulté à faire front commun sur diverses questions, notamment sur les sujets sensibles comme celui de la gouvernance, et estiment n'avoir suffisamment réussi à se concerter pour rationaliser leurs activités.



La concertation entre les PTF et le dialogue politique

«Depuis trois ans, la coordination entre les PTF est plus difficile, ce qui est un paradoxe considérant les mécanismes de concertation qui se sont renforcés.

Les groupes, comme le groupe des 12, font du bon travail mais ne réussit en général à dégager une plus grande plus valeur en termes de force politique.

Ce sont les individus qui sont porteurs de messages et qui peuvent affirmer le leadership, comme on a pu le constater dernièrement dans le domaine des finances publiques lors de la découverte des dépenses extrabudgétaires. L'ensemble des PTF se sont alors coordonnés derrière le FMI. La réussite de la concertation dépend beaucoup de la force des individus. »

- Témoignage tiré des entrevues avec les parties prenantes



³¹ Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris Phase 2, Document d'approche, 25 mai 2009, p. 6

³² Les Groupes Thématiques (GT) concernent les principaux secteurs ou domaines de coopération suivants : la Microfinance, l'Environnement, le Secteur privé, les Finances publiques et l'appui budgétaire, la Santé, le Développement rural et la Sécurité Alimentaire, l'Éducation, Genre, la lutte contre le VIH-SIDA, la Décentralisation, la Justice et la Casamance

³³ PNUD, Dispositif de coordination et de concertation pour une meilleure gestion de l'assistance extérieure au Sénégal, p.4

Le gouvernement note néanmoins un progrès sur ces questions depuis l'adoption des approches programmes et des appuis budgétaires, même si les résultats sont moins concluants que prévus (Voir le Point suivant sur les Procédures). Le MÉF observe une plus grande ouverture de la part des PTF pour se concilier, se partager les tâches et se spécialiser dans les domaines où ils savent le mieux faire. À preuve : l'exemple prometteur de la Belgique et le Luxembourg, qui ont opté pour une coopération déléguée. Reste que ces cas sont marginaux. Seuls les principaux Partenaires Techniques et Financiers (PTF) signent des conventions financières avec le gouvernement. En conséquence, le gouvernement se demande encore qui fait quoi au Sénégal et la coopération décentralisée n'est pas maîtrisée (Voir Point 1.2.3 sur la Prévisibilité).

Les PTF les plus influents n'arrivent pas à exercer ensemble leur leadership et à unir leur voix afin de présenter une position commune, ce qui amoindrit nettement leur influence. Par exemple, à l'occasion du Conseil de la présidence sur les OMD, en 2010, les plus importants PTF : le PNUD, la BM et l'UE (qui est intervenu pour le compte de l'Allemagne, la France et les Pays-Bas, seuls PTF du groupe à avoir réagi à l'invitation) ont prononcé chacun un discours reflétant des positions différentes sans s'accorder au préalable. Toutefois, en juin lors du lancement des travaux sur le DSRP, ils ont réussi à intervenir d'une façon commune, sous l'égide de la BM, ce qui a affermi leurs prises de position.

Dans le but d'améliorer les partenariats, les PTF ont entrepris de réformer le dispositif général de concertation-coordination avec l'ajout, en 2008, d'un Comité restreint des Chef de coopération qui comprend une douzaine de membres. Récemment, ils ont proposé une présidence alternée pour la Réunion élargie des partenaires de développement qui regroupe une cinquantaine de PTF actifs au Sénégal, un groupe habituellement mené par le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et la BM. Le projet est d'organiser des rencontres chaque trimestre avec les 50 PTF pour i) mettre en œuvre la Déclaration de Paris, ii) améliorer la concertation entre PTF et iii) améliorer le dialogue politique.

L'idée est justement de réussir à mieux se concerter et convenir de positions communes afin de travailler de façon plus efficace avec le gouvernement. Le groupe cherche aussi de régulariser les rencontres trimestrielles avec le Premier ministre, lesquelles n'avaient pas eu lieu depuis neuf mois lors de la dernière réunion en juin 2010. L'implication du gouvernement est considérée comme primordiale pour que fonctionnent les dispositifs de coordination-concertation. Plusieurs notent que les meilleurs résultats s'observent d'ailleurs avec les groupes qui bénéficient de la participation régulière du gouvernement, comme pour le groupe du domaine de l'Eau et Assainissement, lequel reçoit régulièrement la visite du ministre. Le gouvernement est peu impliqué jusqu'à date dans ces groupes thématiques, sauf exception, une lacune qui est à remédier, selon plusieurs.

CONSTAT : 8

Beaucoup d'efforts sont consacrés pour bâtir des partenariats plus efficaces, mais peu de gains d'efficacité ou des réductions des coûts opérationnels sont actuellement observés suite aux activités de concertation entre partenaires et au dialogue politique avec le gouvernement du Sénégal. Si les mécanismes sont peu à peu mis en place, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) les plus influents manquent à exercer leur leadership et à unir leur voix afin de présenter une position commune et ainsi contribuer à produire la plus value attendue d'un meilleur partenariat : soit une force politique influente, en termes de dialogue, et la rationalisation des activités grâce à la réelle concertation. Les parties prenantes, notamment le Gouvernement, observent néanmoins une plus grande ouverture de la part des PTF pour se concilier, se partager les tâches et se spécialiser dans les domaines où ils savent le mieux faire. À preuve : les exemples, trop rares, de coopération déléguée.

2.2.2 Simplification des politiques et procédures des donneurs

Bien que les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) aient transformé, à divers degrés, leurs politiques, leurs procédures et leur organisation du travail afin de suivre les principes de la Déclaration de Paris, ils peinent à harmoniser leurs actions et n'utilisent encore que très peu des dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur les programmes.

Ainsi, les principaux PTF interrogés dans le cadre de l'évaluation ont tous indiqué avoir transformé leurs politiques, leurs procédures et leur organisation du travail afin de suivre les principes de la Déclaration de Paris, et viser l'harmonisation et l'alignement. Certains l'ont fait rapidement et de façon plus poussée, comme les Pays-Bas, tandis que les autres ont transformé progressivement leurs méthodes ou les ont adaptées, comme l'agence américaine USAID. Certains Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont effectué une décentralisation de l'organisation du travail, mais sans rendre effective la délégation de pouvoir qui devait l'accompagner, augmentant ainsi les contraintes liées à l'exercice des fonctions du personnel terrain. De plus, le fait de la spécialisation sectorielle a pu avoir l'effet inattendu de limiter la souplesse et le pouvoir de certains PTF d'intervenir selon les besoins de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, dans les secteurs clés, comme en gouvernance ou pour appuyer les programmes des ONG impliquées dans la mise en œuvre ou le suivi du DSRP.

Les donneurs les plus avancés dans les réformes estiment que les économies de coûts sont beaucoup moindres qu'espérées en raison de la gestion des appuis-programmes et des appuis budgétaires qui demeure très exigeante en termes de temps, d'expertise et de ressources.

Les donneurs progressent donc de façon disparate, dans le cadre de limites et de contraintes importantes liées aux directives, politiques et agendas de leur gouvernement. L'idée d'élaborer une programmation d'ensemble pour tous les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) dans le cadre d'une Stratégie d'assistance conjointe (SAC) semble en ce moment loin de s'envisager au Sénégal. Il faut saluer, dans ce contexte, la publication du Code de bonne conduite de l'UE, en 2007, qui apparaît comme une sérieuse tentative d'harmoniser les politiques et procédures, et de laquelle pourrait s'inspirer bon nombre de PTF.

Cette lenteur à atteindre les objectifs fait maintenant craindre à certains PTF un recul en matière d'harmonisation et d'alignement. Cela d'autant plus depuis l'évaluation mitigée de l'Arrangement cadre relatif aux appuis budgétaires (ACAB), une des premières tentatives de mettre en place un cadre commun d'intervention, ou du manque d'efficacité en général des principaux fonds communs, tel que Multi donor trust fund (MDTF), qui avait été mis en place pour soutenir les réformes budgétaires et financières.

La situation politique de moins en moins favorable à l'appui budgétaire chez les pays donateurs n'aide en rien à la situation.

La plupart des PTF interviewés ont, en effet signalé une tension grandissante entre les



Simplification des politiques et procédures des PTF

Les donneurs ayant participé au sondage affichent des positions généralement neutres sur la question portant sur la simplification des politiques et des procédures.

Soixante-dix pourcent sont neutres à savoir si les donneurs ont mis en place des incitations pour encourager les employés à adopter des comportements conformes à la DP.

Quatre-vingt pourcent adoptent la même position à savoir si les donneurs ont accru la délégation de pouvoir sur le terrain.

Ils sont toutefois d'accord pour affirmer que les employés sont plutôt guidés par les politiques et exigences du siège social plutôt que par les principes d'harmonisation et d'alignement de la Déclaration de Paris.

-Sondage en ligne de l'évaluation de la Déclaration de Paris



impératifs politiques des pouvoirs en place et les objectifs d'harmonisation qui accompagne la vision internationale de la Déclaration de Paris, et remettent en question la place que prendra l'appui budgétaire dans la prochaine programmation. La plupart estime qu'il y aura un pas en arrière, que ce soit en raison des sérieux problèmes rencontrés au Sénégal en matière de gestion des finances publiques (Voir Point 2.3 sur la Reddition des comptes) ou de la situation politique dans leur propre pays. En effet, les gouvernements des principaux donateurs remettent de plus en plus en question cette forme de soutien en raison d'exigences en termes de reddition des comptes ou de la problématique de corruption et son impact sur l'opinion publique de leur pays.

L'Enquête de la Déclaration de Paris notait, en 2007, une proportion de l'aide au secteur public versée dans le cadre d'approches-programmes à 43 %³⁴. Ces montants incluent le pourcentage de l'aide versé en appui budgétaire (96 M\$ US sur 695 M \$US de l'APD au Sénégal, soit 13,8 %) et l'aide versé dans le cadre d'autres arrangements communs, comme les fonds communs (trust fund) ou la coopération déléguée. En 2009, l'évaluation de l'ACAB chiffrait à environ 130 M \$US (2008) ou 13 % de l'APD l'appui budgétaire général et sectoriel³⁵, ce qui équivaldrait à environ 3,7 % du budget total de l'État³⁶. Ces pourcentages sont faibles en comparaison avec la cible générale de la Déclaration de Paris de 66 % ou avec le score d'autres pays signataires, comme le Ghana, par exemple, qui a atteint la cible avec 69 % de l'APD versée sous forme d'appui-programme, dont 50 % de l'APD versée sous forme d'appui budgétaire.

Certains PTF soulignent l'importance de fixer de nouveau les fondamentaux de la Déclaration de Paris afin d'éviter le désengagement des partenaires et d'aller de l'avant avec les travaux sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. Déjà, des éléments mettent en lumière certaine résistance à l'adoption de ces nouvelles modalités de l'aide sous forme d'appuis budgétaires. Certains PTF notent des retards dans l'exécution des budgets dans le cadre d'approches programmes, comparativement à l'approche projet.

Les commentaires des PTF sur le bilan diagnostic du DSRP II³⁷, le 11 août dernier (2010), rappellent les difficultés d'exécution budgétaire de certains ministères sectorielle, le ministère de l'Éducation, par exemple, qui n'a su livrer aucune nouvelle classe dans le réseau scolaire pour 2008. Les ministères sectoriels s'avèrent par ailleurs réticents à accepter l'aide sous la forme d'appuis budgétaires versus l'aide-projet, autant en raison d'avantages qui sont considérés maintenant perdus, que ce soit en salaires ou en per diem etc., qu'en raison de l'arbitrage qui s'opère lors de la formulation des budgets d'où ils sentent sortir perdants. En effet, certains ministères affirment ne pas être certains de profiter de l'appui budgétaire, et ils continuent à demander de l'aide projet aux PTF pour certains achats, que ce soient de matériels ou de manuels scolaires. De côté des donateurs, les gouvernements exigent de plus en plus des preuves du bien fondé et de l'efficacité de l'instrument de l'appui budgétaire. Il faut aussi signaler que l'appui budgétaire semble généralement mal compris des gouvernements, des hommes politiques et de la population en général et peut faire l'objet d'une mauvaise presse.

Le Plan d'Action conjoint pour l'efficacité de l'aide au Sénégal 2006-2010 prévoit réaliser un *Diagnostic conjoint des approches programmes et des obstacles freinant leur adoption au Sénégal*. Cette étude donnera l'occasion de mieux comprendre la dynamique de l'harmonisation au Sénégal, et dans les pays donateurs.

³⁴ En diminution, considérant qu'en 2006, l'Enquête 2006 avait fixé à 57 % cette proportion. Il semble que ce soit les précisions apportées sur les critères qui aient contribué à réduire la liberté d'interprétation de l'approche programme.

³⁵ L'appui budgétaire général et sectoriel renforce la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, les réformes clés des finances publiques, et le cadre macroéconomique et sectoriel.

³⁶ Le pourcentage varie entre 1 et 3 % de 2005 à 2008 (Plateforme des acteurs non étatique, Rapport de l'Atelier d'information et de partage sur les modalités de mise en œuvre de l'aide budgétaire au Sénégal, juin 2010, p.14)

³⁷ Banque mondiale, PNUD, Commentaires des PTF sur le Rapport Provisoire bilan diagnostic DSRP II, 11 août 2010.

CONSTAT : 9

Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) utilisent peu les dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur les programmes au Sénégal en raison des difficultés à concilier les objectifs d'harmonisation avec les politiques, procédures ou exigences émanant de leur siège social; des exigences d'ailleurs de plus en plus fortes pour que le personnel terrain fasse montre du bien fondé et de l'efficacité de l'instrument de l'appui budgétaire au Sénégal. Les donateurs les plus avancés dans les réformes estiment que les économies de coûts sont beaucoup moindres qu'espérées en raison de la gestion des appuis-programmes et des appuis budgétaires qui demeure très exigeante en termes de temps, d'expertise et de ressources. Il s'avère critique de reformuler les fondamentaux de la DP et de considérer une programmation commune (Joint assistance strategy) afin d'aller de l'avant avec les dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur les programmes, et éviter le désengagement ou le recul qui s'observe, surtout depuis la crise de la gestion des finances publiques au Sénégal, ou en raison de la situation politique de moins en moins favorable à l'appui budgétaire chez les pays donateurs. En effet, les gouvernements des donateurs remettent de plus en plus en question cette forme de soutien en raison de plus grandes exigences en termes de reddition des comptes et de la problématique de corruption et son impact sur l'opinion publique de leur pays.

2.2.3 Prévisibilité des engagements pluriannuels

La maîtrise des flux d'aide par le gouvernement est l'une des cinq problématiques visées par la Politique nationale de l'aide extérieure du Sénégal (PAES). Au Sénégal, le pourcentage des fonds programmés et qui ont été effectivement pris en compte dans le budget de l'État a reculé entre 2005 et 2007, de 69 % à 61 %, selon l'Enquête de la Déclaration de Paris 2007. Ce taux est encore plus bas, 45 %, si on prend la moyenne des donateurs. L'objectif visé pour 2010 est de 85 %.

Beaucoup de facteurs expliquent les écarts entre les versements d'aide programmés et les sommes effectivement comptabilisées par les autorités nationales: i) les décalages entre l'ordonnancement et le décaissement, ii) les paiements partiels de dépenses ordonnancées, iii) le décalage dans la disponibilité de l'information pour les donateurs sans représentation locale, iv) les projets non exécutés par un ministère technique ou impliquant des agences d'exécution privées, v) les dons octroyés directement par les ambassades, vi) les conventions signées après l'élaboration du budget et ayant donné lieu à des décaissements, etc.³⁸

Les PTF ont beaucoup de mal à informer le gouvernement à temps des montants d'APD qui lui seront versés, et l'administration sénégalaise n'arrive à planifier les fonds des PTF, lesquels s'accompagnent de différentes procédures et ajoutent aux coûts de transaction. Ce n'est pas tous les PTF qui signent des conventions financières, et le gouvernement n'a pas de répertoire exhaustif des activités d'aide au développement au Sénégal, notamment en raison de la coopération décentralisée dont l'information lui échappe. La plupart des donateurs n'indiquent pas leurs prévisions budgétaires pour l'année à venir. Certains indiquent leurs secteurs d'intervention mais sans donner de détails quant à l'enveloppe financière.

Comme le rappelle l'Enquête 2007, la prévisibilité des apports d'aide est essentielle pour faciliter la gestion des finances publiques et pour permettre une planification réaliste du développement. L'incapacité à prévoir l'aide et la non réception de cette aide en temps opportun affaiblit considérablement le processus de programmation budgétaire et compromet l'opérationnalisation des stratégies de développement.

³⁸ DCEF, MÉF, Le Diagnostic du système de gestion de l'aide au Sénégal, 2009, p. 40-44.

Le gouvernement entend améliorer la prévisibilité de l'aide avec la mise en place de la Plateforme de gestion de l'aide extérieure (PGE), tel que discuté au Point 2.1.2 sur l'Alignement, soit un système de comptabilisation en ligne des informations sur l'aide et de la systématisation de la transparence et de l'accès à l'information³⁹. La Plateforme inclut un module où les PTF pourront informer et identifier les missions à venir afin que le gouvernement puisse les coordonner. Plus de 300 missions sont attendues chaque année au Sénégal, ce qui surcharge continuellement l'administration.

Le Plan d'Action conjoint pour l'efficacité de l'aide prévoit également une activité spécifique pour que les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) transmettent régulièrement au MÉF les prévisions pluriannuelles de décaissement avant l'élaboration du budget. Le constat a été fait qu'il restait beaucoup d'efforts à faire dans ce domaine. Il faut rappeler que les PTF n'ont souvent aucune directive de leur siège sur la façon de traiter avec le gouvernement des pays de développement, contrairement à l'UE, par exemple, qui a publié un code des bonnes conduites. Pire, leurs calendriers ne tiennent habituellement pas compte des exigences des pays en développement où ils œuvrent, ce qui rend le partage des prévisions budgétaires encore plus difficile. Tel que le rapportait le Rapport d'évaluation de l'ACAB, «Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont des procédures, calendriers et intérêts très différents les uns des autres, la discipline individuelle est faible et l'harmonisation et l'alignement prennent de temps⁴⁰.»

Cette façon qu'ont les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) de travailler indépendamment des façons de faire locales ou même du groupe des PTF pour les visées d'harmonisation, expliquent les difficultés récentes à convenir d'une matrice commune et gérables de conditions de décaissement. En effet, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et le gouvernement du Sénégal ont fait des tentatives de mettre en commun des conditionnalités dans le cadre de l'ACAB, en 2008. Ils sont parvenus à une matrice de 85 critères. Le Rapport cité ci-dessus fait état de certains constats :

- Le groupe PTF-ACAB et le GdS/PTF-ACAB ensemble n'ont pas développé une capacité d'identifier et de suivre un petit nombre de défis clés ;
- La compréhension de l'ACAB et de sa matrice est loin d'être uniforme et diffère d'un signataire à l'autre ;
- La combinaison des appuis budgétaires généraux et sectoriels a compliqué le processus de la construction d'une matrice unique ;

Il semble donc encore difficile de convenir d'un ensemble donné de conditions ayant fait l'objet d'un accord mutuel, en plus de les rendre publiques et de les évaluer conjointement, tel que le demande la Déclaration de Paris. Si les conditions de déboursments de l'aide sont très peu partagées, plus d'évaluation conjointes sont menées par les deux parties prenantes et le gouvernement du Sénégal est engagé dans les discussions des conditionnalités de l'aide pour une meilleure appropriation par le Sénégal.

CONSTAT: 10

La prévisibilité de l'aide au Sénégal est problématique tant du côté des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), qui informent mal le gouvernement des montants d'APD qui lui seront versés, que pour l'administration sénégalaise, qui n'arrive à planifier les fonds des PTF, et leurs multiples procédures, ce qui ajoute aux coûts de transaction. La Plateforme de gestion des flux d'aides, récemment installée, devrait amoindrir les effets des écarts de comptabilisation de l'aide en

³⁹ Direction de la coopération économique et financière, MÉF, Validation technique du document de politique nationale de l'aide extérieure au Sénégal (PAES), 24 juin 2010

⁴⁰ Rapport d'évaluation externe de l'arrangement cadre relatif aux appuis budgétaires (ACAB) au Sénégal, 2009, p.14.

permettant au Gouvernement et aux PTF de comptabiliser les flux selon les mêmes champs et sur des périodes définies. Les PTF ont néanmoins à s'accorder sur un code de bonne conduite à cet égard entre eux ainsi qu'à partir de leur siège respectif.

2.2.4 Intégration des initiatives et programmes mondiaux et des donateurs non traditionnels

La plupart des répondants au sondage en ligne considère que les stratégies de mise en oeuvre des programmes mondiaux s'inscrivent dans les stratégies nationales de développement du Sénégal et que les Fonds globaux s'alignent et s'harmonisent avec les cadres nationaux de planification et de suivi. Ils demeurent mitigés cependant à savoir si les stratégies de mise en oeuvre des programmes des donateurs non traditionnels s'inscrivent dans les stratégies nationales de développement du Sénégal et s'ils s'alignent et s'harmonisent avec les cadres nationaux de planification et de suivi (sondage; Q9).

Ce sont les donateurs classiques qui estiment essentiellement que les donateurs non traditionnels ne s'alignent pas avec les politiques et les cadres de développement du gouvernement du Sénégal. Tel que discuté au Point 2.1 sur la Coordination, la coopération avec les donateurs des pays Arabes et des pays du Sud est gérée à partir d'un ministère différent du MEF et de la DCEF, avec laquelle font affaire les donateurs dits classiques. Le ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures (MICATTI) affirme apprécier la facilité et la rapidité de cette coopération qu'il qualifie de non-conditionnelle.

Les donateurs « classiques » ont toutefois vivement fait connaître leur position défavorable au maintien de ce double guichet à la coopération lors des discussions entourant l'élaboration de la Politique nationale de l'aide extérieure (PAES), en juin 2010. Dans le document de politique de la PAES, le MEF insiste quant à lui sur le besoin de coordination des institutions ministérielles clés en ce qui concerne l'aide au développement, surtout « en amont de la prise en compte du flux d'aide concernés dans le budget ».

« Que ce soit le MICATTI, pour les flux d'aides provenant de pays hors CAD, ou le MEF pour tous les autres flux d'aides provenant des pays membres du CAD, dès le premier contact avec le PTF, le Ministère des Affaires Étrangères (MAE) doit être informé. A ce titre l'institutionnalisation des commissions mixtes présidées par le MAE et comprenant l'ensemble des départements techniques concernés sera promue⁴¹. »

Pour certains, cette coopération avec les pays Arabes et des pays du Sud qui prend de plus en plus d'importance peut s'apparenter à « un retour à l'arrière et à l'aide liée », mais peut aussi aiguillonner les PTF classiques à se surpasser et à faire en sorte d'améliorer l'harmonisation et l'alignement. Selon un responsable interviewé, il faut rappeler qu'il n'y a pas beaucoup de bénéfices immédiats de l'appui



Fonds mondiaux et des donateurs non traditionnels au Sénégal : différents avis.

« Les programmes des donateurs non traditionnels s'inscrivent plutôt dans les grands projets présidentiels, pas dans le DSRP ou les stratégies nationales. »

« Le Sénégal va plutôt s'inspirer des programmes des Fonds mondiaux pour ses politiques. En ce qui concerne les donateurs non traditionnels, ces derniers restent en dehors des concertations classiques, mais sans les perturber. »

« Les programmes mondiaux s'harmonisent et sont intégrés dans les cadres nationaux de planification, par contre les donateurs non traditionnels interviennent pour l'instant en dehors des cadres nationaux de planification. »

- Commentaires tirés du sondage en ligne avec les parties prenantes.



⁴¹ MÉF, Document de travail du Comité de pilotage de la PAES, juin 2010, p.13.

budgétaire pour les gestionnaires de l'administration sénégalaise, alors qu'il leur faut longuement en justifier la gestion.

CONSTAT: 11

Il est communément admis que les stratégies de mise en œuvre des programmes mondiaux s'inscrivent dans les stratégies nationales de développement du Sénégal et que les Fonds globaux s'alignent et s'harmonisent avec les cadres nationaux de planification et de suivi. La situation apparaît mitigée au sujet des programmes des donateurs non traditionnels, lesquels bénéficient d'un guichet particulier au nouveau ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures. Ce qui n'est pas sans inquiéter les acteurs dits « classiques » de l'aide au développement quant aux futures orientations de l'aide.

2.3 RENDRE COMPTE DE RESULTATS DE DEVELOPPEMENT

2.3.1 Gestion axée sur les résultats et reddition de compte des résultats de développement auprès des citoyens et du Parlement

Gestion axées sur les résultats de développement

La Gestion axée sur les résultats (GAR) est un principe de gestion de plus en plus reconnue et pratiquée chez les partenaires de développement au Sénégal. Plus des trois-quarts des participants au sondage estiment que le Sénégal est maintenant mieux en mesure de planifier et gérer des stratégies nationales axées sur les résultats depuis la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Selon eux, les cadres des rapports et d'évaluation des politiques sont axés sur les résultats et le gouvernement et les PTF soutiennent le renforcement des capacités en vue d'obtenir des résultats de développement.

L'approche des Cadre de dépense à moyen terme (CDMT) permet d'introduire la gestion axée sur les résultats dans les finances publiques et permet de lier les politiques, les dépenses publiques et les résultats. Le fait que près de 49 % du budget soient sous CDSMT dénote la volonté du Gouvernement d'implanter progressive de la gestion axée sur les résultats au sein des ministères techniques. Déjà, des Rapports annuels de performances (RAP) concernant les ministères de l'éducation de la santé ont été élaborés en 2007.

Beaucoup d'effort sont fournis pour renforcer les capacités des ministères sectoriels ou la société civile en matière de GAR. Reste qu'en 2007, comme en 2005, à l'instar de 60 % des pays participant à l'Enquête de suivi et de mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le Sénégal a obtenu la note C, ce qui signifie que les changements et les réformes intervenus au Sénégal sur ce point n'ont pas eu le temps de porter leurs fruits. Tel que le souligne l'Enquête, le Sénégal recourt néanmoins de plus en plus systématiquement à des cadres et outils d'évaluation des performances, notamment pour les politiques macro-économiques et les réformes budgétaires et financières (critères FMI, UEMOA, etc.), ou encore pour le DSRP, et ses politiques et programmes sectoriels. De plus :

- Le Sénégal a adhéré à la Communauté africaines de pratiques sur la gestion axée sur les résultats de développement (AFCoP) en ouvrant une antenne à Dakar présidée par le délégué au management public. On veut sensibiliser sur la question de la GAR et renforcer les capacités ;
- Le Sénégal s'est approprié la méthode PIA⁴² (Poverty Impact Assessment), de l'OCDE;

⁴² Ou Appréciation Préalable de l'Impact sur la Pauvreté

- Le Sénégal a adopté un Schéma Directeur de la Statistique (Stratégie nationale de Développement de la Statistique) pour la période 2008-2013 le 25 juin 2007.

Le Diagnostic du système de gestion de l'aide identifie également différents problèmes dans l'exercice de gestion et du suivi par résultat. Le Rapport mentionne entre autres que « ... la matrice des indicateurs de suivi des politiques de développement est souvent incomplète et son suivi insuffisant car tous les indicateurs ne sont pas mis à jour à temps opportun pour servir à alimenter la revue. Les revues sectorielles ne se font pas avant la revue générale et ne permettent pas le diagnostic précis et la prise de décisions. Enfin, la tenue régulière des revues et leur agencement de façon à ce que les revues sectorielles servent à la revue annuelle du DSRP constituent de bonnes pratiques à renforcer.»⁴³

Des matrices d'indicateurs communs de suivi des politiques de développement ont donc été élaborées, mais elles gagneraient à être simplifiées, notamment dans le cadre de l'ACAB. En effet, le Rapport d'évaluation externe de l'ACAB de 2009 propose de réduire à 30 critères les 85 fixés par les partenaires dans l'Arrangement cadre par soucis d'harmonisation et pour que le gouvernement puisse mieux prévoir les décaissements.

Différentes actions ont été initiées par le gouvernement et les PTF pour diffuser les bonnes pratiques dont un Diagnostic des capacités nationales (Caps-Scan) qui a permis d'obtenir un plan d'actions pour le renforcement des capacités de la gestion axée sur les résultats de développement, dans certains ministères clés. Ce travail pose les bases d'un programme national de renforcement de capacités. Il faut également mentionner la Politique de l'aide extérieure qui propose comme deuxième objectif : l'enracinement de la culture du résultat à tous les niveaux, extension du CDMT aux ministères et aux collectivités locales pour renforcer la performance de la gestion de l'aide, et en quatrième objectif : la systématisation de la transparence (partage des informations, accès à l'information).

Responsabilité et transparence et rôle accru du parlement dans la SND et les budgets

Une priorité de la Déclaration de Paris est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation des ressources au développement. Peu de progrès est noté à cet égard, outre les évaluations conjointes des programmes de développement. Aucun progrès n'est observé concernant l'examen fait par le Parlement des politiques de développement, et le public reste peu informé en regard des résultats de développement.

Selon le Plan PRBF, « la réalisation de la vérification externe par la Cour des Comptes au Sénégal n'est pas de bonne qualité ce qui limite de façon considérable la transparence de l'utilisation des fonds publics. L'étendue de la vérification est insuffisante et la vérification consiste essentiellement à un contrôle de régularité administrative, financière et de gestion. Ceci est dû essentiellement à des problèmes de capacité. En ce qui concerne le contrôle parlementaire, il demeure limité dans la mesure où il



La transparence dans la gestion des affaires publiques

«La Cour des comptes a présenté un projet de réforme des textes qui la régissent pour alléger les procédures et renforcer le contrôle. Une idée qui germe depuis 2004, et qui a finalement été présentée dans un rapport déposé auprès du gouvernement en juin 2006.

En novembre 2008, les textes devaient enfin être examinés au Conseil des ministres et puis, plus rien. Personne, ni le Président de la Cour, ni le MÉF, ni le Premier ministre ne peut nous dire où en est l'examen de ces textes.»

- Témoignage tiré des entretiens avec les parties prenantes



⁴³ MÉF, Diagnostic du système de gestion de l'aide publique au développement du Sénégal, juin 2009

ne porte que sur les recettes et les dépenses et à un stade où les propositions ont déjà été finalisées.»⁴⁴

En fait, le contrôle parlementaire est quasi inexistant. Le Sénégal n'a pas présenté depuis 10 ans un projet de loi de règlement à temps au Parlement pour des fins de contrôle de l'exécution des Lois de Finances. Les lois de règlement des années 2003 à 2009 ne sont pas encore transmises au Parlement. La Cour des comptes n'a donc jamais été en mesure d'examiner des dépenses actuelles ou des projets dépenses précis comme celles liées à la dette, par exemple, à la masse salariale ou aux budgets du ministère de l'Éducation ou de la Santé. Des tâches qui lui reviennent dans le cadre de ses fonctions.

Selon la Cour des comptes, plusieurs raisons expliquent le retard dont le fait que les projets de loi de règlement n'étaient pas soumis par le MÉF, le responsable de leur élaboration, ou lorsqu'ils l'étaient, ils étaient considérés inexploitable par la Cour des comptes, qui les renvoyait à leurs auteurs. Mais les procédures internes à la Cour des comptes expliquent pour beaucoup l'immense retard. Longue et contraignantes, elles doivent être adaptées et ce, depuis 2004 (Voir l'Encadré).

Le Cadre juridique et administratif prévoit pour la Cour des comptes l'examen d'un rapport chaque année sur la loi des finances de l'année passé (n-1). Après l'arrivée au pouvoir du gouvernement d'Abdoulaye Wade, la nouvelle administration s'est retrouvée avec un passif de projets de loi de règlement, couvrant les années 1997 à 1999, qui n'avaient pas encore été présentés au Parlement. Amorçant ses activités en 2002, la Cour des comptes s'est vite retrouvée avec un surplus de projets de loi de règlement à traiter et n'a jamais pu en venir à bout, ce qu'elle fera sans aucun doute cette année grâce, entre autres, au soutien financier des PTF, qui a permis de recruter des assistants depuis quelques années. Il faut dire qu'elle y est maintenant contrainte, le FMI ayant inclus dans ses conditionnalités du Programme IPSE le contrôle de l'exécution des lois de finances. Ainsi, le Rapport de juin 2010⁴⁵ indique que la production pour l'exercice 2009 du projet de loi de règlement devra être communiquée à la Cour des comptes à la fin de septembre 2010 afin de clore l'exercice en décembre.

Le Plan PRBF informe que les mesures préconisées dans le plan pour 2009-2012 ont pour objectif de moderniser et de renforcer les capacités de la Cour des Comptes et incluent le recrutement de nouveaux cadres (magistrats et avocats généraux) pour chaque chambre d'audit. Il s'agit de mesures prioritaires dans le cadre de l'ISPE. Pour les fins de contrôle parlementaire, le Plan prévoit le renforcement des capacités d'analyse économique de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.

Il faut dire que les PTF appuient fortement la réforme de la Cour des comptes. Dans leurs commentaires du bilan diagnostic du DSRP II, du 13 août, ils déplorent que le rapport de diagnostic n'aborde pas le défaut d'adoption par le Conseil des ministres des textes pour la réforme de la Cour des comptes. La réforme vise à instituer un parquet général en lieu et place du Commissaire du droit. Ce parquet permettra d'accélérer la cadence de traitement des dossiers et notamment le jugement des comptes de gestion et le contrôle des projets de lois de règlement et la sanction des fautes de gestion par la chambre de discipline financière.

CONSTAT : 12

Les pratiques de la gestion axée sur les résultats sont fortement encouragées par le gouvernement du Sénégal et les PTF et elles sont conséquemment de plus en plus reconnues et pratiquées chez les partenaires de développement. Ces pratiques n'ont toutefois pas eu le temps de porter leurs fruits: c'est-à-dire de faire en sorte que les partenaires gèrent mieux les ressources et améliorent le processus de décision en vue d'obtenir des résultats. Des matrices d'indicateurs communs de suivi

⁴⁴ PCRBF, Plan de réformes budgétaires et financières (PRBF) pour l'amélioration des performances en matière de gestion des finances publiques du Sénégal (2009-2012), juillet 2009, p. 25

⁴⁵ FMI, Rapport no 10/165, juin 2010

des politiques de développement existent, mais elles gagneraient à être simplifiées, notamment dans le cadre de l'ACAB. En effet, on propose de réduire à 30 critères les 85 fixés par les partenaires dans l'Arrangement cadre par soucis d'harmonisation et pour que le gouvernement puisse mieux prévoir les décaissements. Aucun progrès n'est observé concernant la reddition des comptes au Parlement en regard des politiques de développement. Le contrôle parlementaire est quasi inexistant et la réforme nécessaire de la Cour des comptes n'est pas considérée actuellement au niveau politique, malgré les pressions des PTF et de l'Administration, frustrée de son retard. Par exemple, les lois de règlement des années 2003 à 2009 ne sont pas encore transmises au Parlement. Le public reste donc peu informé à propos des résultats de développement.

2.3.2 Transparence et lutte contre la corruption

Il semblerait qu'il y ait eu régression en termes de transparence de la gestion des finances publiques et de lutte contre la corruption, malgré la poursuite de plusieurs réformes en gouvernance et la création de nouvelles institutions en vue de promouvoir la bonne gouvernance. Le quatrième engagement de la Déclaration de Paris porte sur des mesures concrètes et efficaces pour lever les obstacles qui subsistent en regard de la corruption et l'absence de transparence, ce qui est repris dans Programme d'Action d'Accra :

«Les pays en développement s'attaqueront à la corruption en améliorant les procédures d'enquête, les voies de recours, la reddition de comptes et la transparence sur l'utilisation des fonds publics. Les donateurs prendront des dispositions sur leur propre territoire pour lutter contre les actes de corruption commis par des personnes physiques ou morales, et pour repérer, geler et récupérer les avoirs acquis illégalement.»

Selon un Rapport d'évaluation de la corruption au Sénégal publié par USAID⁴⁶, l'Alternance avait créé l'espoir au sein de la population que le nouveau régime renforce la transparence dans les actions du gouvernement en vue d'éradiquer la corruption. Or, ces grandes attentes n'ont pas été réalisées. Tous les programmes comme le Programme national de bonne gouvernance (PNBG), la Commission de lutte contre la non-transparence, la Corruption et la Concussion (CNLTCC), on eu très peu d'impact sur l'amélioration de la transparence et la réduction de la corruption.

Le rapport pointe plusieurs tendances de gouvernance qui renforce la vulnérabilité aux pratiques de corruption :

- Concentration de pouvoirs au sein de l'Exécutif, incarné par le Président en exercice;
- L'usage des agences paraétatiques comme une administration parallèle à l'État en laquelle le Président a toute confiance et placée directement sous son contrôle.



La corruption au Sénégal

«D'autres pratiques plus spécifiques de corruption ou de détournements de deniers publics voire de concussion ont été également relevées. Il est de pratique courante que des recettes collectées ne sont jamais versées au trésor. Les investigations de la Cour des comptes ont montré que des fonds publics servent à financer des campagnes électorales, y compris la corruption de grands électeurs.

Au trésor, devant la lenteur des procédures de paiement et les ruptures de trésorerie souvent invoquées, certains fournisseurs sont obligés de corrompre certains agents pour se faire payer.

Des dépenses non prévues dans le budget sont effectuées ou lorsqu'elles sont prévues un dépassement du montant des crédits prévus ou tout simplement le paiement sans la production des pièces justificatives sont opérés.»

- USAID, *Évaluation de la corruption au Sénégal*, 28 août 2007, p.57



⁴⁶ USAID, *Évaluation de la corruption au Sénégal*, 28 août 2007

- Rotation régulière dans l'équipe au sommet de l'État, des ministres et des personnes à la tête des institutions publiques, ce qui réduit le professionnalisme et limite les contrôles institutionnels;
- Affaiblissement du parlement et de la justice comme possibilités de contrôle du pouvoir du Président, qui réduisent toute limite réelle de la corruption au plus haut niveau de l'exécutif;
- Manque de transparence dans la gestion des passations de marchés publics et attribution de contrats du secteur public de gré à gré⁴⁷.

C'est d'ailleurs la multiplication des Agences qui a fait dérapier le budget de l'État et qui a fait sonner l'alarme au FMI, en 2008. Plusieurs marchés publics attribués par ces mêmes agences sont d'ailleurs actuellement en cours d'investigation.

Tel qu'expliqué dans le nouveau Plan du PRBF, « le montant relativement important des dépenses extrabudgétaires⁴⁸ réduit de façon considérable l'exhaustivité du budget ce qui fait que l'ensemble des activités budgétaires n'est pas couverte par les rapports budgétaires destinés au public. Dans ce contexte certains ministères et agences auraient engagé l'état au-delà des crédits budgétaires bien que cette pratique révélée par l'audit de l'IGF de 2008 soit tout à fait illégale. De plus, une partie des financements extérieurs (donneurs non traditionnels⁴⁹) n'est également pas couverte par le budget. Il convient également de signaler que l'administration centrale ne gère pas les risques budgétaires de portée nationale vis-à-vis des agences publiques autonomes et des entreprises publiques⁵⁰. Dans l'ensemble c'est la discipline budgétaire et l'allocation stratégique de ressources qui se trouvent affectées par ces déficiences.»

D'autres pratiques rendent la gestion des finances publiques des plus opaques. Les emprunts du Président, dont le montant ni l'utilisation ne sont spécifiés et exposés au contrôle du Parlement, les fonds politiques du Président qui ne sont non plus contrôlés, les fonds de l'Assemblée nationale et ceux de la Cour des comptes, dont le contrôle est prévu mais qui ne s'exerce pas dans les faits.

Deux mesures sont présentées comme étant particulièrement importantes pour combattre la corruption. La mise en œuvre du Système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP), qui permet de connaître en temps réel l'exécution du budget, donc accroît la transparence budgétaire, et le renforcement du contrôle. À cet égard trois autres mesures sont présentées dans le rapport dont l'établissement d'un cadre juridique précis pour les agences, l'institution d'un système de traçabilité des dépenses publiques qui ne son pas couvertes et renforcer les corps de contrôle en termes de prérogatives, de ressources humaines et de moyens financiers.

Même si l'opposition à la corruption au Sénégal n'est pas été très efficace, le rapport estime que les élites peuvent jouer un rôle, particulièrement avec des présentations publiques et des discussions sur les études faites par le Forum Civil, sur les forces internes de l'État en renforçant le contrôle (Commission contre la corruption, PNBG, Inspecteur général (IGE), Cour des comptes), les médias et les associations de la société civile.

Le gouvernement, dans le cadre du PRBF, prévoit entre autres pour 2009-2012 d'améliorer les systèmes d'information budgétaire et comptable (réaliser l'interface entre le SIGFIP et ASTER, qui prend en charge

⁴⁷ Le FMI a estimé jusqu'à 93 % des contrats attribués sans avoir été soumis à la concurrence au premier trimestre 2007.

⁴⁸ Ce sont des opérations effectuées sans que les couvertures budgétaires ne soient assurées au préalable.

⁴⁹ NDL

⁵⁰ En fait le suivi des agences autonomes, des entreprises d'état et des collectivités locales par l'administration centrale est incomplet et/ou inexistant. L'administration centrale dispose certes de données et d'éléments qui renseignent sur le risque budgétaire de ces entités mais elle n'a aucune vision consolidée de ce risque.

le paiement et le règlement) et la mise en place de la Cellule de Gestion et de Contrôle du Portefeuille de l'État d'un Observatoire des Entreprises où les Informations financières seront centralisées sur fichiers électroniques et disponibles au public, une mesure allant dans le sens de la transparence et conforme aux obligations du gouvernement dans le cadre de l'ISPE.

Si les PTF n'ont pas entrepris de programme spécifique pour la lutte contre la corruption, ils l'ont appuyée indirectement en participant aux divers programmes cités ci-dessus de réformes des systèmes et de programmes de bonne gouvernance en plus de faire part de leurs préoccupations aux Premier Ministre et au Président dans le cadre du dialogue politique, sans trop de succès du fait d'une mauvaise coordination. Ils ont notamment concentré leur aide sur la décentralisation et la formation des élus locaux, mais restent insatisfaits de ne pas voir un impact suffisant. Le soutien indéfectible des partenaires à la réforme du code de passation des marchés publics a toutefois été couronné de succès, ce qui démontre qu'un appui coordonné à une cause spécifique peut faire la différence. À preuve : l'adoption du nouveau Code des Marchés Publics que les PTF et certains acteurs de la société civile ont sans cesse soutenu et dont la loi a finalement été adoptée après le processus d'adoption et sa promulgation qui ont pris plusieurs années.

CONSTAT : 13

Considérant le contexte au Sénégal, la lutte contre la corruption doit être prioritaire pour les partenaires, qui ont appuyé indirectement les réformes et les programmes de bonne gouvernance sans plus de spécificité. Parce que le soutien ciblé peut faire la différence, comme en fait preuve la réussite dans le domaine de la passation des marchés avec l'adoption du nouveau Code. Les partenaires ont intérêt à mieux se coordonner et à fixer les priorités pour respecter les engagements du Programme d'Action d'Accra en matière de lutte contre la corruption.

3 LES RESULTATS DU DEVELOPPEMENT

Q3 «Est-ce que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a renforcé la contribution de l'aide aux résultats visés dans le développement durable? Comment ? » (Résultats du développement)

Tel que noté dans le cadre d'évaluation, les résultats attendus de l'application des principes de la Déclaration de Paris sont d'augmenter les effets de l'aide sur i) la réduction de la pauvreté et des/inégalités, ii) la consolidation de la croissance, iii) le renforcement des capacités et iv) l'accélération des avancées vers les OMD. Nous discuterons dans ce chapitre de la contribution de la Déclaration de Paris aux résultats de développement d'après l'information tirées des évaluations existantes, de l'examen de l'échantillon d'investissements, des interviews avec les responsables sectoriels liés à la mise en œuvre de ces projets et les groupes de discussion avec les bénéficiaires.

3.1 AMÉLIORATION DES RÉSULTATS DANS LES SECTEURS GRÂCE À L'APPLICATION DES PRINCIPES DE LA DP

Secteur de la santé

Les réformes clés du secteur de la santé datent de la fin des années 1980 avec la création du district sanitaire comme niveau de planification et la restructuration du système de santé⁵¹. La période 1991-1995 verra la naissance des Plans de développement sanitaire de district (PDDS) et des Plans régionaux de développement sanitaire (PRDS). Il faut attendre la fin des années 1990 pour que les Partenaires Techniques et Financiers investissent plus largement dans les programmes sectoriels. En effet, c'est à cette époque que le Gouvernement entreprend une démarche de rationalisation de la planification et des dépenses publiques dans les deux secteurs clés de la santé et de l'éducation, et met sur pied le Programme national de développement de la Santé (PNDS) ainsi que le Programme décennal pour l'Éducation et la Formation (PDEF).

Le Plan National de Développement Sanitaire –PNDS- (1998-2007) a été exécuté en deux phases : la première a été exécutée par le Programme de développement intégré de la santé (PDIS), de 1998 à 2002, et la deuxième phase a pris le relais pour la période 2004 à 2008. Un deuxième programme national, le PNDS 2, a été préparé pour la période 2009-2018. L'approche programme et le budget par objectif ont été expérimentés dans le secteur de la santé au tournant des années 2000, avec le PDIS. En effet, le PDIS a été l'occasion d'une grande mobilisation des Partenaires Techniques et Financiers. Une vingtaine de donateurs ont appuyé régulièrement le programme ainsi que les collectivités locales, les ONG et les populations. À cette époque, les dépenses ont régulièrement augmenté et sont passées de 1 à 3 entre 1998 et 2002, atteignant 178 M\$ US, marquant ainsi le soutien des Partenaires Techniques et Financiers et la volonté politique du gouvernement d'atteindre les objectifs définis dans le Programme national de la Santé. L'Etat contribuait au financement à hauteur de 56 %, et les Partenaires Techniques et Financiers, 29 %, pour environ 50 M \$ US.

Les Objectifs de développement du millénaire (OMD) ont été introduits seulement dans la seconde phase du PNDS, amorcé en 2004. Les objectifs 4, 5 et 6 des huit OMD relèvent de la santé, et ils s'accompagnent de 17 indicateurs :

- Objectif 4 : réduction du deux-tiers du taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans entre 1990 et 2015 ;
- Objectif 5 : réduction des trois-quarts du taux de mortalité maternelle entre 1990 et 2015 ;
- Objectif 6 : stopper la progression du VIH sida et du paludisme.

⁵¹ Circulaire de mars 1991.

Cette à cette deuxième phase qu'a été introduite la méthode de gestion axée par les résultats (GAR) avec la mise en place d'un Cadre de dépense à moyen terme (CDSMT), et une meilleure prise en compte des orientations de la Stratégie de réduction de la pauvreté, à savoir le DSRP 2 (2006-2010). Le système de planification du secteur repose sur un plan stratégique décennal, un plan triennal et un plan de travail annuel, intégrant les plans opérationnels des collectivités locales. À cette phase, les contributions des Partenaires Techniques et Financiers ont pourtant diminué, de 54 M \$US en 2006, puis à 21 M \$US, en 2009, ce qui fut partiellement compensé par la hausse des contributions de l'Etat. Cependant, ces partenaires techniques et financiers clés (Banque mondiale, Union européenne et France) en abandonnant l'appui projet avaient misé sur l'appui budgétaire et les indicateurs de la matrice ACAB comprenaient beaucoup d'indicateurs de la santé prévoyant la destination de leurs concours financiers vers le secteur de la santé mais le budget de la santé est resté stable (6% du budget général de l'Etat sur la période considérée) autrement dit, le Gouvernement n'a pas respecté les engagements et les partenaires techniques et financiers n'ont pas su imposer les engagements souscrits par le pays partenaire. Une conséquence a néanmoins été une perte de capacités humaines et techniques de la Cellule d'appui et de suivi du plan national de développement sanitaire (CAS PNDS) en termes d'encadrement et donc du potentiel du ministère en matière de planification et budgétisation.

En 2008, le PNDS 2 (2009-2018) promeut une vision d'un accès universel à des services de santé de qualité. Quatre objectifs sectoriels sont articulés au DSRP et aux OMD. Ce sont : (i) réduire le fardeau de la morbidité et de la mortalité maternelle et infanto-juvénile, (ii) accroître les performances du secteur en matière de prévention et de lutte contre la maladie, (iii) renforcer durablement le système de santé et (iv) améliorer la gouvernance du secteur de la santé. Des instances de coordination mettant en avant la Cellule de coordination permettent un dialogue fécond entre les PTF et le gouvernement et surtout un appui concerté au secteur.

Ainsi, le secteur est mieux gouverné depuis la mise en œuvre du PDIS, et l'Administration de la Santé a développé de meilleures capacités de production de Plans. En effet, la planification du secteur s'est améliorée a connu une évolution qualitativement bonne et appropriée pour répondre aux besoins des populations. La planification participative initiée au départ, dès le PDIS, et renforcée par les Partenaires Techniques et Financiers, par exemple avec l'appui de l'USAID aux Plans des collectivités locales, la prise en compte des OMD, l'introduction de la GAR avec l'application du CDSMT, dès 2006, et la prise en compte des orientations du DSRP, attestent de la recherche au niveau des acteurs d'une meilleure articulation entre les objectifs et les ressources. De plus, les instruments de suivi-évaluation permettent aux acteurs concernés de discuter des performances du secteur régulièrement et de partager des pratiques, surtout dans le cadre des rapports de performance liés à l'exécution des CDSMT réalisés depuis 2006. Il faut savoir que le nouveau cadre de suivi-évaluation reconduit les mêmes instances que celles du PDIS et a institué un plan de suivi-évaluation, mais il a aussi ajouté d'autres mécanismes, dont



Le cadre de suivi évaluation du Programme de développement de la Santé (PDIS)

Le suivi évaluation du Programme national de développement en Santé (PDIS) s'articulait autour :

- (i) d'un cellule d'appui et de suivi (la CAS/PNDS) chargée de planifier et de coordonner le suivi du PDIS au sein du ministère ;
- (ii) d'un comité interne de suivi tenant des réunions trimestrielles élargis aux ministères et aux PTF ;
- (iii) d'une mission conjointe de supervision (MCS) assurant une supervision semestrielle du programme ;
- (iv) d'une revue annuelle conjointe (RAC) se tenant une fois par an ;
- (v) d'une évaluation à mi parcours et ;
- (vi) d'une évaluation finale externe.



une évaluation à mi-parcours, avec une enquête de satisfaction des bénéficiaires et un cadre de suivi évaluation articulé autour du comité de coordination et de suivi du CDSMT.

En termes de partenariat, le PDIS avait déjà initié le partenariat avec les ONG, mais selon le diagnostic fait lors de l'évaluation du programme, les capacités des ONG avaient été jugées insuffisantes. Cependant, l'évolution notée dans le cadre de certains programmes spécifiques fortement financés par des fonds verticaux fait montre des améliorations. Tous les programmes sont actuellement en exécution selon le mode du « faire faire », comme les programmes SIDA ou de lutte contre le paludisme. Le « faire faire » est un mode de livraison de l'aide qui consiste à recourir à des ONG et des bureaux privés (par appel d'offres) pour exécuter certains aspects d'un projet par le biais de contrats ou des conventions. En plus des ONG d'envergure nationale ou internationale exécutent leurs propres programmes. Elles exécutent aussi des projets du ministère de la Santé par le biais du faire faire. Les partenariats public/privé, malgré l'importance croissante de cette catégorie d'acteurs dans le financement du secteur et dans la prise en charge des maladies, les rapports entre le ministère de la Santé et le secteur privé sont relativement limités, notamment en matière de définition des priorités.

Cependant, si au niveau des instruments de définition des priorités, les problèmes sont limités, au niveau de la satisfaction des acteurs impliqués (Etat, travailleurs de la santé, client du système de santé), il en est autrement. La convergence de vues est l'insatisfaction. Aucun des trois acteurs n'est satisfait du fonctionnement du système. En outre, des études récentes (cf. étude USAID sur la corruption au Sénégal) ont mis en évidence des pratiques liées à la corruption dans les formations sanitaires affaiblissant notablement la qualité du service.

Au niveau des résultats globalement enregistrés par le secteur, les indicateurs des Enquêtes Démographie et Santé (EDS) III et IV, les rapports de mise en œuvre des OMD élaborés sur la période et les revues annuelles du DSRP ont fait montre de faibles améliorations dans la mortalité infantile (70 pour 1000 en 1993 à 61 pour 1000 en 2004/2005), la mortalité maternelles (510 pour 100.000 en 2001 naissances à 401 en 2005). Cependant, des progrès importants ont été enregistrés en matière de lutte contre le VIH/sida et du paludisme. Le programme national de lutte contre le paludisme a permis à 82 % des ménages sénégalais de disposer au moins d'une moustiquaire imprégnée en 2010. Les cas avérés de paludisme (suite à des tests biologiques) sont passés de 1555 000 cas en 2006 à 174 000 cas en 2009. En 2008-2009, 52% des femmes enceintes ont reçu au moins 2 doses de sufladoxine-pyriméthamine contre 13% en 2005. Ces résultats ont eu un impact non négligeable (mais non quantifié) notamment sur la mortalité infantile et sur la mortalité maternelle. En matière de lutte contre le sida, la prévalence du sida a été stabilisée à 0,7% depuis 2004.

En effet, ce sont les deux programmes qui apparaissent les plus performants dans le secteur. Concernant le programme paludisme mis en place depuis 1995, il a essentiellement fonctionné avec les ressources du Fonds mondial. En 2004, le financement extérieur était de un million de dollars us. En 2010, le montant total des engagements des Partenaires Techniques et Financiers avoisinait 130 M\$ US dont 30 M\$ US au titre du financement du Fonds mondial. Le Fonds mondial apparaît comme un partenaire incontournable. En 2004, c'est une évaluation négative de l'utilisation des fonds de cet organisme qui avait conduit à l'arrêt du financement et donc du programme. Le pays n'obtiendra le financement du Fonds mondial que suite à la profonde restructuration du Programme National de Lutte contre le Paludisme en 2005. Ainsi, les effectifs vont passer de 5 à 32 en 5 ans, un plan stratégique sera élaboré (2006-2010) et le Fonds mondial va prendre en charge le financement de 18 des 32 postes de travail. En contrepartie, le Programme National de Lutte contre le Paludisme va revoir ses procédures de gestion et mettre aussi en place un dispositif décentralisé reposant aussi sur le faire faire et un focus sur les activités de terrain. Ainsi, le programme travaille avec 32 partenaires techniques et financiers dont des ONG internationales et 21 partenaires nationaux incluant des ONG locales, des organismes de

recherche et le secteur privé. A cela s'est ajoutée une stabilité institutionnelle forte. En effet, depuis 1995, le programme n'a connu que 4 coordonnateurs au total.

Au niveau du programme national de lutte contre le sida dont la coordination était le fait du ministère de la Santé depuis le début de la lutte (1986), on assistera à partir de 2001 à l'élaboration du premier plan stratégique (2002-2006) et la mise au point d'un dispositif innovant. Ce dispositif est articulé autour d'un ancrage institutionnel auprès de la primature (le premier ministre préside le Comité National de Lutte contre le Sida (CNLS) qui a une composition plurielle (élus, administration, secteur privé, société civile...), de structures déconcentrées, d'un recours systématique au faire faire (ce sont des ONG et des associations locales qui exécutent des sous projets sur la base de critères de sélection établis d'avance) et d'une agence fiduciaire indépendante et privée responsable de la gestion des ressources et de la reddition des comptes du programme.

Ce dispositif mis en place avec l'appui technique et financier de la Banque mondiale dès le premier plan stratégique a permis au programme d'être attrayant et aujourd'hui en plus de ses tâches traditionnelles de lutte directe contre le sida, la CNLS exécute un programme de cash transferts lancé par la Banque mondiale depuis la mi-2008 concernant 5000 orphelins et enfants vulnérables affectés ou pas par le sida.

Secteur de l'Hydraulique et l'Assainissement

Dans le secteur de l'Hydraulique et de l'Assainissement, des réformes importantes ont également été initiées à partir des années 1990. Elles ont été appuyées par les PTF et ont permis d'enregistrer des résultats importants.

Les réformes ont transféré la production, la distribution et la vente de l'eau à un opérateur privé dans le cadre d'un contrat d'affermage, la Sénégalaise des Eaux (SdE), en plus de créer une société de patrimoine, la Société nationale des eaux du Sénégal (SONES), liée avec l'Etat du Sénégal par un contrat de concession de 30 ans. Le Gouvernement a aussi créé l'Office national de l'assainissement du Sénégal (ONAS) en charge de la maîtrise d'ouvrage des travaux d'assainissement ainsi que de l'exploitation et la maintenance des ouvrages d'assainissement. Un système de gestion capable de garantir une maintenance efficace, moins onéreuse pour les finances publiques et impliquant davantage les usagers, les collectivités locales et les organismes privés a été mis en place en milieu rural. Un partenariat entre l'État et les PTF a permis la mise en œuvre du Projet Sectoriel Eau (PSE) sur la période 1996-2004. Le PSE, auquel a participé le secteur privé, a contribué à l'amélioration de l'état de santé de la population. Les autres fruits de ce partenariat sont la mise à jour de la lettre de politique sectorielle de l'hydraulique et de l'assainissement, l'adoption d'une loi sur l'eau et l'assainissement, la revue des dépenses publiques du secteur et l'élaboration du Programme d'eau potable et d'assainissement du Millénaire (PEPAM), en octobre 2005. Le PEPAM a ainsi marqué un tournant décisif dans la définition et la mise en œuvre des stratégies de développement du secteur de



Impact de la réforme de la gestion de l'eau en milieu rural (mise en place des ASUFOR)

L'application de la réforme de la gestion des forages en milieu rural a réduit considérablement le nombre de forages à l'arrêt (avant 1998 30% des forages étaient en arrêt). Elle a également permis d'améliorer nettement la situation financière des forages: l'épargne engendrée par les ASUFOR sur l'ensemble du territoire s'élève à près de 10 M \$US. Pour la région de Louga, pour les ouvrages mis en service en 2007, l'épargne se chiffre à plus de 970 000 dollars.

Avec la généralisation de la vente au volume, on a plus d'équité dans l'utilisation de l'eau. Les populations ont une meilleure prise en compte de la qualité de l'eau: en cas d'utilisation, l'eau de pluie est javellisée. Des emplois sont créés (au moins 5 personnes sont rémunérées mensuellement par forage, en plus des indemnités versées aux membres du bureau. Avec l'intégration des femmes dans comités directeurs et les bureaux des ASUFOR, l'aspect genre est mieux pris en compte.



l'eau potable et de l'assainissement en ce sens qu'il a permis la mise en place d'un cadre unifié des interventions. Les différents acteurs de partagent maintenant les mêmes règles de matière de planification, de mise en œuvre, de gestion et de suivi-évaluation.

Pour pérenniser et stimuler le dialogue sectoriel, une plateforme des bailleurs de fonds a été mise en place sous l'égide du ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Deux sous groupes (rural et urbain) se réunissent tous les mois avec un chef de file pour partager les informations et harmoniser les pratiques. L'AFD et l'Union européenne sont chef de file pour le milieu urbain tandis que la coopération belge et le Luxembourg gèrent le volet rural.

Cet effort de planification concertée a eu pour conséquence de minorer les effets du retrait du principal contributeur, la Banque mondiale, à la fin du Projet eau à long terme (PLT). Les autres PTF du secteur ont fait bloc autour de la coordination pour sauvegarder les acquis. Grâce à un appui programme bien ciblé, ils ont pu maintenir la coordination en place contrairement à la Cellule d'appui et de suivi en santé (CAS), qui a souffert du retrait de la Banque mondiale à la fin du PDIS. Aujourd'hui la coordination du PEPAM qui fonctionne comme une unité de gestion de projet est soutenue financièrement par les PTF, ce qui permet une plus grande exigence par rapport aux résultats, donc une plus grande efficacité dans son fonctionnement. C'est aussi cet appui accordé au niveau opérationnel (coordination du PEPAM et Directions nationales) sur une longue période, qui a permis aux PTF de travailler avec une équipe stable au sein de la coordination et au sein des directions et de ne pas subir les effets de l'instabilité institutionnelle du ministère. En effet, sur la dernière décennie, le cadre institutionnel a souffert d'unions et de désunions entre l'hydraulique et l'assainissement, de changements fréquents de ministres et donc de répartitions des services. Par exemple, à la suite du dernier remaniement ministériel, la direction de l'assainissement a été scindée en deux et comporte une direction de l'assainissement urbain et une direction de l'assainissement rural. Du côté PTF aussi, une certaine stabilité a été notée. Si la Banque mondiale a joué un rôle leader avec le Projet sectoriel eau (PSE) et le projet eau à long terme (PLT), dans le cadre du PEPAM, elle a réorienté ses interventions vers le rural avec le projet WSP (Water and sanitation program) et d'autres PTF ont pris le relais à savoir la Belgique et le Luxembourg. Il faut donc noter que l'intervention de la Banque mondiale dans le cadre du PEPAM est en appui projet au même titre que ces bilatéraux.

Ces projets antérieurs et le PEPAM ont pu permettre au secteur d'enregistrer des performances importantes dans l'atteinte des résultats sectoriels. En effet, le taux d'accès à l'eau potable en milieu urbain est passé de 78 % en 2000 à 85 % en 2005 puis à 97% en 2009. En milieu rural, le taux est passé de 56 % en 2000 à 61 % en 2005 puis à 73,6% en 2009. Cependant, en assainissement tant urbain que rural, les performances sont moindres.

Dans le secteur, le partenariat a été facilité par l'existence d'une lettre de politique claire élaboré depuis 2005 dans un cadre très participatif impliquant tous les acteurs concernés (élus locaux, ONG, administration, secteur privé, associations de consommateurs et d'utilisateurs, PTF, etc.). Cette lettre de politique qui apporte des réponses claires à tous les problèmes du secteur constitue ainsi une bonne feuille de route pour les acteurs. Elle est aussi dotée d'une grande souplesse pour faciliter les interventions des PTF. Par exemple il y a un net partage de rôles entre les associations (les Associations des usagers de forages –ASUFOR- qui gèrent les forages ont un statut d'association) et le secteur privé en matière de maintenance tandis que l'administration doit jouer un rôle de supervision.

Le PEPAM a mis en place un manuel de procédures pour les sous programmes qui prennent en compte les spécificités des accords de crédit signés entre le Gouvernement et les PTF. Des manuels de projets pour l'eau et potable et l'assainissement sont également disponibles pour harmoniser les pratiques depuis 2006. Ces manuels orientent les acteurs sur les souhaits et recommandations du Gouvernement dans la mise en œuvre de la politique nationale en mettant en évidence ce qui est jugé obligatoire en

termes de pratiques, ce qui est recommandé et ce qui est tout juste suggéré. Le PEPAM anime un cadre de concertation du secteur qui intègre tous les acteurs et la revue annuelle est une occasion importante pour discuter des résultats du secteur. Malgré tout ce dispositif favorisant la collaboration, le partenariat avec les ONG est encore limité vu le nombre d'ouvrages réalisés à l'insu de l'administration, même si certaines ONG (Caritas) reconnaissent que les formalités administratives pour l'exonération fiscale ont vu leurs délais d'instruction se réduire au niveau du MEF et des services douaniers.

En matière de mise en place et de gestion des ASUFOR, un guide a été mis en place pour tirer les leçons des différents PTF du secteur et intégré dans le manuel des projets.

La gouvernance du secteur s'est améliorée sous l'effet des réformes antérieures, de la gestion dynamique de la coordination et du système de suivi évaluation mis en place. En effet, avec la réforme, le secteur avait développé des mécanismes d'anticipation quant à la résolution des problèmes du secteur. Par exemple, des études programmées avaient déjà été faites pour faciliter les discussions sur le renouvellement/changement de la concession dans un cadre consensuel, mais ce consensus a été rompu par la décision unilatérale du Gouvernement de repenser la concession en considérant en même temps l'hydraulique et l'assainissement dans le cadre d'une concession globale. Ce changement de mode opératoire semble avoir sapé la confiance qui régnait entre les acteurs et rendu difficile les consensus qui ont jusque là prévalu dans la gestion concertée du secteur. En outre, l'adoption du code des marchés publics, et sa généralisation aux projets qui sont hors du champ de la coordination du PEPAM, semble avoir assaini l'environnement des investissements. La concurrence a pleinement joué et les prix unitaires ont connu une baisse avec des risques liés à la défaillance d'entreprises moins-disant. Enfin, l'adoption des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC) dans les relations avec les acteurs (le mailing) a amélioré la transparence.

Dans le domaine de la gestion des forages en milieu rural, par exemple, avec la réforme, des ASUFOR commencent à disposer de fortes liquidités dans leurs comptes bancaires; ce qui peut créer de fortes tensions avec les conseils ruraux qui ont des faibles budgets et qui n'ont pas de prise sur ces compétences non transférées (l'eau et l'assainissement sont encore des compétences relevant des ministères techniques et non des collectivités locales). En termes de fonctionnement des ASUFOR, la transparence est aussi améliorée grâce à l'utilisation des NTIC, car le partage des informations clés sur la gestion (chiffre d'affaires, postes de charges...) se fait en réseau et chaque acteur peut vérifier la performance des associations membres. La Banque mondiale dans le cadre du projet WSP (Water and sanitation program) pousse à l'audit périodique des ASUFOR.

Cependant il reste encore des difficultés à lever dont celle relative à la visibilité des ressources de l'Etat. En effet, il faut systématiquement recourir à une revue des dépenses publiques pour y arriver, alors que le système d'information devrait suffire pour obtenir ces résultats.

CONSTAT : 14

Le soutien coordonné des PTF sur une longue période depuis les années 1990 a permis de réaliser des avancées significatives en direction des résultats du secteur de l'hydraulique, malgré l'instabilité institutionnelle du/des ministères en charge du secteur. En effet, cet appui a contribué à stabiliser la coordination du programme sectoriel en lui donnant une visibilité et une marge de manœuvre essentielle en matière de pilotage du secteur. Ces progrès ont été facilités par le fait que les multilatéraux ont joué à fond la carte de la coordination du programme en lui confiant la gestion des ressources mais tout en appliquant des procédures de reddition de comptes spécifiques.

Par contre, pour le secteur de la santé, après un démarrage réussi du Programme national de développement de la Santé (PDIS), à la fin des années 1990 jusqu'au milieu des années 2000, on

assiste à une désaffectation des PTF clés entre 2004 et 2008, accompagnée d'une baisse marquée du financement avec, comme conséquence, un affaiblissement à la fois de la Cellule de coordination du plan national de développement sanitaire (en termes de capacités techniques) et de la gouvernance du secteur. L'option des ces PTF clés pour l'appui budgétaire sans un suivi rapproché des engagements du Gouvernement quant au respect des indicateurs orientés vers un accroissement du budget de la santé n'a pas abouti. En parallèle à ce développement, les programmes spécifiques financés par des fonds verticaux qui fonctionnent de manière autonome tels que les Programmes de lutte contre le paludisme, le SIDA affichaient des performances supérieures. Cette autonomisation des programmes spécifiques a permis de faciliter leur financement mais elle a aussi eu pour conséquence d'affaiblir le secteur et donc l'harmonisation amorcée avec l'ex-PDIS. On remarque aussi globalement pour la santé, des performances en deçà de celles du secteur hydraulique avec en plus l'insatisfaction des acteurs (clients, salariés, administration) du secteur matérialisée par des grèves récurrentes et des retentions de statistiques et des dépenses de santé élevées pour les ménages.

3.2 PRIORITÉS MIEUX ÉTABLIES DES BESOINS DES PLUS PAUVRES, DES FEMMES ET DES FILLES GRÂCE À LA MISE EN ŒUVRE DE LA DP

Selon les résultats obtenus dans le cadre de l'Enquête sénégalaise auprès des ménages (ESAM-II 2001-2002) et l'Enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal (ESPS 2005-2006), on a noté une baisse significative de l'incidence de la pauvreté au Sénégal. En effet, la proportion d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté est passée de 57,1 % en 2001 à 50,8 % en 2005. La proportion des ménages vivant en dessous du seuil de pauvreté a également baissé en passant de 48,5 % en 2001 à 42,6 % en 2005. Ces mêmes indicateurs montrent aussi que la pauvreté est plus rurale qu'urbaine. En effet, l'incidence de la pauvreté en milieu rural est passée de 57,5 % en 2001 à 55,6 % en 2005. En milieu urbain, l'incidence a baissé aussi bien à Dakar où elle est passée de 33,3 % en 2001 à 25,3 % en 2005 que dans les autres centres urbains où elle est passée de 43,3 % en 2001 à 30,8 % en 2005. Ce niveau de désagrégation (urbain/rural) est la seule possible en l'état actuel des possibilités offertes par le système national de la statistique du pays et elle ne permet pas d'affiner le ciblage dans la mise en œuvre de politiques publiques pro-pauvres.

Secteur de la santé

Le Gouvernement, dans la perspective d'opérationnaliser le droit à la santé consacrée par la Constitution, et surtout en réponse aux demandes des populations, a développé une Stratégie nationale de protection sociale (SNPS; 2005-2015) dans le but d'améliorer l'équité de la protection sociale, d'étendre la couverture d'assurance santé de 20 % à 50 % de la population et de mettre en place un régime de protection sociale qui couvre les risques résultant de chocs, qui touchent les populations travaillant dans le secteur informel (agriculture, artisanat, etc.). Les objectifs spécifiques de la stratégie garantissent entre autres aux populations vulnérables l'accès aux services de base, prévoient l'amélioration du ciblage des actions pour la protection des populations vulnérables et renforce les mécanismes d'allocation directe de ressources aux populations vulnérables. Cette stratégie a inspiré l'axe 3 du DSRPII portant sur la protection sociale pour la période 2006-2010 comprenant entre autres domaines la protection sociale des groupes vulnérables.

C'est aussi en application de cette stratégie que le Gouvernement a mis en place un projet de prévention et de gestion des risques et des catastrophes avec l'appui du PNUD, et a aussi initié, en rapport avec la Banque mondiale et le Projet de renforcement de la nutrition (PRN), un système de « cash transfert » pour les couches les plus pauvres et en rapport avec la protection des enfants. Le système de cash transfert consiste à donner directement une somme d'argent à une famille en

contrepartie d'un maintien des enfants à l'école ou de la présentation périodique de l'enfant au personnel médical local à des fins de suivi nutritionnel voire médical. L'étude sur la protection sociale⁵² des enfants montrait déjà que les prestations familiales formelles ne couvraient que 13,3 % des enfants de moins de 15 ans et moins d'une personne sur cinq, soit 20 %, en bénéficiaient. Aussi, diverses expériences avaient précédé ces résolutions pour la protection sociale des plus vulnérables. Au début des années 2000, l'Agence du Fonds de Développement Social (AFDS) allouait déjà 10,8 3% de ses ressources à des projets ciblant les populations vulnérables pauvres constituées principalement de jeunes, de femmes et de personnes âgées. Les programmes d'aide sociale dépendant de la Direction de l'assistance sociale ne touchaient que 0,27 % de la population cible. D'autres expériences ont été faites soit par des ONG (bons alimentaires en zone urbaine par le catholic relief service, et bourses scolaires par Plan international) mais elles apparaissent limitées. Entre 2008 et 2009, la Banque mondiale a aussi expérimenté avec la cellule nationale de lutte contre le sida des mécanismes de transferts monétaires conditionnés pour 5000 orphelins et enfants vulnérables affectés ou non par le sida, d'autres actions ont concerné notamment des projets de travaux publics à haute intensité de main d'œuvre. Cependant, force est de reconnaître que ces actions sont récentes et n'ont pas produits d'impacts évalués et mesurables.

Quand on procède à l'analyse des inégalités d'accès aux soins entre zones géographiques, on se rend compte que les ratios d'habitants par médecin, sage-femme, hôpital, centre de santé et poste de santé sont en deçà des normes édictées par l'OMS, notamment dans les zones rurales qui cumulent à la fois une insuffisance d'infrastructures, un manque de personnel et de matériels et l'enclavement. Ces inégalités procèdent entre autres causes des insuffisances de la gouvernance dans le secteur et affectent les performances du secteur. L'étude de l'USAID sur l'évaluation de la corruption au Sénégal, celle du Forum civil sur la gouvernance et corruption dans le système de santé au Sénégal montrent que ce sont les malades et les plus pauvres qui sont victimes des insuffisances de la gouvernance dans le secteur.

Pour lutter contre les inégalités, le Gouvernement a adopté beaucoup de mesures dont des dispositifs d'exemption et d'assistance en faveur des personnes âgées de plus de 60 ans dans le cadre du plan sésame notamment, des subventions en faveur de personnes affectés par des maladies particulières (tuberculose et VIH SIDA), la gratuité des césariennes en dehors de Dakar, les certificats d'indigence délivrés par les préfectures et sous-préfectures et les mutuelles de santé.

Cependant, l'analyse des réponses apportées par le Gouvernement, notamment à travers les actions de protection sociale, montre que malgré les efforts importants du Gouvernement en matière d'assistance aux personnes vulnérables, des faiblesses subsistent. En effet, d'importantes subventions à la consommation, surtout ces dernières années avec la flambée des prix des denrées alimentaires au niveau international et les hausses passées des cours du pétrole (en 2006, les subventions concernant le gaz et l'électricité ont atteint près de 295 M \$US), les subventions n'ont pu contribuer à améliorer réellement les conditions des populations démunies. Les plus pauvres restent confrontés aux problèmes de nutrition, de santé notamment et les enfants issus de ces ménages pauvres sont victimes de privations sévères.

Au plan de l'assurance maladie, le gouvernement a impulsé les mutuelles de santé en leur donnant un cadre juridique adapté (loi n°03/2003 relative aux mutuelles de santé essentiellement) avec un appui technique et financier des PTF. Mais, seuls près de 20 % de la population est couverte par l'assurance

⁵² Protection sociale des enfants en l'Afrique de l'ouest et du centre : étude de cas du Sénégal ODI », P.Perezniotto et A.S Fall Unicef 2009.

maladie et les quelques 142 mutuelles existantes ne permettent qu'à 4 % de la population totale à accéder à une assurance santé⁵³.

En plus, interviennent des initiatives diverses de gratuité de prestations (initiatives pour la gratuité des accouchements et de la césarienne, initiative de subvention des traitements coûteux, fonds national de solidarité, couverture des personnes démunies dans les hôpitaux, centres de santé, postes de santé...) qui impliquent le gouvernement à travers les budgets mais aussi des PTF du secteur (USAID, Unicef, Unfpa...). Ainsi, beaucoup d'enfants ne peuvent, même s'ils accèdent aux infrastructures de santé, faire face aux dépenses de santé.

La solution préconisée s'articule autour du « cash transfert » qu'expérimentent déjà deux programmes pilotes au Sénégal. D'une part, le programme de renforcement des revenus des familles dans les villages d'enfants SOS qui, depuis janvier 2008, renforce les capacités des familles pour subvenir aux besoins des enfants sans familles ou des enfants vulnérables à travers une allocation de 6,8 dollars us par élève et par mois. D'autre part, la Direction nationale de l'assistance sociale sous tutelle du Ministère de la Famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entrepreneuriat Féminin et de la Microfinance (MFSNEFMF) alloue jusqu'à 392,5 dollars américains par personne jugée démunie sur instruction d'un dossier par le CPRS.

L'introduction de ces programmes de « cash transferts », le manque de ciblage préalable à la dotation d'allocations aux démunies attestent des difficultés non seulement d'orienter les stratégies et les ressources au profit des plus pauvres.

Enfin, quand on analyse les instruments qui permettent d'orienter les ressources, on se rend compte que le CDSMT du secteur de la santé comporte encore des déséquilibres affectant directement les plus vulnérables. En effet, les montants consacrés à la santé de la mère, du nouveau né, de l'enfant et de l'adolescent est faible (3 %) alors que la mortalité néonatale représente encore 57 % de la mortalité infantile et environ 30 % de la mortalité infanto juvénile avec des disparités fortes entre le milieu rural (46 %) et le milieu urbain (32 %) et entre régions avec 56 % à Fatick et Tambacounda et 28 % pour Louga et 30 % à Dakar. En outre, la planification familiale est pratiquement ignorée, or l'indice de fécondité est encore importante ainsi que la croissance démographique. Ce constat fait sur le CDSMT de 2008-2010 reste largement d'actualité pour le CDSMT 2010-2012 qui consacre certes 10 % des ressources à l'OS 1 Réduire le fardeau de la morbidité et de la mortalité maternelle et infanto juvénile soit le triple par rapport au CDSMT de 2008-2010.

Secteur de l'hydraulique de l'assainissement

L'orientation pro-pauvres des priorités dans ce secteur s'apprécie à travers les dotations budgétaires mais surtout à travers les programmes de subvention tant en matière d'accès à l'eau qu'en matière d'accès à l'assainissement. Déjà la pauvreté était plus forte en milieu rural qu'en milieu urbain en 2005, une enquête récente de la Banque mondiale confirme encore en 2009 une augmentation de la pauvreté en milieu rural (de 61,9 % en 2005 à 63,2 % en 2009) et une légère diminution en milieu urbain.

En ce sens, la réorientation des financements vers le rural pour la période 2005-2015 est pleinement justifiée, ainsi que l'importance des taux d'exécution des financements prévus. En effet, en hydraulique rural, 83 % du financement est mobilisé au regard des réalisations de 2005 à 2009, tandis qu'en hydraulique urbaine, le taux avoisine 33 %

⁵³ Cf couverture des indigents à travers les mutuelles de santé : cas du Sénégal. FPS/financement social/USAID O.Sow. septembre 2007

Cependant, cette priorité dans le secteur de l'assainissement en milieu rural n'est pas effective. On note un net déséquilibre au profit de l'urbain mais avec des taux d'exécution très bas aussi bien en urbain (59 %) qu'en rural (41 %).

En matière de subvention dans le domaine de l'accès à l'eau en milieu urbain, le mécanisme s'articulait autour d'une grille tarifaire comportant une tranche sociale (20m³ soit 10 l/j pour 10 personnes par famille) et d'une subvention au branchement pour certains quartiers. Aujourd'hui seule la tranche sociale est restée avec un mécanisme de péréquation faisant que toutes les zones urbaines du Sénégal paient le même tarif.

En matière de subvention dans le domaine de l'assainissement en milieu urbain, selon les statistiques de l'Office nationale de l'assainissement (ONAS), le PSE comme le PLT avaient permis l'octroi de subventions dont les bénéficiaires principaux (25 % de la population de l'agglomération de Dakar) étaient les parcelles assainies de Dakar et les quartiers de Pikine, donc la banlieue de Dakar (60 % de ces branchements sociaux). Le PEPAM, l'actuel programme en exécution, n'a pas reconduit ces subventions.

Cette pratique de la subvention fondée sur les statistiques de pauvreté non désagrégées donc incomplètes mais aussi sur le déficit d'infrastructures notamment dans la banlieue de Dakar a permis de mener ces programmes de soutien aux zones dites pauvres. Pour affiner le ciblage, ces programmes se sont appuyés sur le montant des factures d'eau. En effet, pour être éligible à la subvention, il fallait produire une facture de moins de 59 dollars us par bimestre or dans les faits, les effectifs des familles pauvres sont souvent plus importants que ceux des familles aisées,

En milieu rural, l'assainissement n'est subventionné qu'à hauteur de 50 % contre 80 % en milieu urbain en plus du fait que l'assainissement rural est moins favorisé que l'eau en termes d'investissements (pour la période 2005-2015, les investissements en matière d'assainissement urbain programmés sont de 433 millions de dollars us or pour l'assainissement rural seuls 180 millions de dollars us sont programmés) ; les préférences des PTF allant vers l'eau car elle offre plus de visibilité.

En matière d'eau, les prix de l'eau en milieu rural ne sont pas harmonisés. Tout dépend du coût de l'investissement. Les prix sont fixés à la bassine de 25 litres soit un prix de 0,02 dollar us à 0,03 FCFA équivalent à un m³ de près de 0,6 dollar us à 0,78 dollar us soit plus du double de la tranche sociale en milieu urbain. Cependant, en milieu urbain il s'agit de payer une prestation à une société privée (la Sénégalaise Des Eaux –SDE-) or en milieu rural, les ressources sont gérées par des ASUFOR donc des associations provenant de la base et gérant donc des ressources appartenant aux membres dont à la collectivité qui a généré les ressources.

CONSTAT : 15

La volonté d'aider les plus pauvres existe dans les deux secteurs, mais les instruments pour atteindre ces cibles sont déficients et ne permettent pas d'opérationnaliser les options politiques du Gouvernement telles que définies dans le Document de Stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Les subventions octroyées par le Gouvernement apparaissent massives, non ciblées et souvent inefficaces. En effet, la péréquation est devenue le seul moyen pour harmoniser les tarifs en milieu urbain (le prix de l'eau est le même pour toutes les villes du Sénégal). Dans le domaine de la santé, des subventions existent mais les populations les plus vulnérables ne peuvent y accéder réellement. Dans les statistiques de pauvreté, au-delà de la distinction rural/urbain, aucun approfondissement n'est possible pour asseoir un bon ciblage et asseoir ainsi des politiques publiques pro-pauvres opérationnelles. Dans ces conditions, beaucoup d'actions pilotes sont menées dont les programmes de « cash transferts » expérimentés notamment par la Banque mondiale et d'autres Partenaires Techniques et Financiers. Il y a ainsi une incapacité des politiques

de réduction de la pauvreté à toucher les cibles faute de moyens d'investigation et d'identification des pauvres.

3.3 CAPACITES INSTITUTIONNELLES ET LE CAPITAL SOCIAL

Secteur de la santé

La politique sectorielle dans le secteur de la santé est mise en œuvre à titre principal par le Ministère de la Santé et de la Prévention (MSP), mais elle implique une pluralité d'acteurs de diverses origines. Le Système de santé est organisé de manière pyramidale avec au sommet un niveau central, qui coiffe les structures de prestations de soins, les hôpitaux nationaux et autres institutions de soins à vocation nationale. Au niveau intermédiaire, se trouvent 14 régions médicales qui assurent l'inspection et le contrôle des structures de santé de la région. Au niveau périphérique, les 69 (en 2008) Districts sanitaires du pays assurent la médecine curative, préventive, sociale et éducative et comprennent 77 centres de santé, 971 postes de santé, qui eux-mêmes supervisent les 2270 cases de santé. Le nombre d'hôpitaux fonctionnels s'élève à 20. A côté de ce dispositif public, le secteur privé compte 1 hôpital privé catholique, 32 cliniques, 70 maternités, 131 cabinets médicaux, 77 postes de santé et quelques 843 officines de pharmacie.

En plus du ministère de la Santé, d'autres ministères techniques assurent la tutelle de formations sanitaires dont le ministère des forces armées, le ministère de l'éducation et le ministère chargé de l'enseignement professionnel, le ministère chargé de l'intérieur, le ministère de la justice, le ministère de l'économie et des finances, le ministère en charge du travail, le ministère en charge de la jeunesse et le ministère de l'environnement. Ainsi, ce qui caractérise le secteur, c'est la diversité des intervenants mais aussi la diversité des sources de financement du secteur. De 1998 à 2007, le secteur était financé par l'Etat (51%), les PTF (26,74 %), les populations (19,30 %) et les collectivités locales (2,96%).⁵⁴

⁵⁴ Cf. PNDS 2009-2010 MSP janvier 2009



État des ressources humaines du secteur de la santé

Sur la base de la norme OMS de 1 médecin pour 10.000 habitants, les besoins (1134) sont de loin supérieurs au disponible (829) avec des disparités régionales importantes faisant de Dakar la seule région excédentaire (+268). Sur la base de la norme OMS de 1 infirmier pour 3.000 habitants, les besoins (3781) sont de loin supérieurs au disponible (2842) avec des disparités régionales importantes faisant de Dakar et Ziguinchor les seules régions excédentaires (+104 et +45 respectivement)..

Sur la base de la norme de l'OMS de 1 sage femme d'Etat (SFE) pour 300 femmes en âge de procréer (FAR), les besoins (8848) sont de loin supérieurs au disponible (863) avec des disparités régionales importantes mais faisant de toutes les régions des régions déficitaires (-7985).

- CDSMT MSP 2010-2012



Dispositif de suivi du secteur de la santé

Au niveau du « reporting » des activités, le MSP a mis en place un cadre de concertation pour passer en revue annuellement les principales réalisations du secteur de la santé. Ce cadre est intitulée Revue Annuelle Conjointe (RAC). La RAC est co-présidée par le MSP et le MEF et réunit les responsables des niveaux central et régional du MSP, les autres ministères impliqués, les PTF, les collectivités locales, la société civile et les ONG. C'est un moment privilégié pour présenter et discuter du rapport annuel de performance du CDSMT.

En interne, le MSP assure un suivi des résultats de l'exécution des PTA, du CDSMT et des divers plans stratégiques à travers deux organes de revue interne : (i) le comité interne de suivi qui réunit chaque semestre les responsables nationaux et régionaux du MSP, (ii) le comité de coordination et de suivi du CDSMT, qui se réunit régulièrement sur les questions touchant à l'élaboration, l'exécution ou le suivi du CDSMT.



Tout ce dispositif montre que l'impératif de développement des ressources humaines du secteur est ancien, et qu'il avait déjà nécessité l'élaboration du plan national de formation du personnel de santé, en 1996. Ce plan a été renforcé en 2002 par l'ouverture des Centres Régionaux de Formation dans sept des 14 régions existantes, la création en 2003 de la Direction des Ressources Humaines (DRH) et la mise en œuvre d'une politique de contractualisation. Le diagnostic opéré en 1996 avait décelé des problèmes suivants : (i) l'insuffisance des effectifs admis au niveau des structures de formation notamment dans les Universités ; (ii) la non maîtrise du processus de recrutement dans la fonction publique qui relève de la compétence du ministre chargé de la fonction publique, (iii) l'insuffisance des incitations pour le maintien du personnel dans des postes réputés difficiles.

Une autre étude sur le développement des ressources humaines du s secteur a été faite en 2005. Parmi les recommandations de l'étude, deux outils devaient être systématisés à savoir (i) le plan de formation et (ii) la gestion informatisée du personnel. Ainsi, un seul plan a été élaboré dans cadre du PNDS 1 (1998-2007) et n'a pas été actualisé. Pour palier les déficits observés, le ministère face à la faiblesse du niveau des personnels avait procédé à des recrutements d'anciens militaires (2004 à 2006) pour occuper les postes reculés. D'autres recrutements ont été opérés par le Gouvernement et des augmentations de salaires ont été accordées également sans arriver à une résolution des problèmes. En 2009, le ministre de la santé a instruit la DRH pour l'élaboration d'un plan stratégique de développement des ressources humaines du secteur. Un comité de pilotage à composition plurielle comprenant tous les acteurs du secteur a été mis sur pied ainsi que des commissions spécialisées. Une ébauche du plan est attendue pour septembre 2010.

Il ressort des entretiens effectués avec la DRH que ce processus de renforcement des capacités est peu soutenu par les PTF. En dehors du diagnostic soutenu financièrement par la coopération japonaise, l'effort financier est fourni exclusivement par le budget de l'Etat. Ce diagnostic confirme les déficits des personnels de la santé notamment au niveau du personnel médical, mis en évidence le fossé entre le personnel en fin de carrière numériquement plus important que celui en début de carrière. Présentement le ministère enregistre plus de 2000 demandeurs d'emplois toutes catégories confondues (en 2010).

Si les PTF n'appuient pas conjointement l'initiative du Gouvernement de développer les ressources, il faut noter qu'ils prévoient pratiquement dans tous les projets qu'ils financent des volets renforcement de capacités. Au-delà des PTF, les actions des grandes ONG (World Vision, Plan International...) du secteur sont importantes et concourent à l'amélioration des ressources humaines.

D'autres problèmes non moins importantes concernent aussi la non prise en compte du rendement des personnels dans la gestion des rémunérations, la diversité des personnels (la carrière du personnel fonctionnaire dépend du ministère chargé de la fonction publique tandis que leurs salaires dépend du MEF or ils travaillent pour la MSP) et la cohabitation entre plusieurs employeurs (Etat, municipalités, armée, formation sanitaire)mettant à la disposition du MSP des agents soumis aux règles de gestion de leur structure d'origine. En plus, la cohésion ne règne pas dans le secteur : des grèves à répétition sont observées et une pression continue est faite dans le sens de l'augmentation des indemnités d'où des dérapages au niveau de la gestion financière des formations sanitaires. En 2008, les établissements hospitaliers comptaient un déficit de plus de 29 millions de dollars us.

Au plan des structures, les projets et programmes soutenus par les PTF ont permis la construction et l'équipement d'un grand nombre de structures et formations sanitaires mais également le renforcement des capacités des personnels de la santé. Cependant, l'un des constats du diagnostic du PNDS 1 a été l'importance des disparités entre les différents niveaux de la pyramide en termes d'allocations de ressources. En effet, d'après l'étude, les services centraux auraient plus profité des financements que les ceux de la périphérie. Le rapport de performance du CDSMT de 2009 montre les dépenses administratives représentent 25% et celles opérationnelles 75%. Cette centralité affecte également les ressources humaines dont la répartition est en défaveur des niveaux périphérique et intermédiaire.

Cette centralisation au niveau du secteur est le reflet de ce qui se passe au niveau national. En effet, au Sénégal, le processus budgétaire reste encore fortement centralisé. Près de 82,7% des dépenses concernent des ministères, des départements et les entités déconcentrées de l'Administration Centrale⁵⁵. Les collectivités locales n'exécutent que 7,85% des ressources à travers les FDD, le FECL, le BCI mais aussi les transferts de l'administration centrale aux administrations décentralisées.

Le MSP, malgré le fait qu'il ait été l'un des premiers ministères à être intégrés dans le « Système Intégré de Gestion des Finances Publiques » (SIGFIP) et l'un des départements pilotes pour la déconcentration de l'ordonnancement du budget, les formations sanitaires ont encore des difficultés pour accéder à leurs ressources octroyées via les collectivités locales. Les entraves de la responsabilisation des régions sanitaires sont essentiellement imputées à la qualification des agents et à la complexité des procédures.

En matière de planification-programmation-budgétisation, le MSP s'efforce à partir du processus CDSMT d'améliorer la planification et la gestion des ressources. Le PNDS est le cadre de référence des priorités



Le système de suivi-évaluation du PEPAM

Le cadre conceptuel du SSE repose sur 3 "blocs" fonctionnels

Bloc N°1: Allocation des ressources budgétaires et revue annuelle des performances. La revue annuelle des performances du PEPAM et l'allocation des ressources sont les deux utilisations finales du système de suivi-évaluation. La revue annuelle des performances du PEPAM sera basée sur un rapport d'évaluation dont le contenu reposera dans une très large mesure sur les données produites par le SSE. Sur la base de ce rapport, la revue aura pour but d'évaluer de manière participative, avec tous les acteurs du PEPAM, les progrès effectués sur l'année passée en matière d'accès. L'allocation des ressources budgétaires conditionne la préparation des budgets-programmes à partir du cadre de dépenses sectoriel à moyen terme (CDSMT). La mise à jour du CDSMT doit se faire à partir des données produites par le SSE, en termes de moyens (financements, réalisations) et de résultats (accès, efficacité et durabilité).

Bloc N°2: Suivi de la mise en œuvre. Les activités de ce bloc ont pour finalité la connaissance et le suivi de mise en œuvre des *opérations (physiques ou non)* du PEPAM. Globalement, le suivi de la mise en œuvre doit consister à : (i) identifier et enregistrer toutes les opérations ; (ii) enregistrer le(s) financement(s) mobilisé(s) par chaque opération ; (iii) enregistrer les réalisations physiques et non-physiques prévues/exécutées par chaque opération, et les comparer au planning prévu (plan d'opération) ; (iv) consolider les résultats obtenus au niveau communal, régional et national.

Bloc N°3: Suivi des résultats. Les activités de ce bloc ont pour finalité la connaissance des résultats produits par les opérations du PEPAM. Ils mesurent l'impact global du PEPAM en matière d'amélioration de l'accès à l'eau potable et l'assainissement. Les résultats sont classés en deux catégories : (i) les résultats d'accès qui mesurent les paramètres qui caractérisent la progression de l'accès à l'eau et à l'assainissement et (ii) les résultats intermédiaires qui mesurent les paramètres permettant d'évaluer l'efficacité de la dépense et la capacité d'exécution du secteur, notamment les coûts unitaires et les délais de passation des marchés.

Source : Rapport n°1 : Conception du système de suivi –évaluation du PEPAM et état des lieux des bases de données exploitables Avril 2006



⁵⁵ PEFA 2007.

du secteur. Le CDSMT est un exercice de gestion axée sur les résultats, comportant un cadre de suivi et d'évaluation avec des objectifs clairs, des activités, des ressources et des indicateurs appropriés. Cependant, les centres de responsabilité que sont les structures du MSP notamment, n'ont pas toujours les outils et les méthodes qu'il faut pour leur permettre d'avoir des objectifs et d'indicateurs de résultats nécessaire pour la mise en œuvre d'un cadre de suivi. Il y a dans le ministère une coexistence de dispositifs de suivi (les programmes sida, paludisme et tuberculose, PEV ont des formats exigés par les PTF). Cependant, le MSP a engagé une importante réflexion pour avoir un dispositif global harmonisé, coordonné et piloté par le Service National de l'Information Sanitaire (SNIS). A cet égard, un plan stratégique de développement du système d'information sanitaire est nécessaire

Secteur de l'hydraulique et de l'assainissement

La politique sectorielle de ce secteur est gérée par deux ministères techniques (ministère de l'Urbanisme et de l'Assainissement et le ministère de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique), une Office nationale de l'assainissement (ONAS), une société nationale des eaux (SONES) et par plusieurs directions nationales (Direction de l'Hydraulique urbaine, Direction de l'Hydraulique Rurale, Direction de la Gestion et de la Planification des Ressources en Eau, Direction de l'Exploitation et de la Maintenance, Direction de l'Assainissement qui vient d'être scindée, à la faveur du dernier remaniement ministériel, en Direction de l'assainissement urbain et en Direction de l'assainissement rural).

En l'absence de diagnostics et de plans globaux sur la valorisation des ressources humaines du secteur, des analyses ont été menées à partir des investigations opérées au sein de l'ONAS, de la DHR et des entretiens opérés avec les PTF clés du secteur à savoir les bilatéraux et les multilatéraux (BM, BAD, Belgique). Il ressort de ces entretiens que l'âge moyen du personnel d'encadrement est très élevé, le personnel technique est encore largement insuffisant tant au niveau des administrations centrales qu'au niveau des services du niveau régional. L'essentiel des cadres expérimentés est en fin de carrière face à de jeunes ingénieurs entrant dépourvus d'expérience professionnelle. Le secteur n'a pas bénéficié des recrutements opérés par la fonction publique en 2005-2006 malgré les demandes formulées.

Pour la mise en œuvre des sous-programmes, l'équipe centrale du PEPAM s'appuie sur des Cellules Locales intégrant les directions nationales. En plus du personnel mis à disposition par l'administration, ces cellules sont renforcées par un personnel expatrié ou un personnel local recruté pour la durée du programme. Pendant toute la mise en œuvre, ce personnel bénéficie de renforcement de capacités par le biais de la formation. Le PEPAM BA, par exemple dans son volet « Ingénierie sociale », va assurer le renforcement des capacités des agents partenaires, la sensibilisation des communautés rurales et des ASUFOR, la formation et l'accompagnement des relais communautaires.

L'importance accrue accordée à l'assainissement (voire programmation du PEPAM) a conduit à la mise en place d'antennes régionales (directions régionales de l'assainissement et de l'hygiène). Cependant il faut noter aussi bien au niveau de l'hydraulique que de l'assainissement, les structures déconcentrées sont faibles en capacités. En effet au niveau régional, le service se résume le plus souvent au chef, une secrétaire et un chauffeur. Les budgets sont insignifiants.

Tout ce processus de renforcement des capacités nationales intégrant à la fois les administrations, le secteur privé, le secteur associatif (ONG) a été le fruit d'un partenariat renforcé entre le Gouvernement et les PTF dans le cadre des projets antérieurs. L'hydraulique urbaine a pu atteindre l'équilibre financier grâce à la réforme du secteur. La SDE a pu atteindre des standards européens en matière de gestion des réseaux avec une rentabilité du réseau de 85 % (soit moins de 15 % de fuite), alors que ce taux avoisinait les 65 % au début de la concession. L'amélioration du management a permis un taux de recouvrement des factures de 98%.

Les administrations ont vu leurs compétences augmenter avec l'appui du PLT car l'exécution nationale était déjà promue. En plus, le principe du faire-faire adopté dans la mise en œuvre a permis également de renforcer les capacités des prestataires. Ainsi en milieu rural le PEPAM a permis la formation de maçon sur les ouvrages d'assainissement, la plomberie pour les adductions d'eau etc. L'union Européenne dans le cadre d'un projet pilote sous régional en phase de clôture, en 2010, a mené dans cinq pays africains des interventions visant au renforcement des capacités des sous-traitants dans le domaine de l'assainissement.

L'Office national de l'assainissement du Sénégal (ONAS) a également bénéficié du volet renforcement des capacités des projets pour former ses agents. Dans le cadre du projet sectoriel eau (PSE) et du projet eau à long terme (PLT), la Banque mondiale a appuyé la formation directement. Enfin les moyens logistiques acquis dans le cadre des différents projets qui se sont succédés dans le secteur ont permis aux administrations de se mettre à niveau.

Ce soutien de tous les acteurs du secteur a impacté positivement sur la gouvernance du secteur et on y observe moins de conflits comparativement au secteur santé au sein duquel les grèves se répètent et ne peuvent être régulées par le système. Ainsi, depuis la fin de l'appui de la Banque mondiale dans le cadre du PSE et du PLT, l'expérience du PEPAM montre que ce sont les bilatéraux qui sont devenus les plus actifs en matière de renforcement de capacités (Belgique, Luxembourg, Japon...).

Le PEPAM, dans le souci d'améliorer le pilotage du secteur a mis en place un système de suivi et d'information sectoriel (SSIS) intégrant à la fois le système de suivi évaluation et le système unifié de base de données et le portail internet. En effet, le secteur n'a pas encore de cadre unifié de planification. Le PEPAM joue ce rôle en attendant que tous les instruments planification-programmation-budgétisation soient mis en place. Il facilite ainsi la conduite du dialogue entre les acteurs sur les objectifs et les réalisations du secteur. Ainsi, si l'assainissement est déjà entré dans le processus CDMT avec le CDSMT 2008-2010 élaboré avec l'appui des Pays Bas, l'hydraulique a programmé son entrée au CDMT à partir de 2011. En l'absence d'un CDSMT, le cadre de cohérence animé par la coordination du PEPAM est composé de la lettre de politique sectorielle qui fixe les grandes options du Gouvernement pour le secteur, un système d'informations ouvert aux acteurs à travers un portail internet, un système de suivi-évaluation mettant en évidence les progrès vers l'atteinte des objectifs sectoriels, des plans locaux d'hydraulique et d'assainissement (PLHA) intégrés dans les plans locaux de développement, un manuel des projets d'eau et d'assainissement harmonisant les pratiques en matière d'élaboration, d'exécution et de suivi des projets du secteur. Le tout est sanctionné par un dispositif de concertation et de revue. L'unité de coordination du PEPAM produit des rapports trimestriels tandis que les agences d'exécution élaborent des rapports annuels et des plans d'opérations. Le maillon de la chaîne qui manque et qui est prévu pour 2011 sera le CDSMT pour une meilleure allocation des ressources au secteur.

CONSTAT : 16

Le souci de renforcer les capacités nationales est constant et les projets des Partenaires techniques et financiers (PTF) ont contribué à renforcer les capacités nationales dans les deux secteurs. Cependant, tous les deux secteurs souffrent de déficits de ressources humaines en quantité et en qualité pour des raisons diverses. Pour la Santé, les causes sont à rechercher dans la faible qualité de la gouvernance du secteur tandis que pour l'Hydraulique et l'Assainissement, les ressources n'ont pas été suffisamment affectées pour le renouvellement du personnel qualifié, cela aboutissant ainsi à des déficits de ressources humaines de qualité. Face à cette situation, les deux secteurs n'ont pas de programmes de renforcement de capacités cohérents et les PTF continuent à développer individuellement des programmes spécifiques de renforcement de capacités liés à des projets isolés, donc de faible envergure. Enfin, les changements fréquents de ministres (plus d'une dizaine de

changements sur une décennie pour la Santé mais aussi un nombre important pour l'Hydraulique et l'Assainissement) ne favorisent pas l'avènement d'un cadre propice à la coordination des soutiens des PTF en matière de renforcement des capacités.

3.4 IMPACT DE L'EVOLUTION DES MODALITES DE L'AIDE

Secteur de la santé

Le Programme national de Développement de la Santé est le cadre d'harmonisation des appuis des PTF et le ministère a capitalisé des acquis importants en la matière. Avant 2005, le ministère avait déjà jeté les bases de l'approche programme et avait mis en place un cadre permettant le dialogue entre les PTF et le Gouvernement. Cela s'était traduit par un accroissement des contributions des PTF et une responsabilisation de la Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement (DAGE) en matière de gestion des ressources. Ce dispositif a facilité le dynamisme de la DAGE en matière de gestion de crédits et renforcé ainsi ses capacités.

Le suivi évaluation du Programme était articulé autour : (i) d'une cellule d'appui et de suivi (la CAS/PNDS) chargée de planifier et de coordonner et de suivre le PDIS au sein du ministère, (ii) d'un comité interne de suivi tenant des réunions trimestrielles élargies aux ministères et aux PTF, (iii) d'une mission conjointe de supervision (MCS) assurant une supervision semestrielle du programme, (iv) d'une revue annuelle conjointe (RAC) se tenant une fois par an, (v) d'une évaluation à mi parcours et (vi) d'une évaluation finale externe.

Jusqu'en 2005, année de la fin de la première phase du Programme, le PDIS, le secteur était financé par une trentaine de sources de financement impliquant les PTF à travers des appuis projets. Le montant des concours des PTF, qui était de 18 M \$US, en 1998 est passé à 50 M \$US en 2002. L'exploitation des données de 2002 montre que USAID faisait à elle seule (bilatérale) les 42,7 % de l'enveloppe bilatérale et l'enveloppe multilatérale (IDA) pour 16 %.

Tel que discuté, le PDIS a été l'occasion d'une grande mobilisation des PTF, qui avaient appuyé régulièrement le programme ainsi que les collectivités locales, les ONG et les populations. On remarque la volonté politique du gouvernement d'atteindre les objectifs définis dans le PNDS. L'Etat a contribué au financement à hauteur de 56 % et les PTF 29 %.

A partir de 2005, l'approche projet a été délaissée au profit de l'approche programme et de l'appui budgétaire avec une part importante de la contribution de l'Etat. L'appui budgétaire était essentiellement le fait des multilatéraux (UE, BAD et BM) et de la France parmi le peu de bilatéraux qui utilisaient la modalité. Sur la période couverte par cette seconde phase du PNDS 1, les contributions des PTF ont chuté de 54 M \$US à 21 M \$US, en 2009, une évolution à la baisse couverte par la hausse des contributions de l'Etat. La nouvelle stratégie de ces grands contributeurs du secteur a été d'octroyer de l'appui budgétaire tout en engageant le Gouvernement à accroître le budget de la santé à travers le respect d'indicateurs. Cet objectif souscrit d'un commun accord entre ces PTF et le pays partenaire ne résistera pas aux tensions de trésorerie observées au sein des finances publiques et se soldera par la suite à une stagnation du budget de la santé durant la période.

Après 2005, on a aussi noté une autre évolution dans les modalités de distribution de l'aide avec l'avènement de programmes spécifiques financés fortement par des fonds verticaux. En effet, les programmes SIDA, lutte contre le paludisme, lutte contre la tuberculose etc., qui sont cofinancés par le Gouvernement (contreparties et fonctionnement), sont autant de programmes alignés sur les priorités du secteur, qui ont vu des financements importants de leurs activités et une organisation spécifique les mettant hors du contrôle de la DAGE du Ministère de la Santé. Celle-ci après avoir eu une grande

importance dans la gestion du secteur tend donc à gérer uniquement les crédits internes pour l'investissement dégagés par le budget et les crédits du budget de fonctionnement avec les risques liés à la trésorerie de l'Etat.

L'actuel Programme national de 2009-2018 est actuellement financé par des appuis projets (USAID, Belgique, Luxembourg, OMS et UNICEF), et bénéficie d'un appui budgétaire général non ciblé de l'Union européenne (UE) et de la Banque Mondiale (IDA). Cet appui budgétaire est conditionné par les résultats enregistrés de cinq indicateurs dominants: CPN, prévalence SIDA, insuffisance pondérale, couverture DTC3, accouchements assistés) et la part du budget de l'Etat (investissement et fonctionnement) allouée à la santé. Les montants octroyés au titre de l'appui budgétaire des deux PTF ne sont pas répertoriés en tant que tels dans le « reporting ». Ils sont fongibles, donc compris dans la contribution de l'Etat. Aussi la coordination du Programme national n'est appuyée à partir de la Cellule d'appui CAS PNDS, que par la BAD, dont le projet Santé 2 BAD est en fin d'exécution. D'autres appuis sont en cours de négociation pourraient provenir de la Belgique, dans le cadre d'un programme de micro finance, pour le développement des mutuelles de santé et du Luxembourg.

Secteur de l'hydraulique et de l'assainissement

Les financements mobilisés par le Programme national Eau Potable et Assainissement du Millénaire (PEPAM) proviennent, à 83 %, des partenaires au développement (dons et prêts confondus) avec une dominante prêts. Pour la période 2005-2009, la contribution de l'Etat constitue 14 % des financements mobilisés. Il faut noter qu'en 2008, à la suite de dépenses extrabudgétaires et aux nécessités de la résorption de la dette publique à l'égard du secteur privé, des ponctions budgétaires avaient affecté tous les secteurs y compris les secteurs prioritaires. Ainsi, les plans d'investissements des différents départements ministériels, dont le sous-secteur de l'hydraulique, avaient été réduits à cet effet, ce qui explique les faibles taux de mobilisation des ressources provenant de l'Etat mais aussi de la SONES.

Le secteur n'est pas financé par l'appui budgétaire, mais à l'aide d'une multitude de projets mis en œuvre grâce à des prêts, des dons, et des crédits d'investissements de l'État. D'autres sources apportent leurs concours, à savoir les collectivités locales, la SONES et les ONG. En 2009, les Pays Bas, encouragés par l'adoption du CDSMT en Assainissement, avaient prévu un appui de près de 5 M \$US sous forme d'appui budgétaire au secteur dans le cadre de l'ACAB. Cet appui sera abandonné pour des raisons liées à l'instabilité du secteur de par les trop fréquents remaniements ministériels.

Le financement du PEPAM fait appel à des combinaisons souvent complexes. Pour les financements multilatéraux, l'Unité de Coordination de PEPAM qui fonctionne comme une unité de gestion de projet assure à la fois la gestion financière et technique des sous-programmes, alors que pour les financements bilatéraux, une Cellule de gestion sous tutelle d'une Direction technique au ministère selon le domaine d'intervention du projet assure la gestion financière et conduit les activités en rapport avec l'Unité du PEPAM et les agences d'exécution. Aussi, d'autres cas de figure peuvent exister comme le cas de la Belgique. En effet, en



Dispositif de suivi du Programme national Eau Potable et Assainissement du Millénaire / BA

Le PEPAM BA, financé par la Belgique, suit dans sa gestion financière quatre (4) modalités d'exécution :

- (i) la gestion en régie : la Coopération Technique Belge a l'entière responsabilité du financement belge relative aux dépenses de l'assistance technique, les audits et les évaluations
- (ii) La co-gestion : c'est le financement qui est sous la responsabilité conjointe entre la CTB et le ministère de l'hydraulique. Les dépenses portent sur « l'ingénierie sociale » (formation et sensibilisation)
- (iii) l'exécution nationale, part du financement belge sous la responsabilité du Sénégal (compte spécial géré par la Direction de la Dette et des Investissements (DDI). Cette gestion porte sur les ¾ du financement belge et concerne le volet construction
- (iv) La contrepartie nationale porte sur des investissements. Cette Contribution de l'Etat est difficilement mobilisation et fait l'objet de ponctions.



attendant de s'aligner entièrement sur l'Unité de Coordination du PEPAM, certains partenaires, à l'image de la Belgique, ont opté pour une période transitoire avec une gestion financière comportant 4 modalités d'exécution. Au total, l'Unité de coordination du PEPAM fait intervenir les huit (8) agences d'exécution pour la conduite des activités.

Si l'on considère toutes les opérations en cours dans le PEPAM, tous volets confondus, ont compte 61 projets dont 51 sont portés par l'Etat avec les PTF et des démembrements et 10 par les ONG.

La coordination du PEPAM a en général une pleine maîtrise sur les projets financés par les PTF multilatéraux notamment quand il s'agit de prêt. Ainsi, s'agissant des financements, le taux global de mobilisation du PEPAM s'établit à 57 % à mi parcours des OMD. Un gap de 515 M \$US doit être mobilisé sur la période 2009-2013 si on tient du délai de préparation et d'instruction des dossiers de financement. Les plans sectoriels rencontrent ainsi des difficultés liées à la mobilisation des financements, mais aussi à des retards dans la conduite des activités. Le PEPAM-BA financé par la Coopération Belge enregistre un retard important et particulièrement pour le volet construction. Ce retard est essentiellement dû au mode de gestion nouvellement mis en place (passage, pour des projets bénéficiant de financement belge, d'une unité de gestion de projet autonome, à une unité de gestion intégrée dans une direction nationale du ministère).

CONSTAT : 17

Après une période marquée par des appuis techniques et financiers importants pour la Santé avec le premier Plan de développement intégré de la Santé (PDIS) et pour l'Hydraulique et l'Assainissement avec le Projet sectoriel Eau (PSE) et Projet Eau Long Terme (PLT), les deux secteurs ont fortement développé des capacités endogènes d'élaborer des plans, de mettre en place des cadres propices à l'harmonisation et des dispositifs efficaces de suivi évaluation, mais ils ont eu par la suite des trajectoires différentes. Pour la Santé, l'expérience de l'appui budgétaire initiée par des PTF clés (Banque mondiale, Union européenne et France), démarrée à partir de 2005, a conduit à un encadrement plus lâche de l'Administration de la santé et un non respect des engagements par le pays partenaire (le budget du Gouvernement pour le secteur a stagné sur la période). Avec les difficultés financières de l'Etat, les investissements sur financement exclusif de l'Etat ont connu des contreperformances qui les ont rendus moins attrayants pour les PTF au moment où les programmes spécifiques financés par les fonds verticaux se révélaient plus efficaces car plus organisés. Dans le secteur de l'hydraulique et de l'assainissement, l'association entre une coordination efficace fonctionnant comme une unité de gestion de projet, un programme sectoriel favorisant l'harmonisation des acteurs et des projets autonomes de PTF agissant dans le cadre de cohérence que constitue le PEPAM mais constituant des unités de gestion parallèles, a permis de mobiliser des ressources importantes pour l'atteinte des OMD notamment pour l'hydraulique.

3.5 RESULTATS CONSTATÉS DANS LES PROJETS D'INVESTISSEMENTS SPECIFIQUES DE L'ECHANTILLON ⁵⁶

Dans le domaine de la santé, ce sont trois (3) projets qui ont fait l'objet d'une analyse à partir de la revue documentaire, des focus groups et des entretiens avec des éléments clés du secteur (agents ministère de la santé, élus, syndicalistes, ONG).

⁵⁶ La présentation des projets en termes de contenu, d'organisation et de résultats est donnée en annexe E « études de cas »

3.5.1 Le Projet Appui aux systèmes de santé des régions médicales de Kaolack et Fatick (ASSRMKF)

En novembre 2008, une évaluation à mi-parcours a été réalisée et en juin 2010, une évaluation de la perception communautaire sur les prestations offertes dans les districts pilotes a été effectuée. La mission d'évaluation à mi-parcours analyse des critères d'évaluation (pertinence, efficacité, durabilité et cohérence) et donne des appréciations sur les performances du projet relativement aux 6 résultats intermédiaires initialement retenus dans le document de projet (dossier technique et financier).

L'évaluation de perception communautaire sur les prestations offertes au niveau des districts révèle que les réalisations, ayant couvert une large échelle, sont globalement bien appréciées par les populations dès lors que l'accessibilité géographique et financière aux services de santé s'est fortement améliorée.

Dans ses constats et commentaires, la mission d'évaluation conclut que le projet est confronté à une insuffisance d'indicateurs pour documenter sa contribution à l'amélioration de l'accès aux soins de qualité. Aussi les niveaux de performance concernant les résultats attendus du projet ne sont pas précisés. A l'analyse, c'est cette situation qui fait que l'on ne peut suivre la contribution du projet à l'atteinte de l'objectif spécifique. De ce fait, les impacts n'ont pu être quantifiés.

L'évaluation à mi-parcours a également pris en compte les principes de la déclaration de Paris dans l'analyse. Parmi les principes les plus appliqués, il y a l'Appropriation, avec un leadership insuffisant du côté de la partie nationale aussi bien au niveau central qu'au niveau opérationnel. Concernant l'Harmonisation, l'évaluation note que les interventions du projet sont en harmonie avec celles des autres acteurs nationaux et locaux. Concernant l'Alignement, l'évaluation juge que le projet s'est appuyé sur le dispositif national en matière de passation des marchés dans le domaine du génie civil.)

3.5.2 Le Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN)

L'année 2009 sera une année de rupture pour le PRN. En effet face à l'insuffisance des ressources, la Cellule de lutte contre la malnutrition (CLM) s'est muée en agence d'exécution et a développé une stratégie de mobilisation des ressources qui a conduit à l'adjonction d'activités supplémentaires, et a pu contribuer à améliorer la situation financière du programme. Ainsi, trois nouveaux projets sont mis en œuvre depuis 2009. Il s'agit du projet « Nutrition ciblée sur l'enfant et transferts sociaux » (NETS), du programme conjoint « Nutrition, Enfant et Sécurité Alimentaire » (NESA) du SNU pour la réalisation des OMD et du projet « Accélérer les efforts pour l'iodation universelle du sel-phase II ». Ces nouveaux projets se sont ajoutés aux fonds de l'IDA, de l'UNICEF, du PAM et de l'initiative MI qui étaient disponibles pour le financement des activités de nutrition et de PCIME. Ainsi, l'année 2009 a vu un réengagement de la Banque mondiale dans le programme avec le don multi donateurs de 8 M \$US de dollars américains et du prêt IDA de 10 M \$US en raison des effets négatifs de la flambée des cours mondiaux des denrées alimentaires sur la sécurité alimentaire des ménages observées à partir de 2008.

Pour prendre en compte cette nouvelle orientation, le cadrage du PRN a été revu et le PRN s'articule maintenant autour de 5 composantes : la nutrition/PCIME, les interventions multisectoriels, l'appui à la politique et au suivi évaluation, le cash transfert et la gestion du programme.

Au niveau des résultats intermédiaires, les rapports mentionnent que : (i) l'objectif de toucher 35 % des enfants en milieu rural a été atteint, (ii) le pourcentage d'enfants 0-24 mois suivis ayant un gain de poids adéquat a atteint 80% pour un niveau attendu de 70 %, (iii) le pourcentage des mères d'enfant qui participent aux causeries éducatives sur le PCIME-C a atteint 93% pour un niveau attendu de 80%, (iv) le pourcentage d'enfants 6-59 mois supplémentaires en vitamines A (indicateur suivi par le Ministère de la Santé) est de 108% pour un niveau de couverture attendu, d'au moins 80 %.

3.5.3 Le Projet Santé II BAD

L'effectif réduit de l'équipe du projet, la stratégie de faire faire adoptée et le fort contenu en génie civil des réalisations expliquent certainement la faiblesse de la production du projet en données susceptibles de permettre une analyse des impacts. L'appui technique du projet était confiée à la CAS PNDS qui elle-même a souffert d'un déficit de ressources humaines depuis la fin du PDIS.

Il ressort aussi des entretiens que la coordination au niveau central (MSP) a moins bien fonctionné que celle du niveau régional et local. Cette dernière a été plus dynamique et a permis d'avoir des effets positifs sur la gouvernance du secteur au niveau décentralisé. Le projet a pu harmoniser ses interventions avec les autres PTF (coopération belge à Kaolack et Fatick a pu équiper les constructions réalisées par le projet BAD, à Matam, le projet BAD a pu collaborer avec la coopération luxembourgeoise, l'UNFPA a pu aussi collaborer avec le projet BAD en matière de santé de la reproduction...). Sous la supervision des gouverneurs, les interventions des PTF et des ONG ont pu être harmonisées.

Dans le domaine de l'hydraulique et de l'assainissement, ce sont trois projets qui ont fait l'objet d'une analyse à partir de la revue documentaire, des focus groups et des entretiens avec des éléments clés du secteur (agents ministère de l'hydraulique et de l'assainissement élus, syndicalistes, ONG).

3.5.4 Le projet eau à long terme (PLT)

Deux des principaux partenaires, la Banque Mondiale et l'AFD, ont réalisé chacun de son côté, une évaluation rétrospective de sa contribution, respectivement en novembre 2009 et avril 2010. En mai 2007, une étude d'impact des réformes du secteur a été faite. Cette étude a en partie couvert les activités du PLT qui a servi au même titre que le PSE, à mettre en application les réformes du secteur de l'eau.

La cellule de coordination s'est révélée très efficace dans la coordination du projet, des PTF, la fourniture des rapports techniques, la mise en place d'un système de suivi-évaluation des indicateurs de performance, la gestion financière. Aucun des sept (7) rapports d'audit n'a fait l'objet de réserves des auditeurs et le compte spécial du projet a été très bien tenu.

L'évaluation faite par la Banque mondiale a permis de tirer des leçons dont les plus importantes sont l'affirmation du leadership de l'Etat dans la conduite de ce projet a contribué fortement à sa réussite, la Sénégalaise des Eaux (SDE) et la Société nationale des eaux du Sénégal (SONES) ont vu leurs capacités techniques augmenter ainsi que leurs performances, l'importance et les performances de la cellule de coordination dans ses relations avec l'Etat et les PTF, les choix technologiques en matière d'assainissement et leur impact dans la réduction de la pauvreté.

L'évaluation de la contribution de l'AFD a été faite selon les critères du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE que sont : (i) la pertinence ; (ii) l'efficacité ; (iii) l'efficience ; (iv) l'impact et (v) la viabilité. Concernant notamment l'impact, le rapport d'évaluation note que la Sones et la SDE ont pu disposer d'un réseau neuf permettant de résorber les déficits en eau dans certaines zones et d'améliorer la qualité dans d'autres. En plus des installations, un modèle de simulation hydraulique a été élaboré et mis à disposition.

3.5.5 Le Projet d'Amélioration et de Renforcement des Points d'Eau dans le Bassin Arachidier (PARPEBA)

Annuellement la Cellule de projet a produit des rapports d'activités présentant la situation de la mise en œuvre au plan technique et financier. Une évaluation à mi-parcours a été faite en juillet 2006, suivi d'une évaluation finale en 2008, mais nous n'avons pu disposer que du rapport de la mission d'évaluation à mi-parcours.

L'analyse de ces différents documents révèle que dans l'ensemble, les réalisations du PARPEBA ont atteint des niveaux satisfaisants et c'est grâce à ces réalisations, le PARPEBA a permis à 240.000 personnes du bassin arachidier d'accéder à l'eau potable. A cela s'ajoutent des effets secondaires desquels on peut retenir (i) la création d'emplois en zone rurale (conducteurs de forage, gérants d'unités d'alimentation en eau potable, fontainiers, plombiers, relais en hygiène, etc.) ; (ii) la diminution de la corvée d'eau donne plus de temps aux femmes pour d'autres activités. Grâce à cela, beaucoup de femmes s'investissent concrètement dans la gestion des associations d'usagers des forages (ASUFOR). D'autres utilisent le temps libre pour développer certaines activités lucratives, tel que le commerce ou le maraîchage ; (iii) comme les filles seront moins sollicitées pour la corvée d'eau et les activités ménagères, les parents seront davantage inclinés d'envoyer leurs filles plus longtemps à l'école, jusqu'ici souvent un privilège des garçons

L'évaluation à mi-parcours, tout en faisant le bilan des activités par rapport au Dossier Technique et Financier et au calendrier de mise en œuvre, a analysé les performances du projet selon les critères du Comité d'Aide de Développement de l'OCDE et a retenu concernant l'impact qu'il y avait un obstacle important dans les chlorures présents dans les eaux souterraines. La non prise en compte de ces chlorures peut réduire fortement l'impact du projet sur les populations car celles-ci retourneront vers les puits traditionnels. La mission a par ailleurs noté que les délais observés au niveau des procédures de passation de marché étaient très longs : 4 à 10 mois pour passer un appel d'offres.

3.5.6 Le Sous programme PEPAM–BAD

Les réalisations du projet ont permis une nette amélioration de l'accès à l'eau potable dans les localités d'intervention. Par ailleurs la densification des réseaux de distribution dans les zones avoisinante des forages, l'aménagement de blocs sanitaires avec séparation du boxe des filles de celui des garçons ont contribué au maintien des filles dans les écoles (plus de corvées d'eau le matin et plus de pertes de temps liées aux sorties des élèves de l'enceinte de l'école pour aller faire leurs besoins hors de l'école). Le quantum horaire est ainsi nettement amélioré. A Niomré dans la région de Louga, les effectifs filles – garçons sont identiques (50%-50%).

En plus de la création d'emplois, (conducteurs et fontainiers), le projet a permis de renforcer les entreprises locales dans la construction des ouvrages d'assainissement. En effet le faire –faire adopté dans la mise en œuvre des activités avec la promotion faite aux entreprises locales ont permis à ces dernières de diversifier leurs activités en intégrant des secteurs nouveaux à la suite de formation.

Il faut noter cependant que des efforts importants restent à faire surtout dans le domaine de l'accès à l'eau potable: dans une bonne partie de la région de Louga, l'eau des forages est saumâtre ce qui restreint son utilisation. Des disparités importantes sont notées dans l'accès à l'eau potable (exemple dans la région de Louga, les départements de Louga et Kébémér affichent des taux assez satisfaisants de 64% et 79%, alors que celui de Linguère se retrouve seulement avec 47%).

3.5.7 Les effets des projets d'investissement de l'échantillon

Les résultats suivants ont été tirés à la fois des groupes de discussions avec les bénéficiaires sur ce qu'ils considéraient comme étant les « changements les plus significatifs», des interviews d'acteurs clés mais aussi de l'analyse des évaluations existantes notamment en ce qui concerne le PLT et le PSE qui sont relativement anciens.

Amélioration de la gouvernance du secteur. Les projets du secteur eau et assainissement (PAPERBA et PEPAM BAD et PLT) ont plus impacté sur la gouvernance du secteur que ceux de la santé. A Louga comme à Nioro (région de Kaolack) avec la réhabilitation et l'installation des ASUFOR, les formations ont permis de mettre en place des règles de fonctionnement et gestion qui sont connues de tous et qui

ont permis un recouvrement normal des factures. La situation financière des ASUFOR s'est nettement améliorée et chacun paie ce qu'il consomme. Le PLT a amélioré la crédibilité des structures clés du secteur : la SDE et la SONES. La SDE qui, en 2002, a été certifiée ISO 9001 version 2000 et a fourni des services de qualité en matière de fourniture d'eau (qualité de l'eau, rendements de réseau et le taux de recouvrement des factures).

Amélioration à la qualité des services sociaux de base (eau, assainissement et santé). Tous les projets de l'échantillon ont fourni des services de qualité impactant directement les OMD même si la mesure est plus évidente dans le secteur de l'eau et de l'assainissement car disposant d'un système d'information adapté. Pour la santé, la mesure dépend des EDS qui sont des enquêtes lourdes organisées tous les 5 ans même si pour le PRN, le système d'information et les enquêtes spécifiques (CPC) permettent un suivi plus rapproché des cibles.

Lutte contre la pauvreté par la création de richesses et d'emplois (les projets d'hydraulique rurale). Avec la mise en place des ASUFOR, des salaires sont versés aux employés de l'ASUFOR (conducteur, releveur, fontainiers, gérants d'abreuvoir). Le président, le trésorier, le secrétaire ont des indemnités mensuelles. Les montants qui sont versés sont largement supérieurs à ce que peut espérer un paysan moyen qui est occupé que 3 mois dans l'année. Les projets d'hydraulique rurale notamment ont renforcé les ASUFOR et ont permis à ces structures d'augmenter leurs capacités techniques grâce aux formations mais aussi leurs capacités financières. Des ASUFOR ont pu dégager une épargne qui se compte en dizaines de millions de FCFA et qui est en ce moment gelée dans les comptes bancaires.

Renforcement des structures nationales et des structures locales déconcentrées. Les projets de santé et les projets d'hydraulique ont tous opté pour le renforcement des structures nationales à travers l'exécution nationale. Les ancrages des projets ont été soit au sein des ministères soit au sein d'entités déconcentrées. Même quand la structure nationale n'a pas pleinement joué son rôle, les structures déconcentrées ont grandement fonctionné. En effet, les projets de santé ont opté pour l'ancrage local avec une implication des régions médicales et des districts de santé (Santé BAD 2, PRN, ASSRMKF). Les projets d'hydraulique ont joué sur une coordination légère travaillant à la fois avec les structures étatiques et les PTF. Ce couplage coordination privée et agences d'exécution nationales a donné de bons résultats depuis le PSE.

CONSTAT : 18

Tous les projets de l'échantillon ont produit des résultats satisfaisants. Le Projet eau à long terme et le Programme de Renforcement de la Nutrition ont des dispositifs de suivi qui ont mené des études mettant en évidence les indicateurs et la contribution du projet à l'atteinte des résultats. Les autres projets ont mis l'accent sur des résultats intermédiaires rendant difficile une analyse des impacts (projet santé BAD 2 et ASSRMKF). Cependant tous les projets sont bien articulés avec les politiques sectorielles car visant des objectifs cohérents avec les OMD et les priorités contenues dans le DSRP. En effet, tous les projets de santé sont dans des zones reculées et d'un accès difficile et permettent à des personnes pauvres d'accéder à des services de qualité (projet santé BAD 2 et ASSRMKF). Quoique développant des approches projets, ces interventions des PTF ont eu le souci d'intégrer dans leurs démarches respectives quelques principes de la DP notamment l'appropriation (responsabilisation des structures nationales dans la définition des politiques), la responsabilité mutuelle (notamment au niveau local avec un impact positif sur la gouvernance du secteur de l'hydraulique) et partiellement l'alignement à travers l'utilisation des systèmes nationaux de passation de marchés.

3.6 THEMES TRANSVERSAUX: LA CROISSANCE PRO-PAUVRE ET L'EGALITE DES SEXES

Le but du DSRP 2006-2010 était d'améliorer de manière durable le bien être des populations et la prospérité du pays en (i) réduisant les l'incidence de la pauvreté des populations en deçà de 30% à l'horizon 2015 par une croissance forte d'au moins 7% par an et équilibrée, (ii) accélérant l'accès aux services sociaux de base et en améliorant la sécurité alimentaire des populations, (iii) protégeant les populations notamment les plus vulnérables contre les risques sociaux et les catastrophes, (iv) réduisant les inégalités et éradiquant toutes les formes d'exclusion par l'instauration de l'égalité des sexes, (v) promouvant la bonne gouvernance et l'état de droit.

Le thème de la croissance économique pro-pauvre a été abordé lors de l'élaboration du DSRP 2 (2006-2010) en termes d'impacts sur les populations pauvres contrairement au DSRP 1 qui abordait la question sous l'angle de la croissance forte, redistributrice et mieux répartie. En effet, il fallait au pays une croissance qui permette d'inverser la tendance et le fait de mettre ensemble la SRP et la SCA procédait de ce souci. Aussi l'expérimentation de la PIA (Poverty impact assessment) avec l'appui de la coopération allemande (GTZ) pour l'évaluation ex-ante du projet de la plateforme de Diamniadio (zone industrielle à 30 km de Dakar) dans le cadre du MCA (Millénium challenge account) procédait aussi de ce souci d'accompagner le gouvernement dans l'opérationnalisation de la SRP (stratégie de réduction de la pauvreté). Cette question continuera à retenir l'attention des acteurs du DSRP mais aussi du Gouvernement tout au long du DSRP2. En effet, à l'occasion des dernières revues du DSRP et de l'élaboration des rapports d'avancement, le besoin de s'attaquer à la pauvreté à travers la création de richesses s'exprimait fortement (cf. contributions des régions) au point que quand il a fallu élaborer le DSRP3, la question de la dénomination du document s'est posée en toile de fond du débat sur comment inscrire le DSRP 3 dans la perspective d'une croissance inclusive. C'est la motivation du partenariat entre le CEPOD, la coopération allemande, la coopération japonaise et le Secrétariat permanent de la SCA dans le cadre de l'élaboration du DPES (document de politique économique et sociale).

Dans l'analyse de l'échantillon des projets d'investissements, la question n'est pas abordé par les rapports d'évaluation ni par les documents de projet concernant l'échantillon. Le PLT a permis l'équilibre financier du secteur. Le PEPAM BAD et le PARPEBA ont favorisé la constitution d'une épargne en milieu rural à travers la bonne santé financière des ASUFOR même si ces ressources n'ont pas encore été utilisées à des fins de développement économique.

Tous ces projets ont eu un contenu très fort en infrastructures et beaucoup d'entreprises locales ont pu bénéficier de contrats dont l'AGETIP dont la spécificité est de faire du HIMO donc des travaux à haute intensité de main d'œuvre. Cependant, des analyses spécifiques n'ont pas été menées pour déterminer leur impact sur l'économie nationale malgré l'expérimentation de la PIA déjà menée au Sénégal.

Cependant, il ressort des discussions avec les bénéficiaires et acteurs clés des projets de l'échantillon aussi bien pour le **PARPEBA** que pour le **PEPAM BAD**, ce sont les mêmes aspects qui sont relevés à propos des ASUFORs en termes de création de richesses et d'emplois mais aussi en termes d'économie de temps pour les tâches domestiques et donc de libération de temps au profit des *activités génératrices de revenus (embouche de petits ruminants, couture, commerce...)* »

Avec le **PRN**, dans le secteur de la santé, c'est la capacité d'épargne des populations qui est mise en avant avec la réduction de la facture que supportaient les femmes du fait des maladies affectant les enfants. Selon les bénéficiaires, « on note l'engagement des femmes à payer la taxe rurale au niveau de la communauté rurale », « les femmes s'endettent moins en raison de la baisse des maladies observées au niveau des enfants ou ont la possibilité d'orienter les revenus vers d'autres secteurs (AGR) ».

CONSTAT : 19

Les tentatives d'amélioration de la qualité de la croissance ont essentiellement été influencées par des instruments introduites à la suite de la mise en œuvre de Déclaration de Paris (Poverty impact assessment, par exemple), même si dans la durée, la volonté politique du Gouvernement ne s'est pas affirmée en faveur de leur généralisation. Ainsi, les progrès observés tant au niveau de la Santé qu'au niveau de l'Eau et l'Assainissement sont en cohérence avec certains des principes de la DP et du plan d'actions d'Accra, mais il est difficile de les imputer directement à la mise en œuvre de la DP et du Plan d'action d'Accra. Aussi, aucun des projets de l'échantillon concernés ne fait référence explicitement ou implicitement à la Déclaration de Paris.

L'égalité homme-femme Le Gouvernement a signé en 2000 le protocole facultatif relatif à la CEDEF (convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes). Il a aussi conçu et mis en œuvre une stratégie nationale pour l'égalité et l'équité genre (SNEEG) et introduit dans la constitution le principe de la parité dans toutes les assemblées électives.

Dans le projet **ASSRMFK**, s'agissant de l'égalité femmes et hommes, les principaux résultats intermédiaires du projet ont mis l'accent sur les groupes vulnérables que sont les femmes et les enfants. Il n'existe pas d'intervention discriminante. Le renforcement des activités de chirurgie et les soins obstétricaux d'urgence (SOU) permettent aux femmes d'avoir accès à des soins de qualité. Sur les droits des enfants, le projet est pionnier dans la promotion de mutuelles de santé en faveur des élèves.

S'agissant de la réduction des inégalités hommes –femmes, même si elle n'est pas retenue comme priorité dans les projets d'hydraulique rurale, elle est préoccupation majeure dans la conduite des programmes dans la mesure où la réforme instaurée dans la gestion des forages en milieu rural a mentionné dans ses principes d'application, l'intégration des femmes dans les instances de gestion (**PARPEBA et PEPAM LOUGA**). Ainsi au niveau des comités directeurs, les femmes doivent représenter au moins 33% des effectifs. A Louga, 50% des membres des comités directeurs sont des femmes. A Paoskoto, 14 des 22 membres du Comité directeur sont des femmes soit 63%. Au niveau du bureau, les femmes doivent se partager les postes avec les hommes (pour tout poste, si le titulaire est un homme, le suppléant est une femme ou vis versa). Cependant Il y a lieu de noter que compte tenu de leur faible niveau d'instruction, les femmes n'occupent le plus souvent que des postes de suppléants.

De manière générale, dans les deux projets financés par la coopération belge, le souci de l'égalité homme/femme est très présent même dès la formulation du projet. Le rapport d'évaluation à mi parcours du PARPEBA atteste de la forte présence des femmes dans les instances de décision des ASUFOR. Au niveau des comités directeurs elles représentent en moyenne 44% du nombre de délégués. Dans le bureau exécutif, elles représentent 39% et sont les principales utilisatrices des ouvrages hydrauliques. Enfin, 296 femmes ont été recrutées en tant que fontainiers soit 72,7% du nombre total des fontainiers.

En matière d'assainissement, dans le choix des relais en charge de la sensibilisation dans les programmes d'assainissement, la priorité est accordée aux femmes. Le CREPA dans sa démarche a privilégié les femmes dans le choix et la formation des relais. Il a dans ses choix technologiques en matière d'assainissement rural opté pour l'utilisation des artisans locaux pour la réalisation des ouvrages.

Au niveau du **PRN**, les capacités d'organisation des femmes ont été fortement améliorées et la réduction des maladies affectant les enfants ont renforcé leurs capacités financières. Les bénéficiaires disent : « *les femmes s'approvisionnent au niveau de la coopérative de Cherif Lô pour que les ressources financières restent dans la collectivité* », « *Il y a une commission de mobilisation de ressources et les dettes d'achat de médicaments n'existent plus au sein du Comité de santé* ».

CONSTAT : 20

De manière générale, les documents de projet, les documents d'évaluation et les différents rapports de suivi des projets de l'échantillon ne font pas référence à une stratégie particulière d'égalité homme/femme. Si l'on remonte aux documents de politique sectorielle, le même constat peut être fait en ce qui concerne le PEPAM que le PNDS ainsi que les projets sectoriels antérieurs (PSE et PLT). La préoccupation existe mais il n'y a pas de systématisation comme on aurait pu le penser vu l'ensemble des textes pris par le Gouvernement et concernant la question.

3.7 IMPACTS SUR LES OBJECTIFS DU MILLENAIRE POUR LE DEVELOPPEMENT

Le Sénégal élabore régulièrement des rapports périodiques de suivi des OMD depuis 2001. Aussi des rapports d'avancement puis des revues du DSRP ont été régulièrement effectués et ont aussi rendu compte de l'évolution des OMD dans le pays. Au Sénégal, pays pilote parmi les 8 pays appuyés par le Millénum Project, le DSRP est le cadre de mise en œuvre des OMD. Les résultats de l'enquête sénégalaise auprès des ménages (ESAM 2) montrent que durant la période 1994-2005, la part de la population vivant en deçà du seuil de pauvreté est tombée de 67,9 % (ESAM 1-1994) à 57,1 % (ESAM 2-2001) puis à 50,8% en 2005 (ESPS-2005). Au niveau ménage, l'incidence de la pauvreté est passée de 61,4 % (ESAM 1-1994) à 48,5 % (ESAM 2-2001) puis à 42,6 % (ESPS-2005). La réduction de la pauvreté est plus marquée en milieu urbain qu'en milieu rural. En plus les inégalités mesurées par l'indice de Gini ont augmenté car sur la même période, les 20% les plus riches de la population réalisent plus de 41% des dépenses annuelles contre 8,1% pour les 20% les plus pauvres. Cette tendance semble s'affirmer car une étude récente de la Banque mondiale (2009) note dans ses estimations une légère baisse de la pauvreté en milieu urbain contre une hausse en milieu rural.

En termes de résultats, le secteur de la santé a connu des avancées importantes mesurables par les indicateurs des EDS III (1997) et IV (2005) mais aussi par les rapports de mise en œuvre des OMD élaborés sur la période et les revues annuelles du DSRP.

Les progrès vers l'atteinte de l'OMD 4 sont encore très faibles. En effet, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans a régressé de 7 points soit une baisse entre 2005 et 2008 pour une cible en 2015 fixée à 44 décès pour 1000 naissances vivantes. Il s'y ajoute la persistance de grandes disparités régionales (107 décès pour 1000 naissances vivantes) et les ruraux (176 enfants sur 1 000 vivantes) et entre les urbains. Aussi, en termes de disparités entre riches et pauvres, en 2005, les taux de mortalité parmi les enfants âgés de moins de 5 ans sont les plus élevés dans les classes les plus pauvres : 189 décès sur 1 000 naissances vivantes dans 40 % des familles les plus pauvres concentrant ainsi 56,7 % des décès d'enfants âgés de moins de 5 ans.

Les progrès vers l'atteinte de l'OMD 5 « améliorer la santé maternelle » sont également très faibles. En effet, le taux de mortalité maternelle a régressé de 109 points soit une baisse de 21 %. Mais le Sénégal est encore à 401 décès contre une cible en 2015 de 122 décès maternels pour 100 000 naissances vivantes. Il s'y ajoute de grandes disparités régionales ou entre les urbains et les ruraux.

Cependant, les progrès vers l'atteinte de l'Objectif n°6 combattre le VIH Sida, le paludisme et d'autres maladies sont forts surtout pour le paludisme. En effet, de 2006 à la fin de l'année 2008, le taux de morbidité proportionnelle, (représentant le nombre de cas de paludisme rapporté aux nombre de personnes qui ont été vues en consultation dans les structures sanitaires) est passé de 33,57% à 5,62%. Quant au Sida, la prévalence est depuis très longtemps inférieure à 0,7% soit l'un des taux les plus bas d'Afrique..

Le Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN), dans sa phase 2, en touchant 35 % de la cible selon le rapport d'activités de 2009, en procédant au dépistage trimestriel de la cible pour des cas de malnutrition et en suivant le gain de poids des enfants de 0 à 24 mois (79 % de la cible atteinte), s'inscrit dans le dynamique d'amélioration des indicateurs de l'OMD 1 mais aussi de l'OMD 5. Cependant les résultats ne pourront être connus avec précision qu'avec les résultats de l'enquête EDS programmée pour 2010.

Ces importants résultats ont été obtenus grâce à un soutien politique fort, un concours des PTF articulé autour d'un programme national (programme national de lutte contre le paludisme) qui fonctionne avec une équipe motivée et tout cela est conjugué avec la mise en œuvre de stratégies à efficacité prouvée édictées par l'OMS. La généralisation de l'utilisation des tests de diagnostic rapide et gratuits, la distribution massive de moustiquaires imprégnées à longue durée d'action aux groupes les plus vulnérables et une politique hardie d'accès à la moustiquaire pour la population générale et la mise en place d'un système performant de suivi des activités à tous les niveaux, utilisant des moyens modernes de gestion et de traitement de l'information sont autant d'atouts qui ont permis l'atteinte de résultats significatifs.

En matière d'Hydraulique, des progrès remarquables ont été notés dans l'atteinte de l'OMD 7 « assurer un environnement durable ». De 2006 à 2009, le niveau d'accès à l'eau potable des populations urbaines a été maintenu à un taux de 97% donc à un niveau très proche de la cible qui est de 100% en 2015 mais avec des disparités importantes. Dans ce taux global d'accès à l'eau potable (à la fois par les bornes fontaines et les branchements domiciliaires), Dakar et Rufisque atteignent 100% tandis que les autres centres urbains atteignent 89%. En effet, en fin 2009, la population urbaine totale ayant accès à l'eau potable est estimée à 5.242.474 habitants répartis dans les différents centres urbains du pays : Dakar-Rufisque (54%) et les autres villes qui regroupent les 46% restants. Cependant le maintien des ces acquis est conditionné par le maintien de l'effort en termes d'investissements et donc de financements or la mobilisation des ressources programmées est encore faible avec un taux de 33%.

Le taux d'accès par branchement affiche des résultats très satisfaisants avec globalement 88% dans le périmètre affermé, 98% au niveau de Dakar-Rufisque et 77% dans les autres centres urbains. Ces divers résultats confirment les effets positifs des importants investissements réalisés dans le sous-secteur à travers les programmes PSE puis le PLT, notamment avec le boom des branchements sociaux ayant permis de massifier la connexion de ménages de toutes catégories sociales au réseau de la SONES. Le taux d'accès par les bornes-fontaines reste quand même raisonnable avec 9% au niveau du périmètre, 6% pour Dakar-Rufisque et 12% pour les autres centres urbains.

Parallèlement à l'accès à l'eau, un plan d'actions visant l'amélioration de la qualité de l'eau a été initié par la SDE. Le suivi de ce plan d'action a permis de noter que le taux global de satisfaction des clients est passé de 45% en 2005 à 90% en décembre 2009 pour la qualité organoleptique. Des performances satisfaisantes sont maintenues en termes de respect des cibles pour les indicateurs contractuels en matière de qualité microbiologique avec un taux de conformité de 98,6% alors que le contrat exige 96%. Il en est de même pour le taux de conformité physico-chimique qui se situe en décembre 2009 à 99,93% contre 95% contractuel.

Cependant, en milieu rural, Le taux d'accès à l'eau potable est passé de 69,5% en 2006 à 73,6% en 2009, soit un gain moyen d'un point en valeur absolue. Il est à remarquer cependant que pour la première fois depuis le lancement du PEPAM en 2005, une perte de 1,9 points en valeur absolue a été observée entre décembre 2008 et décembre 2009 ce qui a entraîné la non réalisation de la cible qui était fixée à 75% en 2009. La cible de 2015 fixée à 82% ne risque par d'être atteinte malgré les efforts actuels en direction du monde rural et la réforme des ASUFOR et de la maintenance des ouvrages hydrauliques.

En ce qui concerne l'assainissement, au 31 décembre 2009, 79.012 ménages supplémentaires ont eu accès à l'assainissement en milieu urbain ; ce qui porte à 382 258 le nombre de ménages assainis sur un nombre total de 601.527, soit un taux d'accès de 63,6% en 2009. Il y a donc une progression nette mais qui a été très insuffisante entre 2005 et 2009 d'autant que l'objectif intermédiaire en fin 2009 était estimé à 67,5% ; soit un retard de 2,9 points. Par rapport à la cible de 2015 fixée à 78 % pour le milieu urbain, le but ne sera pas atteint.

En milieu rural, les réalisations (ouvrages individuels, édicules publics) donnent une estimation du taux d'accès en 2009 de 29% contre 27,5% en fin 2008. Ce résultat demeure certes insuffisant et ne permettra pas d'enregistrer des améliorations majeurs pour l'atteinte de la cible fixée à 63% en 2015 même si des PTF d'envergure ont réorienté leurs interventions vers le milieu (la banque mondiale avec le soutien à la privatisation de la maintenance et le partenariat Luxembourg /CREPA en assainissement rural). Cette intervention d'envergure du Luxembourg après une phase pilote, une phase de transition et une phase d'extension de 2002 à 2006 a démarré en 2008 en relation avec le CREPA et la Direction de l'assainissement pour assurer en même temps l'assainissement et l'alimentation en eau dans les régions de Louga et de Thiès avec 14 000 ouvrages. En outre, des financements importants de PTF en matière d'assainissement vont concerner la dépollution et l'assainissement industriel (UE, AFD et BEI).

CONSTAT : 21

L'impératif de mise en œuvre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) est très présent dans les deux secteurs, mais aussi de manière générale dans tous les secteurs en raison de la prise en charge de la question dans le DSRP, qui est le cadre de référence des interventions des PTF et du Gouvernement, mais aussi en raison du fait que le Sénégal était un pays pilote pour le Millénaire Project. Concernant les projets d'investissements de l'échantillon, les liens entre les OMD et les résultats des projets en Hydraulique et Assainissement sont directs, car le système d'information du secteur est bâti sur les OMD entre autres. Pour les projets en Santé, le lien est moins évident, sauf pour le Programme de renforcement de la nutrition (PRN), qui arrive à cerner avec une plus grande précision ses cibles grâce au suivi fait par les Agence d'exécution communautaires (des ONG qui exécutent les programmes dans les localités) et à la remontée des informations au Bureau exécutif national de la Cellule de lutte contre la malnutrition, avec en plus des enquêtes CPC régulièrement menées. Pour les autres projets, ce sont des résultats intermédiaires qui sont visés et qui ont toutefois des conséquences non mesurables sur les OMD. Ainsi, ces projets sont très dépendants en termes d'identification des impacts aux résultats des Enquêtes démographie et santé (EDS) réalisées tous les 5 ans. Les prochaines enquêtes EDS seront organisées en 2010 et permettront de faire le point sur les progrès entre 2005 et 2010.

4 CADRE DES CONCLUSIONS

4.1 LA PERTINENCE DE LA DECLARATION DE PARIS

En quoi la Déclaration de Paris et la manière dont elle a été mise en œuvre ont-elles contribué à relever les défis de l'efficacité de l'aide ?

Depuis 2005, le Sénégal a traversé plusieurs crises majeures : énergétiques, alimentaires et financières, qui ont réduit les avancées réalisées ces dernières années en matière de lutte contre la pauvreté. La situation politique actuelle, surtout avec les élections présidentielles de 2012, pose maintenant le risque que s'opèrent des changements de politiques économiques par opportunisme politique, ce qui ternirait davantage les perspectives de développement du pays.

Dans ce contexte, le rôle de l'APD est d'autant plus important que l'impératif de livrer une aide plus efficace. En effet, l'APD au Sénégal est toujours la principale source de financement du développement du Sénégal en fournissant près de la moitié de son budget d'investissements, soit 42 %, bien qu'elle pèse peu dans le budget de l'État en moyenne 10 %. Or, le nombre de PTF, la diversité des secteurs et des modes de livraison de l'aide « classiques » rendent la gestion et la coordination de l'aide très problématique. Une donne qui peut faire apparaître plus avantageux les programmes des donateurs non traditionnels, qui s'accompagnent de financements plus rapides à obtenir ou moins contraignants.

Le gouvernement du Sénégal et les PTF demeurent très engagés envers la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, mais une fatigue se fait sentir entre autres en raison de la lenteur des réformes. Depuis 2008, l'adoption de plusieurs documents favorables au respect des engagements et l'adoption du nouveau code des marchés publics donnent à penser à un changement de rythme quant à la transformation des processus. Cela, en tant que le Gouvernement et les PTF sachent renouveler leur engagement envers les principes de la Déclaration de Paris, ce qui s'avèrera un défi pour les acteurs après ces cinq années d'efforts continus à la mise en œuvre (Constats 1 à 3).

Conclusion générale # 1 – Pertinence de la Déclaration de Paris au Sénégal

Après une croissance relativement stable jusqu'en 2005, le Sénégal a subi une série de crises majeures : énergétiques, alimentaires et financières, qui ont pu réduire la priorité accordée à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Les parties prenantes conviennent des bons fondements de la Déclaration de Paris afin d'améliorer l'efficacité de l'aide; une donne d'autant plus critique dans une situation de crises en cascades qui risquent de ternir davantage les perspectives de développement du pays. L'APD, qui fournit encore près de la moitié du budget d'investissements au pays, joue un rôle fondamental dans ce contexte, d'où l'importance qu'elle puisse donner lieu à des résultats de processus (appropriation-partenariat-reddition de compte) et de développement. Or, la lenteur des réformes et des changements au gouvernement et chez les PTF, posent toutefois un certain nombre de risques, dont l'essoufflement ou le désintérêt des acteurs envers la poursuite de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Cela, surtout en regard du jeu de la concurrence qui s'opère: entre les PTF classiques et non traditionnels, mais aussi entre les différents modes de livraison de l'aide qui peuvent être considérés plus efficaces, que l'on pense à l'introduction de nouveaux programmes comme le « Cash transfert » encouragés par la Banque mondiale et l'UNICEF.

4.2 RESPECT DES PRINCIPES DE LA DECLARATION DE PARIS

Dans quelle mesure chacun des cinq principes de la Déclaration de Paris a-t-il été respecté et mis en œuvre et dans quelle mesure les priorités du programme d'Accra ont-elles été prises en compte ? Pourquoi ? A-t-on constaté de conflits ou compromis entre eux ?

Appropriation –

Le Sénégal travaille avec des dispositifs nationaux de développement fractionnés depuis l'introduction des Programmes d'ajustement structurels dans les années 1980. Ce n'est qu'à partir de 2005 que se sont amorcées des tentatives réelles de réconciliation entre les différentes politiques et outils de développement au Sénégal. Le processus d'élaboration du nouveau document cadre 2011-2015 (qui équivaut au DSRP de troisième génération) vise à renforcer les objectifs de croissance et à mieux intégrer les priorités dans le Plan d'actions prioritaires dans tous les secteurs avec un Cadre de dépenses à moyen terme, qui serait étendu à tous les départements ministériels d'ici 2012. Depuis 2004, 14 ministères ont été dotés de cet instrument, ce qui représente 50 % du budget. À la suite de la crise des finances publiques, qui a eu lieu en 2008 et qui a dévoilé l'envergure des investissements ne figure pas dans le PAP, le Gouvernement a mentionné que ce document devrait devenir un cadre fédérateur et cohérent des grands projets présidentiels, des nouvelles priorités nationales et des stratégies sectorielle.

Si des difficultés existent à concrétiser les politiques de développement, beaucoup d'effort est fourni par l'Administration sénégalaise à mieux coordonner l'aide, malgré l'impulsion politique qui va parfois à contresens des principes de l'efficacité de l'aide en termes d'aménagement du système de gestion de l'aide. En effet, l'Administration est fréquemment poussée dans différentes directions, ce qui la ralentit, sinon la désorganise dans sa tâche de traduire les stratégies nationales en stratégies sectorielles et programmes opérationnels et décentralisés et à coordonner les donneurs. À preuve, l'impact négatif des fréquents remaniements ministériels sur l'opérationnalisation des Lettres de politiques sectorielles et des programmes sectoriels et la pratique des budgets par résultats avec le CDMT; ou encore, le double système de gestion des flux d'aide au développement qui complique la gestion des finances publiques (absence de principe d'unicité de caisse dans la gestion des deniers de l'État) et la coordination des institutions en ce qui concerne l'aide au développement .

Des progrès sont notés quant à la mise en œuvre du processus consultatif avec les parties prenantes au développement, notamment en ce qui a trait à la place allouée à la société civile dans le processus d'élaboration du DSRP. Des problèmes de financement fragilisent néanmoins la participation et le suivi, ce qui est perçu par ces groupes comme un manque d'intérêt de la part du gouvernement et des PTF. Ces considérations alimentent le débat en cours au Sénégal quant au rôle de la société civile et la légitimité de sa participation au processus d'élaboration et de suivi du DSRP. (Constats 4 et 5)

Conclusion générale # 2 – Appropriation

L'engagement des acteurs du Gouvernement, des PTF et de la société civile envers le principe d'appropriation est manifeste. On note un progrès en regard des actions pour améliorer l'arrimage des politiques nationales de développement et la coordination de l'aide au Sénégal. Malgré tout, la mise en œuvre de l'aide s'inscrit dans un cadre de politiques encore trop diverses et faiblement articulées, en plus d'être pénalisée par une impulsion à l'échelon politique qui joue à contresens à l'occasion des fréquents remaniements ministériels et de l'introduction d'un système de gestion de l'aide à double entrée : pour les donneurs classiques ou pour les donneurs non traditionnels.

Beaucoup reste à faire afin de consolider les politiques de développement et organiser la gestion de l'aide.

Alignement –

L'idée est communément admise par l'ensemble des partenaires de développement de faire reposer le soutien des donateurs sur les stratégies nationales de développement du Sénégal. Malgré des difficultés organisationnelles, les PTF réussissent un peu mieux à partager avec le gouvernement du Sénégal leurs prévisions d'engagements. Des progrès plus substantiels sont envisageables avec la mise en place d'un système d'information sur la gestion de l'aide : la Plateforme de Gestion des Flux d'aides, soit une comptabilisation en ligne qui sera ouverte aux PTF et aux autres acteurs du développement.

Malgré l'adoption du nouveau code des marchés publics, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) n'ont pas plus confiance envers les systèmes du gouvernement sénégalais qu'en 2007, à la première phase de l'Évaluation. Ils ont augmenté leur utilisation du système de passation de marchés, mais ils ont délaissé un peu plus le système de gestion des finances publiques (exécution du budget, audit et évaluation). Les crises financières ont évidemment fait beaucoup réfléchir les PTF quant à leurs stratégies d'alignement, ce qui ne les a pas empêchés de poursuivre individuellement leurs appuis au renforcement des capacités des systèmes.

Initiées en 2003-2004, avant la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, les réformes du système de gestion des finances publiques ont fait l'objet d'un intérêt renouvelé des PTF en raison des exigences liées aux nouvelles modalités de l'aide, notamment aux appuis budgétaires. À cet égard, le soutien indéfectible de tous les PTF en matière de réforme du système de passation des marchés publics a contribué pour beaucoup à faire adopter le nouveau code. Une preuve de l'influence positive que peuvent jouer les PTF en s'accordant sur une position commune, en bloc derrière un leader influent, le FMI en l'occurrence dans ce dossier (Constats 6 et 7).

Conclusion générale # 3 – Alignement

L'idée est communément admise par l'ensemble des Partenaires Techniques et Financiers de faire reposer le soutien des donateurs sur les stratégies nationales de développement du Sénégal. L'Administration a développé de fortes capacités de production de plans et de coordination d'acteurs de différentes origines dans au moins quatre secteurs (éducation, santé, hydraulique et environnement). Toutefois, les crises financières et de gestion des finances publiques font en sorte que les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) n'ont pas plus confiance envers les systèmes du gouvernement sénégalais qu'auparavant, en 2007, lors de la dernière évaluation, sauf en ce qui a trait au système des marchés publics. Ils remettent actuellement en question leur stratégie d'alignement, et le risque d'un recul quant à cet engagement existe, comme celui déjà noté à l'Enquête 2007 de l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques. Des éléments de preuves existent toutefois quant à l'influence positive que peuvent exercer les PTF lors d'une prise de position commune, en bloc derrière un leader fort, tel que le démontre le succès rencontré avec l'adoption du nouveau code des marchés publics.

Harmonisation –

La mise en œuvre de la Déclaration de Paris a certainement incité les partenaires techniques et financiers, depuis 2005, à renforcer le mécanisme de concertation et à davantage se spécialiser selon les avantages comparatifs, mais sans trop de leadership et de façon encore trop partielle pour avoir un impact sur l'efficacité de l'aide.

Beaucoup d'efforts sont consacrés pour bâtir des partenariats plus efficaces mais peu de gains d'efficacité ou des réductions des coûts opérationnels sont actuellement observés suite aux activités de

concertation entre partenaires et au dialogue politique avec le gouvernement du Sénégal. Si les mécanismes sont peu à peu mis en place, les PTF les plus influents manquent à exercer leur leadership et à unir leur voix afin de présenter une position commune et ainsi contribuer à produire la plus value attendue d'un meilleur partenariat : soit une force politique influente, en termes de dialogue, et la rationalisation des activités grâce à la réelle concertation.

Le pays a développé de grandes capacités de production de plans, de cadres d'harmonisation et de mécanismes de suivi évaluation. Cependant, les PTF utilisent encore très peu les dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur les programmes au Sénégal en raison des difficultés à concilier les objectifs d'harmonisation avec les politiques, procédures ou exigences émanant de leur siège social; des exigences d'ailleurs de plus en plus fortes pour que le personnel terrain fasse montre du bien fondé et de l'efficacité de l'instrument de l'appui budgétaire au Sénégal. Il s'avère critique de reformuler les fondamentaux de la DP et de considérer une programmation commune (Joint assistance strategy) afin d'aller de l'avant avec les dispositifs communs, et éviter le désengagement ou le recul qui s'observe en termes d'harmonisation des procédures, surtout depuis la crise de la gestion des finances publiques au Sénégal, ou en raison de la situation politique de moins en moins favorable à l'appui budgétaire chez les pays donateurs.

Les partenaires, notamment le Gouvernement, observent toutefois une plus grande ouverture de la part des PTF pour se concilier, se partager les tâches et se spécialiser dans les domaines où ils savent le mieux faire. À preuve : les exemples, trop rares, de coopération déléguée.

De plus, la prévisibilité de l'aide au Sénégal est problématique tant du côté des PTF, qui informent mal le gouvernement des montants d'APD qui lui seront versés, que pour l'administration sénégalaise, qui n'arrive à planifier les fonds des PTF, et leurs multiples procédures, ce qui ajoute aux coûts de transaction. La Plateforme de gestion des flux d'aides, récemment installée, devrait amoindrir les effets des écarts de comptabilisation de l'aide en permettant au Gouvernement et aux PTF de comptabiliser les flux selon les mêmes champs et sur des périodes définies. Les PTF ont néanmoins à s'accorder sur un code de bonne conduite à cet égard entre eux, à partir de leur siège social respectif (Constats 8 à 11 et 17 et 18).

Conclusion générale # 4 – Harmonisation

Le Gouvernement observe une plus grande ouverture de la part des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) pour se concilier, se partager les tâches et se spécialiser dans les domaines où ils savent le mieux faire. À preuve : les exemples, trop rares, de coopération déléguée. Reste que les PTF les plus influents exercent peu leur leadership, ce qui limite leur influence politique et la rationalisation des activités. Les donateurs utilisent encore trop peu les dispositifs de l'appui programme et l'appui budgétaire. Ils font peu confiance à la gestion des finances publiques au Sénégal, et leur gouvernement remettent de plus en plus en question cette forme de soutien en raison de plus grandes exigences en termes de reddition des comptes et de la problématique de corruption et son impact sur l'opinion publique de leur pays. Encore aux prises avec des directives, politiques et agendas disparates émanant de leur siège social, les PTF auront à s'accorder sur un code de bonne conduite en matière d'harmonisation, et à considérer une stratégie d'assistance conjointe (SAC) afin d'aller de l'avant et éviter le désengagement ou le recul qui s'observe actuellement.

Gestion axée sur les résultats –

La gestion axée sur les résultats (GAR) est un principe de gestion reconnue et pratiquée chez les partenaires de développement au Sénégal. Les cadres des rapports et d'évaluation des politiques sont de plus en plus axés sur les résultats. Le fait que près de 49 % du budget soient sous CDSMT dénote la volonté du Gouvernement d'implanter progressive de la gestion axée sur les résultats au sein des

ministères techniques. Déjà, des Rapports annuels de performances (RAP) concernant les ministères de l'éducation de la santé ont été élaborés à partir de 2007. Des matrices d'indicateurs communs de suivi des politiques de développement existent, mais elles gagneraient à être simplifiées, notamment dans le cadre de l'ACAB. En effet, on propose de réduire à 30 critères les 85 fixés par les partenaires dans l'Arrangement cadre par soucis d'harmonisation et pour que le gouvernement puisse mieux prévoir les décaissements.

Des efforts sont fournis pour renforcer les capacités des ministères sectoriels ou la société civile en la matière de GAR, mais les changements et les réformes intervenus au Sénégal sur ce point n'ont pas eu le temps de porter leurs fruits: c'est-à-dire de faire en sorte que les partenaires gèrent mieux les ressources et améliorent le processus de décision en vue d'obtenir des résultats. Le Sénégal recourt néanmoins de plus en plus systématiquement à des cadres et outils d'évaluation des performances, notamment pour les politiques macro-économiques et les réformes budgétaires et financières (critères FMI, UEMOA, etc.), ou encore pour le DSRP, et ses politiques et programmes sectoriels (Constat 12 et 18).

Conclusion générale # 5 – GAR

Des progrès s'observent en matière de renforcement de la gestion axée sur les résultats. Les pratiques de la gestion axée sur les résultats ont été fortement encouragées par le gouvernement du Sénégal et les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) et elles sont conséquemment de plus en plus reconnues et pratiquées chez les partenaires de développement. Ces pratiques n'ont toutefois pas eu le temps de porter leurs fruits: c'est-à-dire de faire en sorte que les partenaires gèrent mieux les ressources et améliorent le processus de décision en vue d'obtenir des résultats. Les matrices d'indicateurs communs de suivi des politiques de développement gagneraient à être simplifiées, par soucis d'harmonisation et pour que le gouvernement puisse mieux prévoir les décaissements.

Au plan sectoriel, les programmes en Hydrauliques et en Santé ont globalement développé des dispositifs permettant une meilleure alignement des ressources sur les priorités. Les processus CDSMT y sont implantés et de manière générale, les projets même autonomes sont bien articulés avec les politiques sectorielles car visant des objectifs cohérents avec les OMD et les priorités contenues dans le DSRP

Responsabilité mutuelle –

Une priorité de la Déclaration de Paris est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation des ressources au développement. Peu de progrès est noté à cet égard, outre les évaluations conjointes des programmes de développement. Aucun progrès n'est observé concernant la reddition des comptes au Parlement du Sénégal en regard des politiques de développement. Le contrôle parlementaire est quasi inexistant et la réforme nécessaire de la Cour des comptes n'est pas considérée actuellement au niveau politique, malgré les pressions des PTF et de l'Administration, frustrée de son retard. Par exemple, les lois de règlement des années 2003 à 2009 ne sont pas encore transmises au Parlement. Le public reste donc peu informé à propos des résultats de développement.

Il semblerait qu'il y ait eu régression en termes de transparence de la gestion des finances publiques et de lutte contre la corruption, malgré la poursuite de plusieurs réformes en gouvernance et la création de nouvelles institutions en vue de promouvoir la bonne gouvernance.

Considérant le contexte politique au Sénégal, la lutte contre la corruption doit être prioritaire pour les partenaires, qui ont appuyé indirectement les réformes et les programmes de bonne gouvernance sans plus de spécificité. Parce que le soutien ciblé peut faire la différence, comme en fait preuve la réussite

dans le domaine de la passation des marchés avec l'adoption du nouveau Code, les partenaires ont intérêt à mieux se coordonner et à fixer les priorités pour respecter les engagements du Programme d'Action d'Accra en matière de lutte contre la corruption (Constats 12 et 13).

Au plan sectoriel, des initiatives intéressantes sont en cours. Les revues du PEPAM sont de plus en plus exhaustives et impliquent de plus en plus d'acteurs du secteur. Elles offrent ainsi des cadres de reddition des comptes et de discussions sur les résultats du secteur facilitant par la suite la programmation des interventions. Au niveau de la santé, c'est beaucoup plus au plan décentralisé qu'on a observé des processus de diagnostic commun aboutissant à des délégations ou à des collaborations poussées (constat 18)

Conclusion générale # 6 – Responsabilité mutuelle

Une priorité de la Déclaration de Paris est de renforcer la responsabilité mutuelle et la transparence concernant l'utilisation des ressources au développement. Peu de progrès est noté à cet égard, notamment en ce qui concerne la reddition des comptes au Parlement sénégalais en regard des politiques de développement. Le public reste peu informé sur les résultats de développement. Il semblerait qu'il y ait eu régression en termes de transparence de la gestion des finances publiques et de lutte contre la corruption, malgré la poursuite de plusieurs réformes en gouvernance et la création de nouvelles institutions en vue de promouvoir la bonne gouvernance. La lutte contre la corruption doit être prioritaire pour les partenaires, qui ont appuyé indirectement les réformes et les programmes de bonne gouvernance sans plus de spécificité.

Au plan sectoriel, des initiatives concourent au renforcement de la responsabilité mutuelle surtout quand les programmes sectoriels atteignent un degré de consensus fort (exemple, le Programme national Eau Potable et Assainissement du Millénaire - PEPAM) et permettent de tenir des revues sectorielles crédibles car exhaustives et participatives. Au niveau décentralisé, des actions isolées contribuent localement à la gouvernance du secteur (en Santé).

Conséquences inattendues de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris-

Dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au niveau des secteurs, l'équipe d'évaluation a constaté des difficultés liées à la mise en œuvre de l'alignement et de l'harmonisation, notamment de la gestion financière dans le secteur de la santé.

En effet, la transformation des modes de livraison de l'aide, de l'appui projet à l'appui programme et l'appui budgétaire, en Santé, s'est fait au moment où les programmes spécifiques financés par les Fonds verticaux se révélaient plus efficaces, ce qui a mené à une réduction des financements, et à plus long terme, à une perte de capacités techniques et humaines au Gouvernement, et un affaiblissement des processus de concertation autour des résultats (dans le secteur de la Santé seul le rapport de performance du CDSMT a donné l'occasion de débats sur les performances du secteur cf. 3.4). En effet, l'approche projet dans le cadre du Programme intégré en Santé (PDIS) avait permis le recrutement de cadres expérimentés et le renforcement de capacités du personnel trouvé sur place. A la fin du PDIS, le passage à l'appui budgétaire avec l'application des règles de la comptabilité publique, la DAGE du ministère de la Santé n'a pu faire preuve de la même souplesse que celle de la gestion des projets pour à la fois maintenir ce personnel et maintenir les avantages financiers acquis (3.4).

Les PTF, quel que soit leur intérêt pour la Déclaration de Paris, sont en majorité très sensibles à la visibilité des résultats obtenus à travers leurs interventions. Dans le cas de la santé, l'intérêt des PTF pour les programmes spécifiques financés par les Fonds verticaux au détriment des programmes nécessaires, mais les moins visibles, trouve une explication dans leur efficacité (sida, paludisme, programme élargi de vaccination).

En accompagnement à l'harmonisation, un programme national de renforcement des capacités est nécessaire selon la Déclaration de Paris et le Plan d'action d'Accra. Dans le cas spécifique du Sénégal, il y a eu beaucoup de tentatives avec l'appui de projets spécifiques (PNUD et Union européenne notamment) coordonnés par la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance technique (DREAT). L'application récente du CapScan dans le pays renforce encore la volonté politique du Gouvernement de renforcer les capacités. Cependant force est de constater que les avancées ne sont pas encore significatives et peuvent pousser à s'interroger sur la faisabilité de la démarche dans le contexte local. Les constats poussent à s'orienter vers des programmes sectoriels de renforcement des capacités en lieu et place d'un programme national.

De plus, le fait de la spécialisation sectorielle a pu avoir l'effet inattendu de limiter la souplesse et le pouvoir de certains Partenaires techniques et financiers d'intervenir selon les besoins de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, dans les secteurs clés de la gouvernance ou pour appuyer les programmes des organisations non gouvernementales impliquées dans la mise en œuvre ou le suivi du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Les Partenaires techniques et financiers gagneraient à s'inspirer d'un code de bonne conduite, comme l'a déjà fait d'ailleurs l'Union Européenne.

Conclusion générale #7 – Conséquences inattendues de la mise en œuvre des dimensions de la DP

Il y a eu certaines conséquences inattendues de la mise en œuvre de la Déclaration, comme un manque de souplesse d'intervention, pour certains donateurs. Le cas de la Santé atteste de plus que l'application de l'alignement au plan financier sans un suivi rapproché des engagements souscrits à la fois par le pays partenaire et le PTF se répercute notamment sur les capacités financières et humaines et compromet l'atteinte des résultats de développement. L'autonomisation des programmes affecte aussi l'harmonisation dans le secteur. En matière de capacités, la porte d'entrée devrait être à l'échelle du secteur avec des expérimentations à partir des secteurs qui paraissent les mieux organisés et les plus aptes à recevoir ce type d'appui.

4.3 L'EFFET EN TERMES D'EFFICACITE DE L'AIDE ET DE RESULTATS DE DEVELOPPEMENT

Qu'a accompli la Déclaration de Paris en termes d'efficacité de l'aide et de résultats de développement? Quelle est l'importance de ces contributions ? S'agit-il de résultats durables ? A-t-on constaté des éléments indiquant qu'il existe une meilleure manière de renforcer l'efficacité de l'aide et de contribuer davantage aux résultats de développement ?

Il est attendu de la mise en œuvre des principes de la Déclaration de Paris qu'elle permette aux pays en développement i) une meilleure maîtrise de leur processus de développement (appropriation et alignement), ii) de meilleurs partenariats avec les donateurs (harmonisation) et iii) une meilleure reddition des comptes aux citoyens. Trois résultats de processus, qui permettraient de renforcer les capacités des pays en développement à mettre en œuvre des politiques de développement axées sur les résultats, ce qui augmenterait la qualité des investissements et des services, mènerait à une plus grande croissance et à l'atteinte des OMD.

Au Sénégal, la dynamique des réformes entamées avant l'adoption de la Déclaration de Paris, a été fortement renforcée par sa mise en œuvre, après 2005. Qu'il s'agisse des grandes réformes financières et budgétaires entreprises par l'État en 2003-2004 ou de celles ayant eu lieu dans les deux secteurs de l'échantillon évaluée, en Hydraulique et Assainissement et en Santé, le renforcement des réformes et les actions de mise en œuvre ont permis d'avoir des avancées significatives en regard des cinq principes

de la Déclaration de Paris, particulièrement en ce qui concerne l'appropriation et l'harmonisation, ainsi qu'en termes de résultats de développement. On note, par exemple :

- Une base de consensus pour rallier les nombreux acteurs du domaine du développement au Sénégal; en effet, toutes les parties prenantes conviennent des bons fondements de la Déclaration de Paris afin d'améliorer l'efficacité de l'aide, et à l'importance qu'elle puisse donner lieu à des résultats (Constat 1);
- Un meilleur arrimage des politiques nationales de développement au Sénégal (Constat 4, 14, 18);
- L'idée communément admise par l'ensemble des partenaires de développement de faire reposer le soutien des donateurs sur les stratégies nationales de développement du Sénégal (Constat 5);
- Une plus grande ouverture de la part des PTF pour se concilier, se partager les tâches et se spécialiser dans les domaines où ils savent le mieux faire. À preuve : les exemples, trop rares, de coopération déléguée (Constat 8);
- Les pratiques de la gestion axée sur les résultats de plus en plus reconnues et pratiquées chez les partenaires de développement (Constat 12).
- Le soutien coordonné des PTF sur une longue période permet de réaliser des avancées significatives en direction des résultats d'un secteur, en aidant à contrecarrer l'effet négatif de l'instabilité institutionnelle du/des ministères en charge et en contribuant à stabiliser la coordination du programme sectoriel.

Dans le domaine sectoriel de la santé, le soutien coordonné des PTF et la conduite des réformes à travers le programme sectoriel ont permis de développer de manière durable une capacité de produire des plans consensuels et des systèmes de suivi participatifs. Le secteur de l'hydraulique a profité des mêmes acquis en termes de capacité à planifier et à programmer. Il a, de plus, bénéficié des mêmes mécanismes de soutien avec des résultats encore plus performants (constat 17).

Il est difficile de se prononcer sur la durabilité des résultats obtenus dès lors que tant le pays est prompt à adopter les innovations, tant il s'investit peu pour leur application sur la durée. L'exemple de la santé est révélateur en ce sens qu'au sortir du premier programme national en santé, le PDIS, les PTF clés avaient directement recouru à l'appui budgétaire, mais les résultats n'ont pas suivi car le Gouvernement n'avait pas mis l'accent sur l'accompagnement des changements intervenus dans les modalités de financement du secteur. La conséquence a été qu'on a abouti à une perte de capacités et une performance plus accrue pour les projets autonomes, tel le Programme national multisectoriel de lutte contre le Sida (PNMLS) et le Programme national de lutte contre le paludisme (PNLP). Ainsi, une insuffisante prise en compte de la part du Gouvernement des conditions de l'application de l'alignement, c'est-à-dire notamment des efforts et des ressources requises à l'exécution des budgets et la reddition des comptes, a conduit à un regain de crédibilité de l'appui projet (Constats 14 et 15 et 17).

Les efforts en direction des plus vulnérables sont effectifs depuis l'avènement du DSRP 1, mais les méthodes utilisées sont encore en deçà du potentiel existant. Aussi celles-ci ne sont pas durables (Constats 14 et 15). En effet, faute d'un ciblage efficace, les mesures, coûteuses et trop globales, comme l'a été la subvention à la consommation, ont affecté la crédibilité des politiques de réduction de la pauvreté et ont conduit à la pratique du « Cash transfert ». En effet, en remettant directement de l'argent aux pauvres, on s'inscrit dans l'urgence et non dans la durabilité, surtout avec une proportion importante de pauvres dans la population totale. En mettant en cause l'efficacité de l'aide, la Déclaration de Paris a le mérite d'avoir soulevé plusieurs interrogations au sujet de l'impact de l'aide au

profit des plus vulnérables, que l'on pense à la Poverty impact assessment (PIA) ou à l'amélioration de la qualité de la croissance (croissance inclusive etc.).

Dans le domaine du renforcement des capacités, tous les projets d'investissements de l'échantillon ont eu des actions en direction du renforcement des capacités soit au niveau des structures centrales (les ministères techniques) soit au niveau déconcentré et ou décentralisé (directions régionales et régions médicales, collectivités locales). Cependant, en dehors de l'expérience de diagnostic des capacités réalisé en 2009, le CapScan, et des actions menées dans la cadre de la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance technique (DREAT), aucune action d'envergure n'est menée avec l'appui des PTF dans le sens d'un renforcement coordonné des capacités nationales. L'expérience du Cap Scan a le mérite d'exister, mais sans volonté politique affirmée, du Gouvernement et des PTF, elle ne risque pas de dépasser le stade d'expérimentation.

En matière d'égalité homme/femme, des dispositions constitutionnelles institutionnalisent la parité (dans les assemblées issues d'élection), des traités et conventions ont été signés, une Stratégie nationale d'égalité et d'équité de genre (SNEEG) a été élaborée et validée en conseil des ministres depuis 2005, faisant ainsi faire au pays de grandes avancées dans les principes. En plus, depuis 2007, la loi d'orientation budgétaire suggère aux ministères techniques la prise en compte du genre dans l'élaboration de leurs budgets. Cependant dans l'application, ce sont des projets pris isolément qui mènent des actions en faveur de l'égalité homme/femme (Constats 15 et 20) ; ce qui relativise la généralisation de ces actions à l'échelle du pays. Là aussi, ce sont des mécanismes clairs pour atteindre l'objectif qui font défaut.

Conclusion générale #8 – Efficacité de l'aide et résultats de développement

La Déclaration de Paris a eu des effets sur les résultats de développement. Ces résultats ont été plus faciles à obtenir au niveau du secteur hydraulique qu'au niveau du secteur de la santé en raison des différences observées au niveau de l'architecture de l'aide dans les secteurs. Cependant, des effets inattendus ont été observés dans la santé avec l'adoption non contrôlée de l'appui budgétaire et l'efficacité plus accrue des programmes spécifiques financés par des Fonds verticaux; ce qui pousse à croire que des analyses approfondies des conditions d'application des dimensions de la Déclaration de Paris sont des préalables nécessaires pour éviter de décourager les initiatives. Il en est de même pour le ciblage des plus vulnérables dans la mise en œuvre de politiques publiques. La volonté existe à travers l'adoption de textes ou d'outils novateurs (PIA, croissance pro-pauvre, croissance inclusive...). Enfin, en matière de reddition, l'opérationnalisation de la Plateforme de gestion l'aide et l'adoption de la Politique nationale de l'aide extérieure (PAES) par le Gouvernement devraient à eux deux permettre dans le futur un meilleur dialogue autour des résultats de développement.

4.4 CONSÉQUENCES LA MISE EN OEUVRE DE LA DECLARATION DE PARIS

Quelles conséquences la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle eu au niveau des fardeaux liés à la gestion de l'aide incombant respectivement aux pays partenaires et aux donateurs, par rapport à l'évolution des volumes d'aide et de la qualité de l'aide et des relations entre partenaires ? S'agit-il de conséquences plutôt temporaires ou durables ?

Les constats de la Première phase de l'Évaluation de la Déclaration de Paris spécifiaient que la mise en œuvre de la Déclaration de Paris donnait lieu à des adaptations transitoires difficiles et à une hausse des coûts pour la gestion des programmes d'aide. Rien n'indique en 2010, que la charge liée aux nouveaux critères de livraison de l'aide n'ait été réduite et que l'harmonisation et la répartition des tâches soient

d'un grand secours. En fait, beaucoup d'efforts, de ressources et de temps sont encore consacrés pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, mais peu de gains d'efficacité ou des réductions des coûts opérationnels sont actuellement observés tant du côté des PTF que du gouvernement du Sénégal.

En effet, les partenaires interviewés et les répondants au sondage sont extrêmement partagés quant à l'amélioration des partenariats et aux gains d'efficacité probables ou des réductions des coûts opérationnels susceptibles de découler de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. De l'avis de plusieurs, les efforts qui ont été accomplis depuis cinq ans pour renforcer les partenariats, notamment ceux concernant les mécanismes de concertation au Sénégal, n'ont pas permis d'aboutir à un meilleur dialogue politique et aux effets escomptés. Cela en partie en raison d'un manque de leadership des PTF les plus influents.

Le Gouvernement estime néanmoins que les PTF font maintenant preuve de beaucoup plus d'ouverture pour se concilier, se partager les tâches et se spécialiser dans les domaines où ils savent le mieux faire. À preuve : les exemples, bien qu'encore trop rares, de coopération déléguée. Le Gouvernement estime que le temps d'apprentissage et les coûts de gestion de l'aide sont néanmoins encore élevés, malgré les progrès en termes d'appropriation et d'alignement. Le ministère des Finances reçoit toujours plus de 300 missions par année. Le double guichet est présenté par le ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures (MICATTI), comme un moyen de maximiser l'impact de l'aide des donateurs non traditionnels, dont la livraison est considérée plus rapide, moins compliquée avec des conditionnalités moins contraignantes, surtout par rapport à l'appui budgétaire.

Conclusion générale # 9 – Conséquences de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Les économies de coûts liés à la gestion de l'aide selon les principes de la Déclaration de Paris sont moindres qu'espérées, en raison de la gestion d'appui programme ou d'appui budgétaire qui demeure exigeante en termes de temps, expertise et ressources autant pour les PTF que pour le Gouvernement. Une conséquence qui pourrait s'avérer temporaire, si les parties prenantes poursuivent leur agenda de la Déclaration de Paris et obtiennent les gains escomptés, notamment par l'harmonisation des actions des donateurs et le renforcement des capacités.

4.5 VALEUR AJOUTEE LA COOPERATION SUR LE MODELE DE LA DECLARATION DE PARIS

Quelle valeur ajoutée la coopération pour le développement basée sur le modèle de la Déclaration de Paris a-t-elle créée par rapport à ce qui existait avant la Déclaration de Paris, et parallèlement à d'autres moteurs de développement au sein de chaque pays, d'autres sources de financement consacrées au développement et d'autres partenaires de coopération pour le développement que ceux qui ont jusqu'alors souscrit à la Déclaration ?

La problématique à laquelle s'attaque la Déclaration de Paris est toujours d'actualité au Sénégal. Plus d'une soixantaine de PTF gèrent toujours quelques 500 projets, un fardeau énorme pour l'Administration sénégalaise. L'aide est d'ailleurs toujours aussi fragmentée. Les travaux mise en œuvre pour réaliser les engagements de la Déclaration devront s'intensifier afin d'améliorer l'efficacité de l'aide, mais déjà, ils ont transformé l'architecture de l'aide au Sénégal et ont déjà produit une valeur ajoutée à la coopération, notamment :

- en appuyant les réformes entreprises par le Gouvernement avant 2005 en termes de stratégies nationales et sectorielles de développement (appropriation), de gestion des finances publiques et de passation de marchés (alignement), ou de modernisation des administrations de l'État

(renforcement des capacités) ; Il faut noter l'intérêt renouvelé des PTF pour ces réformes en raison des exigences liées aux nouvelles modalités de l'aide dans le cadre de la Déclaration de Paris, notamment aux appuis programmes ou appuis budgétaires.

- en offrant un guide général de bonnes conduites de coopération pour le développement à toutes les parties prenantes au développement ; un guide qui inspire à son tour l'élaboration d'autres codes tel le Code de bonnes conduites de l'UE, publié en 2007, qui apparaît comme une sérieuse tentative d'harmoniser les politiques et procédures en tant que donneur, et de lequel pourrait inspirer bon nombre de PTF ;
- en structurant le dialogue entre les parties prenantes; que ce soit avec les hautes instances du pouvoir, le Premier ministre en l'occurrence, qui reçoit dorénavant à chaque trimestre les parties prenantes au développement, que lors des revues conjointes du DSRP ou des programmes sectoriels;
- en favorisant la vision de développement du Sénégal; en donnant un espace plus important qu'auparavant aux Sénégalais pour élaborer leur document de développement et maîtriser leur développement, que l'on pense aux anciens programmes d'ajustement structurel ou au premier DSRP; le nouveau document de référence devrait d'ailleurs d'inscrire dans un cadre fédérateur et cohérent des grands projets présidentiels, des nouvelles priorités nationales et des stratégies sectorielles ;
- en réduisant certaines mauvaises pratiques au développement, que ce soit de créer des situations artificielles au Sénégal en finançant des systèmes de gestion parallèle de projets, qui peuvent être des doublons à côté de l'Administration, et ne pas s'inscrire dans les stratégies nationales de développement ou les stratégies sectorielles, ou de ne pas tenir informé le gouvernement des projets et déboursés au titre de l'aide au Sénégal;
- en promouvant des modes transactionnels transparents avec obligation de résultats au Parlement et au public; comme en fait foi la réforme du code des marchés publics dont le succès fut largement attribué à l'appui indéfectible et concerté des PTF en vue de la transformation de leurs appuis en appuis budgétaires; la réforme de la Cour des comptes est maintenant visée en vue d'accélérer le jugement des comptes de gestion et le contrôle des projets de lois de règlement et la sanction des fautes de gestion par la chambre de discipline financière.

Ces derniers éléments de gestion axée sur les résultats et de responsabilité mutuelle promues par la Déclaration de Paris sont d'autant plus importants qu'ils s'avèrent particuliers comparé aux programmes de développement des autres donateurs non traditionnels, qui sont perçus plus efficaces, parce que moins contraignants, et ne posant aucunement ce type de conditionnalités de transparence et de reddition de comptes aux citoyens. Cette façon de faire, considérée par ailleurs par certains comme pouvant être apparentée à «l'ancien mode » des Partenaires Techniques et Financiers « classiques», c'est-à-dire sans principes ou coordination, est tellement distincte que le Sénégal a créé pour traiter ce type d'aide un guichet spécial au nouveau ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures, ce qui n'est pas sans inquiéter les acteurs dits classiques de l'aide au développement quant aux futures orientations de l'aide.

Il faut aussi noter la concurrence des programmes spécifiques, que ce soit les « Cash transfert » ou ceux des Fonds verticaux, considérés très efficaces en termes de résultats de développement, notamment dans le secteur de la santé. En effet, en raison de fortes réalisations, ces fonds ont peu à peu capté les fonds des PTF au détriment du Programme sectoriel en santé du gouvernement du Sénégal, qui a vu fondre comme neige au soleil les appuis budgétaires gagnés à partir de 2005.

Les parties prenantes au développement auront à discuter de la notion d'efficacité de l'aide telle que définie par la Déclaration de Paris. Cette définition s'avère en effet beaucoup plus large que celle unique d'efficacité de résultats de développement ou d'efficacité de décaissement, si l'on tient compte de la nécessité pour le Sénégal de devenir maître de son développement, pour des considérations de durabilité, de réaliser ses propres programmes de développement et de le faire de manière responsable et respectueuse de ses concitoyens.

Conclusion générale #10 – Valeur ajoutée de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Les travaux mise en œuvre pour réaliser les engagements de la Déclaration de Paris devront s'intensifier afin d'améliorer l'efficacité de l'aide, mais déjà, ils ont produit une valeur ajoutée à la coopération, par exemple: en appuyant les réformes entreprises par le Gouvernement avant 2005; en offrant un guide général de bonnes conduites de coopération pour le développement ; en structurant le dialogue entre les parties prenantes; en favorisant la vision de développement du Sénégal; en réduisant certaines mauvaises pratiques au développement ou en promouvant des modes transactionnels transparents avec obligation de résultats au Parlement et au public. L'apparente efficacité des programmes spécifiques, comme les « Cash transfert » ou des Fonds verticaux, ou des programmes des donateurs non traditionnels, sans trop de conditionnalités, exige un rappel de la notion d'efficacité de l'aide, telle que définie par la Déclaration de Paris. Une définition beaucoup plus large que celle plus étriquée d'efficacité de résultats de développement ou d'efficacité de décaissement, si l'on tient compte de la nécessité pour le Sénégal de devenir maître de son développement et de réaliser ses propres programmes de développement, pour des considérations de durabilité, et de le faire de manière responsable et respectueuse de ses concitoyens, tel l'exigent les valeur démocratiques.

4.6 MESSAGES CLES

Quels sont les messages clés destinés aux a) parties prenantes nationales b) aux pays et organismes donateurs ?

Pays partenaires:

Les grands efforts de l'Administration pour coordonner l'aide et le peu de résultats obtenus jusqu'à ce jour en termes de réduction de la pauvreté rend impératif d'atteindre l'efficacité de l'aide. Le grand défi est de renforcer les capacités à mettre en œuvre les politiques de développement. Il est certain que l'impulsion à l'échelon politique est nécessaire pour poursuivre avec succès la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Sénégal, notamment l'atteinte des objectifs d'appropriation, d'alignement et de reddition des comptes.

Le Gouvernement a beaucoup investi dans l'appropriation et l'harmonisation en développant sa capacité à élaborer des plans consensuels. Dans ce contexte, l'élaboration de la Politique nationale de l'aide extérieure au Sénégal (PAES) a été un moment importante de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris avec une implication massive de l'administration, des PTF, de la société civile, du secteur privé et des parlementaires. Les PTF multilatéraux clés n'ont pas fait montre d'une adhésion significative contrairement aux donateurs bilatéraux, qui ont manifesté un grand intérêt à l'exercice. Ce souci d'une meilleure gestion de l'aide à partir de principes directeurs consensuels, puis le besoin d'évoluer vers une Stratégie d'assistance conjointe (SAC) en raison du grand nombre de PTF appuyant le pays, mais aussi de l'option du pays pour la souplesse et la diversité en matière de gestion de l'aide devrait être appuyé par les parties prenantes (PTF, Société civile, secteur privé, parlementaires). Ce soutien passe par une participation plus active aux travaux pilotés par le Gouvernement et une meilleure amélioration des

conditions de la participation. Pour arriver à la SAC⁵⁷, différentes étapes sont nécessaires et sont bien décrites par la PAES.

L'utilisation de la Plateforme de gestion des flux d'aides et le système de communication sur les résultats amélioreront l'information sur l'efficacité de l'aide et leur impact sur les résultats de développement. La collaboration des PTF est essentielle pour la réussite du dispositif.

L'alignement des PTF sur les priorités nationales est souhaité, mais au-delà des plans et des intentions, l'écueil des capacités nationales limite fortement les progrès possibles. La prise en charge réelle des intérêts nationaux par un meilleur pilotage par le Gouvernement dans un contexte dominé par une diversité des partenaires nécessite un renforcement réel et durable des capacités nationales.

Conclusion générale #11 – Messages clés au Pays partenaire

Le grand défi du Sénégal est de renforcer les capacités à mettre en œuvre les politiques de développement. Il est certain que l'impulsion à l'échelon politique est nécessaire pour poursuivre avec succès la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Sénégal, notamment l'atteinte des objectifs d'appropriation, d'alignement et de reddition des comptes. Le Gouvernement a à mener à terme sa Politique nationale de l'aide extérieure (PAES) et développer les différentes dimensions de la Déclaration de Paris avec l'appui technique des directions nationales et la généralisation du système national d'information sur les flux d'aides (la Plateforme de gestion des flux d'aides). La participation entamée dans le cadre de ce processus sera élargie aux parties prenantes avec le souci d'une meilleure participation des acteurs clés et notamment un soutien effectif de la société civile. L'implication du secteur privé et des autres acteurs (parlementaires, collectivités locales...) sera aussi encouragée et soutenue. Le renforcement des capacités nationales mérite discussion et consensus à la fois sur les modalités et sur l'approche à avoir.

Donneurs et agences d'aides:

Malgré les grands efforts de concertation et de coordination et le peu de résultats obtenus jusqu'à ce jour en termes de rationalisation des activités et d'économies de coûts de transaction, l'impératif d'efficacité de l'aide est toujours d'actualité. Le grand défi est de garder l'engagement intact vis-à-vis la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Considérant la problématique, l'impulsion à l'échelon politique sera requise pour poursuivre avec succès la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Sénégal, notamment atteindre les objectifs d'harmonisation et d'alignement.

Les PTF devront améliorer en premier lieu l'efficacité de leurs mécanismes de concertation afin de mieux s'entendre, entre eux, quant à leurs actions de développement, dans le cadre d'une Stratégie d'assistance commune (SAC), et avec le Gouvernement, sur les priorités qu'ils désirent voir réaliser.

Les PTF les plus importants doivent également jouer leur rôle de leader afin de rassembler l'appui de l'ensemble du groupe sur des positions communes. À cet égard, les PTF ont à choisir leur cheval de bataille et s'y tenir, comme ils l'ont fait avec succès, derrière le FMI, pour appuyer l'adoption du nouveau code des marchés publics. À l'instar du FMI, qui travaille conjointement avec le Gouvernement sur les réformes financières et budgétaires dans le cadre de l'Instrument de Soutien à la politique économique (IPSE) et des prêts consentis, les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) devraient se rallier derrière un thème de leur choix afin d'encourager d'autres réformes d'importance. À cet égard, l'Arrangement cadre pour les appuis budgétaires (ACAB) pourrait servir d'effet de levier, tel le fait les conditionnalités du domaine des finances publiques de l'IPSE ou des autres accords du FMI. Il faut

⁵⁷ SAC signifie Stratégie d'assistance conjointe ou en anglais JAS (Joint assistance strategy)

souligner la pertinence de l'appui actuel des PTF envers la réforme de la Cour de comptes. Le thème du renforcement des capacités est également un aspect qui nécessitera plus d'attention des PTF à l'avenir.

La clé est bien sûr de réussir à s'aligner sur les systèmes sénégalais et d'harmoniser les pratiques et les actions de développement. Les donateurs progressent de façon disparate, dans le cadre de limites et de contraintes importantes liées aux directives, politiques et agendas de leur gouvernement. Rares sont ceux qui l'ont fait rapidement et de façon poussée. La plupart des donateurs ont effectué une décentralisation de l'organisation du travail, mais sans nécessairement rendre effective la délégation de pouvoir qui devait l'accompagner, augmentant ainsi les contraintes liées à l'exercice des fonctions du personnel terrain. De plus, le fait de la spécialisation sectoriel a pu avoir l'effet inattendu de limiter la souplesse et le pouvoir de certains PTF d'intervenir selon les besoins de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, dans les secteurs clés de la gouvernance ou pour appuyer les programmes des ONG impliquées dans la mise en œuvre ou le suivi du DSRP. Les PTF gagneraient à s'inspirer d'un code de bonne conduite, comme l'a déjà fait d'ailleurs l'UE.

Conclusion générale #12 – Messages clés pour les donateurs et agences d'aide

L'impératif d'efficacité de l'aide est toujours d'actualité et le grand défi est de garder l'engagement des Partenaires Techniques et Financiers (PTF) intact vis-à-vis la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Considérant la problématique, l'impulsion à l'échelon politique dans les pays donateurs sera requise pour poursuivre avec succès la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, notamment atteindre les objectifs d'harmonisation et d'alignement. La prochaine étape clé est l'élaboration d'une Stratégie d'assistance conjointe (SAC). Le souci majeur est la participation des tous les PTF appuyant le Gouvernement dans la mise en œuvre de sa stratégie nationale de développement. Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) non traditionnels, les Fonds verticaux sont tous appelés à prendre part au processus et à appuyer le Gouvernement dans son souci d'impulser les différentes dimensions de la DP et surtout de favoriser le partage des tâches, la pratique de la délégation, la rationalisation des secteurs de concentration.

4.7 PERSPECTIVES

Quelles sont les principales répercussions concernant l'efficacité de l'aide sur le long terme, au vu de l'émergence des nouveaux défis et des nouvelles opportunités (comme notamment le changement climatique), de l'arrivée de nouveaux acteurs et de la formation des liens nouveaux

Une implication concernant les objectifs d'efficacité de l'aide est sans contredit liée aux engagements politiques envers l'accroissement des volumes d'aide et d'autres ressources liées au développement, mais aussi à l'effort consacré par les parties prenantes à la transformation de l'architecture de l'aide afin d'être conforme aux principes de la Déclaration de Paris.

Des partenariats d'aide au développement efficaces encourageraient les engagements prescrits par l'ONU, soit le versement d'un montant équivalent à 7 % du PNB des pays donateurs, ainsi que la poursuite de l'agenda de la Déclaration de Paris. Sinon, il est certain que d'autres idées s'imposeront dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide, comme celle des «Cash transfert», par exemple, mises depuis peu de l'avant dans le but d'atteindre plus rapidement les Objectifs de développement du millénaire (ODM), au détriment des principes d'alignement et de la nouvelle architecture de l'aide, construite avec tant d'effort depuis quelques années. Il est donc important que les parties prenantes concrétisent rapidement leurs intentions.

Par ailleurs, le tapage médiatique à propos des appuis budgétaires est en voie d'éclipser les autres aspects de la Déclaration de Paris. En effet, la population et même des observateurs plus avertis

réduisent facilement la Déclaration à cet outil de l'appui budgétaire et à son utilisation controversée. Il est important de rectifier la compréhension de la Déclaration de Paris de l'opinion publique, notamment de publiciser ses aspects positifs tels que l'appropriation, la reddition des comptes ou la responsabilité mutuelle.

Les résultats de développement pourraient également être fragilisés par l'effet conjugué de divers facteurs liés notamment au contexte sous régional (conflits armés, porosité des frontières et faiblesse des forces de sécurité intérieure). En effet, le blanchiment d'argent observé tant au Sénégal que dans la sous région, le trafic de la drogue, pourraient décourager l'initiative privée national et international (IDE) et réduire à néant tous les efforts menés par le Gouvernement en direction de la consolidation de croissance voire son amplification nécessaire pour l'atteinte des OMD à l'horizon 2015.

La corruption et le trafic des personnes liés à la pauvreté ou amplifiés par elle apparaissent aussi comme des facteurs limitant. Des estimations sérieuses⁵⁸ portaient le nombre d'enfants mendiants à 100.000 dont 20.000 à Dakar. Des études récentes attestaient de l'existence de structures de lutte appropriée, mais doutaient de la volonté politique de les mettre en œuvre⁵⁹. L'attitude du Gouvernement par rapport à ces entraves à l'atteinte des résultats de développement seront importantes dans un futur proche.

La décentralisation, le suivi et le pilotage de la stratégie de réduction de la pauvreté sont encore très centralisés. Dans le passé (DSRP 1 et 2), la question s'est toujours posée sans recevoir une réponse appropriée et consensuelle. Les PTF ont tenté d'accompagner la régionalisation du DSRP avec la mise sur pied de POR (plans d'opérations régionaux) et de POS (plans d'opérations sectoriels). Certains d'entre eux ont tenté la mise en place d'un cadre de partenariat qui était une ébauche de pot commun pour appuyer les collectivités locales dans le suivi de la mise en œuvre du DSRP. Tous ces instruments n'ont pu prospérer faute de consensus entre les acteurs gouvernementaux mais aussi faute de consensus entre les PTF puis entre les PTF et le Gouvernement. Les résultats obtenus dans le cadre des projets des secteurs hydraulique-assainissement et santé (cf. résultats de développement points 3.5 et 3.6) ont montré que des marges de progressions sont encore importantes surtout si on combine ces initiatives avec celles du Gouvernement en matière de décentralisation du BCI pour les secteurs clés que sont l'éducation et la santé.

Dans le même sillage, les discussions dans le cadre de l'élaboration de la DPES (document de politique économique et sociale en élaboration) sur la qualité de la croissance posent forcément le problème de la décentralisation car la base spatiale apparaît fondamentale pour avoir les changements qualitatifs souhaités. De ce fait, une synergie entre les actions des PTF en direction du local, l'action de l'État pour un renforcement de décentralisation et le vœu des populations de renforcer la création de richesse est plus que nécessaire notamment dans l'élaboration en cours du Document de Politique économique et sociale (DPES). Le DPES serait, selon le Gouvernement, un cadre fédérateur qui unirait les programmes du DSRP II avec les autres grands projets d'infrastructures ou les projets chers au Président. Ce document en cours d'élaboration, s'il est effectivement intégré, donnerait une occasion au Sénégal de travailler de manière commune avec les PTF classiques et PTF non traditionnels, de rationaliser les activités pour atteindre les économies de coûts de transaction, et de mieux s'attaquer à ses défis de développement dont ceux liés à la réduction de la pauvreté ou aux changements climatiques, des problématiques pressantes au Sénégal.

⁵⁸ Cf CCA 2005 page 22

⁵⁹ Cf étude Usaid sur la corruption au Sénégal

Le rôle de la Société civile dans ce cadre et la prise en charge de son fonctionnement s'avèrent tout aussi importants. En effet il s'agit de voir comment exercer le contrôle citoyen pour juger de l'effectivité des dépenses et le respect des décisions des parlementaires dans le cadre des votes des lois de finances.

Les résultats du développement ne sont plus associés aux différents acteurs pris isolément, mais plutôt à un processus dans lequel différents facteurs sont en interaction d'où l'importance de maîtriser l'appropriation et l'harmonisation mais aussi de mieux communiquer sur la manière dont l'aide contribue aux efforts de développement. La communication sur les résultats et le renforcement de la culture de rendre compte et ainsi de promouvoir une culture du résultat au plan national mais au niveau local seront au centre des perspectives. A cet effet, l'adoption de la Plateforme de gestion des flux d'aides devrait faciliter cette discussion sur les résultats de développement et devrait par conséquent renforcer le suivi évaluation.

L'importance numérique des Partenaires Techniques et Financiers (plus de 60) appuyant stratégie de développement du pays et l'adjonction de nouveaux PTF non traditionnels avec des pratiques jugées plus souples par le Gouvernement que celles des PTF du CAD nécessite pour le Gouvernement une réelle capacité de gestion en faveur de ses priorités et des intérêts nationaux. En effet, le traitement différentiel accordé par le Sénégal aux donateurs non traditionnels démontre la montée en importance des nouveaux programmes des pays Arabes et des pays du Sud, et l'effet potentiel à la hausse sur les coûts de transaction. En effet, le Sénégal a trouvé utile de créer un nouveau guichet dans un nouveau ministère exclusivement pour les donateurs de ces zones géographiques spécifiques, afin d'organiser un peu mieux l'aide dont le décaissement est considéré « plus efficace ». C'est aussi l'importance de cette nouvelle catégorie d'acteurs qui a justifié entre autres la création ministère de la Coopération internationale, de l'Aménagement du territoire, des Transports aériens et des Infrastructures (MICATTI) ayant les mêmes prérogatives que le ministère de l'Économie et des Finances en matière de gestion de l'aide.

Si l'arrivée de ces nouveaux joueurs perturbe la gestion de l'APD au Sénégal, déjà difficilement coordonnée, elle aiguillonne également les donateurs « classiques », en remettant en cause l'efficacité des nouvelles pratiques de l'aide chèrement acquises, et peut même évoquer un retour en arrière avec par exemple, les anciennes modalités de l'aide, comme l'aide liée.

Une stratégie d'assistance conjointe (SAC) apparaît comme une stratégie à moyen terme de gestion de la coopération entre un gouvernement bénéficiaire et ses partenaires au développement, pour atteindre les objectifs nationaux de développement. Le partage des tâches est essentiel dans la SAC et l'orientation prise dans la Politique nationale de l'Aide Extérieure du Sénégal (PAES) privilégie ce type de relations entre les PTF et le Gouvernement. Elle semble plus appropriée dans un contexte dominé par un nombre important de PTF appuyant le Gouvernement dans la mise œuvre de la stratégie nationale de développement. L'enjeu est d'élaborer une SAC pour prendre en compte les acquis du pays et les spécificités de tous les PTF, classiques, Arabes ou des pays du Sud.

Conclusion générale #13 – Nouvelles opportunités et enjeux du futur

Si la coordination entre PTF traditionnels et Fonds verticaux est encore bonne en raison de la qualité des plans et programmes sectoriels auxquels sont arrimés les différentes interventions, par contre les relations entre les PTF du CAD et les PTF non traditionnels ne sont pas encore effectives et sont rendues distantes par l'existence d'un double guichet pour la gestion de l'aide (MICATTI et MEF). Les enjeux entourant l'atteinte d'une aide plus efficace sont d'envergure considérable à la fois ce double guichet de l'aide, l'impopularité de l'appui budgétaire et son association réductrice de la Déclaration de Paris et la concurrence d'autres modes de livraison de l'aide. En effet, ces derniers voudront s'imposer pour atteindre plus rapidement les Objectifs de développement du millénaire,

même au détriment des principes de l’alignement et de la nouvelle architecture de l’aide, construite avec tant d’effort depuis quelques années. L’environnement national et sous régional mérite également une attention et des réponses appropriées en terme de coopération, mais aussi en terme d’application des dispositions existantes en matière de lutte contre la corruption, la drogue, les trafics de personnes et le blanchiment de l’argent. La manière de résoudre ces entraves affectera positivement ou non les résultats de développement.

5 ENSEIGNEMENTS

La coordination de l’aide se caractérise par un grand nombre et une diversité des PTF. Les consensus sont difficiles à obtenir même si l’expérience montre qu’ensemble, les PTF parviennent à opérer des avancées importantes. En effet, tant le nombre de PTF est important et permet au Gouvernement d’avoir beaucoup de marges de manœuvre tant quand les PTF se regroupent ils arrivent à faire avancer les choses. Quand on analyse les regroupements des PTF, on se rend compte qu’il y a une affirmation réelle d’un leadership des PTF en une organisation séparée et donc parallèle des PTF et du Gouvernement.

Même si les mécanismes de coordination et de concertation ne sont pas considérés trop performants, ils ont permis aux PTF de faire avancer les réformes, d’appuyer l’élaboration de plans et de programmes et ils ont pris des positions consensuels sur des décisions ou des programmes du Gouvernement (réponses à des rapports de revue par exemple).

Les instabilités institutionnelles, notamment au niveau ministériel, ainsi que le nombre important de ministères rendent l’appropriation difficile mais aussi le consensus difficile dans la définition des politiques publiques. En effet, tous les ministères techniques ont connu des changements fréquents de ministres. Une répartition des directions nationales rendant difficile à la fois la reddition des comptes mais aussi la continuité des programmes.

La forte capacité du pays à produire des plans de même que ses dispositions à adopter les innovations doivent être mises à profit pour dépasser uniquement le cadre d’élaboration de propositions et mettre ainsi l’accent sur la mise en œuvre et le suivi. En effet, que ce soit dans les secteurs prioritaires (santé et éducation) qui ont fait l’objet d’expérimentations dans le domaine des approches programmes et de la GAR ou d’autres moins prioritaires mais où les PTF marqué leur appui, des avancées ont été notées en matière de planification, programmation et budgétisation rendant possibles une amplification des réformes vers plus de mise en œuvre et plus de suivi-évaluation.

La prise en compte des intérêts des plus pauvres et des vulnérables est lacunaire au Sénégal, même si les autorités politiques ont marqué leur volonté de faire à travers des subventions importantes (subventions à la consommation et « Cash transferts ») ou des textes de loi, voire des programmes spécifiques (protection sociale dans le cadre du DSRP, subventions des personnes âgées dans le domaine de la santé). Des avancées sont nécessaires en matière de ciblage et en matière de mécanismes appropriés pour atteindre les cibles.

La société civile a des difficultés pour jouer pleinement son rôle de contrôle citoyen faute de moyens et de procédés efficaces. La technicité de la société civile et la faiblesse des ressources dont les éléments qui limitent la participation de la société civile pour analyser les résultats de développer et pousser plus efficacement le Gouvernement à respecter ses engagements.

Enfin, l’élaboration d’un programme national de renforcement des capacités est resté depuis longtemps un objectif dont l’atteinte pose encore beaucoup de problèmes. En raison de la complexité du contexte

lié à une instabilité institutionnelle, un nombre important de ministères techniques, l'approche à favoriser devrait être sectorielle.

6 RECOMMANDATIONS

6.1 RECOMMANDATIONS GENERALES :

R1. Affirmer le soutien des parties prenantes au développement à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et aux engagements internationaux.

Il est certain que l'impulsion à l'échelon politique est nécessaire pour poursuivre avec succès la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, autant au Sénégal que dans les pays donateurs. Les décisions politiques ont beaucoup à voir avec l'agenda de l'efficacité de l'aide, en termes de directives pour gérer l'aide de façon conforme aux engagements de la Déclaration de Paris.

De plus, une des implications les plus importantes concernant les objectifs d'efficacité de l'aide est sans contredit liée à aux engagements politiques envers l'accroissement des volumes d'aide et d'autres ressources liées au développement. Il est certain que si les partenariats d'aide au développement ne produisent pas les résultats souhaités, et que les appuis budgétaires chutent toujours plus en plus en termes de popularité dans l'opinion publique, il sera de plus en plus problématique d'atteindre les engagements prescrits par l'ONU, soit 7 % du PNB, et de justifier la poursuite de l'agenda de la Déclaration de Paris.

R2. L'information sur la Déclaration de Paris, ses dimensions et ses implications doit être mieux diffusées dans les pays en développement et les pays donateurs.

La notion d'efficacité de l'aide telle que définie par la Déclaration de Paris doit être mieux comprise, ainsi que ses cinq principes, notamment les appuis budgétaires. En effet, la population et même des observateurs plus avertis réduisent facilement la Déclaration à cet outil de l'appui budgétaire et à son utilisation controversée. Il est important notamment de publiciser ses aspects positifs tels que l'appropriation, la reddition des comptes ou la responsabilité mutuelle.

6.2 RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES POUR LE PAYS PARTENAIRE

R3. Simplifier la coordination politique de la Déclaration de Paris, et clarifier et renforcer les rôles des structures directement impliquées dans la mise en œuvre de la DP, notamment les ministères techniques et les directions nationales.

La coordination de la mise en œuvre de la DP est encore difficile au Sénégal d'autant plus qu'en matière de gestion de l'aide, la pratique du double guichet est devenue la règle (le MICATTI et le MEF sont les deux ministères directement concernés). Les ministères techniques sont pratiquement absents du processus et ont par conséquent un niveau d'information limité sur la DP. Au sein du MEF, les attributions de l'UCSPE (unité de coordination et de suivi de la politique économique) et des directions nationales ne sont pas claires et cela contribue à retarder la prise de décisions importantes et le suivi de la mise en œuvre.

R4. Clarifier et renforcer les rôles de la société civile, des parlementaires, des groupes des femmes, des syndicats de travailleurs et de patrons et les collectivités locales en leur octroyant un rôle précis et des missions précises dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, et un accompagnement financier.

La société civile est certes accompagnée dans ses activités par certains Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Elle dispose de ressources propres pour mener ses programmes et elle exécute aussi

des programmes de l'Etat de manière contractuelle. Cependant, l'évaluation montre que dans la participation aux processus nationaux pose des problèmes de financement à cette catégorie d'acteurs. En effet, le coût de la participation n'est que partiellement couvert par le Gouvernement ou par les PTF, ce que la société civile considère comme un manque d'intérêt de la part du gouvernement et des PTF.

R5. Renforcer le système d'information national sur les flux d'aides extérieures en rendant opérationnelle la Plateforme de gestion des flux d'aides extérieures (PGE) et en l'ouvrant à tous les acteurs concernés (PTF, ONG, acteurs gouvernementaux).

La prévisibilité de l'aide au Sénégal n'est pas encore assurée tant du côté des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), qui informent mal le gouvernement des montants d'APD qui lui seront versés, que pour l'administration sénégalaise, qui n'arrive à planifier les fonds des Partenaires Techniques et Financiers, et leurs multiples procédures, ce qui ajoute aux coûts de transaction et affecte la crédibilité des Cadres de dépenses sectoriels à moyen terme des ministères. En outre, les difficultés liées à la comptabilisation de l'aide font que les données fournies par les parties prenantes (PTF, gouvernement) ne se recoupent pas et posent ainsi des problèmes de fiabilité.

6.3 RECOMMANDATIONS SPECIFIQUES POUR LES PTF

R6. Privilégier la flexibilité dans le cadre du processus de transformation des modes de livraison de l'aide vers les approches fondées sur les programmes, notamment les appuis budgétaires.

Les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) utilisent peu les dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur les programmes au Sénégal en raison des difficultés au Sénégal et des exigences émanant de leur siège. L'évaluation de l'ACAB a montré que le consensus était faible et les pratiques du Gouvernement en matière de gestion des finances publiques ne facilitaient pas son impulsion à court terme. Reste que la transformation des modalités d'aides vers des approches programmes renforce les capacités, responsabilise le Gouvernement et peut réduire les coûts de transaction. Des objectifs encore d'actualité de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris dans le pays. Les PTF doivent user de flexibilité et examiner leurs leviers pour renforcer leur confiance envers les systèmes nationaux, notamment dans le cadre des négociations sur l'ACAB.

R7. Approfondir la collaboration entre les PTF pour expérimenter la délégation et la pratique du pot commun.

Très peu d'expériences de Fonds communs ont été observées au Sénégal. Les tentatives se sont révélées laborieuses et n'ont pu avoir l'envergure souhaitée pour réduire les coûts de transaction dans la gestion de l'aide. Il en est de même, mais dans une moindre mesure, pour la coopération déléguée, qui fonctionne le mieux actuellement avec les organismes des Nations Unies. Des diagnostics sont nécessaires pour faciliter l'adoption de mécanismes et de modalités susceptibles d'emporter l'adhésion des Partenaires Techniques et Financiers (PTF).

R8. Renforcer l'harmonisation des efforts dans le renforcement des capacités techniques et proposer des programmes sectoriels de renforcement des capacités

L'évaluation a montré que les Partenaires Techniques et Financiers (PTF) ont tous des volets renforcement de capacités dans les projets et programmes qu'ils financent. Ces interventions ne sont pas coordonnées par le Gouvernement sur qui repose l'obligation de mettre en place un programme national. Cependant, il faudrait inciter les PTF à harmoniser leurs pratiques notamment dans le cadre sectoriel et à appuyer le Gouvernement à disposer de programmes sectoriels de renforcement des capacités, quitte à s'entendre avec le Gouvernement sur un document d'orientation définissant un cadre global de renforcement des capacités.

R9. Renforcer la concertation et la coordination afin de mieux fixer les priorités pour le respect des engagements du Programme d'Actions d'Accra en matière de lutte contre la corruption.

Des efforts ont été placés pour améliorer la reddition des comptes, notamment au Parlement en regard des politiques de développement. Le contrôle parlementaire est quasi inexistant et la réforme nécessaire de la Cour des comptes n'est pas considérée actuellement au niveau politique, malgré les pressions des Partenaires techniques et financiers (PTF) et de l'Administration. Les populations sont peu informées sur les résultats de développement et les moyens mis en œuvre pour les obtenir.

ANNEXE A: BIBLIOGRAPHIE

- A.S.FALL et Y. CISSE collaboration avec les collectivités locales, les ministères et les partenaires techniques dans le programme de renforcement de la nutrition (PRN) octobre 2009
- Agence Nationale de la Démographie et de la Statistique « Base de Données des Indicateurs sociaux, Edition 2005-2006». 2006.
- Banque africaine de développement (BAD) projet santé 2 FAD/PNDS 2 (2004-2011) présentation du projet juin 2010
- Banque africaine de développement (BAD) projet d'appui au PNDS santé 2 FAD/PNDS 2 (2004-2011) cahier des réalisations du projet juin 2010
- Banque mondiale : Développements récents et sources de financement du budget de l'État. Revue des dépenses publiques, Septembre 2006.
- Banque mondiale. Revue des dépenses publiques : Sénégal, améliorer l'efficacité de l'investissement public . juin 2005
- Banque Mondiale. Rapport d'Évaluation Projet Eau à Long Terme (PLT) Novembre 2009
- Banque Mondiale. Rapport d'achèvement du Projet Eau à Long Terme (PLT).
- Banque mondiale, PNUD, Commentaires des PTF sur le Rapport Provisoire bilan diagnostic DSRP II. août 2010.
- Coopération technique belge (CTB) appui aux systèmes de santé des régions médicales de kaolack et fatick (ASSRMKF) dossier technique et financier . Décembre 2005
- Coopération technique belge (CTB) rapport d'évaluation à mi parcours du projet appui aux systèmes de santé des régions médicales de kaolack et fatick (ASSRMKF) novembre 2008
- Coopération technique belge (CTB) rapport d'exécution annuel 2007, 2008 et 2009 du projet appui aux systèmes de santé des régions médicales de kaolack et fatick (ASSRMKF).
- Coopération technique belge (CTB) rapport d'évaluation à mi parcours du projet d'amélioration et de renforcement des points d'eau dans le bassin arachidier (PARPEBA) . juillet 2006
- DIAL « Programme de Lutte contre la Pauvreté et la stratégie de croissance au Sénégal. Les deux politiques se complètent elles ». (2007),
- DIAL, IRD, Etude sur la croissance partagée au Sénégal, 2001-2005 étude faite par S.Mesplé-Somps et A.Sophie Robilliard,. Avril 2009
- Diongue B « le secteur de la santé au Sénégal : tendances , enjeux et orientations politiques » financement ENDA, Union européenne et GREC. avril 2008
- Délégation à la réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (DREAT) Rapport de l'atelier d'information et de partage sur les modalités de mise en œuvre de l'aide budgétaire au Sénégal . juin 2010
- Direction de la prévision et des études économiques « Situation Economique et Financière en 2007 et Perspectives en 2008. Publication semestrielle de la DPEE Déc.2007
- ECO. Rapport sur la Performance de La Gestion des Finances Publiques. Financé par Union européenne. Août 2007
- ECO. évaluation du Multi Donor Trust Fund (MDTF) pour le financement des réformes budgétaires et financières au Sénégal. Février 2010.
- Ecorys Research and Consulting. Étude d'évaluation de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières, financé par la CE, 2006.
- Etude réalisée par EMAP.Sarl et Groupe Issa. Analyse des relations entre le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de la Santé et la Prévention. Financement par Global Health Initiative Woodrow Wilson International Center for Scholars (GHI/WWICS. Février 2009
- Fonds Monétaire International. Rapport n°10/165, juin 2010
- Fonds Monétaire International. Amélioration du système budgétaire, Février 2009

- Fonds Monétaire International. Lettre d'intention, Mémoire de politique économique et financière, et Protocole d'accord technique FMI Décembre 2008
- Fonds Monétaire International Rapport n° 08/209 Juin 2008
- Fonds Monétaire International. Rapport no 10/165, juin 2010
- Forum à Haute Niveau – Paris : Déclaration de Paris, Mars 2005.
- KfW. L'harmonisation, l'alignement et l'efficacité de l'aide au Sénégal, 2007.
- Louis Berger Group, Inc. Diamnadio Millenium Platform Project Pre-Feasibility Study Main Report. March 2007
- Management Systems International (MSI) . « évaluation de la corruption au Sénégal ». financement USAID . août 2007
- Martin van der Linde (SEOR, Université Erasmus Rotterdam) et alii . Évaluation de l'appui budgétaire ciblé pour le secteur de l'environnement au Sénégal fourni par les Pays-Bas. 2005.
- Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Réunion du Comité de pilotage de la Politique d'aide extérieure du Sénégal (PAES). Juin 2010
- Ministère de l'Économie et des Finances (MÉF). Diagnostic du système de gestion de l'aide publique au développement du Sénégal, A. NDIAYE juin 2009.
- Ministère de l'Économie et des Finances . CSPLP/MEF : Rapport provisoire, étude sur les déterminants de la pauvreté. mai 2009
- Ministère de l'Économie et des Finances . Rapport Économique et financier, décembre 2009.
- Ministère de l'Économie et des Finances. « Public Expenditure an Financial Accountability » ou cadre de mesure de la performance du système de gestion des finances publiques. 2007.
- Ministère de l'Économie et des Finances (MEF)/Programme des PNUD : Suivi des objectifs du millénaire pour le développement, Rapport 2006
- Ministère de l'Économie et des Finances (MEF) : Document de Stratégie pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté :2006 – 2010, Octobre 2006
- Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Plan de réformes budgétaires et financières (PRBF) pour l'amélioration des performances en matière de gestion des finances publiques du Sénégal (2009-2012), 31 juillet 2009
- Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Plan de réformes budgétaires et financières (PRBF) Etat d'avancement de la mise en œuvre des mesures et activités inscrites dans le plan des réformes budgétaires et financières 2009/2012. Juin 2010.
- Ministère de l'Économie et des Finances (MEF). Mise en œuvre du DSRP, Revue annuelle conjointe 2009
- Ministère de l'Économie et des Finances. « État d'avancement de la mise en œuvre du DSRP II en 2007 » Revue annuelle. 2008
- Ministère de l'Économie et des Finances. Plan d'action conjoint pour l'efficacité de l'aide au Sénégal 2008-2010. Mai 2008
- Ministère de l'Économie et des Finances . « Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal ESPS 2005-2006 ». 2007
- Ministère de l'Économie et des Finances . Rapport, évaluation des OMD en 2007, juillet 2008
- Ministère de l'Économie et des Finances. CapScan. Feuille de route pour le Sénégal
- Ministère de l'Économie et des Finances . « La pauvreté au Sénégal : de la dévaluation de 1994 à 2001 ». 2005
- Ministère de l'Économie et des Finances . « Situation Économique et Social ». 2005
- Ministère de l'Économie et des Finances. « Rapport de Synthèse de la deuxième Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages ESAM II ». 2004.
- Ministère de la santé et de la prévention. Cadre de dépenses sectoriel à moyen terme (CDSMT) 2008-2010. Ministère de la santé et de la prévention Février 2008

- Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale Rapport de performances du CDSMT 2007. Année 2008.
- Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale Rapport de performances du CDSMT 2008-2008.
- Ministère de la Santé et de la Prévention Médicale Rapport de performances du CDSMT pour l'année 2009
- Ministère de la Santé et de la Prévention. Plan national de Développement Sanitaire (PND) S 2009-2010. janvier 2009
- Ministère de la Santé et de la Prévention « Programme National pour la Survie de l'Enfant juillet 2007
- Ministère de la Santé et de la Prévention « Plan Stratégique de Développement des Mutuelles de Santé au Sénégal. Cas PNDS MSP juillet 2004
- Ministère de la santé, de la prévention et de l'hygiène publique. Cadre de dépenses sectoriel à moyen terme (CDSMT) 2010-2012.
- Ministère de la santé et de la prévention . Programme national de lutte contre le paludisme « Roll back malaria focus sur le Sénégal» collection progrès et impact du partenariat numéro 4 novembre 2010
- NDIAYE A. Étude sur la comptabilisation de l'aide publique au développement, DCEF – financé par la Banque mondiale Octobre 2007
- NDIAYE, B.NDIR, M.WILANE. Étude sur la pauvreté et les disparités chez les enfants au Sénégal. Financement UNICEF. Mai 2009
- OCDE . Lignes directrices CAD - Harmoniser l'aide pour renforcer son efficacité, 2003.
- OCDE. International Good Practice Principles for Country-Led Division of Labour and Complementarity Working Party on Aid Effectiveness. Mars 2009
- OCDE - CAD Normes pour une évaluation de qualité
- OCDE . Documents d'orientation de l'évaluation de la Déclaration de Paris, Avril 2007 : A phase 2 de l'Évaluation conjointe de la Déclaration de Paris Matrice opérationnelle pour les évaluations nationales; Évaluation conjointe de la Déclaration de Paris, Phase 2 Guide d'entrevue de pays (28 mai 2010)
- O.SOW. couverture des indigents à travers les mutuelles de santé : cas du Sénégal. Ministère de la Santé et de la Prévention .FPS/financement social/USAID. septembre 2007
- Peter Da Costa Study on Communicating Development Results. Commissioned by the OECD DAC Development Co-operation Directorate & DevCom Network . May 2009
- Primature Sénégal Programme de Renforcement de la Nutrition : Plan stratégique -Phase II. Mai 2006
- Primature Sénégal Programme de Renforcement de la Nutrition : rapport de suivi financier n°23 premier trimestre 2010
- Primature Sénégal . Aide mémoire mission conjointe des partenaires d'appui à la mise en œuvre de la phase 2 du PRN septembre 2008
- Primature Sénégal . rapporta annuel du PRN phase 1 2009-2010
- PNUD. Bilan commun de pays du Sénégal. Novembre 2005.
- PNUD. Mécanismes de coordination – concertation des partenaires au développement mis en place au Sénégal, avril 2007.
- Programme d'eau potable et d'assainissement du millénaire (PEPAM) revues annuelles conjointes 2010, 2009, 2008, 2007, 2006
- République du Senégal « suivi des objectifs du millénaire pour le développement » 2006.
- R. GERSTER et A. FAYE « rapport d'évaluation externe de l'arrangement cadre relatif aux appuis budgétaires (ACAB) au Sénégal. Octobre 2009.

ANNEXE B: CADRE D'ÉVALUATION SÉNÉGAL

Questions d'évaluation fondamentales & sous-questions proposées	Types de preuves suggérés et, si possible, indicateurs	Sources de données probables	Méthodes et techniques destinées à la collecte des données, l'analyse et la validation
Q1. « Quels sont les facteurs importants ayant eu un impact sur la pertinence et la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris et sur ses effets potentiels en termes d'efficacité de l'aide et de résultats obtenus au niveau du développement ? » (La Déclaration de Paris dans son contexte)			
<p>a) Quelles sont les caractéristiques nationales qui se sont avérées les plus pertinentes à la mise en œuvre de la DdP ?</p> <p>(Traitement analytique plutôt que descriptif)</p>	<p>i. Indicateurs du développement humain et de la pauvreté, indicateurs sociaux</p> <p>ii. Caractéristiques économiques, thèmes et tendances clés</p> <p>iii. Schémas de mobilisation des ressources étrangères et nationales, place de l'aide au développement</p> <p>iv. Facteurs politiques récents, Indicateurs de gouvernance et de fragilité, l'état de droit, un système législatif fonctionnant correctement et le respect des droits de la personne seront probablement des conditions clés)</p> <p>v. Indicateurs sociaux (santé, éducation, genre, vulnérabilité)</p> <p>vi. Stratégies nationales, suivi et l'évaluation axées sur les résultats</p> <p>vii. Besoins/priorités du développement des capacités</p>	<p>Études et initiatives de mise en œuvre de la Déclaration</p> <p>Rapport diagnostic du système de gestion de l'aide au Sénégal 2008</p> <p>Rapport d'évaluation de la corruption au Sénégal. Usaid 2007</p> <p>Rapports de Transparency</p> <p>Presse locale (journalistes et articles de presse)</p> <p>Rapport cap-scan au Sénégal</p> <p>Rapports nationaux sur les OMD (2006, 2008)</p> <p>Rapports sur le développement humain</p> <p>Revue annuelle du DSRP</p> <p>Situation économique et sociale 2008 et perspectives 2009 DPEE/MEF 2009</p> <p>Rapport national enfants et développement Unicef 2009</p> <p>Etude sur la croissance partagée au Senegal 2001-2005 . DIAL/IRD 2009</p> <p>Documents de travail études prospectives (MEF/DSD)</p>	<p>Revue documentaire et statistique (Activités 3.1) incluant les politiques, stratégies, évaluations, et autres rapports.</p> <p>Révision et analyse des données statistiques</p>
<p>b) Quelle place occupe l'aide conforme aux principes de la DdP, parmi toutes les sources de financement et les ressources pour le développement? Quelles tendances a-t-on constaté depuis les tout premiers efforts, en 2005, et depuis ? »</p>	<p>i) Les tendances pré/post Déclaration de Paris affectant l'Aide publique au développement (ADP) en termes de parts et de composantes du financement externe au développement et de mobilisation des ressources nationales (comme notamment l'investissement</p>	<p>Enquête DP</p> <p>Revue dépenses publiques BM 2006</p> <p>Rapport d'évaluation externe ACAB 2009</p> <p>Interviews DDI et DCEF</p> <p>Programme Triennal d'Investissements publics (PTIP)</p>	

Questions d'évaluation fondamentales & sous-questions proposées	Types de preuves suggérés et, si possible, indicateurs	Sources de données probables	Méthodes et techniques destinées à la collecte des données, l'analyse et la validation
	<p>privé, des revenus commerciaux, paiements d'ouvriers à l'étranger, etc.) L'envergure et l'importance des relations avec différents donateurs.</p> <p>ii. Quels types et parts des flux d'APD sont, à leur tour et dans la pratique, soumis aux principes de la Déclaration de Paris ? Pourquoi ?</p> <p>iii. Assurer une couverture appropriée de la coopération technique, la coopération Sud-Sud, et triangulaire et des sources de coopération pour le développement ne relevant pas du domaine de la DdP.</p>	<p>Entretien DCEF et DDI Enquête DP 2008 et 2008</p> <p>Entretien avec MICATTI et DCEF</p>	
<p>c) Quels sont les plus importants événements survenus sur le plan national et international ayant eu un impact sur la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et sur les priorités d'Accra ? De quelle manière ces événements ont-ils affecté la DdP et les priorités d'Accra ?</p>	<p>i. Identification des points clés ayant un impact sur l'échiquier de l'aide (priorités politiques, réformes de gouvernance, conditions économiques, troubles civils, catastrophes naturelles ou d'origine humaine, l'apparition de nouvelles ressources (internes ou externes), etc.)</p> <p>ii. Évaluations de l'influence de la Déclaration de Paris sur ces facteurs, le cas échéant.</p>	<p>Plan d'action Accra</p> <p>Mémorandum FMI (revues de l'ISPE)</p> <p>Interviews avec des intervenants clés au niveau des analyses et politiques économiques et des initiatives sur la mise en œuvre de la Déclaration</p>	<p>Revue documentaire et statistique (Activités 3.1)</p> <p>Interviews avec le CEPOD; USCPE, MEF</p> <p>Interviews, Groupes de discussions & analyses ayant trait aux Études et Initiatives de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (Activité 3.2)</p>
<p>d) Dans quelle mesure et dans quels domaines les engagements de la Déclaration de Paris ont-ils été mis en œuvre ? Pourquoi et de quelle manière ?</p>	<p>i. Identifications des initiatives liées à la Déclaration mises en œuvre</p> <p>ii. Dans quelle mesure ces initiatives ont-elles durées ?</p>	<p>Rapport diagnostic du système de gestion de l'aide au Sénégal</p> <p>Interviews avec des intervenants clés (DCEF, DDI...)</p> <p>Plan d'actions efficacité de l'aide</p> <p>Document de Politique nationale de l'aide extérieure (PAES)</p> <p>Rapport Ex Ante Poverty Impact Assessment (PIA) appliqué à la</p>	<p>Revue documentaire et statistique (Activités 3.1)</p> <p>Interviews avec le CEPOD; USCPE, MEF</p> <p>Interviews, Groupes de discussions & analyses ayant trait aux Études et Initiatives de suivi de la mise en œuvre de la</p>

Questions d'évaluation fondamentales & sous-questions proposées	Types de preuves suggérés et, si possible, indicateurs	Sources de données probables	Méthodes et techniques destinées à la collecte des données, l'analyse et la validation
		plateforme de diamnadio CSPLP 2007	Déclaration de Paris (Activité 3.2)
<p>e) Quels sont les acteurs clés au sein du pays concerné et parmi ses partenaires du développement habilités à prendre les principales décisions concernant l'aide ? Quelle influence ont la Déclaration de Paris et les engagements du Programme d'Action d'Accra (PAA) sur ces protagonistes en ce qui concerne leurs autres priorités et leurs motivations ?</p>	<p>i. Identification des décideurs et décisions clés de la mise en œuvre de la Déclaration depuis 2005 ; ii. Comparaison de la performance des donateurs quant aux indicateurs de la Déclaration au Sénégal iii. Identifications des objectifs clés, intérêts, capacités, priorités et motivations au-delà de « l'engagement, aux capacités et aux incitations » relevés lors de la Phase 1). iv. Changements dans les relations avec les donateurs, le parlement, le gouvernement local, la société civile, le secteur privé et les médias. vi. Cohérence entre les directions des donateurs et les intervenants sur le terrain.</p>	<p>Revue documentaire (Initiatives) et Interviews avec les intervenants clés de ces initiatives ; Décrets précisant les attributions et services et des ministères Enquête sur la Déclaration de Paris 2006-2008 Rapport d'Evaluation DP phase 1</p>	<p>Revue documentaire et statistique (Activités 3.1) incluant analyse comparative des Enquêtes 2006 et 2008 de la DP Interviews, Groupes de discussions & analyses ayant trait aux Études et Initiatives de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (Activité 3.2) Sondage en ligne (Activité 3.3)</p>
<p>2. Dans quelle mesure et de quelle manière la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle entraîné une amélioration au niveau de l'efficacité de la distribution de l'aide, de la gestion et l'utilisation de l'aide et de la formation de partenariats de meilleure qualité ? (Processus et résultats intermédiaires)</p>			
<p>A. Appropriation du développement au niveau national</p>			
<p>i. Un renforcement des stratégies et des cadres opérationnelles nationaux</p>	<p>i. Les résultats de l'indicateur N°1 de l'enquête de suivi de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris offrent par exemple une source partielle et permettent une contre-vérification. ii. Les rapports de la Phase 1 sont pertinents</p>	<p>Interviews avec des intervenants clés au niveau des analyses et politiques économiques et des initiatives sur la mise en œuvre de la Déclaration Rapport d'évaluation de la Déclaration de Paris 2007 Enquête sur la Déclaration de Paris 2006-2008</p>	<p>Revue documentaire et statistique (Activités 3.1) incluant analyse comparative des Enquêtes 2006 et 2008 de la DP Interviews, Groupes de discussions & analyses ayant trait aux Études et Initiatives de suivi de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris (Activité 3.2)</p>
<p>ii. Un meilleur alignement de l'aide</p>	<p>i. Résultats des indicateurs N°3, 5a, 5b et</p>	<p>Interviews avec des intervenants clés au</p>	<p>Revue documentaire et statistique (Activités</p>

Questions d'évaluation fondamentales & sous-questions proposées	Types de preuves suggérés et, si possible, indicateurs	Sources de données probables	Méthodes et techniques destinées à la collecte des données, l'analyse et la validation
<p>sur les priorités, systèmes et procédures des pays partenaires, permettant de renforcer leurs capacités ?</p>	<p>6 de l'Enquête de Suivi ; ii. Rapports de la Phase 1 et ceux des directions des donneurs/organismes sont pertinents ; iii. Nbre et valeur des projets et programmes de renforcement des capacités dans le secteur gouvernemental alignés avec les réformes ; iv. Réformes du secteur gouvernemental : classement CPIA de la Banque mondiale (WB Country Policy and Institutional Assessment-CPIA).</p>	<p>Intervenants clés au niveau des analyses et politiques économiques et des initiatives sur la mise en œuvre de la Déclaration</p> <p>Intervenants clés et Responsables sectoriels</p> <p>Rapport d'évaluation de la Déclaration de Paris Phase I (2007)</p> <p>Enquête sur la Déclaration de Paris 2006-2008</p>	<p>3.1) incluant analyse comparative des Enquêtes 2006 et 2008 de la DP</p> <p>Interviews, Groupes de discussions & analyses ayant trait aux Études et Initiatives de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (Activité 3.2)</p> <p>Sondage en ligne (Activité 3.3)</p>
<p>iii. Des mesures et des normes de performance et de reddition de comptes précises pour les systèmes du pays partenaire dans les domaines de la gestion des finances publiques, de la passation des marchés, des garanties fiduciaires et de l'évaluation environnementale, conformément aux bonnes pratiques généralement acceptées et accompagnées d'une application rapide et étendue ?</p>	<p>i. Résultats de l'indicateur N°2 ii. Rapports de la Phase 1 et ceux des directions des donneurs/organismes sont pertinents iii. Critères de l'indice CPIA</p>	<p>Classement CPIA de la Banque mondiale (WB Country Policy and Institutional Assessment-CPIA). Rapport PEFA UE 2007 Rapport d'évaluation du plan d'actions cfaa/cpar 2006 Rapports annuels d'avancement des réformes budgétaires et financières cfaa/cpar . CCHS</p>	<p>Revue documentaire et statistique (Activités 3.1) incluant analyse comparative des Enquêtes 2006 et 2008 de la DP</p>

Questions d'évaluation fondamentales & sous-questions proposées	Types de preuves suggérés et, si possible, indicateurs	Sources de données probables	Méthodes et techniques destinées à la collecte des données, l'analyse et la validation
B. La formation de partenariats plus inclusifs et plus efficaces en faveur du développement			
d) Suppression des doubles emplois dans les efforts des donateurs et une rationalisation de leurs activités pour en optimiser la rentabilité	i. Résultats des indicateurs N°4, 9, et 10 de l'Enquête de Suivi ; ii. Changement dans les comportements et les activités des donateurs ; iii. Effet des Approche programme et appui budgétaire sur les coûts de transaction	Intervenants clés au niveau des analyses et politiques économiques et des initiatives sur la mise en œuvre de la Déclaration Intervenants & Responsables sectoriels Rapport d'évaluation de la Déclaration de Paris Phase I (2007) Enquête sur la Déclaration de Paris 2006-2008	Revue documentaire et statistique (Activités 3.1) incluant analyse comparative des Enquêtes 2006 et 2008 de la DP Interviews, Groupes de discussions & analyses ayant trait aux Études et Initiatives de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (Activité 3.2) Sondage en ligne (Activité 3.3)
e) Des politiques et des procédures des donateurs réformés et simplifiés et le développement d'un comportement collaboratif	i. Changement dans les comportements et les activités des donateurs ii. Utilisation des nouvelles modalités de l'aide ; iii. Perception quant à l'amélioration de l'efficacité de l'aide iv. Rapports de la Phase I	Intervenants clés & Responsables sectoriels	Sondage en ligne (Activité 3.3)
f) Des engagements pluriannuels plus prévisibles en termes de flux d'aide destinés aux pays partenaires engagés [la nature des conditions a-t-elle changé pour soutenir l'appropriation conformément à l'engagement du Programme d'Action d'Accra ? (paragraphe 25)]	i. Résultats de l'indicateur N°7 de l'Enquête de Suivi ii. Progrès accomplis au niveau du déliement de l'aide, aspect constituant une priorité du programme d'Accra, pourraient être traités dans cette section, en référence à l'indicateur N°8 de l'Enquête de Suivi.	Enquête sur la Déclaration de Paris 2006-2008 Cdsmt et rapports de performance	Revue documentaire et statistique (Activités 3.1) incluant analyse comparative des Enquêtes 2006 et 2008 de la DP
g) Une délégation de pouvoir adéquate accordée au personnel de terrain des donateurs et une attention adéquate portée aux mesures d'incitations favorisant l'établissement de partenariats efficaces	i. Changement dans les comportements et les activités des donateurs	Intervenants clés & Responsables sectoriels	Sondage en ligne (Activité 3.3)

Questions d'évaluation fondamentales & sous-questions proposées	Types de preuves suggérés et, si possible, indicateurs	Sources de données probables	Méthodes et techniques destinées à la collecte des données, l'analyse et la validation
h) Une intégration adéquate des initiatives et des programmes globaux dans les priorités au sein des pays partenaires en termes de développement.	i. Résultats des indicateurs N°3, 6 et 9 de l'Enquête de Suivi	Enquête sur la Déclaration de Paris 2006-2008 Entretien avec les sectoriels (santé et eau)	Revue documentaire et statistique (Activités 3.1) incluant analyse comparative des Enquêtes 2006 et 2008 de la DP
C. Délivrance et redditions de comptes concernant les résultats obtenus en termes de développement			
i) Un renforcement des capacités des pays partenaires dans le cadre du développement et de la mise en oeuvre de stratégies nationales axées sur les résultats	i. Résultats de l'indicateur N°11 de l'Enquête de Suivi offrent par exemple une source partielle et permettent une validation. Tous les rapports	Enquête sur la Déclaration de Paris 2006-2008 Entretien avec la Direction du Budget sur processus cdmt et cdsmt Intervenants clés & Responsables sectoriels Société civile	Revue documentaire et statistique (Activités 3.1) incluant analyse comparative des Enquêtes 2006 et 2008 de la DP Sondage en ligne (Activité 3.3)
j) Un renforcement des obligations mutuelles des pays et des donateurs à l'égard des citoyens et des instances parlementaires	i. i. Changement dans les comportements et les activités des donateurs ii. Résultats de l'indicateur N°12 de l'Enquête de Suivi	Enquête sur la Déclaration de Paris 2006-2008 Société civile Entretien avec DCEF sur coordination de l'aide Rapport diagnostic sur le système de gestion de l'aide MEF 2008	Sondage en ligne (Activité 3.3)
k) Moins de corruption et plus de transparence, une adhésion publique renforcée et une mobilisation et l'affectation des ressources efficace	i. Résultats de l'indicateur N°2 de l'Enquête de Suivi ii. Indicateurs de gouvernance	Enquête sur la Déclaration de Paris 2006-2008 Sites web Rapport sur l'évaluation de la corruption au Sénégal USAID	Revue documentaire et statistique (Activités 3.1) incluant analyse comparative des Enquêtes 2006 et 2008 de la DP

Questions d'évaluation fondamentales & sous-questions proposées	Types de preuves suggérés et, si possible, indicateurs	Sources de données probables	Méthodes et techniques destinées à la collecte des données, l'analyse et la validation
D. La DdP a-t-elle eu des conséquences imprévues ? A-t-on constaté des preuves indiquant qu'il existe une meilleure manière d'améliorer l'efficacité de l'aide ?			
3 La mise en oeuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle renforcé la contribution de l'aide au niveau de l'obtention de résultats de développement durables ? De quelle manière précisément ? (les résultats du développement : « Augmenter l'impact de l'aide au niveau de 1. La réduction de la pauvreté ; 2. La réduction des inégalités ; 3. La consolidation de la croissance ; 4. Le renforcement des capacités ; 5. L'accélération des avancées vers les OMD)			
a) Les résultats constatés dans certains secteurs spécifiques ont-ils été améliorés par l'application des principes de la DdP?	i. Preuves de la distance et des trajectoires du changement par rapport aux principes de la DdP ; ii. Performance sectorielle avant et après l'application de mesures conformes à la DdP. Catégorisation de l'influence découlant de la DdP ; iii. Preuve de la prévalence des approches similaires à la DdP par secteur. Preuve pertinente des résultats et des performances par secteur et contributions plausibles.	Intervenants clés au niveau des analyses et politiques économiques et des initiatives sur la mise en oeuvre de la Déclaration Cdsmt santé et rapports de performance Cdsmt eau et rapports de performance Évaluations et rapports de suivi Bénéficiaires et leaders communautaires associés aux projets et programmes de l'échantillon. Rapport d'Evaluation de l'appui budgétaire ciblé pour le secteur de l'environnement au Sénégal par les pays bas 2005	Interviews, Groupes de discussions & analyses ayant trait aux Études et Initiatives de suivi de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris (Activité 3.2) Groupes de discussions avec les bénéficiaires et les divers responsables des projets et programmes de l'échantillon (Activité 3.4) Analyse documentaire des rapports de suivi et d'évaluation de l'échantillon (Activité 3.5)
b) La mise en oeuvre de la DdP a-t-elle aidé les pays à accorder une plus grande priorité aux besoins des plus démunis	i. Présence de politiques pro-pauvres dans les stratégies nationales; ii. Enveloppe budgétaire contre les	Intervenants clés au niveau des analyses et politiques économiques et des initiatives sur la mise en oeuvre de	Interviews, Groupes de discussions & analyses ayant trait aux Études et Initiatives de suivi de la mise en oeuvre de la

Questions d'évaluation fondamentales & sous-questions proposées	Types de preuves suggérés et, si possible, indicateurs	Sources de données probables	Méthodes et techniques destinées à la collecte des données, l'analyse et la validation
(plus particulièrement ceux des femmes et des filles) et à réduire l'exclusion ?	discriminations de genre et l'exclusion ; flux des dépenses ; priorités réactives données aux populations défavorisées et aux femmes dans les stratégies nationales, les budgets ; mesures favorables à l'inclusion sociale. iii. Preuves de la distance parcourue et des trajectoires du changement.	la Déclaration Croissance partagée IRD/DIAL 2006 Évaluations et rapports de suivi Bénéficiaires et leaders communautaires associés aux projets et programmes de l'échantillon. Rapport enfants et développement Unicef 2009	Déclaration de Paris (Activité 3.2) Groupes de discussions avec les bénéficiaires et les divers responsables des projets et programmes de l'échantillon (Activité 3.4) Analyse documentaire des rapports de suivi et d'évaluation de l'échantillon (Activité 3.5)
c) De quelle manière, et pourquoi, l'ensemble des modalités de l'aide (y compris le soutien financier général ou le soutien financier spécifique à certains secteurs) ont-elles évolué, quel effet la DdP a-t-elle eu sur ces différentes modalités et quels ont été les résultats obtenus en termes de développement ? »	i. changement de types d'aide par projets dans les secteurs ciblés; ii changements dans les budgets alloués en appui budgétaire ;	Base de données Sénégal Revue DSRP Intervenants clés au niveau des analyses et politiques économiques et des initiatives sur la mise en œuvre de la Déclaration Évaluations et rapports de suivi	Interviews, Groupes de discussions & analyses ayant trait aux Études et Initiatives de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (Activité 3.2) Analyse documentaire des rapports de suivi et d'évaluation de l'échantillon (Activité 3.5)
d) La mise en œuvre de la DdP a-t-elle abouti à des augmentations durables des capacités institutionnelles et du capital social à tous les niveaux pour fournir des prestations de service et relever les défis auxquels se heurte le développement ? Pourquoi, comment et où, et quels en sont les effets ?	i. Preuves des changements survenus au niveau : des capacités administratives, y compris les organisations de la société civile. ii. aptitude à consulter et à rendre des comptes aux parties prenantes ; iii. travail de partenariat et formation de réseaux; iv. apprentissage par la réalisation ; v. décentralisation ; vi. réglementation efficace ; vii. suivi politique et stratégique ; viii. évaluation et émission de rapports. <i>(trois engagements du Programme d'Action d'Accra sur le renforcement des capacités et les 5 engagements sur</i>	Intervenants clés au niveau des analyses et politiques économiques et des initiatives sur la mise en œuvre de la Déclaration Évaluations et rapports de suivi Bénéficiaires et leaders communautaires associés aux projets et programmes de l'échantillon.	Interviews, Groupes de discussions & analyses ayant trait aux Études et Initiatives de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (Activité 3.2) Groupes de discussions avec les bénéficiaires et les divers responsables des projets et programmes de l'échantillon (Activité 3.4) Analyse documentaire des rapports de suivi et d'évaluation de l'échantillon (Activité 3.5)

Questions d'évaluation fondamentales & sous-questions proposées	Types de preuves suggérés et, si possible, indicateurs	Sources de données probables	Méthodes et techniques destinées à la collecte des données, l'analyse et la validation
	<i>l'utilisation des systèmes nationaux)</i>		
e) La mise en œuvre de la DdP a-t-elle eu des conséquences imprévues, négatives ou positives, au niveau des résultats obtenus en termes de développement ? A-t-on constaté des preuves indiquant qu'il existe de meilleures solutions pour faire en sorte que l'aide contribue davantage aux résultats obtenus en termes de développement ?	N/A	Intervenants clés au niveau des analyses et politiques économiques et des initiatives sur la mise en oeuvre de la Déclaration Évaluations et rapports de suivi Bénéficiaires et leaders communautaires associés aux projets et programmes de l'échantillon.	Interviews, Groupes de discussions & analyses ayant trait aux Études et Initiatives de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (Activité 3.2) Groupes de discussions avec les bénéficiaires et les divers responsables des projets et programmes de l'échantillon (Activité 3.4) Analyse documentaire des rapports de suivi et d'évaluation de l'échantillon (Activité 3.5)
f) La Déclaration de Paris a-t-elle renforcé l'impact de l'APD pour atteindre [les objectifs de la stratégie de développement national] et des OMD ?	i. Distance et trajectoires du changement, changements de type pré/post Déclaration de Paris. ii. Cartographie et pondération des facteurs contributifs potentiels	Intervenants clés au niveau des analyses et politiques économiques et des initiatives sur la mise en oeuvre de la Déclaration Rapports nationaux OMD (2006 et 2008) Évaluations et rapports de suivi Revue DSRP	Interviews, Groupes de discussions & analyses ayant trait aux Études et Initiatives de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris (Activité 3.2) Analyse documentaire des rapports de suivi et d'évaluation de l'échantillon (Activité 3.5)
4. Conclusions			
i. Quelle a été la pertinence de la Déclaration de Paris et la manière dont elle a été mise en oeuvre dans le cadre des défis posés par l'efficacité de l'aide ? ii. Dans quelle mesure chacun des cinq principes de la Déclaration de Paris a-t-il été respecté et mis en oeuvre et dans quelle mesure les priorités du programme d'Accra ont-elles été prises en compte ? Pourquoi ? A-t-on constaté de conflits ou			

Questions d'évaluation fondamentales & sous-questions proposées	Types de preuves suggérés et, si possible, indicateurs	Sources de données probables	Méthodes et techniques destinées à la collecte des données, l'analyse et la validation
<p>compromis entre eux ?</p> <p>iii. Qu'a accompli la Déclaration de Paris en termes d'efficacité de l'aide et de résultats de développement ? Quelle est l'importance de ces contributions ? S'agit-il de résultats durables ? A-t-on constaté des éléments indiquant qu'il existe une meilleure manière de renforcer l'efficacité de l'aide et de contribuer davantage aux résultats de développement ?</p> <p>iv. Quelles conséquences la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a-t-elle eu au niveau des fardeaux liés à la gestion de l'aide incombant respectivement aux pays partenaires et aux donateurs, par rapport à l'évolution des volumes d'aide et de la qualité de l'aide et des relations entre partenaires ? S'agit-il de conséquences plutôt temporaires ou durables ?</p> <p>v. Quelle valeur ajoutée la coopération pour le développement basée sur le modèle de la Déclaration de Paris a-t-elle créée par rapport à ce qui existait avant la Déclaration de Paris, et parallèlement à d'autres moteurs de développement au sein de chaque pays, d'autres sources de financement consacrées au développement et d'autres partenaires de coopération pour le développement que ceux qui ont jusqu'alors souscrit à la Déclaration ?</p>			

Questions d'évaluation fondamentales & sous-questions proposées	Types de preuves suggérés et, si possible, indicateurs	Sources de données probables	Méthodes et techniques destinées à la collecte des données, l'analyse et la validation
<p>vi. Quels sont les messages clés destinés aux a) parties prenantes nationales b) aux pays et organismes donateurs ?</p> <p>vii. Quelles sont les principales répercussions concernant l'efficacité de l'aide sur le long terme, au vu de l'émergence des nouveaux défis et des nouvelles opportunités (comme notamment le changement climatique), de l'arrivée de nouveaux acteurs et de la formation des liens nouveaux ?</p>			

ANNEXE C: ÉCHANTILLON DES INVESTISSEMENTS DE DEVELOPPEMENT

Investissements de développement en santé et hydraulique									
#	Donneur	Titre	Budget Millions de dollars US	Mode d'aide	Type d'aide	Type de donneur	Niveau d'impact/ local-central-régional	Niveau d'avancement / date de fermeture	Résultats de développement renseignés
Santé									
1	Belgique	Appui aux systèmes de santé des régions de KK et FK	14,11 M\$ US	Coopération technique	Subvention	Bilatéral	Régional	59% / 2012	Taux d'accouchements assistés
2	Programme alimentaire mondial (PAM)	Programme de renforcement de la nutrition	3,26	Coopération technique	Don	Multilatéral	National	41% / 2012	Réduction de prévalence de la malnutrition
	Fonds des nations unies pour l'enfance (UNICEF)		3,64	Coopération technique	Don	Multilatéral	National	28% / 2012	
	Banque Mondiale (IDA)		38,37	Coopération financière	Prêt	Multilatéral	National	40% / 2012	
3	Banque Africaine de Développement (BAD/FAT)	Projet Santé BAD II	22,00 M\$ US	Coopération financière	Prêt (19 M\$ US) Don (3 M\$US)	Multilatéral	Régional	52% / 2012	Taux d'accouchements assistés
	Sous Total Secteur Santé		200,29 M\$ US						

Investissements de développement (Suite)									
#	Donneur	Titre	Budget Millions de dollars US	Mode d'aide	Type d'aide	Type de donneur	Niveau d'impact/ local-central- régional	Niveau d'avancement / date de fermeture	Résultats de développement renseignés
	Hydraulique et assainissement								
1	Agence Française de Développement (AFD)	Projet Sectoriel Eau Long Terme	9,153	Coopération financière	Don	Multilatéral	National	100% 2009	Taux d'accès à l'eau potable Taux d'accès à l'assainissement
	Fonds Nordique de Développement (FND)		30,49	Coopération financière	Don	Multilatéral	National	100% 2009	
	Banque allemande de développement (KfW)		15,58	Coopération financière	Don	Multilatéral	National	100% 2009	
	Banque Mondiale (IDA)		204,59	Coopération financière	Don	Multilatéral	National	100% 2009	
	Banque Européenne d'Investissement (BEI)		24,41	Coopération financière	Prêt	Multilatéral	National	100% 2009	
	Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD)		18,60	Coopération financière	Prêt	Multilatéral	National	100% 2009	
	Compagnie bancaire de l'Afrique occidentale (CBAO)		8,714	Coopération financière	Prêt	Multilatéral	National	100% 2009	
	Sous-total #1		313,54 M \$ US						

Investissements de développement (Suite)									
#	Donneur	Titre	Budget Millions de dollars US	Mode d'aide	Type d'aide	Type de donneur	Niveau d'impact/ local-central-régional	Niveau d'avancement / date de fermeture	Résultats de développement renseignés
Hydraulique et assainissement									
2	Banque Africaine de Développement (BAD/FAD)	PEPAM -AEPA BAD en milieu rural LG KD ZG	38 M \$ US	Coopération financière	Prêt	Multilatéral	Régional	83% / 2012	Taux d'accès à l'eau potable Taux d'accès à l'assainissement
3	Belgique	PARPEBA (projet d'amélioration et de renforcement des points d'eaux dans le bassin arachidier)	20 M \$ US	Coopération technique	Don	Bilatéral	Régional	100%/ 2008	Taux d'accès à l'eau potable
	Sous Total Secteur hydraulique et assainissement		371,54 M \$ US						
	Total échantillon Secteur de la Santé et Secteur hydraulique et assainissement		572 M \$ US						

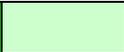
Sources : PTIP 2007 – 2009 et PTIP 2010 – 2012

ANNEXE D: ENQUÊTE DECLARATION DE PARIS 2006-2008 /SENEGAL

Méthodologie / Analyse comparative de performance des partenaires techniques et financiers

L'Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris a eu lieu plus d'un an après l'énoncé de la DP. Une analyse comparative de ces données de référence qui démontrent la performance des partenaires au développement a été entreprise et est résumée dans le tableau 1 ci-dessous. La majorité des données proviennent du chapitre pays sur le Sénégal, augmentée des données consolidées des agences des Nations Unies retrouvées dans le fichier du pays⁶⁰.

L'analyse comparative des données par indicateur a permis d'assigner un pointage à chaque partenaire au développement selon sa performance relative. Un maximum de quatre points est possible pour chaque indicateur avec un totale de trente-six (36) points. Aucun point n'est assigné pour les non répondants. Une échelle de codage en couleur correspond au pointage assigné à chaque bailleur de fonds pour chaque indicateur. L'échelle est indiquée dans le tableau ci-dessous :

Couleur					--
Pointage	4 points	3 points	2 points	1 point	0 point

La même analyse a été reprise à l'aide de l'Enquête 2008 et les résultats se trouvent au tableau 2 suivant. Ces tableaux serviront à répondre à plusieurs questions du cadre d'évaluation de la Déclaration de Paris Phase II.

⁶⁰ Les schémas qui suivent ont été générés par une base de données issue du chapitre pays consacré au Sénégal. Ce chapitre pays a été établi à partir des données et des résultats communiqués à l'OCDE par les gouvernements et les partenaires au développement suite à l'enquête de suivi de la mise en œuvre de la DP 2006 et 2008. (

Tableau 1 : Analyse comparatif de performance des partenaires au développement selon les données de référence DP 2006

Partenaires Développement au	Indicateur 3		Indic. 4	Indic. 5a	Indic. 5b	Indic. 6	Indicateur 7		Indicateur 9	Indic. 10a	Indic. 10b	Points / 36
	Ratios		Ratio	Moyen	Ratio	UGP	Ratios		Ratio	Ratio	Ratio	
	Qg1/Qd2	Qd2/Qg1	Qd4/Qd3	(Qd5,6,7)/Qd2	Qd9/Qd2	Qd10	Qg2/Qd11	Qd11/Qg2	(Qd13,Qd14)/Qd1	Qd16/Qd15	Qd17/Qd16	
Allemagne	59%		29%	44%	68%	0	50%		86%	80%	60%	29
BADEA		23%	--	100%	100%	0	--	--	81%	100%	100%	25
Pays-Bas	35%		100%	89%	92%	1	91%		77%	17%	0%	25
UNFPA	70%		34%	65%	65%	--	65%		100%	100%	--	24
BM	98%		30%	23%	23%	0		87%	80%	16%	0%	23
Belgique		86%	59%	0%	33%	0	88%		37%	22%	50%	23
Etats-Unis	66%		0%	0%	0%	0	80%		59%	0%	17%	20
France	90%		10%	49%	63%	1		14%	27%	17%	20%	18
BAD	29%		100%	0%	0%	0	52%		45%	4%	0%	17
Italie	42%		--	33%	100%	0	0%		0%	0%	0%	16
PAM	53%		16%	--	--	--	0%		106%	100%	100%	16
Nation Unies	31%		27%	17%	8%	4	7%		77%	46%	50%	16
PNUD	26%		28%	23%	3%	4	0%		100%	36%	33%	16
Japon	16%		19%	3%	3%	0	--	--	100%	0%	--	13
Fonds Mondial	25%		--	0%	0%	0	--	--	100%	0%	0%	13
FIDA/IFAD	--	--	--	--	--	--	76%		0%	71%	100%	13
Com. Europ.		57%	0%	29%	29%	11	15%		0%	8%	0%	12
Canada		27%	38%	0%	0%	--	10%		25%	40%	0%	11
FMI	0%		--	--	--	--	23%		100%	100%	--	10
Luxembourg	--	--	--	0%	--	--	48%		0%	40%	50%	8
UNICEF	0%		--	--	--	--	0%		60%		38%	7
Suisse	--	--	--	--	--	--	--	--	64%	0%	--	4
ONUDI	--	--	400%	--	--	--	--	--	--	100%	--	4
UNIFEM	0%		29%	--	--	--	--	--	0%	0%	--	4
OMS	0%		--	130%	--	--	--	--	0%	--	--	2
BIT	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	40%	2
UNESCO	--	--	--	--	--	--	--	--	--	25%	--	1
Moyenne	89%		18%	23%	29%	23	69%		57%	15%	40%	/ 36

Tableau 2 : Analyse comparatif de performance des partenaires au développement selon les données de référence DP 2008

#	Donneurs	Indicateur 3		Indicateur 4	Indicateur 5a	Indicateur 5b	Indicateur 6	Indicateur 7		Indicateur 9	Indicateur 10a	Indicateur 10b	Points / 36	Classement
		Ratios		Ratio	Average	Ratio	PIU	Ratios		Ratio	Ratio	Ratio		
		Og1/Od2	Qd2/Qg1	Qd4/Qd3	(Od5,6,7)/Qd2	Qd9/Qd2	Qd10	Og2/Od11	Qd11/Qg2	(Od13,Qd14)/Qd1	Qd16/Qd15	Qd17/Qd16		
1	Banque africaine de Développement		39%	27%	34%	34%	0	26%		74%	6%	--	19	7
2	Autriche	--		0%	--	--	2		0%	0%	0%	--	7	13
3	BADEA		44%	100%	--	100%	9	--		100%	50%	--	19	7
4	Belgique	57%		100%	0%	64%	0	47%		26%	0%	--	19	7
5	Canada	12%		71%	--	100%	1	85%		69%	0%	--	20	6
6	Commission européenne		99%	0%	25%	25%	3	42%		22%	0%	100%	21	5
7	France	59%		6%	27%	69%	5		89%	45%	10%	0%	20	6
8	GAVI Alliance	0%		--	33%	0%	0	0%		11%	--	--	11	12
9	Allemagne	88%		89%	37%	56%	0	72%		58%	14%	--	25	3
10	Fonds global	69%		--	33%	21%	0	0%		0%	0%	22%	17	9
11	IDB		69%	0%	--	100%	12		36%	--	0%	--	12	11
12	FIDA		68%	20%	0%	0%	6		100%	0%	100%	50%	19	7
13	IMF	--		--	--	--	--	--		--	--	--	0	14
14	Italie	85%		100%	21%	65%	0	33%		81%	0%	--	24	4
15	Japon	59%		84%	10%	10%	0	13%		94%	0%	--	19	7
16	Kuwait	89%		--	0%	100%	0	85%		0%	0%	0%	19	7
17	Luxembourg	34%		0%	5%	8%	0	27%		100%	25%	0%	19	7
18	Pays-Bas	83%		82%	90%	91%	0	99%		83%	0%	0%	29	1
19	Espagne		43%	18%	0%	0%	0	61%		0%	0%	0%	15	10
20	Suisse	--		--	--	--	--	--		--	--	--	0	14
21	Nations unies	32%		50%	17%	8%	17	11%		52%	90%	64%	21	5
22	États-Unis	93%		23%	0%	0%	0	49%		0%	14%	25%	18	8
23	Banque mondiale		66%	100%	20%	15%	0	79%		29%	57%	100%	28	2

2007 Moyenne	59%	54%	19%	41%	55	48%	39%	19%	28%	17,4
2005Référence	49%	18%	23%	29%	23	46%	57%	15%	40%	19,2
2010 Cibles	94%	50%	48%	N/A	8	85%	66%	40%	66%	

Échelle d'évaluation	Légendes	Poi nts	= > Cible	4 points	> Moyenne	3 points	> 1/2 Moyenne	2 points	< 1/2 Moyenne	1 point	-- aucune données	0 points
----------------------	----------	------------	-----------	----------	-----------	----------	------------------	----------	------------------	---------	----------------------	----------

ANNEXE E: « ETUDES DE CAS ». PRESENTATION DES PROJETS DE SANTE ET D'HYDRAULIQUE

Le Projet Appui aux systèmes de santé des régions médicales de Kaolack et Fatick (ASSRMKF)

Le projet ASSRMKF (2006-2010) bénéficie d'une subvention du Royaume de Belgique de 14,109 millions de dollars US. Il vise à améliorer l'accès des populations des régions de Kaolack et Fatick aux soins de santé. L'intervention vise à renforcer les capacités des districts pour assumer leur rôle de prise en charge des problèmes de santé de la population dans l'aire de leur responsabilité soit 1,8 millions de personnes. Les activités sont concentrées en milieu décentralisé et sur 2 districts pilotes par région médicale.

Le projet ASSRMKF est fondé sur une approche projet même s'il inscrit ses interventions dans le cadre du PNDS 1 (1998-2007) qui marquait la volonté du Gouvernement d'opter pour l'approche programme dans le secteur de la santé. Il a été formulé en 2005, donc après l'évaluation du PDIS et le démarrage du PNDS 1 phase 2(2004-2008). Il a été aussi influencé par la préparation du DSRP 2 (aout 2005 à février 2006) qui avait adopté comme axe 2 l'accélération de la promotion de l'accès aux SSB en vue d'atteindre les OMD.

Le projet ASSRMKF ne prévoyait pas un appui direct aux objectifs stratégiques du PNDS mais il prévoyait d'avoir une influence sur 5 des 7 objectifs stratégiques du PNDS. En effet, en renforçant le fonctionnement des structures de santé des régions médicales visées pour permettre une bonne exécution des programmes du PNDS. En outre, en améliorant l'organisation de ces structures de santé, les populations auraient confiance et pourraient utiliser pleinement les services offerts et accepter ainsi les programmes du PNDS. En outre, l'intervention belge aurait des conséquences directes sur les OMD 4 (réduction de mortalité infantile) et 5 (amélioration de la santé maternelle).

La Convention Spécifique du projet entre la République du Sénégal et le Royaume de Belgique fixe les arrangements de mise en œuvre. Ainsi les prestations de la coopération belgo-sénégalaise sont exécutées en co-gestion (Directeur national et Co-directeur expatrié) et certaines lignes budgétaires (missions de suivi, d'évaluation, salaires et frais afférents à l'assistance technique) gérées selon le principe de régie par la Coopération technique belge.



Les résultats du projet Appui aux systèmes de santé des régions médicales de Kaolack et Fatick (ASSRMKF)

Au niveau des résultats de développement et impact, on note que le projet a réalisé des progrès significatifs dans la mise en place d'un dispositif qui renforce l'offre de soins de qualité au niveau de sa zone d'intervention. En plus de la réhabilitation et de l'équipement de 36 postes de santé, le projet a doté les 5 districts pilotes d'un important matériel d'imageries médicales (radiologie et échographie) et des ambulances médicalisées. La chirurgie est maintenant développée dans les districts : les patients sont opérés dans les centres de santé de Kaffrine et Sokone.

S'agissant de l'égalité femmes et hommes, les principaux résultats intermédiaires du projet ont mis l'accent sur les groupes vulnérables que sont les femmes et les enfants. Il n'existe pas d'intervention discriminante. Le renforcement des activités de chirurgie et les soins obstétricaux d'urgence (SOU) permettent aux femmes d'avoir accès à des soins de qualité. Sur les droits des enfants, le projet est pionnier dans la promotion de mutuelles de santé en faveur des élèves.

- Rapport d'évaluation à mi-parcours projet ASSRMKF. Coopération technique belge novembre 2008



Pour mettre en œuvre le projet, un comité de pilotage ou structure mixte de concertation locale (SMCL) composé du CAS PNDS (président) du MEF (DDI et DCEF), des représentants des collectivités locales des régions concernées, du ministère de la décentralisation, du MSP (directeur de la santé et régions médicales concernées) et la coopération belge (CTB et Ambassade) orientait et validait les activités dans le cadre de réunions semestrielles bien que l'ancrage du projet soit locale (les régions médicales concernées). En ce sens, ce sont les acteurs impliqués dans la définition et l'exécution des orientations stratégiques du secteur qui pilotent le projet.

Le suivi scientifique était opéré à partir d'Anvers par un institut de santé public belge. Au cours de la mise en œuvre, les rapports prévus ont été régulièrement produits. Il s'agit des rapports semestriels, des rapports annuels et des rapports de suivi évaluation. L'équipe du projet a régulièrement tenu des rencontres internes, des réunions avec les régions et les districts et a documenté ces rencontres. Les rapports annuels détaillent les événements majeurs survenus au cours de l'année et éventuellement les conséquences sur le projet, font ensuite le bilan des activités et le bilan financier.

Le Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN)

Le PRN est financé par l'Etat du Sénégal et plusieurs PTF (Banque Mondiale, PAM, UNICEF). Le PRN est un programme pluriannuel divisé en phases. La phase 1 (2002-2006) consistait à tester des stratégies d'interventions communautaires de nutrition/PCIME et à préparer l'extension des interventions en milieu rural tout en consolidant les acquis du PNC (le précédent programme de nutrition communautaire). Dans sa phase II (2007-2011) et donc actuelle estimé à 49,6 millions de dollars us, le PRN devait couvrir l'ensemble des régions du pays avec un focus dans les zones rurales et les régions présentant les prévalences de malnutrition les plus élevées. A terme le programme devait toucher 700.000 enfants âgés de moins de 5 ans dont les 2/3 vivant en zone rurale, plus de 50.000 femmes enceintes, 65.000 femmes allaitantes et 177.000 adolescents. Le PRN concourt directement à l'atteinte de l'OMD 1 mais aussi indirectement à l'OMD 4 et l'OMD 5.

L'ancrage institutionnel du PRN est la Primature. La CLM (cellule de lutte contre la malnutrition) est sous l'autorité directe du Premier ministre. Elle est assistée par le BEN (bureau exécutif national) et les comités techniques consultatifs.

Le système de planification repose sur une planification stratégique pluriannuelle de 5 ans opérationnalisant la lettre de politique sectorielle, une planification opérationnelle annuelle permettant l'élaboration du PABA (plan d'action et budget annuel) et des plans de travail individuels du BEN.



Témoignage des bénéficiaires du Programme de renforcement de la nutrition au poste de santé de Ndiassane (Thiès)

Avant le poste de santé ne suivait pas les enfants car l'accès (enfants -mère) était difficile. On vaccinait uniquement maintenant on vaccine et on pèse et on en profite pour faire de la planification familiale. Le poste de santé s'est approprié le programme ce qui permet de conduire d'autres activités (IEC, planning familial), ainsi son efficacité a été sensiblement améliorée. Ainsi la mortalité infantile a baissé de même que la morbidité liée à la malnutrition. Les mères participent à la préparation des mets destinés aux enfants et grâce à l'IEC ont été sensibilisées à la nutrition et donnent des contributions en nature ou en espèces.

Les enfants sont de plus en plus exigeants sur la qualité des aliments qui leur sont offerts, ceci est été bien illustré par ce garçon de 3,5 ans qui a obligé sa famille à respecter à la maison les recettes culinaires préconisées et plus saine en faisant des observations à sa maman par rapport au contenu des mets sur la base de ce qu'il avait vu dans le centre

- Témoignage tiré des groupes de discussions avec les bénéficiaires



La gestion financière et administrative du PRN est conduite par le Bureau Exécutif national (BEN). Le principal outil de gestion est un manuel de procédures s'inspirant du code des marchés sénégalais et répondant des principes de gestion de la Banque Mondiale. Les activités sont déroulées sous le principe du faire-faire par des Agences d'Exécution Communautaire (AEC) qui contractualisent avec les Collectivités Locales.

Le système de suivi du PRN intègre les activités menées par les AEC dans les sites d'intervention à travers une collecte de données mensuelle et un système de remontée des informations du site au BEN et au MSP en passant par le district de santé et la région médicale et le BER (bureau exécutif régional). Le « reporting » au plan financier et au plan des activités s'appuie sur le rapport de suivi financier trimestriel soumis à chacun des PTF et aux partenaires et le rapport annuel élaboré par le Bureau exécutif national (BEN) de la Cellule de lutte contre la malnutrition (CLM) et rendant compte de l'exécution du plan d'actions. A mi parcours et en fin de phase des évaluations sont faites pour rendre compte de l'atteinte des objectifs. A ces évaluations s'ajoutent des enquêtes CPC (connaissances, pratiques et couverture) menées régulièrement.

A la fin de la phase 1, la Banque mondiale pour céder sa place de premier et unique contributeur à l'Etat en 2006. Ce nouveau schéma de financement a finalement conduit à des difficultés de trésorerie pour le programme et a retardé le bon démarrage de la phase 2 du PRN. En effet, l'aide mémoire de la mission conjointe des partenaires d'appui à la mise en œuvre de la phase 2 du PRN de septembre 2008 relève les progrès effectifs réalisés dans la mise en œuvre des activités mais dénonce l'impact négatif du retard des fonds de contrepartie sur la réalisation des activités et donc l'atteinte des objectifs du programme.

Le Projet Santé II BAD

Le Projet Santé II (2004-2009), financé à hauteur de 17 millions de dollars américains par la Banque Africaine de Développement (BAD) s'inscrit dans le cadre de la deuxième phase du PNDS 2004-2008. Il vise à contribuer à l'amélioration de la situation de la population en général, en particulier à celle de la mère et de l'enfant. Les activités conduites ambitionnent de consolider les acquis du projet Santé I FAD/PDIS mis en œuvre dans les régions de Fatick, Kaolack, Tambacounda.

De manière spécifique, le projet a pour objectifs (i) de contribuer à l'amélioration de la couverture sanitaire, (ii) de contribuer à la réduction de la morbidité et de la mortalité dues surtout aux problèmes de santé de la reproduction, aux maladies infantiles courantes, au paludisme et aux IST/VIH/SIDA

Le projet comprend trois (3) composantes : la Composante « Renforcement de la couverture sanitaire » avec les volets construction, équipement et maintenance ; la composante « Amélioration de la qualité



Impacts du projet Santé II BAD

S'agissant des indicateurs de santé on peut relever : (i) des centaines de césariennes et d'examen échographiques effectués, (ii) un net recul de la mortalité maternelle qui est passé de 510 à 434 décès maternels pour 100.000 naissances vivantes, (iii) le système de référence contre référence amélioré (fonctionnalité des blocs opératoire et des équipes chirurgicales), (iv) le taux d'enfant complètement vacciné (ECV) est de 80% (objectif national), (v) le taux de consultation prénatal n°1 (CPN1) est de 82% soit l'objectif national. La contribution à l'atteinte des OMD est jugée significative à travers (i) la réduction de la mortalité des enfants de moins de 5 ans, (ii) l'amélioration de la santé maternelle, (iii) le combat du VIH SIDA, du Paludisme, et d'autres maladies



des services de santé de la reproduction et la lutte contre la maladie » pour les biens et équipements médicaux et la composante « gestion de projet.

La Cellule d'exécution du projet, est logée au sein de la CAS/PNDS qui est l'agence d'exécution du projet. Ainsi le projet s'exécute selon les procédures nationales. La DAGE du Ministère de la Santé a en charge la gestion financière et la Direction de la Santé assure la supervision et l'encadrement. Les activités sont conduites en partenariat avec l'UNICEF, l'AGETIP, la Pharmacie Nationale d'Approvisionnement, le CHU/CGO et des ONG. Le projet est exécuté par une équipe réduite qui s'appuie donc sur le faire faire pour atteindre les résultats.

Les médecins chefs de région coordonnent les interventions au niveau des régions. Un comité de pilotage se réunit tous les semestres avec le MEF et les régions. Des réunions sont tenues avec les gouverneurs de région pour harmoniser les interventions à Fatick, Kaolack et Matam.

Le projet a un dispositif de suivi évaluation articulé autour de missions de supervision organisé par la BAD et de rencontres avec les acteurs notamment à la base. C'est à l'occasion de ces missions de supervision que les activités du projet sont évaluées et des réorientations dans la conduite des activités. Ainsi, une supervision de 2007 avait conduit à la pratique suspension des activités du projet pendant un an. Après rétablissement de la situation, la fin du projet fut prolongée jusqu'en 2010.

Le projet eau à long terme (PLT)

Le projet sectoriel eau à long terme (PLT) est financé à hauteur de 313 millions de dollars us par l'Etat et plusieurs PTF dont une banque locale. Les PTF impliqués sont au nombre de 8 dont l'IDA, l'AFD, la BEI, la KFW, la BOAD, la CBAO (une banque locale), la BAD, le Fonds Nordique.

Au début des années 1990, Dakar et sa banlieue rencontraient d'énormes difficultés d'approvisionnement en eau. En plus de la qualité de l'eau, le déficit était estimé à 23.000 m³ par jour. Le PSE mis en œuvre sur la période 1996-2004 dans le cadre de la réforme du secteur avait permis une meilleure maîtrise des pertes et fait progresser le rendement de la distribution de 66 à 78,1%. Pour consolider ces résultats, le PLT (2002-2008) a été mis en œuvre. Il a mobilisé essentiellement des PTF multilatéraux sous la forme de prêts dans un cadre global défini par la lettre de politique sectorielle de l'hydraulique actualisée. La finalité du projet est de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des populations urbaines, en particuliers les plus pauvres, le maintien et le renforcement de l'autonomie décisionnelle et financière du secteur de l'hydraulique urbaine et de l'assainissement. Il visait 5 objectifs spécifiques.



Le projet sectoriel eau long terme (PLT)

Résultats obtenus

Accès à l'eau potable. Dans les zones couvertes par le projet, 1.415.000 personnes supplémentaires ont bénéficié d'un accès à l'eau potable (725.000 à Dakar et 690.000 dans les centres de l'intérieur), soit 141% de l'objectif initial (1 million de personnes supplémentaires). Le taux de réalisation est bien supérieur dans les centres secondaires (362% de l'objectif), tandis dans la capitale il est de 91%. Le taux d'accès global à Dakar atteignant déjà 98%,

Accès à l'assainissement, le taux de réalisation a atteint 103% de l'objectif pour l'assainissement collectif (144.500 personnes raccordées pour un objectif de 140.000), et 146% pour l'assainissement autonome et semi collectif (583 000 personnes desservies pour un objectif de 400.000)..

-Rapport d'Evaluation Banque Mondiale (Nov 2009)



Au plan institutionnel, une Unité de coordination de projet a été créée et placée sous la tutelle de Ministère de l’Energie, des Mines et de l’hydraulique. Elle a travaillé avec les autres acteurs que sont la Direction de l’Hydraulique et de l’Assainissement (DHA), la Direction de l’Exploitation et de la Maintenance (DEM), la Direction de Gestion et de Planification des Ressources en Eau (DGPRE) la Société Nationale des Eaux du Sénégal (SONES) la Sénégalaise Des Eaux (SDE) l’Office National de l’Assainissement du Sénégal (ONAS) qui ont en charge, en qualité d’Agences d’exécution, la mise en œuvre des différentes composantes du projet.

L’Unité de coordination du Projet Sectoriel Eau composé d’un coordonnateur, d’un gestionnaire financier et comptable et d’une assistante a assuré la coordination générale du projet entre le Gouvernement du Sénégal, les agences d’exécution et les bailleurs de fonds notamment la gestion financière et le suivi-évaluation. Le leadership du Gouvernement a été très fort durant l’exécution du projet.

Pendant toute la durée d’exécution, l’Unité de coordination a produit des rapports d’activités présentant la situation technique et financière du projet et rendant compte, grâce au système de suivi évaluation, de l’évolution des indicateurs de performance du projet.

Le Projet d’Amélioration et de Renforcement des Points d’Eau dans le Bassin Arachidier (PARPEBA)

Le Projet d’Amélioration et de Renforcement des Points d’Eau dans le bassin Arachidier (PARPEBA) a été mis en œuvre de mars 2003 à décembre 2008. Il avait pour objectif de contribuer à l’amélioration des conditions de vie des populations rurales sénégalaises en leur fournissant durablement un accès satisfaisant à des services d’eau potable. De manière spécifique, il visait à assurer un accès durable à l’eau potable à 260.000 bénéficiaires dans les régions de Diourbel, Fatick et Kaolack. Le projet visait 5 résultats intermédiaires et le financement global s’élevait à 20 millions de dollars us (soit une subvention de 19,4 millions de dollar us du Royaume de Belgique et 0,6 millions de dollar us de l’Etat du Sénégal, en contrepartie).

Conforme à la volonté des deux Etats (Royaume de Belgique et Sénégal), le projet repose sur les



Témoignage de bénéficiaires du PARPEBA (Asofar Paoskoto)

Le Parpeba a assuré la réhabilitation du forage, de plus il nous a installé une pompe électrique. Il a permis également la formation des gestionnaires en comptabilité. Avec la mise en place des compteurs, il n’y a plus de contestation des factures et celles-ci sont régulièrement payées. Le réseau a été étendu aux villages se trouvant sur un rayon de 4 à 5 km. Il y a suffisamment d’eau maintenant ce qui permet même à certains de faire du maraîchage en saison sèche (près de 5 ha sont cultivés en maraîchage par des particuliers ou des groupements de femmes).

Grâce à la bonne qualité de l’eau et à la salubrité observée dans les villages, certaines maladies comme le paludisme et les maladies diarrhéiques ont régressé dans la localité. Le renforcement de capacités des gérants a permis une bonne gouvernance dans la gestion de l’eau : on paie ce qu’on a consommé et le recouvrement des factures se fait dans les délais. Nous disposons actuellement d’une épargne en banque de près de 16 000 dollars américains. La trésorerie disponible nous permet de réparer les pannes qui surviennent dans un délai de 24 H. Les organes de gestion se réunissent régulièrement. Les AG sont tenues à bonne date, le bureau de l’Asofar est renouvelé chaque année et le Comité Directeur tous les deux ans. Nous avons réalisé quelques investissements : construction d’un siège pour l’Asofar et extension du réseau pour desservir un village environnant.

- Témoignage tiré des groupes de discussions avec les bénéficiaires -



principes de co-responsabilité et de co-gestion dans ses différentes phases de conception et d'exécution. La mise en œuvre opérationnelle du projet est réalisée par une Cellule de Projet dirigée par un Directeur désigné par la Partie sénégalaise et un Codirecteur désigné par la Partie belge

Pour la conduite des activités, c'est le faire-faire qui de vigueur avec le recrutement de prestataires. . A ce niveau, ce sont les procédures nationales qui sont utilisés pour la passation des marchés.

Le Sous programme PEPAM–BAD

Le Sous Programme PEPAM–BAD vise à contribuer à l'amélioration des conditions socio-économiques et sanitaires des populations rurales des régions de Louga, Ziguinchor et Kolda. De manière spécifique, ses objectifs sont : (i) améliorer la desserte en services d'eau potable et d'assainissement familial dans 240 localités rurales et ; (ii) d'améliorer la desserte en services d'assainissement collectif dans 60 des 114 communautés rurales des ces trois régions.

Le Sous-programme PEPAM–BAD a bénéficié d'un prêt de 37,7 millions de dollars américains de la Banque Africaine de Développement (BAD). La contrepartie du Sénégal s'élève à 6 millions de dollars us. Il est exécuté sur une durée de 4 ans (2006-2010). L'Unité de Coordination du Programme assure la coordination de l'exécution des activités en relation avec les agences d'exécution. Trimestriellement des rapports sont élaborés pour faire l'état de l'exécution technique et financier.

Le rapport trimestriel de janvier 2010 présente une évolution très satisfaisante des indicateurs physiques aussi bien pour l'eau potable que pour l'assainissement. En effet à l'exception des branchements particuliers qui sont à un niveau d'exécution physique de 71%, tous les travaux relatifs à la composante Eau potable sont terminés. Pour l'assainissement collectif, 376 ouvrages ont été réceptionnés à la date du 29 janvier 2010 contre 313 au mois d'octobre 2009 soit une progression en valeur absolue de 63 ouvrages sur la période. En ce qui concerne l'assainissement individuel, le nombre de paquets réalisés est passé de 10.043 en octobre 2009 à 11.500 à fin janvier 2010 permettant ainsi de passer à un taux de réalisation physique de l'ordre de 95%. Ainsi il ressort que 14.570 personnes supplémentaires ont pu bénéficier de systèmes d'assainissement individuel sur la période.



Sous Programme PEPAM-BAD : Témoignages des populations de Keur Madiale (Région de Louga)

Avec les branchements particuliers nous avons de l'eau jusque dans nos maisons et n'avons plus à mobiliser les filles ou les charrettes pour la recherche de l'eau. Nous n'avons plus de crevasses au pied, et avons plus de temps pour mener des activités génératrices de revenus (embouche de petits ruminants, couture, commerce...). Nos filles ont amélioré leurs résultats au niveau de l'école : sur les 16 candidats du village qui passent l'entrée en 6e aujourd'hui, les 7 sont des filles et l'année dernière le taux de réussite au niveau des filles était excellent. Nous n'avons plus de grosses réparations à faire sur les charrettes, qui à cause de la qualité de l'eau, avaient les châssis rouillés.

Au niveau de l'assainissement, des changements notables sont enregistrés : 90% des concessions du village disposent de latrines, lavoir-Puisard et de dispositif lave-mains, ainsi le cadre de vie des villageois est nettement amélioré et le taux de paludisme a fortement baissé au cours des deux dernières années.

Nous souhaitons cependant des appuis complémentaires, 6 villages sont encore à accorder au réseau et l'eau, bien que saine, reste de qualité médiocre car saumâtre.

- Témoignage tiré des groupes de discussions avec les bénéficiaires



