

**EVALUATION CONJOINTE
DE LA COOPERATION
DE LA COMMISSION EUROPEENNE ET
DE LA COOPERATION DE L'ESPAGNE
AVEC LE
SENEGAL
EVALUATION DE NIVEAU NATIONAL**

Rapport Final
Volume 1
RAPPORT PRINCIPAL

Décembre 2010



Evaluation pour le compte de la Commission Européenne et de la Coopération espagnole



Un Consortium composé de
ECO-Consult, AGEG, APRI, Euronet, IRAM, NCG
Chef de file : ECO Consult
Personne de contact : Dietrich BUSACKER
Dietrich.Busacker@eco-consult.com
Contrat n° EVA 2007/geo-acp

Cette Évaluation est commanditée par :

l'Unité d'Évaluation commune à :

l'Office de Coopération EuropeAid
la Direction Générale pour le Développement et
la Direction Générale des Relations Extérieures

la División de Evaluación y Gestión del Conocimiento

de la Dirección General de Planificación y Evaluación de Políticas para el Desarrollo
de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional
del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España

Cette étude d'évaluation a été réalisée par François Doligez (chef de mission), Michèle Phamtan, Madina Fassassi, Iosu Arizkorreta, Jean-François Sempéré, Falilou Mbacké Cissé, Oussouby Touré, Agnès Lambert et Cécile Patat

Les opinions exprimées dans ce document représentent les points de vue des auteurs et ne reflètent pas nécessairement ceux de la Commission Européenne ni de la Coopération espagnole.

Table des Matières

	Page
1 Introduction	1
1.1. Cadre, objectif et champ de l'évaluation	1
1.2. Méthodologie de l'évaluation	2
1.2.1. Phases successives de l'évaluation	2
1.2.2. Diagrammes de la logique d'intervention de la CE et de l'Espagne	2
1.2.3. Questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs	3
1.2.4. Processus de collecte et d'analyse des données	4
1.2.5. Limites de l'évaluation	6
1.3. Structure du rapport	6
2. Les coopérations de la CE et de l'Espagne au Sénégal	7
2.1. Le contexte du Sénégal	7
2.2. Politiques et priorités du Gouvernement	9
2.3. Aide au développement 1996-2008 et principaux PTF	9
2.4. Stratégie et réalisations de la Coopération de la CE au Sénégal	12
2.5. Stratégie et réalisations de la Coopération espagnole au Sénégal	14
3. Réponses aux questions d'évaluation	18
3.1. Pertinence	18
3.2. Cohérence	22
3.3. Développement économique et intégration régionale	25
3.4. Transports	33
3.5. Appui macro-économique	39
3.6. Eau et Assainissement	45
3.7. Renforcement des Acteurs Non Etatiques	50
3.8. Casamance	54
3.9. Efficience	61
3.10. Les « 3 C »	65
4. Conclusions	74
4.1. Pertinence des stratégies-pays	74
4.2. Appui aux politiques sectorielles	75
4.3. Aspects opérationnels	78
4.4. Complémentarités et synergies entre les deux coopérations	81
5. Recommandations	83
5.1. Recommandations générales sur les stratégies de coopération	83
5.2. Recommandation dans le domaine du développement économique	85
5.3. Recommandations sur l'aide budgétaire	86
5.4. Recommandations sur le secteur des transports	87
5.5. Recommandations sur l'eau et l'assainissement	88
5.6. Recommandation dans le domaine des Acteurs Non Etatiques	90
5.7. Recommandation dans le domaine du développement régional de la Casamance	91

Liste des annexes

Tome 1 :

1. Matrice par question d'évaluation

Tome 2 :

2. Termes de référence de l'évaluation
3. Méthodologie de l'évaluation
4. Inventaire des projets et programmes de la coopération de la CE et de la coopération espagnole au Sénégal
5. Statistiques complémentaires sur les activités des deux coopérations, logique d'intervention et données complémentaires sur le Sénégal
6. Fiches-intervention
7. Bibliographie consultée
8. Personnes rencontrées
9. Compte-rendu des Focus Group
10. Diaporama de synthèse

Liste des tableaux et illustrations

Illustration 1 : Les étapes de l'évaluation	2
Illustration 2 : Formulation des questions d'évaluation	3
Illustration 3 : Couverture des critères et thèmes d'évaluation par les questions d'évaluation.....	4
Illustration 4 : Méthodologie d'évaluation	4
Illustration 5 : Tendances de l'Indice de Développement Humain du Sénégal.....	7
Illustration 6 : Revenu moyen par habitant (US\$ courant), 1996-2008	7
Illustration 7 : Evolution de l'APD et des transferts migratoires par habitant (1996-2008).....	10
Illustration 8 : Total des versements APD au Sénégal de 1996 à 2008 (en millions de US\$ courants).....	10
Illustration 9 : Cartographie thématique des financements de l'APD	11
Illustration 10 : Evolution des engagements de la CE par année (en €)	13
Illustration 11 : Répartition des engagements de la CE par thème et par région	14
Illustration 12 : Evolution des engagements de l'Espagne par année (en €).....	16
Illustration 13 : Répartition des dépenses de la coopération espagnole par acteurs (1996-2007)	16
Illustration 14 : Evolution des engagements de l'Espagne par thème et par région.....	17
Illustration 15 : Contribution à la croissance du PIB par secteur.....	29
Illustration 16 : Evolution des taux d'activité et de chômage	29
Illustration 17 : Evolution du taux de croissance du PIB réel et des taux d'investissement et d'épargne	30
Illustration 18 : Evolution des importations et exportations du Sénégal	31
Illustration 19 : Evolution des échanges extérieurs avec les pays de l'UEMOA	32
Illustration 20 : La coopération CE/Sénégal a permis de réduire les temps de parcours.....	35
Illustration 21 : Développement/réhabilitation du réseau revêtu financé par les 8ème et 9ème FED	35
Illustration 22 : Financement des pistes et routes en terre au Sénégal par la CE (1997-2008).....	35
Illustration 23 : Evolution des tarifs officiels de transports publics de voyageurs par rapport à l'inflation (estimation)	36
Illustration 24 : Décaissements au titre de l'aide budgétaire 2004-2009 de la DUE (en M€)	41
Illustration 25 : Répartition sectorielle des allocations budgétaires, 2000 – 2006 (en % du PIB)	44
Illustration 26 : Evolution du taux d'accès à l'eau et à l'assainissement.....	47
Illustration 26 : Personnes desservies en eau potable et assainissement en 2009.....	47
Illustration 27 : Positionnement de l'Espagne dans l'indice CDI	71

Liste des sigles et abréviations du rapport de synthèse

AATR	Agence autonome des travaux routiers
ABG	Aide Budgétaire Général
ABSRP	Appui Budgétaire à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ACAB	Arrangement Cadre pour l'Appui Budgétaire
ACP	Afrique, Caraïbe, Pacifique
ACPP	Asamblea de Cooperación por la Paz (Espagne)
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Agence Espagnole de la Coopération Internationale et au Développement)
AFD	Agence Française du Développement
AGE	Administration Générale de l'Etat espagnol
AGEROUTE	Agence de Gestion des Routes
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
AGR	Activités Génératrices de Revenus
AN	Assemblée Nationale
ANE	Acteurs non étatiques
ANEJ	Agence Nationale pour l'Emploi des Jeunes
ANRAC	Agence nationale pour la relance des activités économiques et sociales en Casamance
ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accords de Partenariat Economique
APIX	Agence de Promotion des Investissements et des Grands Travaux
ARD	Agence Régionale de Développement
ARTGOLD	Appui aux réseaux territoriaux pour une gouvernance locale et un développement
AS	Ajustement Structurel
ASTER	Logiciel de comptabilité publique
ASUFOR	Association d'usagers des forages
ATTR	Agence autonome des travaux routiers
BAD	Banque africaine de développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BCI	Bureau Commercial International
BDG	Base de Données Géographique
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BGDR	Banque de Données Routières
BIT	Bureau International du Travail
BM	Banque Mondiale
BOT	Build Operate Transfer
BTP	Bâtiment et Travaux Publiques
Les « 3 C »	Cohérence, coordination et complémentarité
CABAC	Coopérative agricole de Basse Casamance
CAD	Comité d'Aide au Développement
CC	Cour des Comptes
CCAA	Communautés autonomes (Espagne)
CCHS	Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi
CCPTF	Comité de coordination des partenaires techniques et financiers
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDSMT	Cadre de Dépenses Sectoriels à Moyen Terme
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CELCO	Cellule de Coordination

CJ	Critère de jugement
CL	Collectivités locales
CPD	Cohérence des Politiques pour le Développement
CR	Conseil des Routes
CRE	Croix Rouge Espagnole
CRFP	Centre Régional de Formation Professionnelle
CRIS	Base de données des interventions de la CE
CRJ	Comité de Réforme Juridique
CSLP	Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté
CSPLP	Cellule de Suivi du Programme de Lutte Contre la Pauvreté
DAPS	Direction de l'Analyse, de la Prévision et des Statistiques
DCEF	Direction de la Coopération Economique et Financière
DDI	Direction de la Dette et de l'Investissement
DEP	Document Stratégie Pays
DGCPT	Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor
DGI	Direction Générale des Infrastructures
DGPOLDE	Direction Générale de Planification et d'Evaluation des Politiques de Développement
DL	Développement Local
DP	Déclaration de Paris
DPP	Déclaration de Politique de Population
DPS	Direction de la prévision et de la statistique
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DR	Direction des routes
DTP	Direction des Travaux Publics
DTT	Direction des Transports Terrestres
DUE	Délégation de l'Union Européenne
EAMR	External Assistance Management Reports
ECOWAP	Politique Agricole Régionale de l'Afrique de l'Ouest
EDS	Enquête démographique et de santé
EELL	Entités locales (Espagne)
EMP	Evaluation mi-parcours
ESAM	Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages
EUR	Euro
FAD	Fonds d'Aide au Développement
FADDO	Fédération d'Appui au Développement d'Oussouye
FAO	Organisation pour l'Agriculture et l'Alimentation
FCE	Facilité contre les chocs exogènes
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FED	Fonds Européen de Développement
FEDER	Fonds Européen de Développement Régional
FERA	Fonds d'Entretien Routier Autonome
FFMO	Force-Faiblesse-Menace-Opportunité
FGPA	Fonds de Garantie des Projets Artisanaux
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FNAE	Fonds national d'Actions pour l'Emploi
FND	Fonds Nordique de développement
FNPJ	Fonds National de Promotion de la Jeunesse
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
GDP	Gestion des Dépenses Publiques
GdS	Gouvernement du Sénégal

GFP	Gestion des finances publiques
GIE	Groupe d'intérêt économique
GOANA	Grande Offensive pour l'Agriculture, la Nourriture et l'Abondance
GR	Groupe de référence
GRDR	Groupe de Recherche et de Réalisations pour le Développement rural
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIMO	Haute Intensité de Main d'Œuvre
ICS	Industries Chimiques du Sénégal
IDA	Association Internationale de Développement
IDE	Investissements Directs à l'Etranger
IDH	Indice de Développement Humain
IFI	Institution financière internationale
IPRES	Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal
ISPE	Instrument de soutien à la politique économique
LOASP	Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale
MAE	Ministère des affaires étrangères
MAEC	Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération Espagnol
MAHP	Ministère de l'Assainissement et de l'Hygiène Publique
MDTF	Multi Donor Trust Fund
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
MEH	Ministère de l'Economie et des Finances espagnol
METT	Ministère de l'Equipement et des Transports Terrestres
MFDC	Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance
MIDEL	Migration et Développement Local
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MINT	Ministère de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce espagnol
MUHCH	Ministère de l'Urbanisme, de l'Habitat, de la Construction et de l'Hydraulique
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
OCB	Organisation communautaire de base
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
OMS	Organisation mondiale de la santé
ON	Ordonnateur National
ONAPES	Organisation Nationale des Producteurs Exportateurs de Fruits et Légumes
ONAS	Office National de l'Assainissement du Sénégal
ONEQ	Observatoire National de l'Emploi et des Qualifications
ONFP	Office National de Formation Professionnelle
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONGD	Organisations Non Gouvernementales de Développement
OP	Organisation de producteurs
OTC	Bureau Technique de Coopération / Oficina Técnica de Cooperación (Espagne)
PAC	Politique Agricole Commune
PAD	Port Autonome de Dakar
PADAC	Programme d'appui au développement agricole de Casamance
PADELU	Programme d'Appui au Développement Local Urbain
PAIP	Programme d'Actions et d'Investissements Prioritaires
PAM	Programme alimentaire mondial
PAPNBG	Projet d'appui au programme national de bonne gouvernance
PAR	Programme d'Appui Régional
PASS	Programme d'Appui au Secteur de la Santé
PCP	Politique Commune de la Pêche
PCRBF	Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières

PD	Plan directeur
PDEF	Programme Décennal pour l'Education et la Formation
PDRCC	Programme de développement et de renforcement des capacités commerciales
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (anglais)
PEPAM	Programme Eau Potable et Assainissement du Millénaire
PIARESPC	Programme Intégré d'Appui à la Réinsertion Economique et Sociale des Populations Affectées par le Conflit en Casamance
PIB	Produit Intérieur Brut
PIN	Programme Indicatif National
PIR	Programme Indicatif Régional
PITP	Programme triennal d'investissement public
PLD	Plans locaux de développement
PLT	Projet Eau à Long Terme
PMA	Pays les Moins Avancés
PME	Petites et Moyennes Entreprises
PMI	Petites et Moyennes Industries
PMR	Programme de Microréalisations
PNASA	Programme national d'appui à la sécurité alimentaire
PNB	Produit National Brut
PNBG	Programme National de Bonne Gouvernance
PNDA	Politique Nationale de Développement Agricole
PNDE	Plan National de Développement de l'Elevage
PNDL	Programme National de Développement Local
PNDS	Programme National de Développement Sanitaire
PNE	Politique Nationale de l'Emploi
PNIR	Programme National d'Infrastructures Rurales
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
POS	Plans d'Opérations Sectoriels
PPGE	Programmes Prioritaires de Génération d'Emplois
PPP	Partenariats Public-Privé
PPTTE	Initiative Pays Pauvres Très Endettés
PRAESC	Programme de Relance des Activités Economiques et Sociales
PRBF	Programme de réformes budgétaires et financières
PRDCC	Projet de Renforcement et de Développement des Capacités Commerciales
PREF	Programme de Redressement Economique et Financier
PRS	Programme Régional Solaire
PSE	Programme sectoriel de l'eau
PSIDEL	Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local
PST	Programme Sectoriel des Transports
PTF	Partenaires techniques et financiers
PTIP	Programme Triennal d'Investissement Public
PVD	Pays en voie de développement
QE	Question d'évaluation
RAC	Rapport d'activité annuel conjoint
REPAOC	Réseau des Plateformes d'Afrique de l'Ouest et du Centre
REVA	Retour vers l'Agriculture
RGPH	Recensement Général de Population et de l'Habitat
RMP	Revue Mi-Parcours
RNA	Recensement national de l'agriculture
RNB	Revenu national brut
RODI	Renforcement organisationnel et développement institutionnel
ROM	Results Oriented Monitoring system

ROPPA	Réseau des organisations paysannes et des producteurs de l'Afrique de l'Ouest
RPCA	Réseau de prévention des crises alimentaires
SCA	Stratégie de Croissance Accélérée
SCE	Services de la Commission Européenne
SDE	Sénégalaise des Eaux
SDR	Stratégie de développement rural
SDSP	Stratégie de Développement du Secteur Privé
SECI	Secretaria de Estado a la Cooperación Internacional (espagnol)
SENELEC	Société Nationale d'Electricité
SEPAS	Sénégalaise d'Exportation de Produits Agricoles et de Services
SIGFIP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SMAG	Salair Minimum Agricole Garanti
SMIG	Salair Minimum Interprofessionnel Garanti
SODEFITEX	Société de Développement des Fibres Textiles
SONACOS	Société nationale de commercialisation des oléagineux
SONATEL	Société Nationale de Télécommunication
SONES	Société nationale des eaux du Sénégal
SPEPA	Service Public de l'Eau Potable et de l'Assainissement
SPG	Système de préférence généralisée
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
STRADEX	Stratégies de Développement et de Promotion des Exportations
SYSMIN	Système de Stabilisation des recettes Minières
TdR	Termes de Référence
TEC	Tarif Extérieur Commun
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
TPE	Très Petites Entreprises
TVA	Taxe sur la Valeur Ajoutée
UE	Union Européenne
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UGP	Unité de gestion de projet
UICN	Union International pour la Conservation de la Nature
ÚNACOIS	Union Nationale des Commerçants et Industriels du Sénégal
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance
UNSAS	Union Nationale des Syndicats Autonomes du Sénégal
UPI	Unités de Production Informelles
VAM	Département d'évaluation et d'analyse de la situation alimentaire du PAM
VIH/SIDA	Virus de l'Immuno-déficience Humain/ Syndrome Immuno Déficient Acquis

Carte du Sénégal



Source: Maps of the world : <http://mapsof.net/senegal/static-maps/png/un-senegal>

Découpage administratif du Sénégal selon le décret du 10 septembre 2008



Source: <http://senegal.usaid.gov>

Résumé

Ce rapport présente les **résultats de l'évaluation conjointe réalisée par la Commission Européenne (CE) et l'Espagne** sur leurs coopérations respectives avec le Sénégal. Les principaux objectifs de l'évaluation sont de fournir aux services concernés ainsi qu'au grand public une appréciation indépendante de la **coopération passée et présente avec le Sénégal** et de tirer les enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la Commission et de l'Espagne. L'évaluation porte sur les stratégies de coopération avec le Sénégal et leur mise en œuvre au cours de la période 1996-2008.

Méthodologie de l'évaluation

L'évaluation est structurée autour de **dix questions d'évaluation** qui couvrent divers critères d'évaluation du CAD-OCDE et de la CE. Pour y répondre, une importante **documentation** a été constituée lors des phases de démarrage et documentaire. Une **mission de terrain** a permis de compléter les informations par **entretiens individuels**, d'analyser un **échantillon de programmes et projets** (31 interventions représentant respectivement 19% et 17% des montants CE et de la Coopération espagnole) et de réaliser **cinq groupes de discussion**. Au total, La mission a pu avoir accès à plus de 600 documents et, outre les Focus Group, réaliser des entretiens avec plus de 180 personnes.

Le contexte-pays et les deux coopérations

Dans l'Indice de Développement Humain (IDH) du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), le Sénégal est classé en 2008 à la 166e place sur 182 pays. Malgré un taux de croissance parmi les plus élevés de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), le Sénégal est classé dans le groupe des Pays les Moins Avancés (PMA), avec un Produit National Brut (PNB) par habitant estimé en 2007 à 950 US\$. L'économie sénégalaise est dominée par le secteur tertiaire qui dépasse 60% du Produit Intérieur Brut (PIB), service public inclus. Le secteur primaire (agriculture, élevage, pêche) oscille lui entre 14 et 15% du PIB, suivant les années, mais emploie environ 54% de la population. **Les performances économiques du**

Sénégal n'ont pas contribué à améliorer les conditions de vie des populations ni à réduire substantiellement la pauvreté. Le pourcentage de familles pauvres reste élevé bien qu'il ait baissé dans la période 1994-2002: l'incidence de pauvreté est passée de 61% (1994/95) à 48% (2001/2002), correspondant à une baisse relative de 16%. La réduction de l'incidence de la pauvreté est toutefois plus marquée en milieu urbain. En milieu rural, 65% des individus vivent en dessous du seuil de pauvreté. De fait, **la situation du marché de l'emploi est tendue.** 40% de la force de travail est en situation de sous-emploi, ce qui contribue à mettre une pression croissante sur le taux de pauvreté. Ces facteurs d'appauvrissement aggravent les tensions sociales et la pression sur l'émigration qui a connu une crise en 2006-2007 quand des quantités très importantes de jeunes ont emprunté des « pirogues de fortune » pour tenter de gagner clandestinement le continent européen et, en particulier, les Iles Canaries (30 000 en 2006).

Dans la période étudiée (1996-2008), le pays a orienté ses politiques vers un **objectif de réduction de la pauvreté**, avec l'adoption d'un premier Document de stratégie de réduction de la pauvreté en 2001 (DSRP-1) puis d'un deuxième (DSRP-2) en 2006. Cela a permis au Sénégal d'intégrer l'Initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTTE) renforcée et, avec l'atteinte du point d'achèvement en 2004, de bénéficier d'un allègement de sa dette dont le service est passé de près de 19% des recettes d'exportation en 1996 à 6% après 2004. **L'Aide Publique au Développement (APD) joue un rôle très important dans l'économie du Sénégal** (environ 10% du PIB contre 4% du PIB pour les autres pays d'Afrique subsaharienne). Le Sénégal bénéficie de la coopération de près de cinquante bailleurs de fonds qui financent plus de 500 programmes et projets.

La **Commission Européenne** est présente au Sénégal depuis la fin des années 1960 et représente un contributeur important de l'APD. A partir du 8^{ème} Fonds Européen de Développement (FED) (1996-2001), la stratégie communautaire s'est orientée vers un appui à la **lutte contre la**

pauvreté ; ce qui s'est accentuée avec le 9^{ème} FED suite à l'adoption du DSRP par le gouvernement sénégalais. La stratégie 9^{ème} FED (2002-2007) portait sur la **bonne gouvernance politique, économique et sociale ; les réseaux transfrontaliers de transports routiers et l'assainissement**. En outre ont été retenus des appuis macroéconomiques ayant un lien explicite avec la réduction de la pauvreté, en particulier les programmes sectoriels dans les domaines sociaux de la santé et de l'éducation. La stratégie de coopération du 10^{ème} FED (2008-2013) prévoit un appui à **l'intégration régionale et commerciale ; un appui aux infrastructures d'assainissement et une aide budgétaire générale**. En matière de réalisations, **314 interventions ont été recensées pour un montant total de 1.205 M€**.

La **Coopération espagnole** est présente au Sénégal depuis 1990 et le Bureau Technique de la Coopération espagnole (OTC) y est ouvert depuis 2004. Le Sénégal constitue depuis 2005 un « **pays prioritaire** » pour l'Espagne. La stratégie générale de la Coopération espagnole est développée dans les Plans Afrique et les Plans Directeurs. Une part importante de l'aide espagnole transite par les institutions multilatérales et la **pluralité de ses acteurs** contribue à la particularité du système espagnol et le différencie des autres donateurs. Au Sénégal, la stratégie de coopération est développée dans le Document de stratégie Pays (DEP 2005-2008), puis plus récemment (2009) au niveau de la Commission mixte. Comme il est indiqué dans ces documents, la coopération de l'Espagne au Sénégal a pour objectifs : **la lutte contre la pauvreté et la marginalisation, le développement durable, la promotion et la défense des Droits de l'Homme, la paix et la démocratie et l'égalité de genre**. Elle travaille dans des secteurs tels que l'agriculture, l'éducation, la santé, la formation professionnelle, l'environnement ou encore l'équité de genre. Ses priorités géographiques sont la région de Saint-Louis, la région naturelle de la Casamance et la zone métropolitaine de Dakar. Au total, **l'ensemble des interventions recensées correspond à un montant de 182 M€**. **Cet ensemble recouvre 884 opérations**. L'Administration Générale de l'Etat a octroyé près de 90% des fonds dans la période. Le reste des fonds déboursés correspond aux Communautés Autonomes (7,5%) et aux Entités Locales (2,5%)

en lien avec les Organisations Non Gouvernementales (ONG), ainsi qu'aux Universités.

Réponses aux questions d'évaluation

1) **La pertinence globale de la stratégie CE est en amélioration constante** durant la période, à partir de la programmation 9^{ème} et 10^{ème} FED. La concentration des activités est de plus en plus forte dans les infrastructures et l'aide budgétaire. **Pour la Coopération espagnole, l'augmentation importante de l'aide**, telle que décidée dans le cadre du Plan Afrique à partir de 2004, s'est effectivement concrétisée dans les chiffres. Sur le plan territorial, la Coopération espagnole développe une approche territoriale à l'échelle régionale. Cette approche initiée après les Accords de Paix (2004) est particulièrement pertinente dans la région de la Casamance. En fin de période, l'amélioration de la pertinence se renforce par les concertations locales et nationales ainsi que par une meilleure définition des priorités thématiques.

2) En matière de **cohérence**, d'une situation de départ négative, **la cohérence interne de la stratégie de la CE s'est améliorée** autour de domaines de concentration mieux définis, complémentaires de la stratégie sous-régionale mais où la complémentarité entre instruments et modes d'actions reste faible. Néanmoins, cette cohérence peut sembler issue d'un processus « par défaut » compte tenu de l'absence de priorités issues des politiques nationales. Ainsi certains secteurs comme le développement agricole qui, en raison des enjeux alimentaires, auraient pu être considérés comme prioritaires sont écartés en raison des freins à l'efficacité de l'aide. **Concernant la Coopération espagnole, le risque de dispersion est réel** compte tenu de la multiplicité des acteurs engagés dans la coopération, même si le rôle attribué au Bureau de Coopération Espagnole (OTC) depuis 2004 et les nouvelles formes de planification territoriale aide à le surmonter. L'OTC joue un rôle important en matière de cohérence interne et complémentarité entre acteurs, mais la cohérence interne entre acteurs espagnols demeure encore faible, même si des modes de financement plus structurants émergent (subventions de l'*Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo* (AECID), contractualisation avec les ONG) ainsi

que des mécanismes de coordination avec les pouvoirs publics sénégalais.

3) La CE et l'Espagne ont contribué, **dans le développement économique**, à la croissance et à l'emploi au Sénégal. Cette croissance demeure toutefois fragile dans la mesure où elle repose toujours sur une base étroite. **Les résultats sont contrastés suivant les interventions mais jugés positifs dans le domaine institutionnel.** En revanche, les impacts des interventions sont peu perceptibles sur l'économie réelle. Les ambitions de croissance accélérée, de développement et de réduction de la vulnérabilité, de diversification de l'économie sénégalaise sont loin d'être atteints. En effet, bien que le Sénégal ait mis en place des cadres de politiques spécifiques et réalisé des progrès notables (sur le climat des affaires par exemple), les réformes structurelles se sont révélées plus difficiles à mettre en œuvre, et les résultats restent encore peu visibles. **Sous l'angle de leurs effets en termes d'emploi dans le cadre d'une politique de croissance inclusive ou pro-pauvres, les résultats n'ont pas permis de répondre aux enjeux démographiques** et à l'arrivée d'un nombre important de jeunes sur le marché du travail.

4) Dans le **transport routier, la CE a contribué à favoriser une meilleure circulation des biens et des personnes** à l'intérieur du pays et avec les pays frontaliers mais les résultats sont concentrés essentiellement sur ses axes d'interventions et les impacts sont pour l'instant peu durables. La CE et le Sénégal n'ont donc peut-être pas suffisamment investi sur les questions de gouvernance et de durabilité dans le cadre du dialogue sectoriel mené ces dernières années. Concernant la Coopération espagnole, il n'a pas été constaté d'interventions, même dans le domaine des pistes rurales.

5) **La montée en puissance de l'aide budgétaire de la CE a sans doute été trop hâtive** et aurait bénéficié de passer par une amélioration préalable des mécanismes budgétaires. **L'aide budgétaire a permis d'augmenter le taux d'absorption des ressources**, mais sa prévisibilité et son alignement sur le cycle budgétaire a été faible. L'harmonisation de l'appui budgétaire entre Partenaires techniques et financiers (PTF) a été renforcée, mais elle semble dans une impasse du fait de l'échec de l'Arrangement Cadre pour l'Appui Budgétaire (ACAB), liée à un **problème de coordination** et d'approche entre donateurs.

L'aide budgétaire a permis d'appréhender avec davantage de réalisme la gestion des finances publiques (GFP) et de créer un consensus autour de diagnostics conjoints et elle a contribué de manière décisive à l'amélioration des procédures de passation des marchés publics. **Des réformes ont été mises en place**, mais le système de GFP présente des faiblesses significatives. Les progrès les plus marquants sont accomplis autour de l'instrument du Fonds Monétaire International (FMI), soutenu par la CE. Le dispositif institutionnel actuel des réformes de la GFP semble faible par rapport aux réformes nécessaires et manque d'un effort coordonné de tous les donateurs. La gouvernance économique reste faible, et la lutte contre la corruption est inopérante. **Le volume des dépenses publiques dans la santé et l'éducation a été préservé** sur la période, mais le secteur de l'éducation connaît une faible efficacité d'allocation de ses ressources. L'appui budgétaire n'a pas semblé particulièrement efficace pour améliorer les services sociaux en faveur des catégories les plus pauvres.

6) **Le secteur eau et assainissement a connu des réformes pertinentes dans la période analysée et une évolution positive dans la performance de l'eau potable urbain. Les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) en eau potable pourront être atteints en 2015** mais pas en assainissement (et surtout pas en milieu rural). 300 000 personnes environ ont eu des conditions de vie améliorées suite aux interventions en eaux pluviales et voirie. Les deux coopérations ont contribué nettement plus à l'atteinte des OMD en eau potable qu'en assainissement. Le progrès dans l'accès à l'assainissement n'a pas suivi le même rythme que l'accès à l'eau potable : plus d'eau est consommée et versée, sans qu'il y ait adéquation des infrastructures à la gestion des eaux usées, plus les risques environnementaux sont importants. Malheureusement, la durabilité des ouvrages est incertaine. **La CE a une stratégie en assainissement urbain mais manque d'une stratégie globale en eau et assainissement**, ce qui s'avère nécessaire car les allocations dans les deux sous-secteurs sont presque équivalentes. **La stratégie de la Coopération espagnole est d'appuyer le Programme Eau et Assainissement du Millénaire (PEPAM)**; ce qui est pertinent. Mais depuis 2006 peu de projets ont été financés dans le secteur. La concentration des

interventions en Casamance est positive car les taux d'accès à l'eau sont inférieurs à la moyenne.

7) En matière de **gouvernance, le rôle des Acteurs Non Etatiques (ANE) est reconnu dans la formulation des stratégies** de développement et affiché comme une priorité. Pour la **CE**, cette inscription s'est traduite, d'une part, par une implication effective des ANE sénégalais dans l'élaboration et la mise en œuvre de sa stratégie de coopération (9^{ème} et 10^{ème} FED) et, d'autre part, par la mise en place de programmes de renforcement des capacités des ANE. Cela a été déterminant pour l'inscription des ces acteurs dans le dialogue politique avec l'Etat et les donateurs. Pour la **Coopération espagnole**, cela ne s'est pas encore traduit par la mise en place de mécanismes de participation des ANE à ses processus de programmation. L'efficacité du renforcement des ANE est unanimement reconnue. Toutefois, en dehors des approches de base, **l'efficacité de leur participation reste encore faible**. Les cadres de concertation sont insuffisants. S'agissant de la durabilité, il n'existe ni réflexion partagée, ni vision commune sur une **stratégie d'autonomisation** des ANE.

8) En **Casamance**, dans un contexte d'enclavement, **les interventions de la CE au niveau des routes et des pistes rurales sont pertinentes. Les actions des deux coopérations ont permis aux populations d'avoir un meilleur accès aux services de base. Les interventions des deux coopérations en termes de formation des groupements et d'infrastructures de transport sont favorables à la relance économique**. Les interventions de la **CE** à travers un programme d'appui à la planification locale et de renforcement des collectivités locales ont été novatrices, même si les moyens alloués étaient moins adaptés. Les actions de la **Coopération espagnole** sont également pertinentes par rapport au renforcement des Agences régionales de développement dans le cadre de la décentralisation. **Des synergies existent** entre les deux coopérations. Au niveau régional, le processus de coordination démarre avec un appui décisif de la Coopération espagnole. Cependant la multiplicité des acteurs ne constitue pas un cadre permettant aux donateurs de faire converger leurs appuis.

9) En matière **d'efficience**, pour la **CE**, l'efficience s'est fortement améliorée durant la période

évaluée. Il y a eu une amélioration nette du taux d'engagement en lien avec les évolutions des domaines d'intervention et des modalités d'actions. En raison de la multiplicité de ses acteurs, **l'aide espagnole** est confrontée à une faible efficience globale, accentuée dans la mise en œuvre de certaines de ses modalités « historiques » en cours de réforme. **L'ouverture de l'OTC** a permis un renforcement des compétences et une meilleure efficience.

10) Dans le domaine des « **3C** » (Cohérence, coordination et complémentarité), la coordination des PTF au Sénégal est un véritable enjeu lourd à gérer et peu approprié par le Gouvernement. Il est possible de conclure à une **coordination et une complémentarité encore modestes** entre donateurs, mais en progression. Depuis 2005, un effort est porté sur la Cohérence des Politiques pour le Développement par les deux coopérations. On constate sur la période **pour les deux coopérations**: i) des améliorations dans le domaine de la **Politique Agricole Commune** grâce au découplage entre aide aux revenus des agriculteurs européens et réduction des subventions aux exportations ; ii) des enjeux limités autour de la **nouvelle Politique Commune de la Pêche (2012)**, avec des efforts en matière d'accompagnement des deux Coopérations sur la régulation de la pêche au Sénégal ; iii) des **Accords de Partenariat Economique (APE)** aux effets mitigés en matière de développement et globalement critiqués au Sénégal ; iv) un enjeu important en matière de **gestion des flux migratoires** entre le Sénégal, l'Espagne et l'Europe, malgré la fragmentation des compétences dans le domaine des politiques migratoires entre niveau communautaire et Etats-membres et compte tenu des relations ambivalentes entre migrations et développement. Concernant **l'Espagne**, on peut conclure à une meilleure articulation depuis 2006 en matière de gestion des visas de travail et d'accompagnement sur la formation professionnelle. Cependant, en lien avec cet enjeu, existe une interrogation sur l'opportunité de l'appui aux Plan « Retour vers l'Agriculture » REVA en tant qu'action de politique agricole inclusive. **La Cohérence des Politiques pour le Développement est donc une dimension de plus en plus prise en compte** par les deux coopérations. Ses résultats dépendent des thématiques, mais on peut conclure à des

améliorations dans le domaine de l'agriculture et de la pêche alors que les politiques commerciales ont des résultats mitigés et que les interactions entre développement et gestion des flux migratoires demeurent ambivalentes.

Conclusions stratégiques et opérationnelles

1. **Pour la CE**, la définition de la stratégie est en amélioration constante durant la période, à partir de la programmation 9^{ème} et 10^{ème} FED, même si des limites demeurent en termes d'alignement et d'harmonisation. D'une situation de départ négative (objectifs et interventions éparpillés), la cohérence interne s'est nettement améliorée dans une stratégie construite autour de domaines de concentration mieux définis, complémentaires de la stratégie sous-régionale mais où la complémentarité interne entre instruments et modes d'actions reste faible. Globalement, l'efficacité s'est fortement améliorée durant la période évaluée. Il y a eu une amélioration nette du taux d'engagement en lien avec les évolutions constatées (concentration, aide budgétaire).

2. **Pour la Coopération espagnole**, une programmation stratégique susceptible de rassembler les différents acteurs n'est mise en œuvre qu'à partir de 2004. En fin de période, l'amélioration de la pertinence se renforce par les concertations locales et nationales (commission mixte) ainsi que par une meilleure définition des priorités thématiques. Le choix effectué de l'ancrage territorial est surtout pertinent pour la Casamance compte tenu du niveau de marginalité de la région et des Accords de Paix en 2004. Les priorités thématiques et la diversification de modes d'intervention complémentaires (aide budgétaire) n'émergent qu'en fin de période. L'OTC joue un rôle important en matière de cohérence et complémentarité entre acteurs, mais la cohérence interne entre acteurs espagnols demeure encore faible, même si des modes de financement plus structurants émergent ainsi que des mécanismes de coordination avec les pouvoirs publics sénégalais. En matière d'efficacité, les résultats sont faibles, en particulier au niveau de certains projets du Fonds d'Aide au Développement, en cours de réforme.

3. Concernant les **aspects transversaux**, analysés au travers de l'ensemble des questions d'évaluation, c'est surtout dans le secteur routier que de réelles avancées ont été constatées sur

l'intégration des **aspects environnementaux et sociaux**. Mais la mise en œuvre des mesures environnementales et sociales est lente et s'avère encore insuffisante au regard des plans initiaux. Dans le domaine de l'eau et l'assainissement, la faiblesse de l'investissement dans l'assainissement des eaux usées par rapport à la fourniture d'eau induit des risques environnementaux.

4. En matière de **valeur ajoutée, l'UE apporte de 55 à 60% de l'APD au Sénégal** (la CE et l'Espagne représentant 19% de l'APD totale en 2008), ce qui rend essentiel le rôle **fédérateur** de la CE. La Délégation (DUE) est reconnue en matière de coordination par les Etats-membres (compétences, qualité du dialogue). Des **mécanismes de délégation** « totale » sont en cours d'expérimentation avec les Etats-membres.

5. La **complémentarité entre les deux coopérations** relève d'un ensemble de critères de jugement répartis au sein de chaque question sectorielle. Les deux Coopérations œuvrent dans le cadre d'une logique commune et ont présenté une certaine **complémentarité de « position »**. Malgré les complémentarités constatées (croissance macro-économique pour la CE versus réduction de la vulnérabilité au niveau local pour la Coopération Espagnole) propices à de futures collaborations, les **synergies** entre les deux Coopérations sont inexistantes durant la période évaluée, sauf en Casamance. A terme, si la reconnaissance de ces complémentarités s'effectue, le statut de pays-associé de la Coopération espagnole pour le Sénégal (Plan Directeur 2008-2012) doit permettre une mutualisation des informations et des expériences dans le domaine de l'appui budgétaire. De même, la reconnaissance de l'AECID comme opérateur délégué de la CE peut permettre de futures délégations dans le domaine du développement local ou de la réduction de la vulnérabilité.

Recommandations

Les **recommandations de portée générale** qui sont formulées sur les stratégies portent sur :

- 1) l'alignement des programmations stratégiques des deux Coopérations
- 2) le renforcement de la prise en compte des éléments environnementaux et sociaux, notamment dans les infrastructures

3) le renforcement de la cohérence et les complémentarités entre les acteurs de la Coopération espagnole

4) le renforcement de la coordination et la complémentarité ainsi que les mécanismes de délégation pour améliorer l'efficacité de la coopération au Sénégal et l'élargissement de la pratique des évaluations conjointes

5) le renforcement de la Cohérence des politiques pour le développement dans les domaines de la politique agricole, la pêche durable, l'ouverture commerciale et la migration

Par domaines ou secteurs étudiés, sont formulées d'autres recommandations :

6) Dans le **domaine économique** : investir dans un modèle de développement agricole et rural adapté et inclusif.

7) Dans **l'aide budgétaire générale**, respectivement poursuivre et initier les coopérations de la CE et de l'Espagne. Afin d'améliorer l'instrument, il est recommandé d'engager une réflexion sur l'outil lui-même, ses objectifs et ses limites, afin d'en améliorer la flexibilité et la gestion. Cette réflexion, à l'instar du livre vert de la CE sur l'appui budgétaire, pourrait explorer les pistes suivantes :

- i) poursuivre le renforcement des institutions supérieures de contrôle ;
- ii) rationaliser l'évaluation des risques fiduciaires et clarifier l'appréciation des critères d'éligibilité sous forme d'une « *road map* » entre le Sénégal et les coopérations de la CE et des Etats-membres, dont l'Espagne ;
- iii) renforcer l'instrument par une assistance technique sur le soutien aux réformes de la gestion des finances publiques, en exploitant des approches multi-bailleurs ;
- iv) augmenter la complémentarité de l'AB avec les autres secteurs d'intervention (routier, eau et assainissement) ;
- et, enfin, v) enrichir les

documents de programmation d'un cadre logique et d'indicateurs de performance. Il est également recommandé de programmer une mission d'évaluation conjointe de l'aide budgétaire, de haut niveau, impliquant les sièges de la Banque mondiale et de la CE, pour alimenter cette réflexion sur l'outil et améliorer la communication et la coordination entre PTF.

8) Poursuivre la coopération de la CE dans les **secteurs des transports**. il est recommandé au niveau de la CE de ne pas limiter les interventions au réseau physique et d'effectuer un suivi plus soutenu de la gouvernance et de la durabilité du secteur. La Coopération espagnole pourrait intervenir sur le désenclavement pour démultiplier les bénéfices des interventions sur le réseau routier et ainsi permettre aux populations rurales de bénéficier des interventions sur le réseau principal.

9) Poursuivre la coopération de la CE dans les **secteurs de l'eau et l'assainissement**. Il est recommandé pour la CE de définir la gouvernance du secteur avec le Gouvernement et les PTF et d'affiner la stratégie par sous-secteur (eau et assainissement, urbain et rural). Pour la Coopération espagnole il est recommandé de structurer les interventions dans le secteur.

10) En matière **d'appui aux Acteurs Non Etatiques** : i) ré-ouvrir le dialogue sur le sens et les modalités du « dialogue politique » pour parvenir entre tous les acteurs à une compréhension commune et à un agenda partagé de la participation des ANE ; ii) développer la logique d'alliance et de mutualisation en matière d'appui aux ANE.

11) Concernant le **développement régional en Casamance** : renforcer l'accompagnement des unités de production économique émergentes.

1 Introduction

1.1. Cadre, objectif et champ de l'évaluation

Dans le cadre d'un programme d'évaluations conjointes et conformément à la Déclaration de Paris (2005) et au Programme d'action d'Accra (2008), la Commission européenne (CE) et l'Espagne ont décidé de s'associer pour mener l'évaluation conjointe de leurs coopérations respectives avec le Sénégal. L'évaluation porte sur les stratégies de coopération respectives de la CE et de l'Espagne avec le Sénégal et leur mise en œuvre au cours de la période 1996-2008. Elle vise à faire ressortir les effets des programmes de coopération et à rendre compte de la gestion des fonds alloués afin de présenter des recommandations détaillées et opérationnelles.

Selon les Termes de Référence (TdR)¹, les résultats de cette évaluation doivent servir :

- A fournir aux acteurs concernés de la CE et de l'Espagne ainsi qu'au public en général une **appréciation globale et indépendante des résultats des coopérations passées et présentes avec le Sénégal et de leurs impacts** ;
- A tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue **d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la CE et de l'Espagne** en insistant, en particulier, sur leur **complémentarité et leur synergie**.

Sont analysés :

- La pertinence, la cohérence et la complémentarité des stratégies de coopération successives de la CE et de l'Espagne pour la période 1996-2008 ;
- La correspondance entre les programmations et la mise en œuvre pour la même période ;
- La mise en œuvre des coopérations communautaire et espagnole en mettant particulièrement l'accent sur l'efficacité et l'efficience pour la période 1996-2008 (cycle des 8^{ème} et 9^{ème} FED, DEP 2005-2008) et sur les effets attendus de la coopération pour la mise en œuvre du cycle de programmation en cours (2008-2013, 10^{ème} FED et DEP 2009-2012) ;
- La complémentarité et les synergies entre les deux coopérations ;
- Les domaines de coopération prioritaires : les secteurs de la bonne gouvernance, des transports routiers et du développement rural/sécurité alimentaire, les secteurs sociaux (santé), l'eau et l'assainissement, le cadre macro-économique, les financements sur lignes budgétaires en relation avec la place de la société civile. Parmi ces différents domaines, la Coopération espagnole n'est pas impliquée, à ce jour, dans l'aide macro-économique. Dans le secteur des transports routiers, elle n'est impliquée qu'au travers de sa contribution aux fonds régionaux.
- Les secteurs transversaux et les priorités transversales des deux coopérations au Sénégal, et plus particulièrement : (i) l'environnement ; (ii) les questions de genre ; (iii) les droits de l'homme et la prévention des conflits ; (iv) la prise en compte, pour la CE, des questions VIH/SIDA.

Les actions d'aide d'urgence (enveloppe B, 9^{ème} FED), et les fonds sur la facilité d'investissement géré par la Banque Européenne d'Investissement (BEI) ainsi que les fonds de la coopération espagnole transitant via les organisations multilatérales, ne seront pas évalués dans le cadre de la présente étude en dehors des aspects de cohérence et de complémentarité évoqués ci-dessus.

¹ Les TdR de la présente évaluation sont joints en **Annexe 2**.

² Etant donné qu'il existe une évaluation pays de la coopération CE-Sénégal sur la période 1995-1999 dont l'analyse couvre le portefeuille d'interventions jusqu'à fin 1998, l'étude actuelle partira des conclusions de cette dernière et s'intéressera, pour l'essentiel, à la viabilité et l'impact des interventions de cette période. Pour la mise en œuvre effective, la période 1999-2008 sera approfondie dans la présente étude. Elle correspond au prolongement de l'évaluation déjà effectuée pour la CE. Pour l'Espagne, 1999 a été la première année où un versement net d'aide supérieur à un million d'euros a été effectué.

La présente évaluation prend en compte les conclusions et recommandations de l'évaluation de la stratégie pays de la CE pour le Sénégal réalisée en 1999 (et couvrant la période 1995-1999) et s'intéresse à la façon dont elles ont été intégrées dans les programmations ultérieures et leurs mises en œuvre.

Cette évaluation tient également compte des résultats et leçons-clés de l'évaluation conjointe menée entre la coopération de la CE et de la France au Mali (2006).

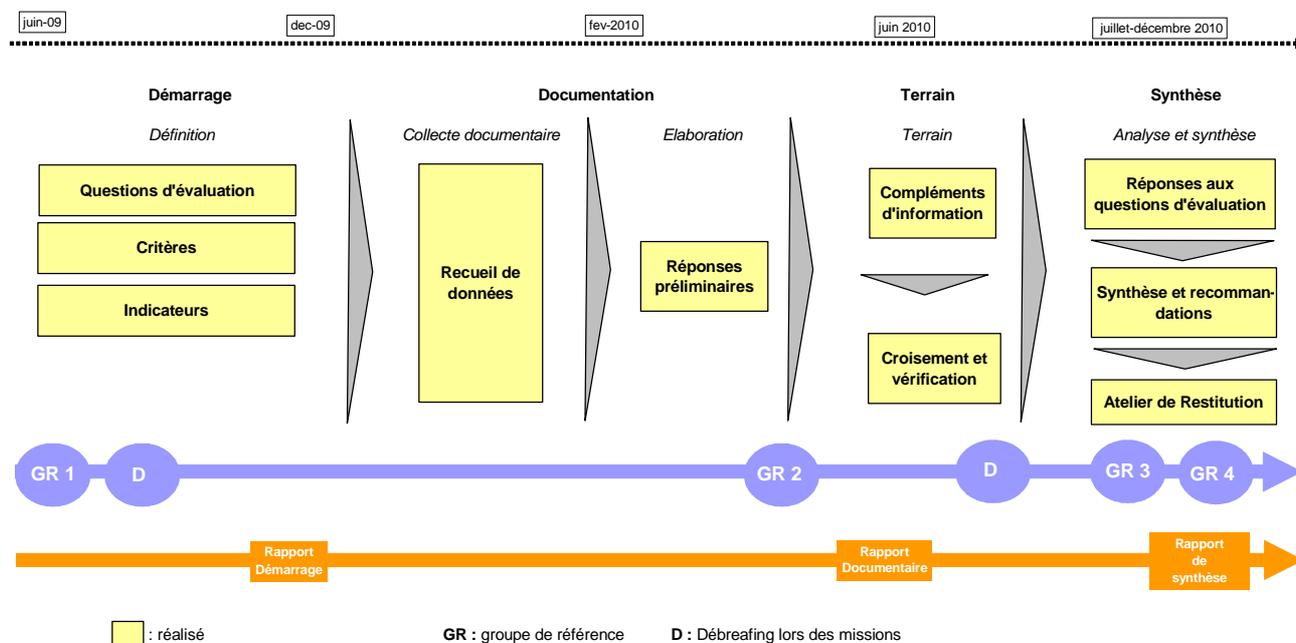
Par ailleurs, une évaluation de la coopération régionale de la CE avec l'Afrique de l'Ouest a été réalisée en 2009. L'évaluation Sénégal prend également en compte les grandes conclusions et recommandations de cette évaluation régionale afin de faire le lien avec les programmes nationaux.

1.2. Méthodologie de l'évaluation

1.2.1. Phases successives de l'évaluation

L'évaluation s'est déroulée en quatre grandes phases couvrant plusieurs activités résumées dans l'illustration 1. Une description plus détaillée de la méthodologie et des instruments utilisés est proposée en **Annexe 2**.

Illustration 1 : Les étapes de l'évaluation



1.2.2. Diagrammes de la logique d'intervention de la CE et de l'Espagne

Au cours de la phase de démarrage, l'équipe d'évaluation a examiné les documents stratégiques de la CE et de l'Espagne relatifs à leur coopération au Sénégal et qui ont permis de préciser leurs logiques d'interventions. Conformément aux recommandations exprimées à l'occasion des premières réunions des Groupes de référence (GR) en juin 2009, l'équipe a entrepris, durant l'étude documentaire, un travail de reconstitution d'une logique d'intervention commune aux deux coopérations sur l'ensemble de la période concernée par l'étude. Des diagrammes reconstituant cette logique d'intervention commune sont accessibles en **Annexe 5**. Ces diagrammes permettent de mettre en évidence l'enchaînement existant entre activités-réalisations-résultats-impacts intermédiaires et globaux dans les stratégies de coopération et, par ce biais, de positionner les questions d'évaluation (QE) dans cette logique commune d'intervention.

1.2.3. Questions d'évaluation, critères de jugement et indicateurs

La reconstitution d'une logique d'intervention commune aux deux coopérations a servi de base à la formulation des questions d'évaluation (QE) et critères de jugement (CJ).

L'évaluation est structurée autour de dix QE élaborées sur la base des TdR, des attentes des acteurs rencontrés lors des entretiens exploratoires, des deux réunions des GR ainsi que sur la base de l'étude de la documentation identifiée et de l'analyse des logiques d'intervention. Elles ont été validées par les GR qui ont piloté l'évaluation et qui ont commenté et validé les produits aux différentes étapes.

Illustration 2 : Formulation des questions d'évaluation

QE 1	Dans quelle mesure les interventions programmées au titre des stratégies de coopération respectives de la CE et de l'Espagne correspondent-elles aux priorités du Gouvernement sénégalais et sont-elles conformes aux objectifs et aux politiques de développement de l'UE ?
QE2	Dans quelle mesure les interventions programmées au titre des stratégies de coopération respectives de la CE et de l'Espagne sont-elles articulées de manière à limiter les conflits potentiels et promouvoir les synergies entre les acteurs qu'elles mobilisent ?
QE 3	Dans quelle mesure les interventions de la Commission Européenne et de la Coopération espagnole ont-elles contribué à améliorer la croissance et l'emploi ?
QE 4	Dans quelle mesure les interventions de la CE et de la Coopération espagnole dans le secteur des transports ont-elles contribué à favoriser de manière durable la circulation des biens et des personnes à l'intérieur du pays ainsi qu'avec les pays frontaliers ?
QE 5	Dans quelle mesure l'aide budgétaire de la CE et les volets de renforcement institutionnel qui lui sont liés ont-ils été adaptés au contexte sénégalais et dans quelle mesure ont-ils permis d'améliorer le cadre des politiques publiques et la gestion des finances publiques ?
QE 6	Dans quelle mesure les interventions de la CE et de la Coopération espagnole ont-elles contribué à améliorer l'accès durable des populations à l'eau et à l'assainissement ?
QE 7	Dans quelle mesure les interventions de la CE et de la Coopération espagnole ont-elles contribué au renforcement des Acteurs Non Etatiques ?
QE 8	Dans quelle mesure les actions de la CE et de la Coopération espagnole ont-elles contribué au développement régional en Casamance ?
QE 9	Dans quelle mesure la combinaison des instruments et des modalités d'intervention a-t-elle favorisé l'atteinte des résultats et des impacts attendus des stratégies de coopération de la CE et de l'Espagne avec le Sénégal ?
QE 10	Dans quelle mesure les stratégies de la CE et de la Coopération espagnole et leur mise en œuvre ont-elles été coordonnées avec les interventions des autres bailleurs de fonds et sont complémentaires et en cohérence avec les autres politiques de la Commission européenne et de l'Espagne affectant le Sénégal ?

Les questions recouvrent les cinq critères d'évaluation du CAD de l'OCDE et, conformément aux recommandations des GR³, l'équipe y a introduit des critères propres à la synergie, à la complémentarité et à la coordination des interventions de la CE et de l'Espagne ainsi qu'aux « 3C » (cohérence, coordination et complémentarité avec les politiques de l'UE et des Etats-membres), à la valeur ajoutée communautaire et à la cohérence interne des interventions. L'illustration 3 montre les liens entre QE et critères d'évaluation.

³ Trois groupes de référence supervisent le déroulement de l'évaluation et de ses travaux : un à Bruxelles (CE), un à Madrid (acteurs de la coopération espagnole) et un à Dakar (DUE, OTC et partenaires sénégalais).

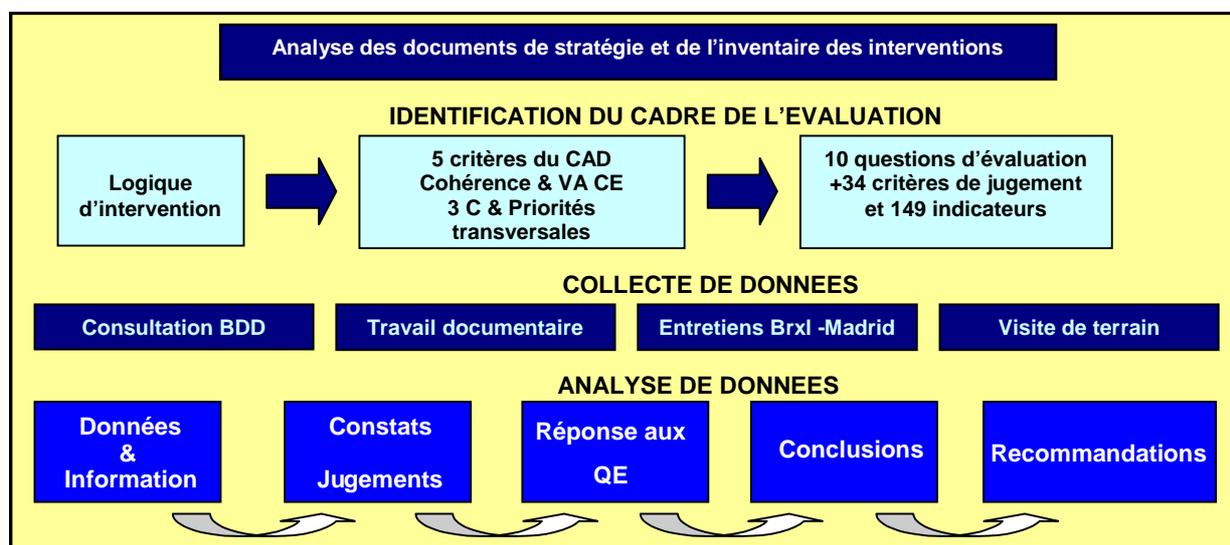
Illustration 3 : Couverture des critères et thèmes d'évaluation par les questions d'évaluation

		Critères CAD					Critères CE		Thèmes d'évaluation	
		Pertinence	Efficacité	Efficience	Durabilité	Impact	Cohérence	VA	3C	Priorités trans- versales
QE 1	Pertinence	X								
QE2	Cohérence					X				
QE 3	Développement économique		X		X	X				X
QE 4	Transport		X		X	X				X
QE 5	Appui budgétaire		X		X	X				X
QE 6	Eaux & assainissement		X		X	X				X
QE 7	Gouvernance		X		X	X				X
QE 8	Casamance		X		X	X				X
QE 9	Efficience			X						
QE 10	3C							X	X	

Chaque QE est composée de plusieurs critères de jugement (CJ) mesurés par des indicateurs objectivement vérifiables. La liste détaillée des CJ et indicateurs est accessible en **Annexe 3.5**. La matrice d'évaluation (**Annexe 1**) a permis d'identifier les données associées aux CJ et indicateurs et de les rechercher lors des phases successives.

1.2.4. Processus de collecte et d'analyse des données

Illustration 4 : Méthodologie d'évaluation



Méthode de collecte des données

L'approche méthodologique, conforme à la méthodologie de la CE, devait permettre de collecter des informations fiables et utiles et de faire des analyses pour arriver à des jugements et à des réponses fondées aux 10 QE.

Une **importante documentation** a été mobilisée lors de la phase de démarrage et complétée lors de la phase documentaire et de terrain (**Annexe 7**). Les documents consultés ont été classés par grandes catégories, en fonction de leur nature : documents de programmation, de programmes, de projets, de

monitoring, d'évaluation, de suivi, extraits de la base de données CRIS et de la base de données de la DGPOLDE-MAEC, documents officiels du Sénégal, publications des institutions internationales et d'autres Partenaires Techniques et Financiers (PTF) sur le pays, études universitaires, documents issus des travaux de la société civile, statistiques à partir des bases de données de l'OCDE, des organisations des Nations Unies et des Institutions Financières Internationales (IFI), une revue de presse sur Internet centrée sur les thèmes prioritaires de l'étude.

Afin de compléter l'information disponible et de discuter des hypothèses d'analyse et d'interprétation, une **série d'entretiens** a été organisée à Bruxelles et à Madrid entre novembre 2009 et janvier 2010⁴.

L'équipe a par ailleurs rencontré les représentants des deux coopérations (DUE et OTC), ainsi que des représentants des ministères et organisations, au cours d'une **mission pilote** réalisée à Dakar en septembre 2009. L'objet de la mission était : i) de présenter l'évaluation aux différentes parties-prenantes au Sénégal, ii) de constituer un GR sur place et iii) de compléter la collecte documentaire et collecter une première série d'informations pour une meilleure compréhension des stratégies des deux coopérations et de certaines interventions. En amont, conformément à la suggestion du GR espagnol, une consultation auprès de la société civile (groupe de discussion ONGD) a été lancée à distance par questionnaire par l'équipe.

La **mission de terrain** a été réalisée en deux temps : une première mission s'est déroulée à Dakar et Saint-Louis du 16 au 25 juin 2010 (équipe de 8 personnes). Une mission spécifique a été réalisée en Casamance du 3 au 11 juillet 2010, avec une équipe de deux personnes. Les activités ont consisté en : des entretiens individuels, des groupes de discussion (*focus group*), des visites sur site et observations directes.

Des **entretiens individuels ou collectifs, semi-structurés** ont été réalisés. Ils ont été principalement centrés sur l'impact et la durabilité des interventions des deux coopérations, ainsi que leur complémentarité, leur efficacité, les facteurs de succès et les principales recommandations à faire pour l'avenir. Les catégories d'acteurs associés aux entretiens ont été : i) les responsables politiques et institutionnels au sein des ministères et autres administrations, ii) les responsables opérationnels de la DUE et de la coopération espagnole (Ambassade, OTC, etc.) ainsi qu'au niveau des projets et programmes, iii) les services partenaires au niveau gouvernemental (ON pour la CE, MAE pour la coopération espagnole), iv) les autres parties-prenantes impliquées dans l'APD du Sénégal (autres PTF, société civile, personnes-ressources) et v) les bénéficiaires finaux.

Au total, la mission a pu avoir accès à 639 documents et réaliser des entretiens avec 186 personnes sur l'ensemble de l'étude.

Cinq focus group ont également été organisés par l'équipe d'évaluation⁵ : « Développement rural », « Evolution des transports », « Cohérence et complémentarité entre acteurs de la CE et de la coopération espagnole en matière d'eau et d'assainissement », « Acteurs Non Etatiques », « Approche territoriale locale en Casamance ». L'objectif était d'amener les participants à confronter leurs idées, et à dialoguer sur les enjeux sectoriels. Cette méthode d'investigation a permis d'avoir accès aux opinions des différents acteurs sur des sujets donnés, mais aussi à la façon dont elles se façonnent et se légitiment. Compte-tenu de la quantité d'information disponible et de l'impossibilité de la traiter de façon exhaustive, l'équipe a choisi de sélectionner un échantillon d'interventions à observer sur le terrain (**Annexe 3.3**). Au total, 16 visites et observations directes ont été réalisées sur le terrain, sur un échantillon de 31 interventions. L'échantillon représente 19% du montant de la coopération de la CE et 16% pour la coopération espagnole. Ces visites avaient pour objectif d'étayer le jugement en permettant d'approfondir l'information qui ne peut être rassemblée qu'au niveau des interventions.

Méthode d'analyse des données

La documentation recueillie a été systématiquement analysée en utilisant la grille d'évaluation constituée par la matrice de réponses détaillées aux QE (**Annexe 1**). Dans un premier temps, l'information a été identifiée pour vérifier les indicateurs formulés pour chaque CJ. A la fin du processus de collecte

⁴ Cf. Liste des personnes rencontrées en Annexe 8.

⁵ Cf. Fiches des *focus group* en Annexe 9.

d'information par indicateur, une première série de réponses aux CJ a été formulée. La phase de terrain avait pour objectif principal de confirmer ou d'infirmer les hypothèses de réponse aux QE formulées. En complément, quelques statistiques de référence ont été traitées (indicateurs ROM) et des analyses FFMO ont été réalisées de façon participative avec les acteurs durant des Focus Group (eau et assainissement notamment).

Démarche de jugement

La démarche de jugement appliquée est une synthèse prenant en considération :

- Les informations recueillies sur le contenu et la valeur des indicateurs associés à chacun des CJ, tels que définis lors de la phase de démarrage du projet, et revus ou précisés (pour une minorité d'entre eux) soit lors de la phase documentaire, soit lors de la phase de terrain.
- La recherche de cohérence entre les jugements associés à une même QE et entre tous les jugements émis.
- La recherche de simplicité et de clarté dans la formulation des jugements.
- Le souci de présenter des jugements à partir desquels il soit possible de répondre de façon précise et exhaustive aux QE.
- La visualisation des jugements de façon quantifiée, sur une échelle de très faible à très bien (cf. réponses aux questions au chapitre 3 du volume principal).
- Les observations des GR.

1.2.5. Limites de l'évaluation

La présente évaluation a rencontré les limites suivantes :

- Lourdeurs du processus de collecte de documentation, en particulier, actualisation de CRIS et disponibilité des rapports ROM⁶, absence de système d'archivage centralisé de la documentation de la coopération espagnole et accès à l'information⁷.
- Limites de la mémoire institutionnelle, c'est-à-dire l'indisponibilité de certaines informations ou d'interlocuteurs clés due au fort taux de rotation du personnel au siège de la CE, à la DUE et à la jeunesse de l'OTC (créée en 2004, soit en fin de période évaluée).
- Difficultés d'une évaluation conjointe en l'absence d'une programmation conjointe (pas de cadre de référence commun et nécessité de construire à posteriori la logique globale des stratégies et des interventions).

1.3. Structure du rapport

Le rapport est structuré en cinq chapitres. Le premier chapitre d'introduction présente les objectifs et la méthodologie de l'évaluation. Le second chapitre présente le contexte général de l'évaluation. Le troisième chapitre est centré sur les réponses aux 10 Questions d'évaluation formulées. Les chapitres quatre et cinq sont respectivement consacrés à la présentation des grandes conclusions et recommandations résultant de l'évaluation.

⁶ Rapports des missions de Result-oriented monitoring des projets/programmes de la CE.

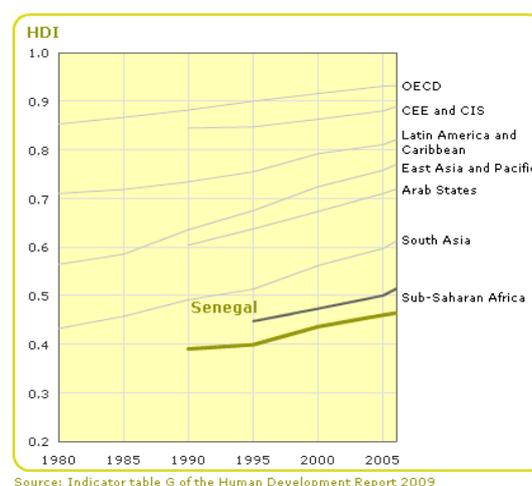
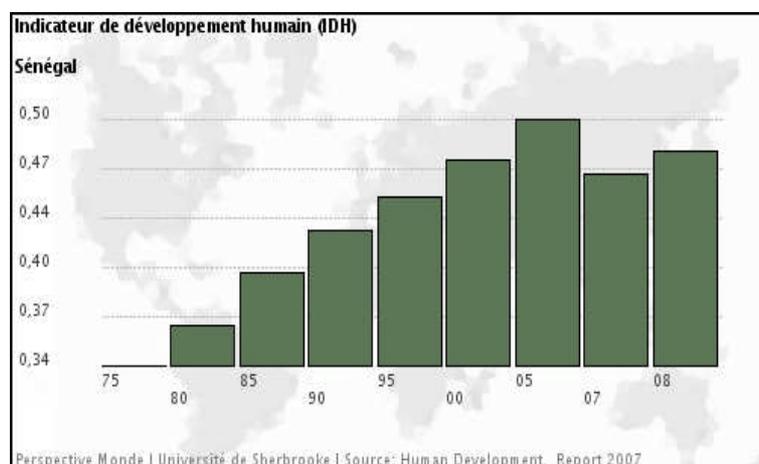
⁷ Certains rapports d'évaluation étant restés confidentiels et transmis uniquement sous la forme de synthèse.

2. Les coopérations de la CE et de l'Espagne au Sénégal

2.1. Le contexte du Sénégal

Situé à l'extrême ouest de l'Afrique, le Sénégal couvre un territoire de 196.700 km². Sa population, dont le taux de croissance est estimé entre 2,4 et 2,8% par an, compte environ 12,2 millions d'habitants, dont une forte proportion de jeunes (54% de jeunes âgés de moins de 20 ans). La densité moyenne est importante (62 habitants/km²), mais inégalement répartie sur l'ensemble du territoire : 57% de la population est concentrée sur 14% du territoire national, principalement dans les régions de Dakar, Thiès, Kaolack et Diourbel. Un tel déséquilibre dans l'occupation des différentes régions est le produit d'une longue histoire économique et une conséquence de la spécialisation arachidière du pays qui a exclu les régions dites « périphériques ». Sur l'Indice de Développement Humain (IDH), le Sénégal est classé à la 166^e place sur 182.

Illustration 5 : Tendence de l'Indice de Développement Humain du Sénégal



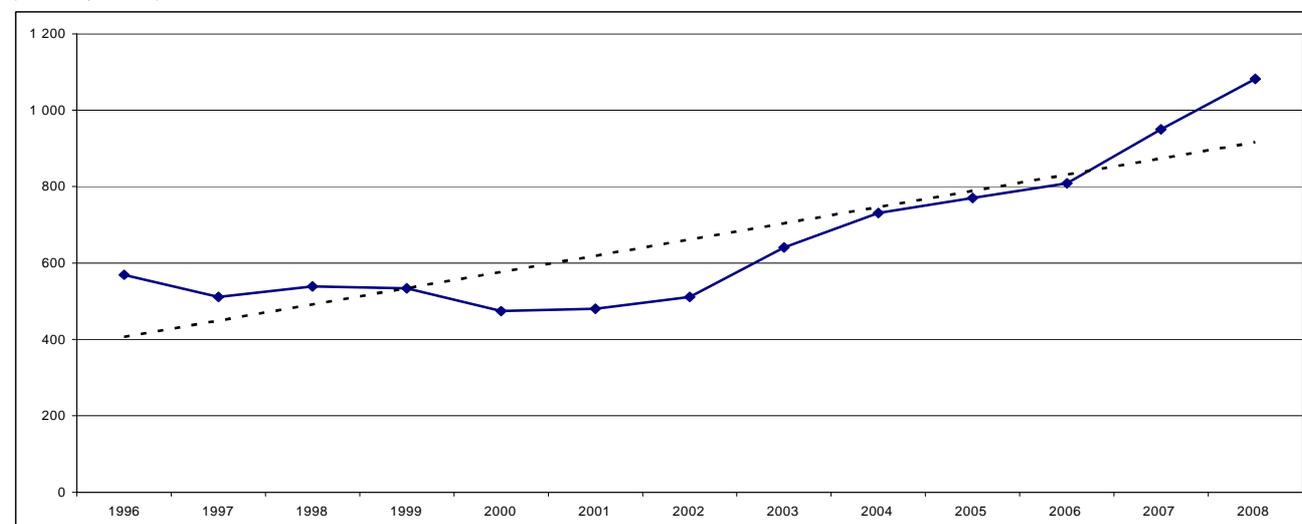
Une économie fragile et concentrée

Malgré un taux de croissance parmi les plus élevés de l'UEMOA, le Sénégal est classé dans le groupe des Pays les Moins Avancés (PMA), avec un PNB par habitant estimé en 2007 à 950 US\$.

Illustration 6 : Revenu moyen par habitant (US\$ courant), 1996-2008

En US\$	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP (current US\$)	5 065 832 119	4 672 258 968	5 058 224 887	5 150 798 887	4 691 828 357	4 877 598 732	5 333 863 902	6 857 949 988	8 029 975 134	8 687 643 225	9 366 561 148	11 299 139 933	13 208 529 028
Population, total	8 898 207	9 141 623	9 390 097	9 643 482	9 901 787	10 164 729	10 432 662	10 706 962	10 989 452	11 281 296	11 582 863	11 893 335	12 211 181
RNB/Habit	569	511	539	534	474	480	511	641	731	770	809	950	1 082

(source : Banque mondiale)



L'économie sénégalaise est dominée par le **secteur tertiaire** (transports et télécommunications, commerce, administration) qui dépasse 60% du Produit Intérieur Brut (PIB), service public inclus. Le **secteur primaire** (agriculture, élevage, pêche) oscille lui entre 14 et 15% du PIB, suivant les années, mais emploie encore environ 54% de la population. Les impacts des aléas climatiques se combinent aux difficultés structurelles auxquelles le secteur est confronté : fertilité des sols, faible approvisionnement en engrais, déficience des structures de commercialisation, etc. Enfin, le **secteur secondaire**, dont près de la moitié est constituée d'entreprises publiques, représente entre 20 et 25% du PIB et est dominé par l'agroalimentaire et les secteurs minier, textile et chimique.

La fragilité de la croissance économique sénégalaise apparaît d'autant plus forte que près de la moitié de la croissance économique s'est concentrée autour de **cinq secteurs** (sur 40) pendant la période 1996-2004 : le commerce (18%), les postes et télécommunications (9%), l'agriculture (8%), la construction (7%), et les activités immobilières (6%). De tels résultats soulignent le rôle joué par le Bâtiment et Travaux Publics (BTP) stimulé par les grands travaux publics et la construction de résidences par les sénégalais de l'extérieur. Ils mettent également en avant l'essor du secteur informel à travers le commerce. La contribution du secteur des télécommunications au PIB capte avant tout la performance de la SONATEL et l'établissement récent de centres d'appels, alors que celle de l'agriculture est surtout liée au poids de ce secteur dans l'économie sénégalaise plutôt qu'à sa bonne performance. Il est intéressant de relever que ces secteurs, à l'exception notable des télécommunications, sont intenses en main d'œuvre.

Un accès difficile aux marchés internationaux

En matière d'exportation, l'accès au marché, tant régional qu'international, demeure une préoccupation pour le Sénégal, en particulier en ce qui concerne les produits agricoles. En dépit d'une sensible augmentation de la valeur des échanges intra-communautaires au cours des dernières décennies, les transactions commerciales des produits agricoles demeurent largement en dessous des potentialités de la région. L'expansion du marché régional et l'accès au marché international des produits sont handicapées par de multiples obstacles liés aux infrastructures de transport et de mise en marché, aux barrières tarifaires et non tarifaires, etc. La région est engagée dans un processus d'intégration régionale au sein de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et de la CEDEAO. Des efforts importants sont consentis pour progresser vers des marchés uniques intégrés, avec libre circulation effective des produits. La mise en place des Accords de Partenariat Economique (APE) renforce la nécessité de créer des Unions douanières, avec des marchés intérieurs effectivement libéralisés et un Tarif Extérieur Commun (TEC).

Le déficit budgétaire se creuse

Une situation paradoxale peut être dénotée en matière de finances publiques. Les réalisations budgétaires sont supérieures aux prévisions et les dépenses semblent être effectuées conformément aux orientations du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Néanmoins, le déficit global ne cesse de se creuser du fait des dépenses extrabudgétaires qui ont atteint des niveaux record. Ainsi, arriérés de paiement, subventions et transferts ont augmenté, en particulier via des agences bénéficiant des subventions publiques du budget de l'administration centrale. En fin de période (2008), la crise budgétaire a remis en cause temporairement le critère d'éligibilité de l'aide budgétaire relatif à la stabilité macro-économique⁸.

⁸ Les performances en matière de recouvrement des recettes fiscales et la maîtrise des dépenses d'investissement ont permis de contenir le déficit public à 3,4% du PIB contre 3,5 en 2007. En effet, les recettes budgétaires ont progressé de 10% par rapport à 2007 en s'établissant à 1.209,5 milliards. Quant aux dépenses elles ressortent à 1.543,1 milliards en 2008 contre 1.435,6 milliards en 2007, soit une hausse de 7,5%. La résultante de cette année difficile est que le montant des arriérés au secteur privé est estimé à 174 milliards de FCFA à la fin du mois d'octobre 2008, ce qui a eu des conséquences négatives sur la gestion des finances publiques. L'encours total de la dette public est estimé à fin décembre 2008 à 26% du PIB contre 23,7% du PIB en 2007 ; soit en dessous de la norme de 70% retenue par l'UEMOA. D'importantes réformes dans la gestion des finances publiques ont été jugées nécessaires et sont incluses dans la lettre d'intention transmise au FMI par le Gouvernement pour la seconde revue du programme ISPE adopté le 19 décembre 2008. Dans ce sillage l'Etat a sollicité auprès du FMI et obtenu l'accès à la Facilité de protection contre les chocs exogènes (FCE) pour un an, assortie d'un appui financier de 75,6 M€ (environ 54,9 M€) pour répondre au choc sur les prix des produits alimentaires et énergétiques et assurer la stabilité macro-économique. Cet accord a amené certains partenaires à

Contexte social et conditions de vie

Les performances économiques n'ont pas contribué à améliorer les conditions de vie des populations ni à réduire substantiellement la pauvreté. La deuxième enquête sénégalaise auprès des ménages (ESAM-2), montre que le pourcentage de familles pauvres reste élevé bien qu'il ait baissé dans la période 1994-2002: l'incidence de pauvreté est passée de 61% (1994/95) à 48% (2001/2002), correspondant à une baisse relative de 16%. La réduction de l'incidence de la pauvreté est toutefois plus marquée en milieu urbain qu'en milieu rural. En milieu rural, 65% des individus et 57,5% des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté. De fait, la situation du marché de l'emploi est tendue. 40 % de la force de travail est en situation de sous-emploi, ce qui contribue à mettre une pression croissante sur le taux de pauvreté. Ces facteurs d'appauvrissement aggravent les tensions sociales⁹ et la pression sur l'émigration qui a connu une crise en 2006-2007 quand des quantités très importantes de jeunes ont emprunté des pirogues de fortune pour tenter de gagner clandestinement le continent européen et, en particulier, les Iles canaries (plus de 30.000 en 2006).

2.2. Politiques et priorités du Gouvernement

La période étudiée a vu la deuxième alternance politique de l'histoire du Sénégal se concrétiser lors du scrutin de 2000 et l'élection du Président A. Wade. Les élections de 2007 ont toutefois été contestées par l'opposition qui a boycotté les scrutins législatifs et sénatoriaux. Le conflit casamançais initié dans les années 1980 a connu une première tentative de résolution à partir des années 2000-2001, mais ce sont les Accords de Paix de 2004 qui ont permis un arrêt des confrontations armées entre militaires et rébellion. Un calme précaire règne dans la région, malgré une insécurité persistante.

Dans la période étudiée, le pays a orienté ses politiques vers un objectif de réduction de la pauvreté, avec l'adoption d'un premier Document de stratégie en 2001 (DSRP-1) puis d'un deuxième (DSRP-2) en 2006. Cela a permis au Sénégal d'intégrer l'Initiative « *Pays pauvres très endettés* » (PPTE) renforcée et, avec l'atteinte du point d'achèvement en 2004, de bénéficier d'un allègement considérable de sa dette dont le service est passé de près de 19% des recettes d'exportation en 1996 à 6% après 2004. La stratégie du DSRP-2, couvrant la période 2006–2010, a comme piliers (i) la création de richesses, (ii) l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base, (iii) la protection des groupes vulnérables et (iv) la bonne gouvernance. En parallèle, une Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) est en cours d'élaboration et complète le premier axe du DSRP-2 en matière de développement économique.

2.3. Aide au développement 1996-2008 et principaux PTF

L'aide Publique au Développement (APD) joue un rôle très important dans l'économie du Sénégal (environ 10% du PIB contre 4% du PIB pour les autres pays d'Afrique subsaharienne). Le Sénégal bénéficie de la coopération de près de cinquante bailleurs de fonds qui financent plus de 500 programmes et projets distincts. Cette situation met en évidence l'enjeu de la coordination de ces PTF et le défi à relever pour le pays en matière de gestion et d'absorption de l'aide. On observe, une baisse relative de l'importance de l'APD qui contraste avec l'augmentation régulière des transferts financiers des migrants.

apporter d'importantes aides budgétaires en fin d'année (France, 125 M€) permettant de limiter le montant de la dette intérieure (RAC 2008).

⁹ Voir Antil A., 2010 : « *Les émeutes de la faim au Sénégal, un puissant révélateur d'une défaillance de gouvernance* », note de l'IFRI, 19 p. (www.ifri.org)

Illustration 7 : Evolution de l'APD et des transferts migratoires par habitant (1996-2008)

En US\$ courants	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
GDP	5 065 832 119	4 672 258 988	5 058 224 887	5 150 798 887	4 691 828 357	4 877 598 732	5 333 863 902	6 857 949 988	8 029 975 134	8 687 643 225	9 366 561 148	11 299 139 933	13 208 529 028
Official development assistance and official aid	573 890 000	423 060 000	501 240 000	535 430 000	425 060 000	416 020 000	449 190 000	453 790 000	1 052 560 000	687 410 000	826 180 000	842 800 000	
Workers' remittances and compensation of employees	150 000 000	150 000 000	147 000 000	186 000 000	233 000 000	305 000 000	344 000 000	511 000 000	632 900 000	788 805 000	925 244 000	1 191 800 000	1 288 000 000
Population, total	8 898 207	9 141 623	9 390 097	9 643 482	9 901 787	10 164 729	10 432 662	10 706 962	10 989 452	11 281 296	11 582 863	11 893 335	12 211 181
% ODA/GDP	11%	9%	10%	10%	9%	9%	9%	8%	13%	8%	9%	7%	10%
% Remittances/GDP	3%	3%	3%	4%	5%	6%	6%	7%	8%	9%	10%	11%	10%
ODA/habitant	64	46	53	56	43	41	43	42	96	61	71	71	105
Remittances/habitant	17	16	16	19	24	30	33	48	58	70	80	100	105

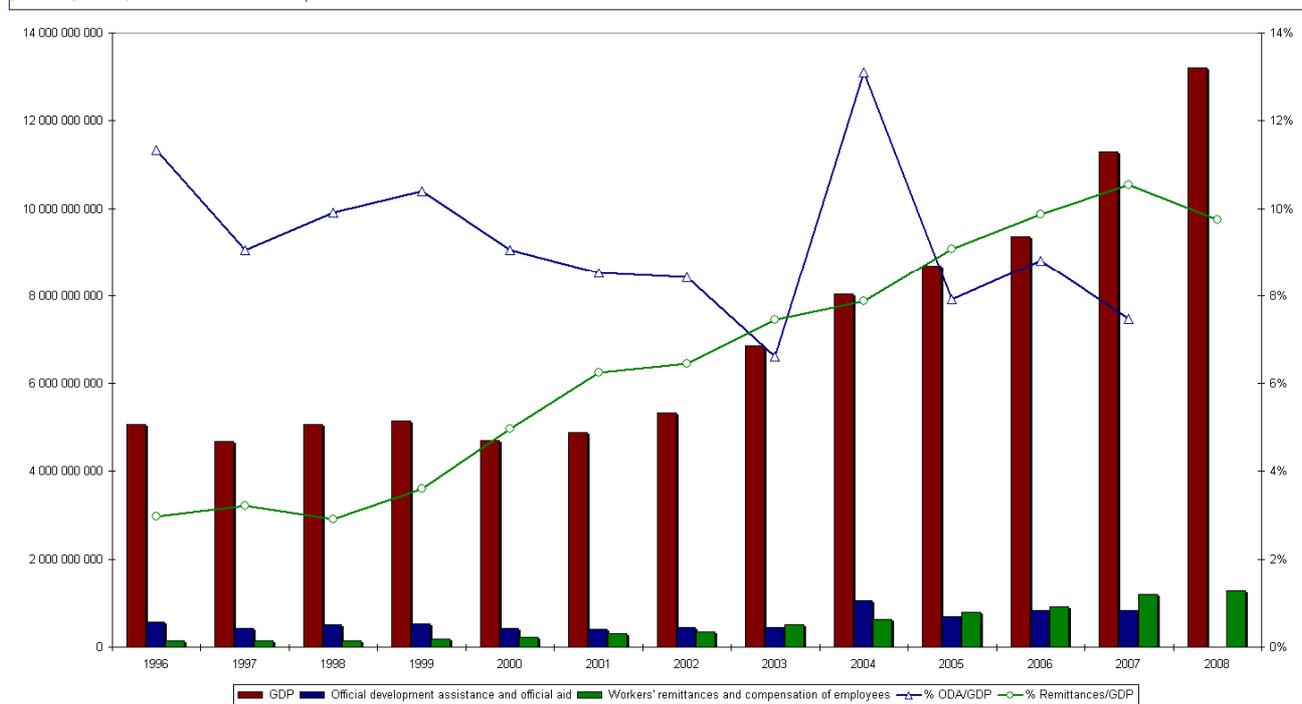


Illustration 8 : Total des versements APD au Sénégal de 1996 à 2008 (en millions de US\$ courants)

Total des versements APD au Sénégal en MUS\$ courants													
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Tous multilatéraux	573,9	423,1	501,0	534,9	424,3	424,8	448,4	453,5	1 056,6	683,7	823,4	872,3	1 057,7
Hors CAD	170,8	121,6	210,9	114,6	140,6	201,6	194,9	142,6	303,2	240,1	302,6	389,6	465,1
UE-CAD	11,1	9,4	1,1	4,0	-4,7	-0,5	10,7	-3,5	-2,0	-0,2	11,8	31,7	48,5
France	258,6	210,0	225,5	311,8	201,5	159,4	152,7	215,6	627,1	343,9	415,6	328,2	371,1
CE	177,6	142,2	142,3	226,4	147,2	102,4	104,5	119,5	509,8	157,0	287,5	176,7	189,0
Espagne	42,1	45,0	95,7	57,0	41,6	27,5	54,9	37,9	58,9	32,8	33,7	95,3	134,7
	0,0	-0,5	0,7	36,5	1,3	9,5	7,3	34,7	18,3	82,5	18,1	41,6	59,1
Tous multilatéraux	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Hors CAD	30%	29%	42%	21%	33%	47%	43%	31%	29%	35%	37%	45%	44%
UE-CAD	2%	2%	0%	1%	-1%	0%	2%	-1%	0%	0%	1%	4%	5%
France	45%	50%	45%	58%	47%	38%	34%	48%	59%	50%	50%	38%	35%
CE	31%	34%	28%	42%	35%	24%	23%	26%	48%	23%	35%	20%	18%
Espagne	7%	11%	19%	11%	10%	6%	12%	8%	6%	5%	4%	11%	13%
	0%	0%	0%	7%	0%	2%	2%	8%	2%	12%	2%	5%	6%

Sources : Données extraites de OECD.stat

Si l'on se base sur les données publiées par le CAD-OCDE et synthétisées dans le tableau ci-avant, quatre hypothèses d'évolution remarquables de l'APD au Sénégal peuvent être formulées :

- Depuis 2004, les versements totaux de l'APD (en USD) ont considérablement augmenté (+96%) par rapport aux cinq années antérieures, en lien avec le changement des modes d'attribution et, notamment, du développement de l'aide budgétaire ;
- La part des agences multilatérales dans l'APD a diminué, en deçà de 35%, alors qu'elle atteignait 41% en moyenne dans les années antérieures. Elle s'est ensuite redressée dans le cadre de l'annulation de la dette et du développement de l'aide budgétaire (point d'achèvement en 2004) ;

- De nouveaux contributeurs hors CAD-OCDE sont apparus, mais ne représentent que 5% de l'APD reçue par le Sénégal. Il s'agit des bailleurs dits « émergents » : Inde, Chine et Pays Arabes ;
- Enfin, la part de l'APD issue de l'Union européenne (UE) est considérable, puisqu'elle représente en moyenne près de 40% des engagements annuels reçus par le Sénégal. Cette contribution a même dépassé les 50% entre 2004 et 2006, la France assurant en moyenne un tiers de l'APD reçue par le pays depuis cette période.

Les engagements se répartissent en fonction des différentes priorités des politiques publiques sénégalaises ainsi que par région. L'illustration 9 donne la cartographie thématique des principaux contributeurs de l'APD au Sénégal, dont la CE et l'Espagne.

Illustration 9 : Cartographie thématique des financements de l'APD

PAYS	Dev. Rural et Agriculture (Sécurité Alimentaire), Elevage et Pêche	Secteur Privé, Industrie, PME Micro finance, Tourisme et Secteur Minier	Infrastructure (transport, communication, énergie....)	Santé et nutrition	Education et formation profession-nelle et jeunesse	Eau et assainisse-ment	Environnement	Décentralisation, gouvernance locale Société Civile et Groupes vulnérables (genre)	Casamance	Trust Fund/Finances Publiques
ALLEMAGNE	76 225		2 700 000	762 245	2 000 131			3 811 225	3 048 980	
AUTRICHE										
BELGIQUE		1 092 170		2 893 330	887 390	2 498 110	0			
ESPAGNE	7 820 635				6 390 663					
France										
AFD	548 816		5 448 528		669 251	1 798 898		1 524 490		
GRAND DUCHE DU LUXEMBOURG				5 335 596	3 530 376	4 223 891		1 107 939		
GRANDE BRETAGNE										
ITALIE	2 670 907	4 053 619			1 401 006		1 606 813	349 108		
PAYS BAS		150 000	6 743 885				2 578 880	213 414		100 000
POLOGNE										
PORTUGAL										
ROUMANIE										
SUEDE										
COMMISSION EUROPEENNE	10 410 743	2 756 278	48 196 756			2 286 735		4 573 470		
BEI										
KFW										
GTZ			533 571		1 347 649			2 058 062	1 747 065	
TOTAL UE										
BANQUE MONDIALE	8 628 614		15 420 218	8 918 267	24 384 220		9 146 941	12 958 166	3 811 225	
PNUD		304 898	336 912	1 326 306			297 275	1 475 706		
JAPON	243 918		2 286 735	312 520	2 337 043			4 954 593		
BADEA	1 030 555		4 573 470	914 694		3 048 980		2 751 705	1 295 816	
BID	1 524 490	496 983	3 908 793	3 201 429	1 143 368	4 407 301		5 183 266		
BAD	6 326 634		15 092 452	1 593 092	1 687 610	2 286 735	533 571		2 555 045	
FONDS NORDIQUE					5 622 319					
CANADA	1 676 939	650 957			1 213 494					
USA/USAID	1 143 367	3 015 441		5 183 266	3 869 156					
KOWEIT	2 091 600		12 195 921							

Source : RMP 2009

Le Sénégal est signataire de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement adoptée le 2 mars 2005. Dans ce cadre, il s'est doté d'une feuille de route qui s'est traduite, en 2006, par un Plan d'Action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Il a également mis en place des espaces et des cadres de dialogue au sein de l'Administration, entre le Gouvernement, les PTF et d'autres acteurs nationaux. En 2006, l'Etat a réalisé une enquête pour le suivi de la Déclaration de Paris et, en 2007, le Sénégal a fait partie des dix pays¹⁰ pilotes dans la phase 1 de l'évaluation de l'application des principes de la Déclaration de Paris.

¹⁰ Bangladesh, Bolivie, Mali, Philippines, Afrique du Sud, Sri Lanka, Ouganda, Vietnam et Zambie.

2.4. Stratégie et réalisations de la Coopération de la CE au Sénégal

La CE est présente au Sénégal depuis la fin des années 1960 et représente un contributeur important de l'APD dans ce pays. Cette coopération s'articule autour de **deux cadres institutionnels** : (i) la coopération par la mise en œuvre des conventions de financement : (ii) la coopération hors conventions qui s'effectue par des programmes spéciaux tels que l'aide alimentaire, les accords de pêche, et le cofinancement des projets entrepris par des ONG ou les aides d'urgences.

A partir du **8^{ème} FED (1996-2001)**, l'aide de la CE au Sénégal s'est orientée vers un appui à la lutte contre la pauvreté. Cette nouvelle orientation s'est accompagnée, dans le Programme Indicatif National (PIN) pour la période 1996-2001 et portant sur un montant de 140 M€, par l'identification de trois domaines de concentration : (i) la restructuration des services publics dans les secteurs de la santé et des transports, (ii) le développement de la production et des exportations agricoles et (iii) la promotion économique au niveau local.

L'orientation de la stratégie communautaire vers un appui à la lutte contre la pauvreté s'est encore accentuée avec le **9^{ème} FED** suite à l'adoption du DSRP par le gouvernement sénégalais. Le PIN **9^{ème} FED (2002-2007)** portait en début de programmation sur un montant de 307 M€ et étant axé principalement sur : (i) la bonne gouvernance politique, économique et sociale ; (ii) les réseaux transfrontaliers de transports routiers et (iii) l'assainissement. En outre ont été retenus des appuis macroéconomiques ayant un lien explicite avec la réduction de la pauvreté, en particulier les programmes sectoriels dans les domaines sociaux de la santé et de l'éducation avec un accent particulier sur l'égalité des chances.

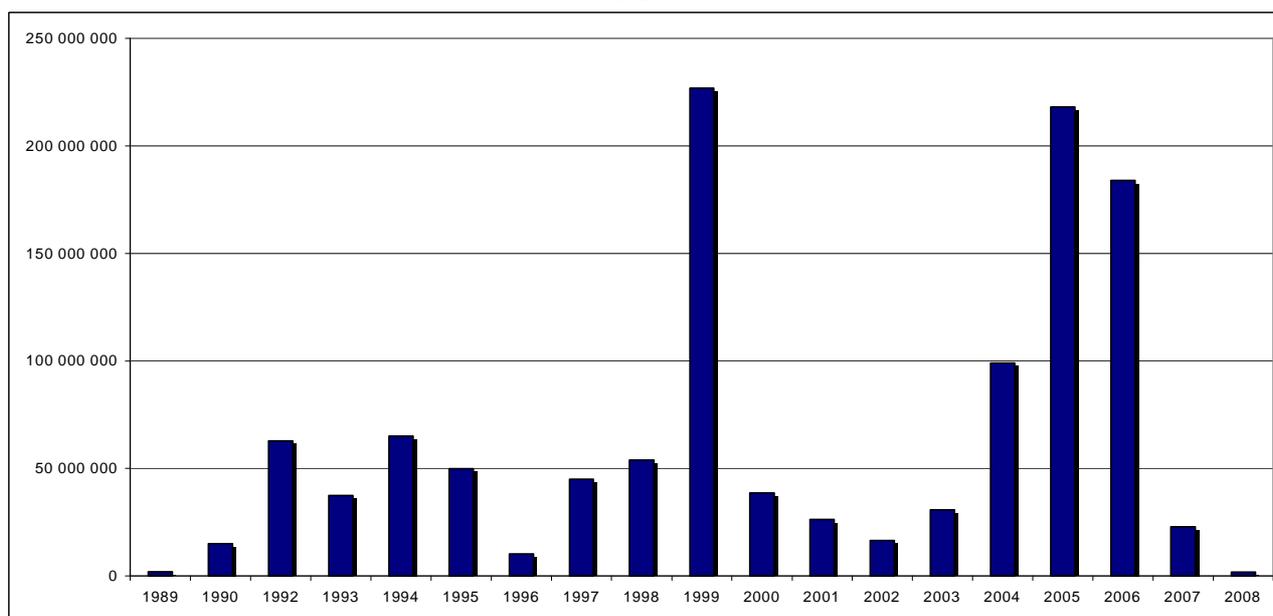
Outre les instruments financiers susmentionnés, le **9^{ème} FED** comprenait également la « facilité d'investissement » (hors PIN, gérée par la BEI). D'autres instruments financiers ont pu être mobilisés (hors FED) au Sénégal par l'intermédiaire des différentes lignes budgétaires de la CE (financement des ONG, coopération décentralisée, initiative Européenne pour la démocratie et les droits de l'Homme, sécurité alimentaire, eau, énergie, microfinance). En particulier, le Sénégal a bénéficié des financements du budget général de la CE via les lignes budgétaires « cofinancements des ONG ». Ces cofinancements ONG sont intervenus en zones rurales et en zones urbaines, dans des domaines variés : développement local durable, promotion de la démocratie et des droits de l'Homme et lutte contre la corruption, soutien au développement des Petites et Moyennes Entreprises (PME), renforcement et promotion d'activités génératrices de revenus pour les femmes, accès à l'eau potable, organisation des producteurs ruraux, protection de l'environnement, microfinance. La BEI est principalement intervenue dans des projets d'infrastructures publiques (eau et assainissement à Dakar et transports publics, notamment pour le désenclavement de la Casamance) et l'appui à la réalisation de projets d'investissement du secteur privé (tourisme, petit commerce, services, refinancement et garanties en faveur des PME et de la microfinance).

La stratégie de coopération organisée autour du PIN **10^{ème} FED (2008-2013)** prévoit en particulier :

- L'Appui à l'intégration régionale et commerciale (75M€) : l'objectif spécifique des interventions de la CE dans ce domaine est de permettre au Sénégal de tirer partie de l'intégration des économies de la région Afrique de l'Ouest et du développement des échanges. Cet objectif est poursuivi par un appui au renforcement des infrastructures de transport d'intérêt régional et à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale. Pour contribuer à une meilleure maîtrise du phénomène de l'émigration clandestine, une partie des fonds sera orientée de manière à stimuler la création d'emplois pour les groupes cibles particulièrement concernés. Cet appui accompagne la négociation de l'APE et permettra la poursuite des actions pertinentes en matière de renforcement de la bonne gouvernance, qui est essentiel pour cet objectif ;
- L'appui aux infrastructures d'assainissement (40 M€) vise à poursuivre les interventions de la CE portant sur les infrastructures d'assainissement dans des centres secondaires et sur le traitement des eaux usées de quartiers périphériques de Dakar. L'appui de la CE vise également à accompagner les réformes politiques et institutionnelles dans le secteur de l'assainissement. Des mesures d'appui institutionnel sont ainsi envisagées pour faciliter les réformes nécessaires et accroître la qualité de gouvernance du secteur ;

- L'aide budgétaire à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté dans la continuité du 9^{ème} FED (150 M€) : la CE soutiendra la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté 2007-2010 (DSRP-2) à travers un appui budgétaire général. Une attention particulière sera accordée à l'effet de cette stratégie dans les secteurs sociaux (éducation, santé...) et dans le domaine de la gouvernance, notamment en ce qui concerne la gestion des finances publiques, au plan central et au plan décentralisé ;
- Hors domaines de concentration (23 M€) : des actions spécifiques seront appuyées en rapport avec la problématique de l'émigration clandestine et de la gestion des flux migratoires. La CE envisage par ailleurs de maintenir son appui constant aux activités culturelles. Enfin, certaines des activités d'appui aux ANE engagées dans le cadre du 9^{ème} FED pourront être poursuivies.

Illustration 10 : Evolution des engagements de la CE par année (en €)



Source : Base de données des projets en cours durant la période 1996-2008 constituée par la mission d'évaluation à partir des données CE (CRIS et alii)

En matière de **réalisations**, une première base de données des interventions de la CE en cours durant la période évaluée a pu être établie¹¹. 314 interventions ont ainsi été recensées dans la période, pour un montant total de 1.205 M€¹². Le rythme des engagements illustre bien le caractère cyclique de la programmation et les affectations par thématiques sectorielles reflètent les priorités stratégiques de la période (développement économique, transports, intégration régionale, appui macro-économique, gouvernance et eau et assainissement) dans une échelle d'intervention plutôt macro-économique (priorités marquées au national et sous-régional¹³ qui totalisent près des trois quarts des volumes financiers), même si la Casamance, Dakar et Saint Louis représentent chacun des portefeuilles supérieurs à 20 M€.

¹¹ Les critères de recherche, établis en fonction des TdR et des orientations du GR, sur la base de données CRIS, ont visé à identifier l'ensemble des interventions « en cours », c'est à dire engagées mais non clôturées durant la période évaluée (1996-2008) sur fonds FED et lignes budgétaires. L'ensemble de ces interventions est listé en annexe 4-Tome 2, p. 52.

¹² Ce montant prend en compte les interventions antérieures non clôturées durant la période. Mais si l'on se limite aux programmations 8, 9 et 10^{ème} FED, l'ensemble du portefeuille équivaut à 814 M€ (cf. encadré, partie 4, p. 75). Les données correspondantes aux engagements et paiements annuels ont été reconstituées dans le tableau ci-après (source : RAC-2009, p. 12 vérifiée avec la DUE pour les années 2000-2008, reconstitution propre de l'évaluation à partir des données RAC pou 1996-1999).

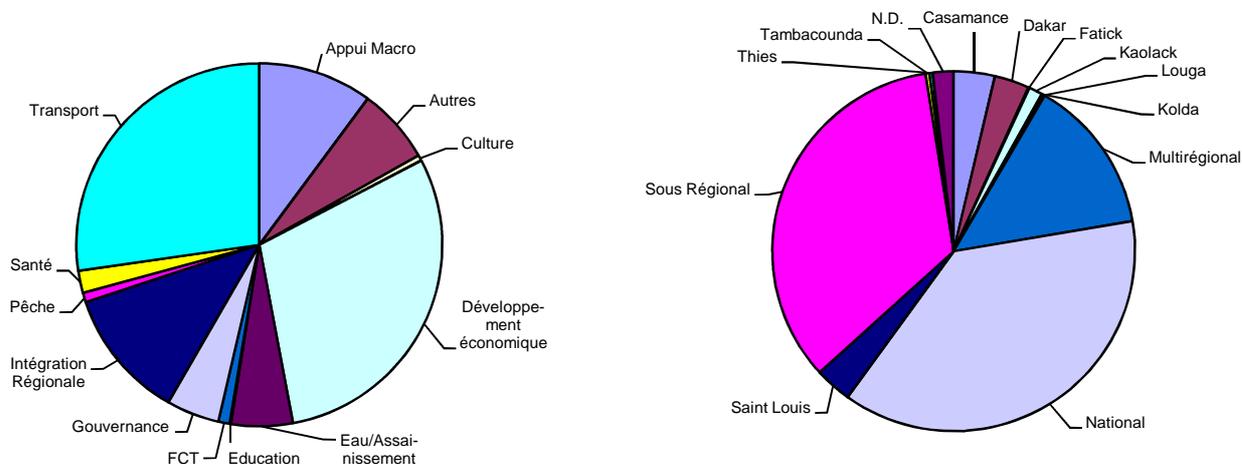
Décisions, contrats, décaissement PIN+PIR+ LB+STABEX 1996-2008 en millions euros

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
DECISIONS	236,1	229,4	nd	nd	60,1	24,5	24,3	17,1	158,1	150,8	7,3	73,9	135,6
CONTRATS	202,6	193,2	nd	nd	43,3	51,5	58,7	69,4	40,4	94,7	47,9	146,0	96,4
PAIEMENTS	45,1	29,6	77,0	53,9	21,9	24,1	46,8	39,0	62,7	36,7	39,7	62,2	101,6

¹³ Entendu comme le niveau d'intégration régionale, UEMOA ou CEDEAO, les interventions s'étendant sur plusieurs régions du Sénégal étant catégorisées comme multirégionales.

La moyenne des montants par interventions reflète enfin le niveau de « *concentration dans la concentration* », certains secteurs comme le transport, l'aide budgétaire ou les projets d'intégration régionale représentant des montants unitaires très élevés par rapport aux autres secteurs¹⁴.

Illustration 11 : Répartition des engagements de la CE par thème et par région



2.5. Stratégie et réalisations de la Coopération espagnole au Sénégal

La coopération espagnole est présente au Sénégal depuis 1990 et le Bureau Technique de la Coopération espagnole (OTC) y est ouvert depuis 2004. Le Sénégal constitue depuis 2005 un « *pays prioritaire* » pour la coopération espagnole et un cadre d'association élargie est prévu pour l'année 2011.

La stratégie générale de la Coopération espagnole est développée dans les **Plans Afrique** (2006-2008 et 2009-2012) et les **Plans Directeurs**: le Plan Directeur I (2001-2004), le Plan Directeur II (2005-2008) et le Plan Directeur III (2009-2012). Dans les périodes antérieures, et jusqu'à l'adoption de la loi 23/1998 du 7 juillet sur la « *Coopération Internationale pour le Développement* » et « *les activités [de coopération au développement] avaient lieu en absence d'un cadre légal approprié réglant spécifiquement l'action publique dans le domaine de la coopération* »¹⁵. La Loi 23/1998 établit les principes, objectifs, priorités, moyens et instruments de la politique espagnole de coopération internationale pour le développement. Elle définit la politique espagnole de coopération pour le développement et expose les actions et stratégies générales dirigées à la promotion du développement durable tant humain, que social et économique afin de contribuer à l'éradication de la pauvreté. Depuis 2005 et dans ce cadre légal, le Plan Directeur est l'élément de base de planification quadriennale qui détermine les lignes générales y directrices essentielles, marque les objectifs et priorités ainsi que les ressources budgétaires indicatives pour cette période.

Les évaluations récentes¹⁶ de la coopération espagnole mettent en avant l'effort entrepris pour atteindre les objectifs en termes de montants (0,7% du Produit National Brut - PNB) ainsi que les enjeux à relever pour améliorer la **qualité de l'aide**, conformément à la Déclaration de Paris. Une part importante de l'aide espagnole transite par les institutions multilatérales et les principales recommandations formulées concernent la coordination et la cohérence de l'ensemble des acteurs et des efforts fournis en matière d'aide au développement. La pluralité des acteurs contribue à la particularité du système espagnol et le différencie des autres donateurs.

¹⁴ Cf. Annexe 5.2-Tome 2, p. 148.

¹⁵ Plan Directeur 2005-2008, p. 6.

¹⁶ CAD-OCDE, 2007 : *Examen par les Pairs, Espagne & DGPOLDE, 2008 : Evaluacion interna del II PD*, p. 9.

Les acteurs de la Coopération espagnole

Les acteurs de la Coopération espagnole correspondent en premier lieu à l'Administration générale de l'État (AGE) : Il lui incombe, par le biais du Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération (MAEC), de diriger la politique extérieure et de coopération internationale. Elle verse environ 85% de l'APD, principalement par le biais des Ministères des Affaires étrangères et de Coopération, de l'Économie et des Finances (MEF) et de l'Industrie, du Tourisme et du Commerce (MINT). À eux trois, ils représentent plus des trois quarts de l'APD, d'autres ministères réalisant des actions de coopération dans leurs domaines respectifs. Dans ce cadre, le Ministère des affaires étrangères et de la coopération est responsable de la direction de la politique de coopération internationale au développement et de la coordination des organes de l'administration générale de l'État. Au sein du ministère, le Secrétariat d'État pour la Coopération Internationale (SECI) exerce les compétences attribuées au ministre en ce qui concerne la direction, la formulation, l'exécution, la planification et la coordination de la politique de coopération au développement; il administre les ressources de la coopération gérées par le MAEC; il assure la participation de l'Espagne aux organismes internationaux d'aide au développement et il définit la position de l'Espagne au sein de la politique communautaire de développement. De même, il évalue la politique de coopération et de développement ainsi que les programmes et les projets financés avec des fonds de l'État. L'Agence Espagnole de Coopération Internationale (AECID) est un organisme autonome rattaché au MAEC par l'intermédiaire du SECI. Elle est responsable de la gestion de la politique espagnole de coopération. Outre ses services centraux, l'AECID dispose à l'étranger de Bureaux Techniques de Coopération (OTC), qui assurent l'exécution des ressources de la coopération dans leur domaine géographique et coordonnent, aux côtés des administrations (des Communautés autonomes et des collectivités locales) et des autres agents de la coopération, l'élaboration des documents stratégiques du pays dans toutes les phases de gestion du cycle des interventions de développement. Pour les autres fonds à travers le MINT, les fonds FAD et conversion de dettes, la responsabilité d'exécution correspond aux bureaux commerciaux de l'Ambassade d'Espagne chargés de la promotion externe des entreprises espagnoles et des relations commerciales.

D'autres acteurs interviennent dans la politique de coopération. Notamment les communautés autonomes et les collectivités (ou entités) locales (mairies, conseils provinciaux, conseils insulaires et fonds de coopération au développement) : La décentralisation du modèle administratif espagnol se reflète dans la coopération internationale au développement de ce pays. Les communautés autonomes (CCAA) jouent un rôle très important car elles financent la coopération en soutenant des programmes et des projets d'autres agents, notamment des Organisations Non Gouvernementales (ONG). Les communautés autonomes sont aussi des agents directs de la coopération internationale au développement. Elles ont ainsi développé des activités, des projets et des programmes dans différents pays et dans des secteurs dans lesquels elles ont de l'expérience. Enfin, les organisations non gouvernementales de développement (ONGD) : Les ONGD ont acquis une importance croissante dans la politique espagnole de coopération au développement. Elles en ont élargi les domaines d'intervention et ont planifié et exécuté des actions à plus long terme. Cela a été rendu possible par le volume des ressources et des projets qu'elles canalisent par le biais de la coopération décentralisée (des communautés autonomes et des mairies) ainsi que de l'AECID. En ce sens, les ONGD et leurs organes de coordination sont des entités d'intérêt public. Les administrations publiques doivent, par conséquent, les appuyer et collaborer à leur stabilité et à leur soutenabilité. D'autres acteurs interviennent également comme les Universités, les entreprises et les organisations entrepreneuriales et les syndicats.

Au Sénégal, la stratégie de coopération espagnole est développée dans le **Document Stratégie Pays** (2005-2008) (premier document de Stratégie Pays), puis plus récemment (2009) au niveau de la Commission mixte. Comme indiqué dans ce document, la coopération de l'Espagne au Sénégal a pour objectifs : la lutte contre la pauvreté et la marginalisation, le développement durable, la promotion et la défense des Droits de l'Homme, la paix et la démocratie et l'égalité de genre afin de contribuer aux atteintes des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Pour ce faire, elle travaille dans des secteurs tels que l'agriculture, l'éducation, la santé, la formation professionnelle, l'environnement ou encore l'équité de genre.

Ses **priorités**¹⁷ sont ainsi articulées aux OMD :

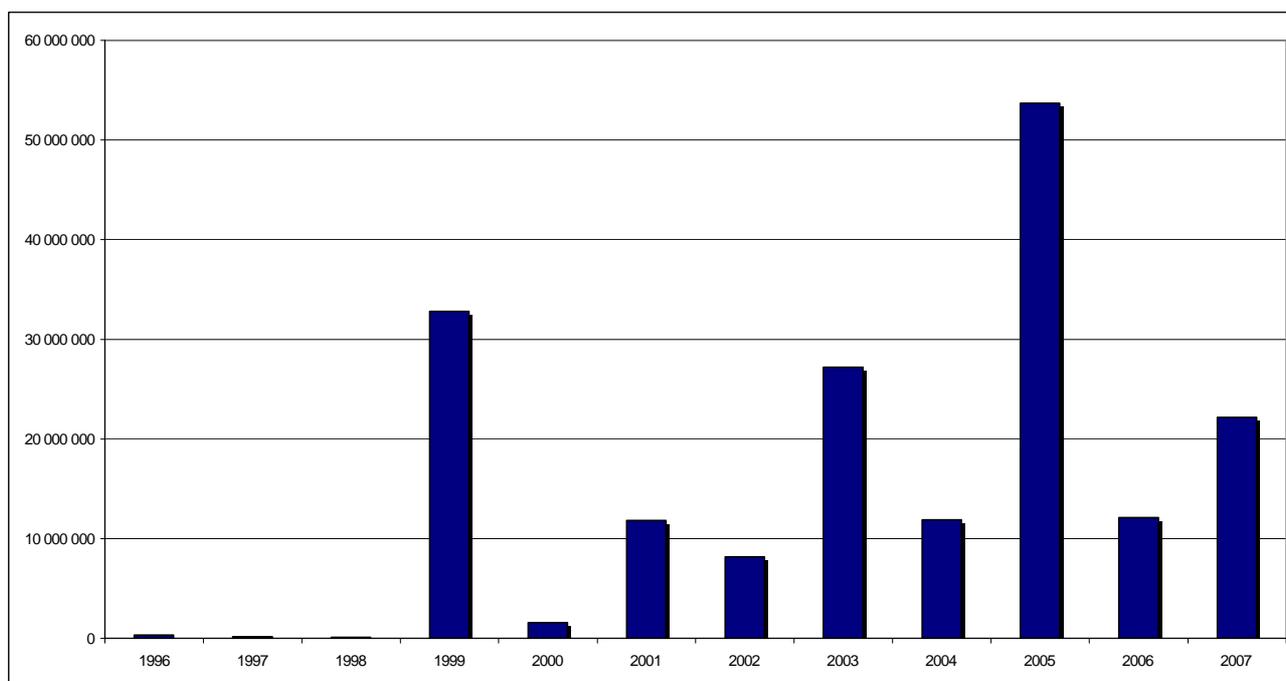
- Le droit à l'alimentation, la souveraineté alimentaire et la lutte contre la faim ;
- L'éducation : améliorer l'accès à l'éducation et contribuer à l'amélioration de la qualité de l'éducation ;
- La santé : le renforcement institutionnel des systèmes de santé publique, améliorer la santé sexuelle et la réduction de la mortalité maternelle, améliorer la santé des enfants et la lutte contre les maladies (VIH/SIDA, paludisme, tuberculose) ;
- La protection des groupes les plus vulnérables : soins pour les personnes handicapées ;
- L'accès à l'eau potable et l'assainissement de base ;

¹⁷ En plus d'une priorité qui n'est pas articulée aux OMD : « Augmenter la liberté et les capacités culturelles ».

- Les capacités économiques : infrastructures et autres activités pertinentes ;
- La durabilité de l'environnement : participation des citoyens, renforcement du capital social et éducation environnementale.

Ses **priorités géographiques** au Sénégal sont la région de Saint-Louis dans le Nord, la région naturelle de la Casamance dans le Sud et la zone métropolitaine de Dakar, qui bénéficie d'une présence importante d'ONGD, des Communautés Autonomes (CCAA) et des Entités Locales (EELL).

Illustration 12 : Evolution des engagements de l'Espagne par année (en €)



Source : Base de données des projets en cours durant la période 1996-2008 constituée par la mission d'évaluation à partir des données DGPOLDE

Les informations mises à disposition par la DGPOLDE ont permis d'établir une base de données sur les interventions de la Coopération espagnole au Sénégal. Au total, l'ensemble des interventions recensées sur la période correspond à un montant de 213 MUS\$, soit 182 M€¹⁸. Cet ensemble recouvre 884 opérations, mais ces dernières sont enregistrées par engagement annuel de paiement, ce qui conduit à multiplier les lignes pour les interventions pluriannuelles et rend peu significative cette donnée. Les pics correspondant aux engagements de 1999, 2003 et 2005 sont liés aux différents accords d'allègement de la dette bilatérale.

Illustration 13 : Répartition déboursements de la coopération espagnole par acteurs (1996-2007)

en US\$	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
AGE	233 312	116 475	137 894	34 819 640	1 074 587	9 675 630	6 916 583	28 262 295	13 293 786	63 385 354	10 071 536	23 235 707	191 222 800
CCAA	195 899	102 413		124 557	378 019	541 149	472 788	1 704 251	1 066 746	2 176 223	4 254 495	5 230 613	16 247 162
EELL						375 150	225 595	763 943	434 864	1 202 252	792 633	1 884 267	5 678 704
UNIDAD DE ONGDS							84 569						84 569
Universités											76 410	11 670	88 080
Total	429 211	218 888	137 894	34 944 207	1 452 606	10 591 929	7 699 536	30 730 488	14 795 396	66 763 829	15 195 073	30 362 257	213 321 314

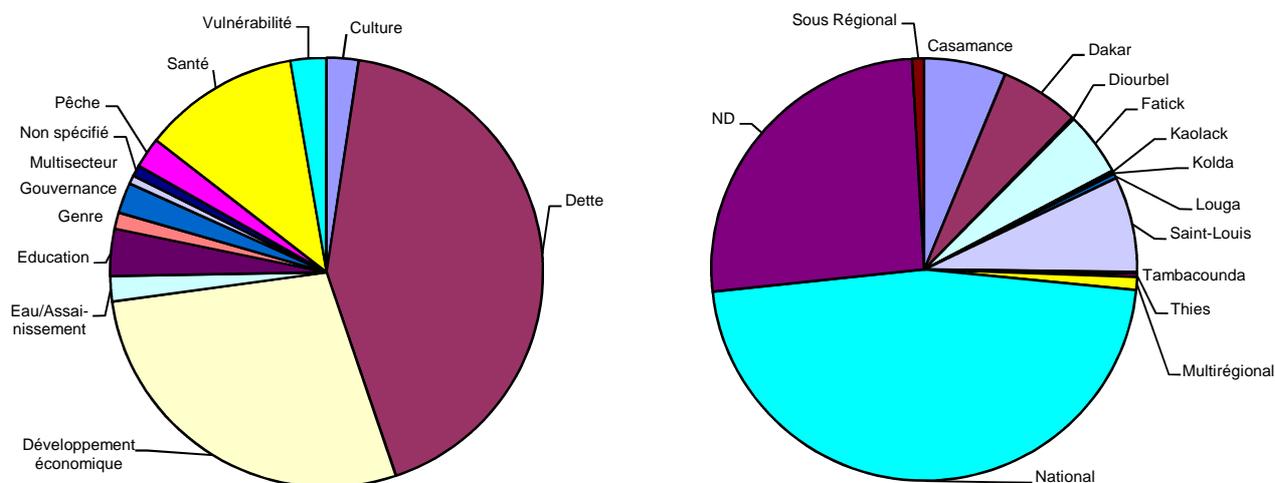
Source : DGPOLDE-MAEC (données disponibles uniquement jusqu'à 2007)

L'AGE a octroyé près de 90% des fonds totaux dans la période. Sa prépondérance s'est maintenue de façon similaire au cours des périodes 1996-2004 et 2005-2007. Parmi les organismes de l'AGE, les principaux

¹⁸ A partir d'une conversion au taux de change moyen annuel.

acteurs au Sénégal sont donc : (i) le MEF, avec plus de 116 M€ déboursés, soit 70% du total ; (ii) le MAEC, avec 30 M€ déboursés représentant 20% du total¹⁹ ; (iii) le MINT, avec 15 M€ et 10% du total déboursé. Les 2 M€ restant de l'aide décaissée par l'AGE correspondent au Ministère de l'Intérieur, au Ministère de l'Environnement, au Ministère de la Défense, au Ministère du Travail et au Ministère de l'Agriculture et de la Pêche. Le reste des fonds déboursés correspond aux **Communautés Autonomes** (7,5%), aux **Entités Locales** (2,5%) et aux **Universités**. Si en 1996-2004, 9 des 17 Communautés Autonomes ont financé des projets au Sénégal, en 2005-2007 l'ensemble des Communautés Autonomes espagnoles ont mené des interventions. Toutefois, près de 80% de la somme totale provient, par ordre d'importance, de la Catalogne, des Canaries, de Castille-La Mancha, de Madrid et du Pays Basque ; et près d'un quart du volume total correspondant aux Communautés Autonomes a été déboursé par la Catalogne. La part des Canaries dans la coopération avec le Sénégal est toutefois de plus en plus forte en raison du Programme opérationnel «*Madeira-Açores-Canaries*», cofinancé par le Fonds Européen de Développement Régional (FEDER). Ce programme a été signé en septembre 2007 pour un montant de 65 M€. Il est géré par le Gouvernement des Îles Canaries et comprend un volet de 28 M€ pour la coopération avec les pays tiers, dont le Sénégal. Mises à part les annulations de dettes comptabilisées en 1999 et 2005, la coopération espagnole est progressivement **montée en puissance** à partir de 2001. Son portefeuille est fortement concentré au niveau des annulations de dettes et des subventions de l'AGE en matière de développement économique et de santé. Au-delà, ce sont les programmes structurants de l'AECID qui structurent le portefeuille, en dehors des financements transitant au travers des institutions multilatérales (FAO, ONUSIDA, PNUD, UNICEF)²⁰. Mais, de ce fait, les priorités régionales de la stratégie-pays (Casamance, Dakar et Saint Louis) n'apparaissent que dans un deuxième temps.

Illustration 14 : Evolution des engagements de l'Espagne par thème et par région



¹⁹ La partie correspondant à l'AECID atteint près de 24 M€.

²⁰ Cf. Annexe 1-Tome 1, matrice renseignant la QE2, pp 14-16.

3. Réponses aux questions d'évaluation

Cette partie présente les réponses aux questions d'évaluation (QE). Sur la base des informations collectées, les constats de l'évaluation qui découlent des faits et des analyses sont synthétisés. Les données collectées, les constats et les réponses détaillées figurent dans la matrice d'évaluation en **Annexe 1**, ainsi que dans les fiches de présentation des interventions analysées en **Annexe 6**. Ces constats permettront d'étayer les conclusions et recommandations des sections suivantes du rapport.

3.1. Pertinence

3.1.1. Réponse à la Question d'évaluation 1²¹

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE1 – Dans quelle mesure les interventions programmées au titre des stratégies de coopération respectives de la CE et de l'Espagne correspondent-elles aux priorités du Gouvernement sénégalais et sont-elles conformes aux objectifs et aux politiques de développement de l'UE ?			
CJ1 – Les stratégies établies par les deux coopérations prennent en compte les enseignements des phases précédentes			
CJ2 – Les stratégies établies par les deux coopérations reflètent les besoins des populations, notamment pour les populations-cibles			
CJ3 – Les stratégies établies par les deux coopérations reflètent les priorités exprimées par le Gouvernement dans ses différents documents de politiques publiques : DSRP, stratégie macro-économique, politiques sectorielles			
CJ4 – Les stratégies établies par les deux coopérations ont été adaptées en fonction des principales évolutions du contexte durant la période			

Pour la **CE**, les domaines d'intervention de la période évaluée prolongent les activités des périodes précédentes tout en s'inscrivant de mieux en mieux dans la stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal. Les instruments ont quant à eux profondément évolués au cours de la période avec le développement des aides programmes et de l'aide budgétaire. Ils concourent à un plus grand alignement des stratégies sur les priorités nationales, même si ces dernières connaissent parfois des difficultés à se construire dans le cadre d'une véritable concertation avec la société civile ainsi qu'à se traduire en programmes opérationnels sur le terrain. La détérioration des relations de confiance en fin de période (2007-2008) semble remettre en cause l'opportunité de l'appui budgétaire. Ce faisant, l'appréciation des acteurs sénégalais peut diverger sur la pertinence de ces nouveaux instruments. Enfin, selon l'évaluation de la Déclaration de Paris, l'alignement des priorités stratégiques de la CE a connu parfois des difficultés à se concrétiser compte tenu de son organisation au travers des UGP. La pertinence globale de la stratégie est en amélioration constante durant la période, à partir de la programmation 9^{ème} et 10^{ème} FED, même si des limites ont perduré en termes d'alignement et d'harmonisation (UGP). Les priorités et les réorientations stratégiques qui ont été effectuées durant la période sont plus fonction de l'efficacité des interventions dans les différents domaines que de leur pertinence ou leur efficacité. Ainsi, la concentration des activités est de plus en plus forte dans les domaines des infrastructures et de l'aide budgétaire (volume et modalités de gestion).

²¹ La flèche noire synthétise la réponse pour la coopération de la CE, la flèche blanche pour la coopération de l'Espagne.

Pour la Coopération espagnole, la programmation stratégique susceptible de rassembler les différents acteurs n'est mise en œuvre qu'à partir de 2004 avec le DEP 2005-2008. L'augmentation importante de **l'aide espagnole**, telle que décidée dans le cadre du Plan Afrique à partir de 2004, s'est effectivement concrétisée dans les chiffres mais se traduit également par un risque de « fuite en avant » dans la programmation en l'absence de priorisation et de concentration des domaines d'intervention. Ce risque est illustré par la difficulté de la coopération espagnole à tirer les enseignements des périodes antérieures. Sur le plan territorial, la coopération espagnole, avec la mise en place de l'OTC en 2004, s'oriente vers une plus grande concentration de ses thématiques d'intervention mais, surtout, développe une approche territoriale à l'échelle régionale. Cette approche initiée après les Accords de Paix de 2004 est particulièrement pertinente dans la région de la Casamance. La concentration territoriale et l'approche multi-acteurs qu'elle favorise permettent de construire de nouveaux dispositifs de planification territoriale axés sur la concertation entre les différents acteurs. Ainsi, en fin de période, l'amélioration de la pertinence se renforce par les concertations locales (territoriales) et nationales (commission mixte) ainsi que par une meilleure définition des priorités thématiques.

3.1.2. Les stratégies établies par les deux coopérations prennent en compte les enseignements des phases précédentes

Une situation initiale préoccupante

Pour la CE, l'évaluation de 1999 fait état d'une situation initiale préoccupante en matière de processus de préparation de la stratégie où la concertation avec les PTF a faiblement orienté la spécialisation des interventions de la CE. Les analyses préparatoires à l'élaboration de la stratégie ont été limitées à des analyses sectorielles. La capitalisation des succès et échecs des interventions de la CE au Sénégal ne semble pas avoir alimenté la formulation de la stratégie. De plus, l'analyse des capacités institutionnelles du gouvernement est restée limitée. La situation s'est améliorée grâce à la pratique de la revue-pays et, à l'occasion de la préparation de l'après Lomé, la CE a mené une large consultation auprès de la société civile. Ainsi, la préparation des projets 8^{ème} FED a contribué à l'affirmation de la réduction contre la pauvreté comme objectif global de la stratégie-pays.

Les derniers Rapports Annuels Conjointes (RAC) présentent une situation radicalement changée dans les dernières années (programmations 9^{ème} et 10^{ème} FED), qu'il s'agisse de la capitalisation des phases antérieures ou des analyses rétrospectives. Le document de programmation du 9^{ème} FED comprend des annexes sur chaque secteur d'intervention, une matrice des bailleurs de fonds et les conclusions de l'évaluation de 1999. Le 10^{ème} FED est essentiellement organisé autour de l'analyse macro-économique, des questions de complémentarités (matrice des donateurs) et de cohérence de la stratégie de coopération.

La « fuite en avant » de la coopération espagnole

Pour la coopération espagnole, la programmation stratégique au niveau pays ne s'est mise en place qu'à partir de 2005. Les enseignements de la période 2005-2008, repris en préambule du nouveau Plan Directeur 2009-2012, sont les suivants : i) augmenter le volume d'aide ; ii) améliorer sa qualité (entendue comme efficacité au regard des objectifs de développement) à partir des principes de la Déclaration de Paris et des recommandations d'Accra et iii) renforcer la participation et le consensus entre les acteurs de la coopération espagnole.

L'auto-évaluation interne de la coopération espagnole sur la période antérieure a également mis en évidence, dans un contexte de forte augmentation de ressources, la « fuite en avant » dans le processus de programmation du Plan Directeur 2005-2008²² alors que la formulation du Plan Directeur 2009-2012 développe de façon spécifique des recommandations issues de l'évaluation.

²² « En los procesos de planificación, se huye hacia delante y no se aprovechan, ni se invierten esfuerzos en analizar con cierto detalle lo que ha sido el ciclo anterior » (enquête auprès d'acteurs de la CE, citée par l'évaluation interne du Plan directeur II de la Coopération espagnole 2005-2008, p. 121). Ainsi, le fait de disposer de ressources en augmentation n'incite pas à hiérarchiser et prioriser les domaines d'intervention ; c'est à dire qu'il ne s'accompagne pas d'une amélioration de la qualité de l'aide, notamment par une meilleure évaluation des leçons apprises des cycles précédents.

3.1.3. Les stratégies établies par les deux coopérations reflètent les besoins des populations, notamment pour les populations-cibles

Les démarches de concertation (formelle, élargie, de restitution) intégrées dans le processus de formulation de la stratégie de la CE ont été renforcées depuis le 8^{ème} FED et on peut constater, grâce aux rapports des groupes thématiques mobilisés dans la programmation stratégique qu'elles ont permis une meilleure prise en compte des besoins des populations, notamment en ce qui concerne la programmation des 9^{ème} et 10^{ème} FED.

Concernant l'Espagne, des changements de démarches en matière de consultation des acteurs locaux ont été constatés durant la période couverte par l'évaluation, notamment dans le cadre des approches de développement local à Ziguinchor et, plus récemment à Saint Louis et ce, grâce à la présence de l'OTC à partir de 2004 et de l'ancrage stratégique au niveau des Agences Régionales de Développement dans ces deux régions.

3.1.4. Les stratégies établies par les deux coopérations reflètent les priorités exprimées par le Gouvernement dans ses différents documents de politiques publiques

Pertinence de la stratégie-pays de la CE par rapport aux politiques publiques

L'évaluation de 1999, dès la programmation du 9^{ème} FED souligne l'inscription de la stratégie-pays de la CE dans le cadre commun de la nouvelle politique du Gouvernement.

Comme le souligne la revue mi-parcours en 2009 du 10^{ème} FED, la pertinence de la stratégie élaborée en 2006 a été confirmée par rapport aux principaux documents de politiques publiques. L'inscription dans ces dernières s'est renforcée tout au long de la période évaluée. Le document du 10^{ème} FED rend compte dans sa première partie des références mobilisées en matière de politiques macro-économiques (DSRP 1 & 2, SCA). Au-delà, c'est l'évolution des instruments (aide programme, appui budgétaire) qui concourt à l'intégration des stratégies dans les politiques gouvernementales. Les domaines de concentration et les interventions sont toujours d'actualité et bien souvent au cœur des réformes stratégiques pour le pays : macro-économie, secteurs sociaux et réduction de la pauvreté, transport et commerce, bonne gouvernance et ANE. Cependant des ajustements du programme indicatif ont été réalisés au gré des avancées (domaine routier), des difficultés d'exécution, d'imprévus (appel d'offres infructueux dans l'assainissement) et du besoin d'appuyer certains domaines de la gouvernance (réforme foncière, élections) suite à l'évaluation mi-parcours de 2009 (EMP-2009).

Néanmoins, la CE s'avère relativement mal notée dans le processus d'évaluation de la Déclaration de Paris²³ : 12 points sur 36, soit la 17^{ème} position sur 27 PTF étudiés, notamment en termes d'alignement et d'harmonisation, principalement à cause des Unités de Gestion de Projet (UGP). La situation doit évoluer favorablement avec la réorganisation en cours liée à la « stratégie-cadre »²⁴ depuis 2008. De fait, les dernières UGP qui existaient au Sénégal ont été fermées.

Inscription de la coopération espagnole dans les politiques publiques

Pour la coopération espagnole, le document de stratégie-pays rend également compte de son inscription dans les politiques publiques et les priorités gouvernementales. Cela est également le cas au niveau des interventions structurantes analysées (PIARESPC, appui au Plan REVA, etc.). Néanmoins, au niveau national, ce n'est que récemment (2009) que des réunions sur le cadre stratégique et toutes les interventions en cours et prévues par la Coopération espagnole au Sénégal ont été organisées dans le cadre de la Commission mixte.

²³ Cf. MEF, 2008 : « Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Le Sénégal, rapport final », p. 11.

²⁴ Cette stratégie, intitulée « Réformer la coopération technique et les unités d'exécution des projets pour l'aide extérieure de la CE » adoptée en juillet 2008, vise principalement à utiliser des « dispositifs de mise en œuvre des projets sous le contrôle des pays partenaires » ainsi qu'à mobiliser une coopération technique de « qualité » pour appuyer des programmes « conduits par le pays-partenaire, à sa demande et axée sur les résultats » (cf. Stratégie-cadre, Commission européenne, juillet 2008, 29 p.).

3.1.5. Les stratégies établies par les deux coopérations ont été adaptées en fonction des principales évolutions du contexte durant la période

La chronologie établie à partir des rapports d'activités conjoints de la CE et du gouvernement sénégalais et présentée en annexe de ce rapport²⁵ synthétise les principaux événements recensés au cours de la période de l'évaluation. Trois grands événements ont semblé avoir une influence importante sur les stratégies de coopération mises en œuvre au Sénégal :

Les Accords de Paix de 2004

Le premier concerne la signature des Accords de paix avec le MFDC en Casamance en décembre 2004. Celle-ci a permis, dans le prolongement du Groupe de travail mobilisé autour de cette région et dans lequel la CE a joué un rôle moteur, de prendre de nouveaux engagements « *post-conflict* » pour la CE sur l'enveloppe B du FED. Pour la Coopération espagnole qui connaît une forte montée en puissance de ses moyens, les Accords de paix ont permis une concentration territoriale des interventions dans cette région, en particulier sur la période 2005-2008.

L'initiative « *Pays Pauvres Très Endettés* »

Le second correspond à la mise en œuvre de l'initiative « *Pays Pauvres Très Endettés* » (PPTE) et à l'atteinte du point de décision puis du point d'achèvement par le Sénégal. Cette initiative internationale a facilité la mise en place de nouveaux instruments comme l'aide budgétaire. Elle a également permis d'annuler une part importante de la dette extérieure du Sénégal, en particulier au niveau de l'Espagne (5 annulations de dette depuis 1999) impliquant, pour des montants très importants, l'identification de nouveaux secteurs prioritaires dans le cadre de programmes de conversion validés par le Club de Paris. Un premier programme de conversion de dettes en investissements publics a été signé en 2007 et est géré en collaboration avec la Banque Mondiale. Le deuxième programme, signé en 2008 à l'issue d'un renforcement de la part de l'Espagne des compromis d'allègement de dettes aux pays PPTE, permettra de financer des projets de développement. Le premier projet sorti à concours en 2009 est dans le domaine de l'électrification rurale. En fin de période (2007-2008), de nombreux éléments font état d'une détérioration des relations de confiance sur les finances publiques. Elle suscite de nombreuses interrogations sur la pertinence de l'aide budgétaire générale au Sénégal.

L'afflux d'émigrants sénégalais sur les Canaries à partir de 2006

Enfin, le troisième, en fin de période, correspond à l'afflux d'émigrants en majorité sénégalais sur les Canaries à partir de 2006, entraînant des réactions à court terme telles que le soutien de la coopération espagnole au plan REVA présenté par le Gouvernement du Sénégal en réponse à la vague migratoire. Mais cette crise a également suscité, au niveau communautaire comme espagnol, de nombreuses interventions décidées en dehors du processus conjoint avec le Gouvernement sénégalais. Néanmoins et contrairement à l'avis de nombreux observateurs, la montée en puissance de la coopération espagnole n'est pas due à ce phénomène, mais répond essentiellement aux orientations stratégiques du Plan Afrique arrêtées par le Gouvernement de l'Espagne en 2004 (ainsi que les 2^{ème} et 3^{ème} Plans Directeurs, arrêtés respectivement en 2005 et 2009).

²⁵ Annexe 5.4-Tome 2, p. 151.

3.2. Cohérence

3.2.1. Réponse à la Question d'évaluation 2

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE-2 : Dans quelle mesure les interventions programmées au titre des stratégies de coopération respectives de la CE et de l'Espagne sont-elles articulées de manière à limiter les conflits potentiels et promouvoir les synergies entre les acteurs qu'elles mobilisent ?			
CJ1. Les interventions programmées sont organisées de façon à contribuer directement ou indirectement aux objectifs poursuivis			
CJ2. Les différents acteurs mobilisés par la Coopération espagnole et leurs interventions sont articulées afin de limiter les conflits et promouvoir les synergies dans le cadre des objectifs poursuivis			

Pour la **CE**, la situation en début de période évaluée reflète une véritable difficulté à pointer des objectifs prioritaires et une cohérence organisée autour de la concentration des interventions dans un certain nombre de domaines prioritaires. A la multiplicité des objectifs répond un éparpillement des activités. Ce constat initial a été surmonté avec les 9^{ème} et 10^{ème} FED, grâce, en particulier, au développement des nouveaux instruments de financement ainsi qu'à l'orientation sur des secteurs très concentrés comme les infrastructures et, en particulier pour les routes, celles à caractère régional. De ce fait, la cohérence avec les interventions de niveau régional ainsi qu'avec les financements de la BEI est élevée. D'une situation de départ négative (objectifs et interventions éparpillés), la cohérence interne s'est nettement améliorée dans une stratégie construite autour de domaines de concentration mieux définis, complémentaires de la stratégie sous-régionale mais où la complémentarité interne entre instruments et modes d'actions reste faible (cf. ABG versus appuis sectoriels). Néanmoins, cette cohérence peut sembler issue d'un processus « par défaut » compte tenu de l'absence de priorités issues des politiques nationales. Ainsi certains secteurs comme le développement agricole qui, en raison des enjeux alimentaires, auraient pu être considérés comme prioritaires sont écartés en l'absence d'approche globale, d'appropriation et d'innovations qui sont considérées comme autant de freins à l'efficacité de l'aide.

Concernant la **Coopération espagnole**, il existe un grand nombre d'acteurs impliqués et un risque de manque d'articulation important. La stratégie pays n'a été définie qu'à partir de 2005 mais elle constitue un cadre de cohérence peu contraignant en raison du nombre de thématiques qu'elle développe. Les facteurs concourant au renforcement de la cohérence constatée en fin de période reposent essentiellement sur les initiatives et la proximité renforcée entre les différents acteurs. Ainsi l'OTC est régulièrement consultée et sollicitée par les autres acteurs de la Coopération espagnole. Le risque de dispersion est donc réel compte tenu de la multiplicité des acteurs engagés dans la coopération, même si le rôle attribué à l'OTC depuis 2004 et les nouvelles formes de planification territoriale aide à le surmonter. Autour des axes qui ont été priorisés, elle s'attache également à mettre en place une démarche structurée, mobilisant les partenaires publics sénégalais (ministères techniques, ARD) dans la programmation et le suivi des interventions de la Coopération décentralisée et des ONG ainsi que, au travers de son approche territoriale, dans la concertation entre les différents acteurs. Les priorités thématiques et la diversification de modes d'intervention complémentaires (aide budgétaire) n'émergent qu'en fin de période. L'OTC joue un rôle important en matière de cohérence interne et complémentarité entre acteurs, mais la cohérence interne entre acteurs espagnols demeure encore faible, même si des modes de financement plus structurants émergent ainsi que les mécanismes de coordination avec les pouvoirs publics sénégalais.

Pour les deux coopérations, le constat est plus mitigé en matière de cohérence des interventions initiées en dehors du Sénégal et transitant par des organismes multilatéraux, même si certaines constituent des référentiels pour les pouvoirs publics sénégalais et, à ce titre, un cadre de cohérence pour les acteurs mobilisés par les coopérations internationales.

3.2.2. Les interventions programmées sont organisées de façon à contribuer directement ou indirectement aux objectifs poursuivis

Une cohérence renforcée de la coopération de la CE

L'évaluation de 1999 pointe, pour la CE le manque de « lisibilité » des objectifs prioritaires, correspondant plutôt à des grappes d'activités et l'absence de « concentration dans la concentration » des interventions au niveau des sous-domaines concernés. Elle conclue au fait que l'objectif prioritaire véritable « sous-jacent » correspond à la lutte contre la pauvreté. Ce dernier constitue un axe de cohérence des stratégies de la période qui s'est concrétisé dans les stratégies des 9^{ème} et 10^{ème} FED.

Les faiblesses initiales en matière de cohérence interne ont ainsi été surmontées dans les évolutions au niveau du 9^{ème} FED et, en matière de programmation, du 10^{ème} FED. Par ailleurs, une bonne cohérence existe entre les stratégies nationales et les stratégies sous-régionales, ce que confirme l'évaluation de 1999 : « *Il se dégage (...) un apparent effort de complémentarité au niveau de la programmation entre les deux niveaux de stratégies, celle nationale et cette régionale. La programmation fait le lien, d'une part, entre la gouvernance économique et politique aux deux niveaux et, d'autre part, entre politique et investissements dans le secteur des transports (routier notamment et pas multimodal) tant au plan national que régional* ».

La cohérence entre les engagements de la CE et la BEI est également importante. En 2008, les prêts en cours correspondent tous à des secteurs de concentration de la CE : eau et assainissement (Alimentation en eau de Dakar, Programme eau Sénégal, Assainissement de Dakar par la dépollution de la Baie de Hann) et transport (liaison maritime Dakar-Ziguinchor).

Les entretiens de l'évaluation font néanmoins le constat de l'absence d'approche globale en matière de programmation. L'absence de priorités dans les politiques nationales se reflète dans les stratégies de coopération. Les domaines de concentration identifiés par les parties-prenantes correspondent à des secteurs où les montants à décaisser sont importants, notamment les infrastructures et où il existe des changements possibles grâce à l'existence d'éléments de réforme ainsi qu'un dialogue en matière de politiques sectorielles. Cela a été le cas en matière d'infrastructures routières ou d'eau potable durant la période évaluée. Si, pour l'aide budgétaire, il existe des réserves en matière de résultats sur l'efficacité de la dépense publique, l'instrument a néanmoins permis de travailler avec de nouveaux interlocuteurs dans le domaine des finances publiques et constitue une « *caisse de résonance* » en matière de dialogue sur la gouvernance publique. L'absence d'approche globale, le manque d'appropriation et d'innovations sont considérées comme des freins aux investissements dans des secteurs comme le développement économique par exemple ou l'agriculture, même si la crise alimentaire a renforcé la pertinence de cette dernière.

Multiplicité d'acteurs et risques de dispersion des interventions de la Coopération espagnole

Du côté de la Coopération espagnole, la dispersion des acteurs est très forte et il n'existe pas de mécanismes permettant d'améliorer la cohérence entre les interventions au début de la période évaluée. Le DEP constitue, sur la période 2005-2008, le premier document de programmation de la stratégie-pays. Néanmoins, compte tenu du nombre d'axes retenus, les priorités restent peu lisibles et une part importante des engagements se font en dehors des priorités établies. Comme le souligne le CAD-OCDE encore 2007, « *La multiplicité des acteurs intervenant dans le système espagnol de coopération pour le développement est un précieux atout, mais ne va pas sans poser aussi des problèmes d'importance. Si les divers acteurs ont généralement une bonne connaissance du Plan Directeur et des ambitions poursuivies par l'Espagne en matière de développement, tous, à commencer par les acteurs décentralisés, ne se sentent pas tenus par le cadre stratégique défini par les autorités centrales, ce qui a des retombées néfastes au niveau de la coordination, de la cohérence et de l'efficacité d'ensemble* ». Le risque de dispersion entre les actions engagées par les acteurs de la coopération espagnole mentionné par le CAD-OCDE est, d'une façon générale, confirmé au Sénégal par les parties-prenantes rencontrées. En fin de période, plusieurs éléments compensent en partie cette difficulté grâce à une appropriation croissante des interventions de la Coopération espagnole : démarrage d'une commission mixte pour la programmation d'ensemble avec les autorités sénégalaises, appuis au niveau ministériel afin d'améliorer l'articulation avec les interventions de

la coopération décentralisée, approche territoriale initiée dans les zones de concentration (Saint Louis, Casamance) afin d'articuler les priorités des différents acteurs de la Coopération espagnole dans le cadre des plans de développement régionaux appuyés par les ARD.

Par ailleurs, une part importante en volume des financements (environ 55% du portefeuille) intégrés au périmètre de la présente étude (Fonds espagnol d'Aide au Développement, lignes de crédit de 2006 sur fonds de conversion de dettes) sont réservés, sous la responsabilité du Bureau commercial, au financement d'entreprises espagnoles travaillant avec le Gouvernement du Sénégal (hôpitaux, frigorifiques, énergie solaire, etc.).

3.2.3. Les différents acteurs mobilisés par la coopération espagnole et leurs interventions sont articulés afin de limiter les conflits et promouvoir les synergies dans le cadre des objectifs poursuivis

Le Plan Directeur 2005-2008 présente de manière exhaustive l'ensemble des acteurs impliqués : les Cortes Generales, l'AGE -en particulier le MEF, le MAEC, le MINT-, les Communautés autonomes et les collectivités locales, les ONG, les Universités, les Entreprises et organisations entrepreneuriales et les syndicats. La revue du CAD-OCDE sur la coopération espagnole (2007) pointe l'enjeu de l'inscription de ces acteurs dans le cadre stratégique défini par les autorités centrales comme celui de la cohérence d'ensemble. « *L'Espagne a fixé d'ambitieux objectifs, à l'horizon 2012, à son action de coopération pour le développement. Le Plan directeur 2005-2008 est porteur d'améliorations majeures par rapport aux politiques et pratiques passées ; le défi pour l'Espagne est maintenant de faire de ce projet global une réalité. L'aide bénéficie d'un vigoureux soutien dans les sphères politiques et un dispositif solide a été mis en place pour encadrer les efforts de cohérence des politiques mais de nouveaux progrès passent par une exploitation plus stratégique et plus systématique de ces deux éléments. Le volume de l'aide espagnole s'accroît rapidement et il est donc impératif de renforcer les capacités d'acheminement de l'aide bilatérale tout en évitant une dispersion des efforts* ».

Si la faible « lisibilité » des priorités de la stratégie de la Coopération espagnole au travers du DEP est soulignée en raison du nombre important de thématiques, elles apparaissent de fait beaucoup plus clairement dans la mise en œuvre marquée par l'existence de programmes structurants financés par l'AECID²⁶, en particulier dans les domaines de l'emploi des jeunes, la réduction de la vulnérabilité au travers une approche territoriale, inclusive et renforçant les politiques publiques. Elle s'articule également à la définition des priorités thématiques financées par appel à proposition au niveau des ONG espagnoles présentes au Sénégal²⁷. Par ailleurs, ces dernières bénéficient souvent de financements complémentaires de Communautés autonomes et d'Entités locales ; ce qui renforcent de fait les synergies entre les acteurs constituant la Coopération espagnole.

L'ouverture, en 2004, d'un Bureau Technique de Coopération (OTC) à Dakar par l'AECID contribue également à renforcer les articulations entre les acteurs de la Coopération espagnole. Malgré ses ressources humaines limitées jusqu'en 2008, il permet de mieux faire circuler l'information et est souvent consulté par les autres acteurs de la Coopération espagnole. La démarche engagée par l'OTC vise également à améliorer la coordination entre acteurs de la Coopération espagnole en renforçant les partenaires sénégalais. L'appui technique au niveau des ministères techniques des ARD permet de mieux orienter la programmation des actions décentralisées. L'approche territoriale s'articule avec des cadres de concertation pluri-acteurs facilitant le suivi au niveau régional.

Une part croissante des financements de la Coopération espagnole est canalisée via des organismes multilatéraux au Sénégal. Il s'agit en particulier de fonds sous-régionaux (Fonds infrastructures, NEPAD et CEDEAO), du PNUD (réduction de la pauvreté, bonne gouvernance, emploi et cohésion sociale, programme ARTGOLD sur le développement local), de la FAO et de l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN). Au travers des partenaires sénégalais et de l'OTC, certaines interventions s'articulent avec

²⁶ Appui aux ARD, appui au Plan REVA et à la Pêche artisanale, projets avec le Ministère de l'Agriculture, etc.

²⁷ ACP, Croix Rouge Espagnole, Fondation CEAR, Fondation Barcelone Sida, GRDR en Casamance, Handicap International, Médecins du Monde. Cf. « *Nouveaux cadres de coopération, dialogue et financement public des ONG* », Annexe 1-Tome 1, matrice QE2-CJ23, p. 17.

les autres actions de la Coopération espagnole en leur facilitant notamment des outils méthodologiques et des référentiels sous-régionaux. Néanmoins, d'autres interventions initiées depuis Madrid sont faiblement articulées avec les acteurs de la Coopération espagnole présents sur le terrain, tout comme certaines actions initiées par d'autres ministères. C'est ainsi que, dans le domaine des finances publiques, la Coopération espagnole multiplie les interventions sans qu'il semble y avoir suffisamment d'informations partagées et de coordination entre les acteurs qui les gèrent (OTC-AECID et Bureau commercial de l'Ambassade d'Espagne)²⁸.

3.3. Développement économique et intégration régionale

L'objectif global des stratégies de coopération sur la période considérée est d'appuyer les efforts entrepris par le gouvernement du Sénégal en vue de réduire la pauvreté d'une manière durable à travers « *une croissance soutenue et équitablement répartie* », et « *articulée à une politique de l'emploi* »²⁹. Avec cette question, l'évaluation s'efforce d'apprécier la contribution des deux coopérations dans le domaine de la croissance économique et de l'emploi³⁰. Il s'agit d'une question complexe car à la fois globale (de l'échelle locale à l'intégration régionale) et transversale aux différents instruments de coopération (appui macro-économique, aide programme et projets, coopération décentralisée). De fait, elle ne cible pas une partie spécifique des deux portefeuilles de coopération³¹ (comme celle ramenée à un domaine de concentration par exemple), ni des objectifs clairement établis dans les stratégies (croissance et emploi) ; alors que ces deux domaines et leur articulation s'avèrent indispensables à la réalisation de l'objectif global (lien entre croissance et réduction de la pauvreté via la création d'emploi, la croissance inclusive ou pro-pauvres³²). La question permet donc difficilement d'attribuer un impact spécifique à des interventions précises et l'analyse présuppose un ensemble d'hypothèses sur les articulations existantes entre interventions et cadre global, qu'il s'agisse des conditions macro-économiques ou de l'évolution des politiques publiques.

Pour aborder la question, l'étude a analysé successivement la place de ces deux aspects –croissance et emploi– dans les stratégies des deux coopérations ; leur contribution respective à l'amélioration de l'emploi et au partage de la croissance d'une part et, d'autre part, à la croissance en tant que telle via le renforcement du commerce au niveau national et sous-régional et, enfin, la coordination et les complémentarités entre les deux coopérations dans le domaine du développement économique.

²⁸ Conversion de dettes supervisée par le Ministère des finances, programme d'assistance technique (deux Junior Program Officers ou JPOs) via le « Pôle » géré par le PNUD (2009) et, prochainement, aide budgétaire générale de l'AECID (2010-2011). Cf. entretiens en Annexe 1-Tome 1, matrice QE2-CJ23, p. 20.

²⁹ Ainsi, et pour exemple, dans le Cadre d'intervention du 10^{ème} FED, le domaine de concentration 1 « Appui à l'intégration régionale et commerciale » a deux indicateurs de performance : le taux de croissance du PIB > 7% et le nombre d'emplois créés jusqu'en 2010. On retrouve pour la coopération espagnole les mêmes inscriptions sur « *la lucha contra la pobreza y la marginación y el desarrollo sostenible* » dans les différents documents stratégiques et plans directeurs.

³⁰ Sachant que sur ces points, les coopérations ne créent pas directement de la croissance et de l'emploi, mais appuient les conditions favorables pour que ces objectifs soient atteints.

³¹ Dans les deux bases de données établies par l'évaluation, le développement économique regroupe des interventions spécifiques, mais le champ couvert par la question va au-delà puisqu'il traite également de l'impact économique de l'appui budgétaire, des infrastructures ou, pour la coopération espagnole, de celui des interventions dans le domaine du traitement de la dette, de la formation professionnelle (éducation), de la pêche ou de la réduction de la vulnérabilité. Pour la CE sont recensés sous ce thème : 112 interventions pour un montant de 358,8 M€ et pour la Coopération espagnole 148 interventions pour un montant de 60,6 M€. Les thématiques couvertes dans le cas de la CE pour les différents programmes FED ainsi que pour les lignes budgétaires couvrent l'agriculture, la formation professionnelle et l'emploi, le développement local et régional, l'appui aux exportations, les microréalizations et la microfinance, les mines et le tourisme. Pour la coopération espagnole, près de la moitié du montant recensé correspond aux financements de l'AGE couvrant le développement agricole (Centre agricole régional de Saint Louis) et l'appui à l'amélioration de la qualité et la productivité agricole ainsi que l'énergie solaire (financements du FAD), sachant que de nombreux programmes de coopération décentralisée ou au travers des ONG y sont également recensés (développement rural et développement local).

³² Cette approche est en particulier développée au sein du CAD-OCDE : *Vers une croissance pro-pauvres, orientations à l'intention des donateurs*, 2006. Elle ne correspond pas à une question de minorité mais à une approche visant à réduire l'exclusion des pauvres et, donc, réduire les inégalités.

3.3.1. Réponse à la Question d'évaluation 3

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE-3 : Dans quelle mesure les interventions de la Commission Européenne et de la coopération espagnole ont-elles contribué à améliorer la croissance et l'emploi ?			
CJ1 – La CE et la coopération espagnole priorisent leurs interventions autour des questions d'emploi et de croissance			
CJ2 – La CE et l'Espagne ont contribué à une croissance plus riche en emploi			
CJ3 – La CE et la coopération espagnole ont contribué à assurer une croissance économique en renforçant le commerce national et régional			
CJ4 – La CE et la coopération espagnole assurent la coordination et la complémentarité de leurs interventions en termes de croissance et d'emploi			

Par leurs engagements, la CE et l'Espagne ont contribué à la croissance économique au Sénégal (Axe 1 du DSRP en particulier). Cette croissance demeure toutefois fragile dans la mesure où elle repose toujours sur une base étroite (secteurs secondaire et tertiaire de l'économie, principalement concentrés sur le grand Dakar). Les différentes interventions de la CE et de l'Espagne s'inscrivent de façon majoritaire sur l'axe 2 du DSRP. On note une forte concordance entre les objectifs affichés du pays avec ceux des deux coopérations. Les principaux axes d'interventions relèvent du renforcement institutionnel, avec une structuration progressive de la concertation Sénégal-PTF autour des politiques nationales et de l'appui à la définition de telles stratégies. Les résultats sont plutôt positifs bien que contrastés suivant les différents secteurs.

En revanche, les impacts des interventions sont peu perceptibles sur l'économie réelle. Les appuis au développement économique et au secteur privé ont favorisé l'élaboration de stratégies liées au développement économique. Sur l'ensemble de la période, l'inscription des interventions a évolué vers davantage d'appuis institutionnels et vers une meilleure couverture des besoins exprimés par le Gouvernement et, dans une large mesure des besoins identifiés dans les DSRP successifs. Néanmoins, les ambitions de croissance accélérée, de développement, de réduction de la vulnérabilité, de diversification de l'économie sénégalaise et de son intégration régionale sont loin d'être atteints. En effet, bien que le Sénégal ait mis en place des cadres de politiques spécifiques et réalisé des progrès notables (sur le climat des affaires par exemple), les réformes structurelles se sont révélées plus difficiles à mettre en œuvre et les résultats restent encore peu visibles.

En particulier, en analysant les dynamiques de développement économique sous l'angle de leurs effets en termes d'emploi dans le cadre d'une politique de croissance inclusive ou pro-pauvres, les résultats obtenus n'ont pas permis de répondre aux enjeux démographiques et à l'arrivée d'un nombre important de jeunes sur le marché du travail.

3.3.2. La CE et la coopération espagnole priorisent leurs interventions autour des questions d'emploi et de croissance

Les stratégies des deux coopérations s'inscrivent en appui aux deux documents stratégiques de réduction de la pauvreté qui, depuis 2001, orientent la définition des objectifs et des priorités d'intervention. Alors que pour le DSRP-1 (2001-2005), l'axe 1 sur la création de richesses s'articule avec un cadre macroéconomique assaini, le DSRP-2 (2007-2010) affirme plus fortement le fait que la croissance économique doit bénéficier aux plus pauvres. L'intervention de la CE, de par le choix effectué sur l'aide budgétaire, s'inscrit en appui aux stratégies du gouvernement et vise à accompagner les efforts pour réduire la pauvreté à travers une « *croissance soutenue et équitablement répartie* ». La ventilation des

enveloppes révèle une attention marquée sur la croissance et les activités génératrices d'emploi, tout comme les indicateurs de performance fixés (taux de croissance et nombre d'emplois créés). La CE vise également à accompagner, en complémentarité avec le PIR, l'intégration régionale et le renforcement de la compétitivité de l'économie sénégalaise par le renforcement et le développement des capacités commerciales (PRDCC, 9^{ième} FED) puis par le programme d'appui à la SCA (10^{ième} FED).

Dans le domaine de l'appui macroéconomique, il s'agit principalement pour la CE d'apporter un appui aux politiques ayant un lien explicite avec la réduction de la pauvreté, et de combler les besoins de financement (externe et interne) découlant d'une croissance durable du point de vue économique et budgétaire du pays. Ce domaine a été identifié en lien avec les objectifs de croissance et de création de richesses pour la réduction de la pauvreté du DSRP et de la nécessité de consolider les réformes visant à « *asseoir les grands équilibres et à favoriser la compétitivité et la productivité de l'économie sénégalaise* ». Des appuis institutionnels sont également prévus pour renforcer les capacités des organisations régionales et des institutions nationales spécialisées pour la croissance, par exemple : « *pour renforcer les capacités de négociation et le financement d'études d'impact sur les économies de la région, renforcé par des actions au niveau national* ». Le PDRCC a été clairement un instrument de renforcement institutionnel visant à donner une impulsion à différentes structures publiques œuvrant au développement des capacités commerciales du Sénégal. Dans le domaine de la gouvernance économique et commerciale les appuis se faisaient dans le cadre de la stratégie de développement du secteur privé dont les objectifs visés étaient d'une part l'amélioration de l'environnement pour le développement du secteur privé et d'autre part l'investissement (Domaine de concentration du 9^{ième} FED). Dans le 10^{ième} FED, ce sont des appuis à la stratégie de croissance accélérée et à l'amélioration de la compétitivité de l'économie : « *Les appuis et financements prévus s'inscriront dans le cadre des documents stratégiques du gouvernement (DSRP II, SCA, PST, cadre intégré, lettres de politique sectorielle...)* ».

La coopération espagnole quant à elle se focalise sur le développement rural local et la formation professionnelle, notamment des jeunes ; c'est à dire sur des domaines visant à réduire les écarts de développement, qu'il s'agisse du dualisme villes-campagne ou de la vulnérabilité des jeunes. Le Programme Régional pour la Cohésion Sociale et l'Emploi des Jeunes en Afrique au Sud du Sahara financé par la Coopération espagnole est également de type institutionnel. Son objectif est d'assurer la centralité de l'emploi, en particulier celui des jeunes en dotant le Sénégal des outils et de l'expertise nécessaires pour formuler, mettre en application et surveiller les politiques de l'emploi dans les processus globaux de planification nationale. Le projet Ecole-Ateliers de Saint-Louis vise quant à lui explicitement le renforcement institutionnel de partenaires sénégalais dans le domaine de la formation professionnelle, tout comme la création de synergies avec les stratégies de développement économique local.

Au-delà, on peut également faire le constat que les deux coopérations ont mis l'emploi au centre du processus de décision plutôt que de le considérer comme une retombée « mécanique » de la croissance. Elles sont en particulier intervenues sur un cadrage macro-économique favorisant une croissance pro-pauvre et pro-emploi³³, des investissements publics favorisant les approches intensives en travail (projet HIMO)³⁴, une politique économique privilégiant les secteurs-clés en termes de création d'emploi et de revenus³⁵, des interventions dans les domaines de la formation professionnelle et de l'employabilité³⁶, le

³³ L'ensemble des diagnostics insiste sur la question centrale de l'emploi. Par ailleurs, l'inscription des interventions sur les politiques nationales décline cet enjeu : SCA-Axe 2 : « création d'emploi » (travaux à haute intensité de main-d'œuvre, formation professionnelle...). Pour la plus problématique, l'appui à la PNE, les axes stratégiques sont : i) la recherche de la création maximale d'emplois dans le secteur moderne par le développement des grandes entreprises et des PME, la relance de la croissance du secteur manufacturier, l'optimisation des capacités de gestion et de coordination de l'administration publique ; ii) la modernisation et la dynamisation du secteur informel ; iii) un appui plus conséquent aux initiatives concourant au développement de l'emploi local et rural ; iv) une adaptation plus forte du système de formation (offre) aux besoins d'emploi (demande). Dans le domaine de concentration des APE, une partie des fonds sera orientée de manière à stimuler la création d'emplois. Pour finir, dans « *le contexte de la problématique actuelle de l'émigration clandestine, des programmes visant la formation professionnelle et la création d'emploi, notamment pour les jeunes, seront appuyés à ce titre* » (p. 33, 10^{ème} FED).

³⁴ Cf. certains chantiers routiers (partie 3.4, p. 33) ou d'infrastructures urbaines, notamment en Casamance (partie 3.8, p. 54).

³⁵ Cf. les indicateurs du cadre d'intervention de la CE « *croissance économique et emploi* » et aussi appuis aux secteurs « *générateurs de revenus* » et « *accroissement des revenus en milieu rural* ».

développement des activités génératrices de revenus via la promotion de l'entrepreneuriat, la hausse de la productivité et l'accès facilité au crédit³⁷. Enfin, la dimension locale est très présente dans les programmes de promotion économique au niveau local et d'appui à la décentralisation et au développement local³⁸ appuyés conjointement par les deux coopérations.

Néanmoins, l'alignement sur la SCA et la complémentarité de cette dernière avec la stratégie de réduction de la pauvreté sont de plus en plus critiqués³⁹ : les secteurs ciblés et les politiques de soutien aux grandes entreprises ne sont pas, en soi, les plus favorables à l'emploi et à la réduction de la pauvreté qui ne bénéficient pas, en complément, de politiques redistributives en raison de la faiblesse des moyens budgétaires et de la centralisation des finances publiques.

3.3.3. Les interventions de la CE et de l'Espagne ont contribué à une croissance plus riche en emploi

L'impact des interventions des deux coopérations peut être apprécié à travers la réalisation des politiques nationales et de leurs objectifs en matière de croissance et d'emploi. Néanmoins, il est possible de constater que dans ces deux domaines les ambitions des politiques gouvernementales n'ont pas été atteints.

Les objectifs en matière de développement économique n'ont pas été atteints

La croissance est restée relativement faible durant la période et les secteurs secondaires et tertiaires restent les moteurs de la croissance, plus particulièrement, le secteur du BTP et matériaux de construction, le commerce et les télécommunications.

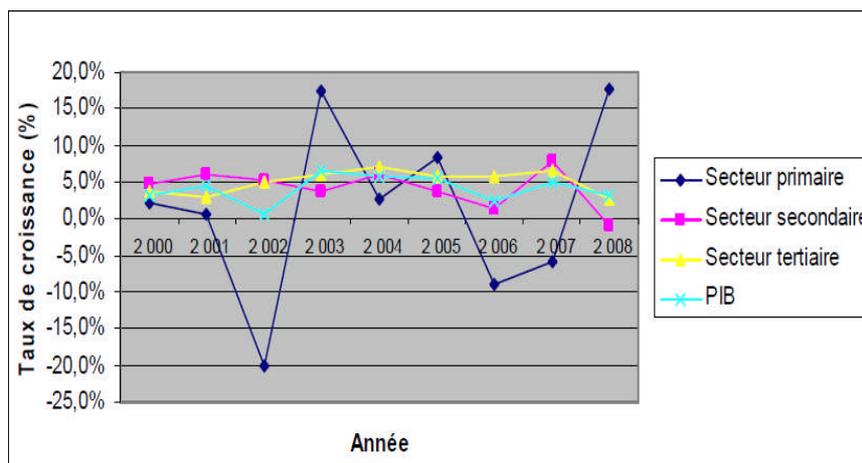
³⁶ Cf. inscription des engagements dans le DSRP : Promouvoir l'emploi indépendant en milieu rural et en milieu urbain d'une part, et une meilleure gestion de l'employabilité de la main d'œuvre, de l'autre. Voir par exemple Fiches-interventions : « *Augmentation des possibilités d'emploi des jeunes au travers de l'accès à la formation professionnelle et continue* », Annexe 6-Tome 2, p.205. Mais aussi ASEPEX : La création et le développement des micro, petites et moyennes entreprises comme contribution majeure à la création des revenus, d'emplois. Dans le sous-secteur de l'assainissement, il s'agissait d'appuyer le Gouvernement dans la mise en œuvre des actions prioritaires dans le secteur tout en « *favorisant la création d'emplois et le développement de petites entreprises* » (p. 81 du PIN 9^{ème} FED et p. 81 du 10^{ème}). Exemples de projets : Promotion de la micro entreprise artisanale au centre et sud du Sénégal (PROMACCESS) ; Appui à la formation et à l'insertion socio professionnelle de jeunes en situation difficile au Sénégal.

³⁷ Cf. par exemple Fiche-interventions : « *Insertion favorable des OP de la région de Kolda sur des marchés porteurs des filières sésame et de cajou* », Annexe 6-Tome 2 p. 183 ; « *Permettre aux micro-entrepreneurs ruraux sénégalais de développer durablement des AGR* », Annexe 6-Tome 2, p. 185 ; « *Amélioration du contrôle qualité et productivité agricole* », Annexe 6-Tome 2 p. 210. Mais aussi : Projet de constitution d'une Union Financière mutualiste promue par le mouvement paysan sénégalais pour le développement rural et la lutte contre la pauvreté dans le département de Louga ou PADELU, volet financement : « *les MPE ont accès à des services financiers adaptés à leurs besoin* ».

³⁸ PSIDEL, PADELU et PAR pour la CE ; PIARESPC et projets de coopération décentralisée pour la coopération espagnole. Cf. Fiches intervention, pp. 173, 178. Les projets de développement local sont capables de relever les défis de l'emploi local et de la lutte contre la pauvreté : « *réalisation des infrastructures favorisent la création d'emplois ainsi que des activités génératrices de revenus* ».

³⁹ Cf. Mesplé-Somps S. : « *Sacrifie-t-on au nom de la croissance la lutte contre la pauvreté ? Discussion sur la croissance pro-pauvres au Sénégal* », in Stateco, n°101. 2007-17.

Illustration 15 : Contribution à la croissance du PIB par secteur

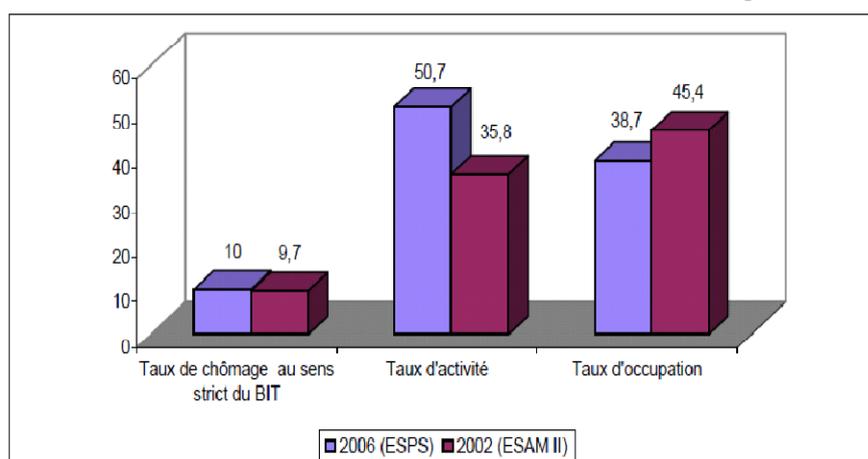


Source : ANSD, publications annuelles

Il n'existe pas encore de politique sectorielle sur le secteur privé ni de stratégie permettant d'accroître de façon significative la productivité des facteurs de production et de l'emploi. Les niches de gain significatif de productivité comme les leviers permettant d'atteindre les objectifs relativement ambitieux de croissance ne sont pas encore formellement identifiés. Au cours de la période 2001-2005, l'investissement public est resté une composante importante de la croissance économique du Sénégal (10% de la croissance). On note ainsi une augmentation de la participation du secteur du BTP et matériaux de construction à la croissance (8,4% contre 5,7%) et une forte hausse de la valeur ajoutée du secteur des transports (participation à la croissance à hauteur de 7,6% contre 0,5% entre 1996 et 2001). Les caractéristiques de la croissance au cours de la période 2002-2008 sont relativement similaires à la période antérieure⁴⁰.

En matière d'emploi, la situation générale se caractérise par l'importance du chômage et la part du secteur informel comme segment le plus porteur d'emploi. La répartition de l'emploi par secteur, de même que les taux d'activité et de chômage restent stables, avec toutefois de fortes disparités régionales ainsi qu'un sous emploi et une saisonnalité importante de l'emploi. L'agriculture demeure le secteur d'occupation principal (plus de 55% des actifs). Par contre, le taux d'occupation des femmes a augmenté (46% en 2001), mais il demeure à un niveau faible⁴¹. L'enquête de suivi de la pauvreté illustre ci-après l'évolution de la situation de l'emploi entre 2002 et 2006.

Illustration 16 : Evolution des taux d'activité et de chômage



Sources : Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal (ESPS, 2005-2006), ANSD, Dakar, Sénégal;
 Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages (ESAM II, 2001-2002), ANSD, Dakar, Sénégal

⁴⁰ Cf. Présentation des travaux de l'étude Ruralstruc sur les changements structurels dans l'agriculture et le monde rural au Sénégal, Annexe 9-Tome 2, p. 307.

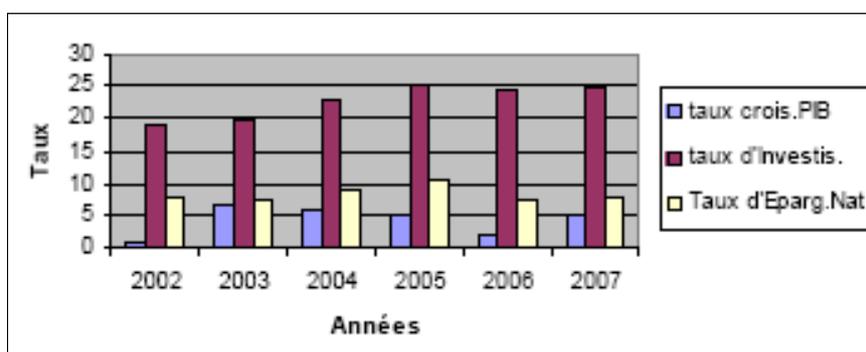
⁴¹ Près de la moitié de celui des hommes.

L'économie sénégalaise n'a pas enregistré des gains de compétitivité significatifs ces dernières années. La productivité de l'emploi reste elle aussi stable (avec toujours de fortes disparités d'un secteur à l'autre)⁴². Face à une économie duale entre le secteur primaire, qui reste le premier pourvoyeur d'emplois, et le secteur tertiaire public et privé, principal contributeur du PIB, dont l'activité est de surcroît fortement polarisée autour de Dakar, les politiques économiques du Sénégal n'ont, à ce jour, pas répondu aux nécessités d'adaptation de l'économie, confrontée à une pression démographique forte et à l'arrivée d'un nombre important de jeunes sur le marché du travail.

Les effets limités des deux coopérations

Néanmoins, malgré ses résultats mitigés, les efforts fournis depuis 2000 par la CE⁴³ notamment afin d'appuyer le gouvernement dans l'amélioration du climat des affaires et de promouvoir l'investissement privé continuent à porter leurs fruits. On note une progression du taux d'investissement, mais aussi une poursuite des réformes. Le Sénégal a ainsi progressé de 19 places dans le classement du *Doing Business 2009* et se classe parmi les dix premiers meilleurs pays réformateurs au monde. Ces derniers résultats sont encourageants mais ils restent cependant insuffisants. Les réformes menées au cours des dernières années ont eu un impact peu perceptible sur l'économie réelle.

Illustration 17 : Evolution du taux de croissance du PIB réel et des taux d'investissement et d'épargne



Source : ANSD publications annuelles

Dans les analyses énoncées dans les différents documents de la CE, sont notées un certain nombre de difficultés pour améliorer l'impact global des interventions et mieux articuler croissance et emplois, notamment : difficultés à couvrir l'ensemble des régions du pays ; difficultés à rendre « pro-pauvres » les appuis institutionnels qui bénéficient principalement aux agents économiques les mieux dotés ; difficultés à appréhender dans les interventions la contribution réelle de l'agriculture à la croissance⁴⁴ ainsi que les dynamiques concrètes du marché du travail et du secteur informel, etc. Cependant, en plus des investissements dans les infrastructures nécessaires à cette politique et en partie accompagnées par les deux coopérations⁴⁵, quelques filières et secteurs⁴⁶ sont à même de s'inscrire sur les deux registres et nécessitent une attention particulière.

⁴² Pour des informations détaillées sur ces deux composantes, cf. Annexe 6-Tome 1, matrice QE3, pp. 30-33.

⁴³ Au plan macroéconomique : il s'agissait de d'appuyer la poursuite des réformes macro-économiques et structurelles ; « le relèvement du taux d'investissement grâce à une politique d'incitation permettant au secteur privé d'être au centre de la création de la richesse. Les interventions visaient ainsi à promouvoir la stabilité du cadre macro-économique et politique et l'aboutissement des réformes gouvernementales pour créer un climat favorable à l'investissement national et étranger par la poursuite des interventions visant l'amélioration de l'environnement des affaires inscrites dans le PNBG et la SCA ».

⁴⁴ Cf. IPAR, 2009 : « Changements structurels dans l'agriculture et le monde rural au Sénégal », Rapport final de la seconde phase du Programme RURALSTRUC, Banque mondiale, Coopération française, FIDA, Coopération Suisse, IPAR, ASPRODEB, Dakar, 193 p.

⁴⁵ Outre les routes financées par la CE, voir pour la coopération espagnole les fiches sur « Appui au Plan REVA », « Construction d'un centre agricole à Saint Louis », « Construction de 5 chambres froides polyvalentes », Annexe 6-Tome 2, pp. 208, 218, 220.

⁴⁶ Les cultures fortement créatrices de valeur ajoutée avec un potentiel de sécurisation des petits cultivateurs grâce à leurs faibles exigences en intrants/équipements et/ou à leurs capacités à réduire les risques liés à la production et à la commercialisation : Légumes feuilles, plantes aromatiques, produits de cultures tropicales destinés aux marchés locaux (fruits). Pour le secteur agricole, Cf. *Etude relative à la croissance au Sénégal. La grappe « agriculture et agro-industrie »*, IRAM 2008.

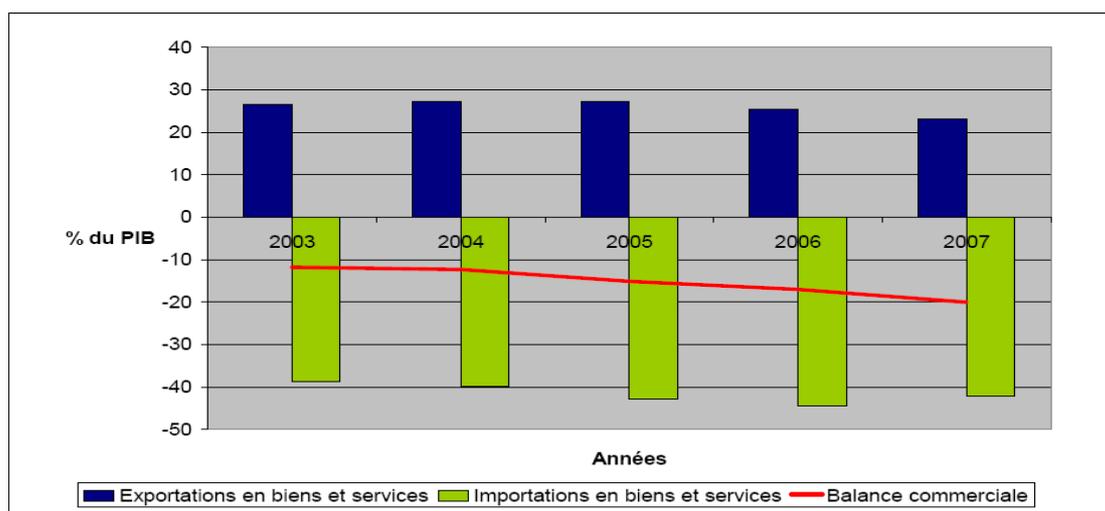
Il est à craindre que les interventions à venir des deux PTF, si elles s'inscrivent dans la « nouvelle politique pour l'emploi » n'opèrent pas de rupture fondamentale avec les stratégies mises en œuvre jusqu'à présent (travaux HIMO à travers l'AGETIP, chantiers du chef de l'Etat, plan REVA, promotion du secteur privé, de l'auto-emploi à travers les FNPJ, FNAE, etc.).

3.3.4. Les interventions de la CE et de la coopération espagnole ont contribué à assurer une croissance économique en renforçant le commerce national et régional

Peu d'effets concrets des interventions sur les échanges

En dépit des initiatives et des interventions réalisées par les deux coopérations au travers des programmes régionaux⁴⁷ et de leurs interventions complémentaires au niveau national⁴⁸, le rythme de progression du commerce régional et international reste plafonné et son niveau de diversification demeure limité⁴⁹. Cette faible performance tient à la concentration sur des produits pour lesquels la demande internationale est peu dynamique. Le Sénégal continue à avoir des difficultés dans les échanges et l'appui des deux coopérations a, jusqu'à présent, peu d'effets concrets. Les performances du secteur d'exportation ont été médiocres au cours des deux dernières décennies : elles ont été peu diversifiées, ont eu une faible valeur ajoutée, et ont été confrontées à la croissance lente de leur prix sur le marché extérieur. En outre, les secteurs moteurs de l'économie sénégalaise connaissent des difficultés et une baisse tendancielle de leur part relative qui creuse encore davantage le déficit commercial.

Illustration 18 : Evolution des importations et exportations du Sénégal



Source : ANDS, Note d'analyse du Commerce extérieur

Au cours de la période évaluée, les négociations d'un Accord de partenariat économique (APE) prennent une importance significative, notamment dans la récente politique de développement. Néanmoins, le Sénégal a représenté une vive opposition anti-APE⁵⁰ et, même si le dialogue s'est rétabli, nombre de défis importants restent encore non résolus dans le cadre des négociations autour du PAPED.

Le bilan de l'intervention des deux coopérations sur l'intégration régionale et le renforcement de la compétitivité⁵¹ du Sénégal reste modeste. Bien qu'une démarche de compétitivité externe au niveau des

⁴⁷ 235 M€ au titre du 9^{ème} FED pour la CE à ordonnancer au travers de la CE et de l'UEMOA. Pour l'Espagne, les contributions se font essentiellement au travers d'organismes multilatéraux : NEPAD, CEDEAO, PNUD, FAO (cf. Annexe 1-Tome 1, p. 14).

⁴⁸ Pour la CE, investissements dans les infrastructures et la gouvernance du secteur des transports (cf. partie 3.4., pp. 33-39) ; Programme PARI pour élaborer au niveau de l'Etat un cadre global et cohérent en accompagnement des actions prévues au niveau du PIR.

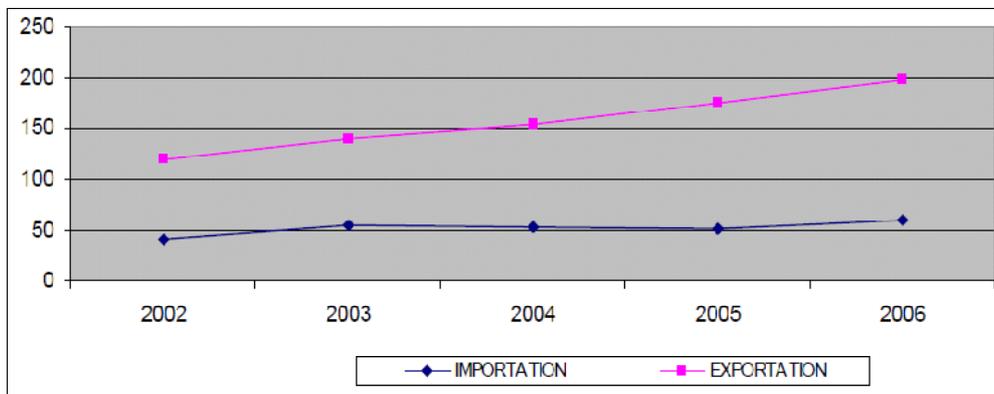
⁴⁹ Les produits de la pêche, les produits pétroliers, les produits arachidières, l'acide phosphorique, l'engrais, le coton et le ciment assurent l'essentiel des recettes d'exportation du Sénégal.

⁵⁰ Notamment en 2007, Cf. Annexe 1-Tome 1, p. 40.

⁵¹ Au travers du PDRCC notamment pour la CE.

entreprises ait été développée, elle a eu que peu d'effets sur les échanges (cf. illustration ci-après⁵²) et des incompréhensions sur les enjeux et défis de l'APE demeurent au niveau de ses perspectives en matière d'intégration régionale.

**Illustration 19 : Evolution des échanges extérieurs avec les pays de l'UEMOA
(en milliards de FCFA)**



Source : ANDS, Note d'analyse du Commerce extérieur

Dans ce domaine également, l'appréciation de la contribution des deux coopérations est difficile à mesurer en raison de la structure très composite des appuis, portant essentiellement sur l'appui institutionnel et la difficulté d'évaluer le degré d'atteinte des objectifs non physiques, car ils sont souvent orientés vers des processus d'amélioration des capacités ou de structuration dont les résultats sont peu visibles. L'impact du PDRCC par exemple au niveau de l'atteinte de l'objectif global est modeste, compte tenu de la nature « institutionnel » du projet. Il ne pourra réellement être apprécié que dans le moyen terme en tenant compte de l'objectif de consolidation des acquis visés par le PRDCC-2.

3.3.5. La CE et la coopération espagnole assurent la coordination et la complémentarité de leurs interventions en termes de croissance et d'emploi

L'opérationnalisation du DSRP, et de son dispositif institutionnel, a permis de renforcer la concertation entre PTF en fournissant un cadre de dialogue stratégique, décliné en secteurs et en thèmes. L'efficacité de ces processus et leur niveau d'activité sont toutefois très variables. Les efforts de consolidation des partenariats se traduisent par un alignement fort sur les OMD et le DSRP de seconde génération et sur les politiques et programmes afférents (SCA, SDR, etc.). Des cadres de concertation efficaces permettent une meilleure coordination intra-sectorielle entre le gouvernement et les PTF actifs (en particulier pour les secteurs de concentration⁵³). Bien que le dialogue sur le DSRP soit moins mobilisateur, les PTF et notamment la CE et la Coopération espagnole, démontrent une volonté grandissante d'harmonisation de leurs stratégies (leadership, instrument conjoints) et de mise en complémentarité de leurs interventions, conformément à la Déclaration de Paris et au Code de Conduite Européen⁵⁴.

Le positionnement des PTF quant aux instruments varie dans le temps, notamment en fonction d'expériences ou d'incidents avec le gouvernement. Des outils communs se développent, en interne aux coopérations et avec d'autres. Les structures de gestion du secteur économique sont reconnues comme constituant un progrès important par rapport au passé et permettant un meilleur dialogue entre le gouvernement et les PTF. La réduction du champ d'interventions des deux coopérations, au cours de la

⁵² L'augmentation des exportations est en particulier due aux échanges avec le Mali, mais globalement le Sénégal a vu s'accroître la concurrence à l'importation sur les filières locales. Par contre, l'augmentation des échanges seraient plus importante au niveau de la CEDEAO, en particulier avec le Nigeria (importation de pétrole et produits manufacturés). Cf. Diaw D. & Tran T.A.D., 2009 : « Intégration régionale et expansion du commerce Sud-Sud : le cas du Sénégal dans l'UEMOA », Revue Tiers-monde, n°199, pp. 627-646.

⁵³ Cf. Groupes de travail sur les thèmes en lien avec le développement économique et le positionnement des deux coopérations en Annexe 1-Tome 1, p. 42.

⁵⁴ Cf. partie 3.1, pp. 18-22.

période et dans un esprit de spécialisation, est effective. Ce questionnement se pose de façon croissante dans les documents de stratégies des deux coopérations, comme par ses acteurs. Une question se pose néanmoins aux PTF en général et aux deux coopérations en particulier : celle de l'intérêt de la sortie d'un secteur financé historiquement et où on espère pourtant que les résultats seront bientôt visibles (cas de la santé par exemple). Au-delà, il n'existe pas d'autres synergies spécifiques entre les deux coopérations et les mécanismes de délégations que la CE a mis en œuvre avec d'autres Etats-membres dans le domaine du développement économique⁵⁵ (notamment l'AFD et la GTZ⁵⁶) n'ont pas été concrétisés entre les deux coopérations durant la période évaluée.

3.4. Transports

La réponse à la QE 4 se base uniquement sur l'analyse des interventions de la CE car la Coopération espagnole n'a pas eu d'interventions directes dans le transport au cours de la période évaluée, ni même indirectes au travers d'actions de désenclavement liées au développement rural intégré. Les interventions sont aussi étudiées sous l'angle sous-régional pour en évaluer les impacts sur la circulation des biens et des personnes avec les pays frontaliers.

3.4.1. Réponse à la Question d'évaluation 4

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE-4 : Dans quelle mesure les interventions de la CE et de la Coopération espagnole dans le secteur des transports ont-elles contribué à favoriser de manière durable la circulation des biens et des personnes à l'intérieur du pays ainsi qu'avec les pays frontaliers ?	➔		
CJ1 - Les interventions de la Commission Européenne ont elles contribué à la baisse des temps de transport ?	➔		
CJ2 – Les interventions de la Commission européenne ont-elles contribué à la baisse des tarifs de transport ?	➔		
CJ3 – Les interventions de la Commission Européenne ont-elles contribué à une meilleure gouvernance du secteur ?	➔		
CJ4 – Les interventions de la Commission Européenne ont-elles contribué à l'augmentation du trafic de personnes et de marchandises ?	➔		

Avec l'amélioration des infrastructures routières, la CE a contribué à la baisse des temps de parcours au Sénégal, favorisant ainsi la circulation des biens et des personnes à l'intérieur du pays et avec les pays frontaliers. En effet, la coopération entre la CE et le Sénégal a donné de très bons résultats et impacts sur les axes d'intervention, en améliorant la qualité du réseau et en réduisant les temps de parcours, ce qui a certainement contribué à la hausse du trafic de véhicules. La coopération communautaire avec le Sénégal a vraisemblablement contribué à la baisse des coûts directement liés à l'état de la route (notamment la fréquence de rechange des pièces détachées) mais elle n'a pas contribué à une baisse générale des tarifs de transports qui sont en partie administrés par l'Etat et ont augmenté notamment avec la hausse des carburants. Il semble que le coût des contrôles illicites pour les transporteurs de marchandises et l'offre de service pour les usagers de transports en commun sont des domaines pour lesquels davantage de progrès pourraient être réalisés afin de faciliter la circulation des biens et des personnes au Sénégal.

⁵⁵ CE/AFD sur le programme de mise à niveau des entreprises ainsi que sur la filière riz, CE/GTZ pour l'appui aux PME.

⁵⁶ Cf. partie 3.10.2, pp. 67.

La CE a également financé un projet de facilitation des transports au niveau régional⁵⁷ qui vise à améliorer les services de transports régionaux, notamment en établissant des postes-frontières le long des principaux corridors régionaux. Un dialogue sectoriel et/ou une intervention dans la facilitation des transports au niveau national serait également utile si la coopération communautaire souhaite obtenir de meilleurs résultats sur la réduction des temps de parcours et les prix des transports au Sénégal. Par ailleurs, l'intervention de voirie urbaine à Ziguinchor qui a permis la réalisation de 12 km de voirie urbaine en pavés utilisant une méthode à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) est un succès. Elle a permis la création d'emplois ainsi que la formation de nombreux jeunes (chefs de chantier, chefs d'équipe et ouvriers).

La coopération de la CE a donné de bons résultats sur la gouvernance du secteur, pendant la mise en œuvre du PST2 (1998-2004), par le dialogue sectoriel, le financement d'études et des appuis institutionnels. Les principaux résultats ont notamment été la création de l'AATR, maintenant AGEROUTE et la création du FERA. Mais, l'amélioration de la gouvernance du secteur routier pourrait renforcer la portée des impacts et les élargir à l'ensemble du réseau. En effet, en dépit des avancées importantes réalisées au cours du 8^{ème} FED, le dialogue sectoriel de ces dernières années n'a pas permis le renouvellement du PST 2 arrivé à échéance en 2004 ce qui crée un vide important pour le cadre stratégique du secteur. Par ailleurs, les arbitrages concernant le financement du secteur, qui favorisent les travaux de réhabilitation au détriment de l'entretien courant, soulèvent le problème de la durabilité du financement du secteur. En dépit de la création récente du FERA qui vise à la sécurisation des ressources dédiées à l'entretien, la CE et le Sénégal n'ont donc peut-être pas suffisamment investi les questions de gouvernance et de durabilité dans le cadre du dialogue sectoriel mené ces dernières années.

La CE a donc contribué à favoriser une meilleure circulation des biens et des personnes à l'intérieur du pays et avec les pays frontaliers mais les résultats sont essentiellement concentrés sur ses axes d'interventions et les impacts sont pour l'instant peu durables en raison des problèmes de gouvernance et de financement du secteur.

Concernant la Coopération espagnole, il n'a pas été constaté d'interventions dans le secteur, même si l'analyse initiale présentait l'éventualité d'actions dans le domaine des pistes rurales et de leur entretien dans le cadre d'opérations de désenclavement liées à des projets de développement rural intégré (en Casamance notamment).

3.4.2. Les interventions de la Commission Européenne ont contribué à la baisse des temps de transport

Amélioration et développement du réseau revêtu

Un des facteurs ayant contribué à la baisse des temps de parcours au Sénégal est le développement du réseau revêtu. Alors que la densité totale du réseau est restée stable à 7,5 km de routes pour 100 km² entre 1996 et 2008⁵⁸, la densité du réseau revêtu au km² a elle augmenté de 12%⁵⁹. Cette augmentation est attribuable aux investissements de l'Etat sénégalais, ainsi qu'à la CE et aux autres PTF comme la BM, l'AFD ou la BAD qui ont financé le revêtement de routes entre 1996 et 2008.

Le réseau revêtu a non seulement été étendu mais son état a été amélioré. En 2008, 55% du réseau revêtu était en bon ou moyen état et la perception générale⁶⁰ est que cela constitue une amélioration par rapport à la fin des années 90. La CE a directement contribué à la baisse des temps de parcours s'agissant des axes sur lesquels elle a financé des travaux. L'illustration 15 fournit une indication de la réduction des temps de parcours observée sur la RN1, R20, et RN4. Au total, la CE a financé la réalisation ou le réaménagement de plus de 550 km de routes revêtues pendant les 8^{ème} et 9^{ème} FED comme illustré dans l'illustration 21.

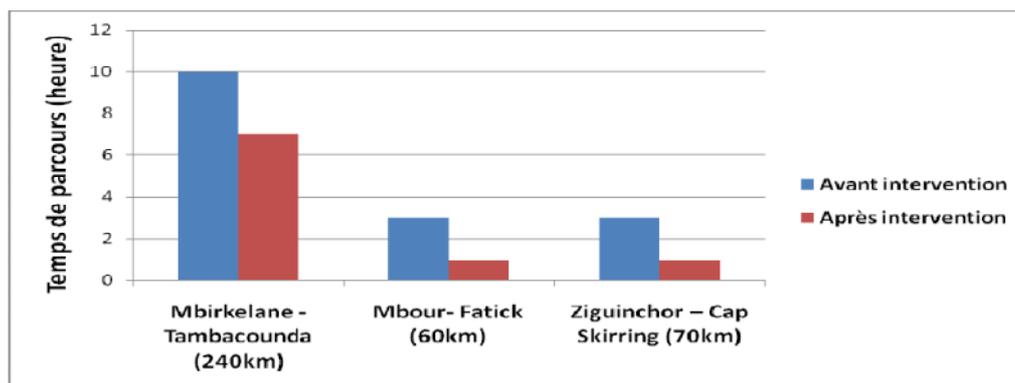
⁵⁷ 9 ACP ROC 14.

⁵⁸ *Le secteur des transports routiers au Sénégal*, F Bertholet & Alii, 2004.

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ Entretiens, focus Groupe transport réalisé à Dakar en juin 2010, cf. Annexe 9-Tome 2, p. 302.

Illustration 20 : La coopération CE/Sénégal a permis de réduire les temps de parcours



Source : Rapport de monitoring projet RN4 et RN20, entretiens

Illustration 21 : Développement/réhabilitation du réseau revêtu financé par les 8ème et 9ème FED

Numéro projet	Intitulé	Tronçons	Linéaire
8 ACP SE 013 Et 8ACP ROC 012	Projet d'appui au PST II	Mbour-Fatick	60 km
		Sokone-Karang	42 km
		Diouloulou-Bignona	51 km
		Diana Malary-Carrefour 22	50 km
9 ACP SE 017-	Projet d'appui au PST II	Route Mbirkelane-Tambacounda (RN1)	240 km
9 ACP 25	Réhabilitation de la route Kaolack-Mbirkelane, (RN1)	Kaolack-Mbirkelane, (RN1)	37 Km
9 ACP SE 14 –	Réhabilitation de la R20 et de la RN4	Ziguinchor- Cap Skiring – Kabrousse	72 km 18 km
		Ziguinchor-Mpack	
		Total linéaire	570 km

Une nette amélioration de l'état du réseau non revêtu qui reste toutefois insuffisante

On note également une nette amélioration de l'état du réseau non revêtu. Le pourcentage de routes non revêtues en bon ou moyen état a ainsi augmenté de 18,5% en 1994 à 27% en 2005⁶¹. L'amélioration de l'état du réseau non revêtu est allée de pair avec un meilleur accès des communautés rurales et d'arrondissements à des routes praticables en toutes saisons⁶². La CE a directement contribué à la baisse des temps de parcours en intervenant sur plus de 800 km de pistes pendant le 8^{ème} et 9^{ème} FED comme illustré dans le tableau ci-dessous. Elle a plus particulièrement renforcé l'accès aux services socio et économiques, notamment aux marchés, aux écoles et aux services de santé dans la région de Kolda en Casamance grâce au projet 9 ACP SE 26.

Illustration 22 : Financement des pistes et routes en terre au Sénégal par la CE (1997-2008)

Numéro projet	Intitulé	Tronçons	Linéaire approximatif
8 ACP SE 013 Et 8ACP ROC 012	Projet d'appui au PST II	Routes en terre dans les régions de Kolda, Fatick, Thiès et Ziguinchor	200 km
Fonds STABEX		Pistes connexes Kaolack-Tambacounda	490 km
9 ACP SE 26	Programme de relance des activités économiques et sociales en Casamance (PRAESC) – Travaux de réhabilitation des routes d'accès aux zones agricoles	Région de Kolda,	90 km
		Région de Ziguinchor	20 km
Total			Plus de 800 km de pistes

⁶¹ DSP/PIN 2008-2013 (10^{ème} FED) pour les données 2005.

⁶² Rapport du gouvernement du Sénégal sur l'achèvement du PST 2, 2008.

Ces bons résultats restent toutefois en deçà des objectifs visant à ce qu'environ 70%⁶³ du réseau non revêtu soit en bon ou moyen état en 2005-2006. En conséquence, il existe donc encore de vastes zones agricoles ou potentiellement agricoles non accessibles pendant la saison des pluies.

La durabilité des impacts n'est pas assurée et d'autres facteurs sont à considérer

La durabilité des impacts de la coopération communautaire n'est toutefois pas assurée comme le suggère l'analyse de l'évolution de l'entretien routier (indicateur 3.6). En effet, le système de protection du patrimoine routier par le contrôle de la charge à l'essieu n'est pas encore mis en place et le réseau est actuellement insuffisamment entretenu au regard du niveau d'entretien minimum requis pour assurer une longévité correcte des routes réaménagées.

Les temps de parcours pourraient être réduits d'avantage si d'autres facteurs comme la gestion des contrôles illicites, l'état du parc de véhicules ainsi que la gestion du trafic et l'exploitation du réseau étaient améliorés. Hormis le projet de facilitation des transports au niveau régional (projet 9 ACP ROC 14), la CE semble peu intégrer ces sujets dans le dialogue sectoriel national.

3.4.3. Les interventions de la Commission européenne ont contribué à la baisse des tarifs de transport

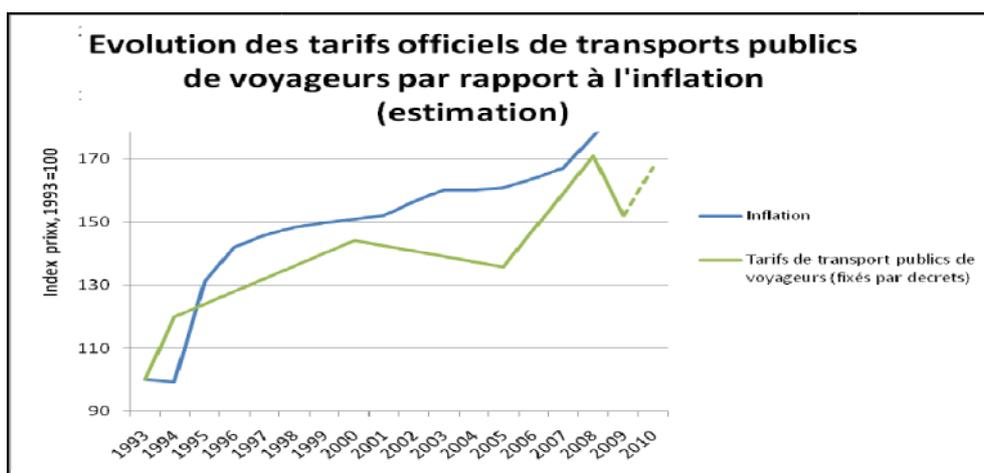
En dépit de l'amélioration de l'état du réseau et d'une diminution des temps de parcours, les tarifs des transports ont, eux, globalement augmenté.

Les tarifs ont augmenté pour les bénéficiaires finaux

Les niveaux de tarifs officiels de transport publics de voyageurs sont administrés par l'Etat et sont fixés par décret. Ils ont globalement augmenté en suivant l'inflation comme illustré par l'illustration 18. Toutefois, les prix réels payés par les usagers sur les axes interurbains diffèrent des prix officiels, les passagers étant parfois amenés à payer des services supplémentaires, tels que le transport de bagages, pour lesquels il n'existe pas de tarifs officiels. A la lumière de ces éléments et des entretiens menés, on peut donc supposer que la hausse des prix réels des transports en commun a, au minimum, suivi l'inflation.

Les tarifs du transport de marchandises sont quant à eux libéralisés sauf pour le transport de certaines marchandises comme les hydrocarbures. Il n'y a donc pas de prix officiels et les prix sont négociés entre chargeurs et transporteurs. Selon les entretiens réalisés, les tarifs de transport de marchandises ont augmenté mais peu de données précises étaient disponibles à ce sujet.

Illustration 23 : Evolution des tarifs officiels de transports publics de voyageurs par rapport à l'inflation (estimation)



Source : Etude sur les coûts et conditions d'exploitation des véhicules de transport public de voyageurs au Sénégal, pour une tarification optimale, Joseph Mendy pour le Ministère des transports terrestres, et des transports aériens, République du Sénégal, Septembre 2007 ; Entretiens DTT ; International Monetary Fund - 2009 World Economic Outlook. Les données 2010 pour tarifs de transports publics sont estimées

⁶³ RAC 2005 et 2006.

Les coûts ont augmenté pour les transporteurs

L'augmentation des tarifs traduit l'augmentation des coûts supportés par les transporteurs qui comprennent le prix du carburant, des contrôles illicites, des pièces détachées, des taxes, etc. Les documents⁶⁴ et les entretiens réalisés à Dakar indiquent que la marge des transporteurs de passagers est faible, voire parfois négative, ce qui laisse à penser qu'elle n'est pas un facteur d'augmentation des prix. Plus précisément, l'étude indique que l'acquisition de véhicules et d'équipements usagers, ainsi que l'entretien minimal des véhicules et son report dans le temps pour limiter les dépenses d'exploitation, ont permis de donner au secteur une rentabilité apparente.

En ce qui concerne les transporteurs de marchandises, les contrôles illicites représentent des coûts particulièrement importants. Dans le 11^{ème} Rapport de l'Observatoire des pratiques anormales, il est indiqué que le prélèvement illicite moyen est de l'ordre de 53 500 FCFA sur l'axe Bamako-Dakar (soit 3 626 FCFA pour 100 kilomètres). Les retards générés par ces contrôles (13 minutes perdues pour 100 km parcourus) constituent des coûts supplémentaires pour les transporteurs. Une étude plus approfondie de l'organisation des transporteurs serait utile pour apprécier le lien entre les coûts supportés par les transporteurs et les tarifs acquittés par les bénéficiaires finaux.

La coopération communautaire a eu un rôle limité

Il est possible que les interventions de la CE et des autres PTF aient pu limiter la hausse des prix en réduisant les coûts d'exploitation des véhicules liés à l'état de la route, mais cela ne s'est pas directement répercuté sur le prix acquitté par l'utilisateur, d'autres facteurs entrant ici en compte. L'organisation du secteur des transporteurs routiers et l'analyse des marges des transporteurs et des intermédiaires est peu abordée et documentée dans le cadre du dialogue sectoriel.

3.4.4. Les interventions de la Commission Européenne ont contribué à une meilleure gouvernance du secteur

Les progrès liés à la mise en place d'un cadre stratégique remis en cause

D'importants efforts ont été réalisés dans la mise en place d'un cadre légal, stratégique et opérationnel pour le secteur routier au Sénégal. La CE a contribué à l'élaboration de ce cadre sectoriel au travers du dialogue sectoriel mené avec l'Etat sénégalais et par le financement de missions d'assistance technique. Les résultats sont toutefois fragiles et peu durables puisque le Plan Sectoriel des Transports 2 (PST2), arrivé à échéance en 2004-2005, n'a pas été mis à jour depuis, créant un vide important pour le cadre stratégique et la coordination du secteur. La 3^{ème} Lettre de Politique Sectorielle des Transports qui était en cours de préparation pendant l'été 2010 n'est pour l'instant pas accompagnée d'un plan sectoriel.

Les capacités des acteurs sont inégales

La CE a financé de nombreuses interventions qui, si elles n'ont pas directement augmenté les ressources humaines ou financières des acteurs du secteur, ont permis de renforcer les capacités des institutions en leur fournissant des informations et du matériel (base de données routières) et en leur permettant de mettre en place des processus essentiels pour leur bon fonctionnement (programmation, passation des marchés). Elle a par ailleurs joué un rôle essentiel dans la création de l'AATR et du FERA.

Toutefois, comme indiqué dans de nombreux rapports⁶⁵, la DTT, la DR et aujourd'hui la DGI ne disposent toujours pas des moyens suffisants pour assurer leurs missions. Les interventions visant au renforcement de la capacité des acteurs privés prévues dans le cadre du projet d'appui au PST2 (8 ACP SE 013) n'ont, quant à elles, pas été mises en œuvre.

⁶⁴ Etude sur les coûts et conditions d'exploitation des véhicules de transport public de voyageurs au Sénégal, pour une tarification optimale, J. Mendy pour le Ministère des transports terrestres, et des transports aériens, République du Sénégal, Septembre 2007.

⁶⁵ Par exemple, *Le secteur des transports routiers au Sénégal, 2004 et Rapport du gouvernement du Sénégal sur l'achèvement du PST 2, 2008.*

Fragilité de la séparation des fonctions de planification, de financement, d'exécution et de contrôle dans le secteur

D'importantes réformes structurelles avaient permis la séparation des fonctions de planification, de financement, de gestion et d'exécution qui relèvent maintenant de différents acteurs. La CE et notamment la BM ont joué un rôle essentiel dans la mise en place des réformes, par le dialogue sectoriel et le financement d'études.

L'efficacité des réformes est cependant remise en cause par plusieurs facteurs. Le champ de missions de l'AGEROUTE couvre les missions régaliennes comme la proposition « *d'orientations dans le secteur routier* » ou la proposition « *de stratégie de financement de l'entretien et du développement du secteur routier* » qui sont normalement du ressort des services de l'Etat, ce qui remet en question la séparation des fonctions dans le secteur. Plus fondamentalement, le manque de moyens des services de l'Etat que sont la DGI, DR et la DTT rend difficile l'exercice des missions régaliennes qui leur sont attribuées. Cela remet également en cause la séparation des fonctions de planification, de financement, d'exécution et de contrôle dans le secteur.

Les arbitrages liés à l'entretien routier sont peu durables

Le budget alloué à l'entretien a globalement augmenté, passant de 4,5 à 6 milliards de FCFA entre 1993 et 2006⁶⁶. Toutefois, l'allocation de fonds à l'entretien routier représente moins de 20% des besoins qui sont estimés à 30 milliards de FCFA pour le réseau classé⁶⁷. Les dépenses réellement engagées pour l'entretien sont quant à elles inférieures au budget alloué à l'entretien, lui-même déjà insuffisant. Les dépenses consacrées à l'entretien routier sont donc nettement plus faibles que les besoins estimés, ce qui signifie que la durabilité des investissements dans le secteur n'est pas acquise. Par ailleurs, la tendance au surdimensionnement des spécificités techniques des routes par rapport au volume de trafic pourrait être un facteur limitant les ressources pour l'entretien courant.

La CE a contribué à la mise en place du FERA qui devrait permettre d'augmenter et de pérenniser les financements dédiés à l'entretien routier. Toutefois, pour assurer la durabilité des investissements dans le secteur, la CE et le Sénégal devraient aussi inclure dans le dialogue sectoriel un suivi plus soutenu des arbitrages entre les travaux d'aménagement, d'entretien périodique et ceux d'entretien courant qui, compte tenu de la situation financière, devrait prioriser l'entretien du réseau par rapport à son développement.

Peu de résultats sur le phénomène de surcharge à l'essieu

Il est difficile de quantifier précisément l'évolution du phénomène de surcharge à l'essieu sur ces dix dernières années mais il apparaît que les normes de charges à l'essieu sont toujours peu respectées. 16% des 4 269 véhicules pesés au cours d'une enquête réalisées en 2005⁶⁸ étaient en surcharge. Cette surcharge était de l'ordre de 7 tonnes par véhicule surchargé, ce qui représente une surcharge de 25%. La CE apporte son soutien aux actions en cours pour mettre en œuvre une politique de protection du patrimoine routier mais, en 2010, l'objectif de mise en place d'un système de contrôle de charge à l'essieu n'a pas encore été atteint. Ceci est un autre élément qui indique que les interventions dans le secteur ne sont pour l'instant pas durables.

Les aspects environnementaux et sociaux sont mieux intégrés dans les politiques et projets sectoriels

De réelles avancées ont été réalisées dans l'intégration des aspects environnementaux et sociaux dans le secteur routier : un plan sectoriel a été créé, des mesures ont été prises et les acteurs du secteur ont maintenant conscience de la nécessité d'intégrer les aspects environnementaux et sociaux. Il faut toutefois souligner que la mise en œuvre des mesures environnementales et sociales est lente et s'avère encore insuffisante par rapport aux plans initiaux.

⁶⁶ DSP PIN 9ème FED Annexe 4(c) et RAC 2006.

⁶⁷ Etude pour la création d'un Fonds Routier autonome au Sénégal, 2005.

⁶⁸ Etude sur la gestion du contrôle de la charge à l'essieu au Sénégal, 2005.

La CE commence à contribuer à l'effort fourni au travers des projets qu'elle a directement financés, même si plusieurs projets comme les pistes de désenclavement en Casamance (9 ACP SE 14) n'ont pas incorporé des éléments environnementaux et sociaux fondamentaux tels que la prévention VIH/SIDA ou la consultation de la population locale avant la mise en œuvre du projet. Plus globalement, la CE ne semble pas avoir eu un rôle majeur dans les changements réalisés au plan sectoriel, ce rôle semblant plutôt avoir été joué par les Fonds Nordiques de Développement qui ont par exemple financé l'étude d'impact environnemental du PST2.

3.4.5. Les interventions de la Commission Européenne ont contribué à l'augmentation du trafic de personnes et de marchandises

Hausse du trafic et du volume de marchandises transportées

De façon générale, le trafic a augmenté en moyenne de 6% entre 1996 et 2002⁶⁹. Plus spécifiquement, pour les investissements CE, les projets de réhabilitation de Mbirkelane-Tambacounda (RN 1), Ziguinchor - Cap Skiring –Kabrousse (R20) et de Ziguinchor – Mpack (RN4) ont vraisemblablement directement conduit à une augmentation du trafic sur ces axes⁷⁰. Parallèlement à la hausse du trafic, les données récoltées indiquent une hausse du volume des marchandises transportées entre 2004 et 2006 sur l'Axe Dakar-Bamako, suite à l'aménagement de certaines parties du corridor auquel la CE a participé, soutenant les activités de transit vers le Mali au Port de Dakar. L'aménagement de Mbirkelane-Tambacounda est cependant trop récent pour qu'il soit possible d'évaluer l'impact direct de cet aménagement sur la hausse du volume de marchandises transportées sur cet axe en 2010.

3.5. *Appui macro-économique*

3.5.1. Réponse à la Question d'évaluation 5

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE-5 : Dans quelle mesure l'aide budgétaire de la CE et les volets de renforcement institutionnel qui lui sont liés ont-ils été adaptés au contexte sénégalais et dans quelle mesure ont-ils permis d'améliorer le cadre des politiques publiques et la gestion des finances publiques ?		→	

CJ1 – l'aide budgétaire a été adaptée au contexte national et les procédures de mise en œuvre ont répondu aux spécificités du Sénégal	→		
CJ2 – l'aide budgétaire a permis d'améliorer l'inclusion des l'aide extérieure aux politiques publiques et à la gestion des finances publiques	→		
CJ3 – l'aide budgétaire et les interventions liées en matière de renforcement institutionnel ont permis d'améliorer la gestion publique	→		
CJ4 – l'aide budgétaire a permis d'améliorer le processus de préparation et de mise en œuvre des politiques publiques, y compris au travers de la mobilisation du budget comme instrument de politiques	→		
CJ5 – l'aide budgétaire a permis d'améliorer le volume et la qualité des dépenses publiques dans la santé et l'éducation, en particulier dans les régions les plus défavorisées et pour les populations les plus pauvres.	→		

⁶⁹ *Le secteur des transports routiers au Sénégal*, F Bertholet & Alii, 2004.

⁷⁰ Rapport de monitoring MR-02194.01, novembre 2007, MR-001913.02, avril 2009, entretiens.

La montée en puissance de l'aide budgétaire de la CE a sans doute été trop hâtive et aurait bénéficié de passer par une amélioration préalable des mécanismes budgétaires. Ce constat est amplifié par le faible impact des mesures de renforcement institutionnel de l'AT de l'ABSRP du 9^{ème} FED. Les scandales qui ont récemment marqué le pays ont provoqué une surcharge et une « politisation » de l'instrument qui nuisent à sa prévisibilité.

L'aide budgétaire a permis d'augmenter le taux d'absorption des ressources, mais sa prévisibilité et son alignement sur le cycle budgétaire a été très faible. L'harmonisation de l'appui budgétaire a été renforcée, mais elle semble dans une impasse du fait de l'échec de l'ACAB, liée à un problème de coordination et d'approche entre bailleurs.

Incontestablement, l'aide budgétaire a permis d'appréhender avec davantage de réalisme la GFP et de créer un consensus autour de diagnostics conjoints et elle a contribué de manière décisive à l'amélioration des procédures de passation des marchés publics. Des réformes ont été mises en place, mais le système de GFP présente des faiblesses significatives. Les progrès les plus marquants sont accomplis autour de l'instrument du FMI, soutenu par la DUE. Le dispositif institutionnel actuel des réformes de la GFP semble faible par rapport aux réformes nécessaires et nécessite un effort coordonné de tous les bailleurs de fonds engagés dans ce domaine. La gouvernance économique reste faible et la lutte contre la corruption est inopérante.

Le processus de préparation et de mise en œuvre des politiques publiques n'est pas satisfaisant ; la mobilisation du budget comme instrument de politiques est limitée. Le rôle du Parlement et des institutions décentralisées est marginal dans le processus.

Le volume des dépenses publiques dans la santé et l'éducation ont été préservées sur la période, alors que la croissance démographique a été importante. Mais le secteur de l'éducation connaît une faible efficacité d'allocation de ses ressources. Les consultants n'ont pas eu connaissance de revue des dépenses publiques en santé. L'appui budgétaire n'a pas semblé particulièrement efficace pour améliorer les services sociaux en faveur des catégories les plus pauvres.

3.5.2. L'aide budgétaire a été adaptée au contexte national et les procédures de mise en œuvre ont répondu aux spécificités du Sénégal

Au regard des conclusions de l'évaluation stratégie pays de 1999, qui recommandait de faire de l'augmentation de l'appui budgétaire un objectif central *de long terme*, avec comme préalable crucial l'amélioration des mécanismes budgétaires, le rythme d'augmentation des fonds de la DUE canalisés par le budget de l'Etat Sénégalais au titre des 9^{ème} et 10^{ème} FED paraît précipité. En effet, sans ce préalable, l'augmentation des ressources discrétionnaires de l'Etat, habituellement considérée comme un résultat positif de l'appui budgétaire⁷¹ devient un sujet problématique dans un contexte national marqué par la mise à jour de scandales⁷² de grande ampleur et la remise en cause du mandat de la Cour des Comptes.

De manière générale, l'outil appui budgétaire souffre d'une surcharge dans ses objectifs : il vise à la fois à apporter un complément de ressources au budget de l'Etat, tout en offrant des garanties selon lesquelles le Gouvernement met en œuvre une politique de réduction de la pauvreté ; de plus, il joue un rôle de premier plan dans l'observation des pratiques de gestion des finances publiques et finalement, il doit servir d'exemple dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Cette surcharge est d'autant plus difficile à gérer que les documents de programmation ne proposent pas de priorités claires entre ces objectifs.

De ce fait, la découverte de ces dérives dans la gouvernance a mis en lumière cette surcharge de l'appui budgétaire de la Commission. Ces scandales remettant en cause l'éligibilité du Sénégal à l'appui budgétaire, évalué à travers les trois conditions d'éligibilité stipulées dans les accords de Cotonou, la DUE a utilisé les

⁷¹ En période de crise, il est convenu que l'augmentation des ressources discrétionnaires de l'Etat permet une amélioration de l'efficacité opérationnelle et d'allocation des dépenses publiques.

⁷² Cf. par exemple le scandale autour du montage foncier et financier de la construction du Monument de la Renaissance Africaine inaugurée en 2010 à Dakar ou le scandale autour de l'Agence nationale de l'Organisation de la Conférence Islamique (ANOCI) repris dans le livre du journaliste Abdou Latif « *Contes et mécomptes de l'ANOCI* » en août 2009.

structures de dialogue de l'appui budgétaire pour interroger le gouvernement sur ces questions, en raison de la composante « gouvernance » de l'appui budgétaire. Du point de vue des autorités, cette approche orientée vers la gouvernance a été perçue comme une « politisation » de l'instrument, qui a joué au détriment de sa prévisibilité⁷³. Cependant, on peut s'interroger sur l'impact réel d'une prévisibilité faible dans un pays où le niveau d'exécution budgétaire est faible.

A la fin 2008, dans un contexte très difficile financièrement, la CE et la plupart des PTF décident de soutenir le gouvernement et de « miser sur la crédibilité future des réformes ». La décision de décaissement de la DUE repose d'avantage sur une analyse du risque à ne pas décaisser que d'une lecture à la lettre des conditions d'éligibilité, qui, selon la DUE, aurait probablement résulté en une décision de non décaissement. Cette décision remet en cause la vocation principale des conditions d'éligibilité, qui est d'offrir des garanties fondamentales en ce qui concerne l'efficacité de l'aide budgétaire. Par contre, elle permet de soutenir le programme de réformes prioritaires du FMI au titre de l'ISPE et les conditionnalités liées à la FPCE⁷⁴ et les progrès qui lui sont liés.

En 2009, l'appui budgétaire de la CE devient de plus en plus difficilement mobilisable, les demandes de décaissement bloquant sur les conditions d'éligibilité et la dimension politique. De plus, l'impact direct des composantes de renforcement institutionnel du 9^{ème} FED en termes d'amélioration des mécanismes budgétaires, a été faible (enveloppe sous-évaluée, absence de cadres logiques, difficultés du *Multi Donor Trust Fund (MDTF)*). En parallèle, l'appui budgétaire est confronté à une faiblesse de l'appropriation de l'outil par le gouvernement. La DUE souligne à ce titre le faible intérêt des cadres chargés de gérer l'outil au niveau des ministères, en l'absence de retombées directes incitatives.

3.5.3. L'aide budgétaire a permis d'améliorer l'inclusion de l'aide extérieure aux politiques publiques et à la gestion des finances publiques

Le recours à l'aide budgétaire représente en soit une mesure significative d'alignement sur les priorités nationales. L'appui budgétaire de la CE est déboursé sous forme non ciblée et il est utilisé pour financer des dépenses inscrites au budget de l'Etat, en utilisant les procédures nationales. C'est un des objectifs atteints de l'appui budgétaire que d'augmenter le taux d'absorption des ressources.

La prévisibilité à court terme de l'appui budgétaire de la CE est très faible. La prévisibilité à moyen terme est médiocre⁷⁵. De manière générale, les taux de décaissements de l'appui budgétaire de la CE ont été faibles sur le 9^{ème} FED, comme le montre le tableau ci-dessous. Enfin, l'alignement de l'appui budgétaire par rapport au cycle budgétaire du Sénégal est très faible.

Illustration 24 : Décaissements au titre de l'aide budgétaire 2004-2009 de la DUE (en M€)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Tranche fixe	0	10	5	5	0	14 ⁷⁶
Tranche variable	0	0	0	7,7	6	15,14 ⁷⁷
Total des décaissements	0	10	5	12,7	6	29,14
Décaissements/montants prévus		100%	25%	63,5%	26%	127%
AN/budget national	0	0,51%	0,23%	0,54%	0,23%	1,2%

Source: DUE

L'harmonisation de l'appui budgétaire lui-même a été renforcée : mise en place de diagnostics conjoints, comme le PEFA ; processus conjoints d'évaluation des critères d'éligibilité de l'appui budgétaire; adoption d'indicateurs de performance conjoints, calendrier de réunions trimestrielles communes et mise à

⁷³ Le constat de politisation de l'outil est partagé par une grande partie des bailleurs.

⁷⁴ Ces conditionnalités portent, entre autres, sur l'interdiction des procédures d'avance de trésorerie, la simplification du régime des reprises, reports de crédit et d'engagement, et l'accord du gouvernement sur un calendrier de transmission des comptes de gestion de l'Etat et des lois de règlements à la Cour des comptes.

⁷⁵ Cf. Rapport d'évaluation externe de l'Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires au Sénégal, 2009.

⁷⁶ Tranche fixe 2009 du programme 10^{ème} FED.

⁷⁷ Tranche additionnelle 2008 (9,469 M€) + tranche variable 2009 (5,675 M€).

disposition d'assistance technique à travers le MDTF. Mais cette harmonisation est limitée par les difficultés auxquelles est confrontée l'ACAB, qui, depuis sa création, n'a jamais vraiment fonctionné et rencontre d'importants problèmes de coordination entre bailleurs.

3.5.4. L'aide budgétaire et les interventions liées en matière de renforcement institutionnel ont permis d'améliorer la gestion publique

Incontestablement, l'aide budgétaire a permis d'appréhender avec beaucoup plus de réalisme la qualité de la gestion des finances publiques et de créer un consensus autour de diagnostics conjoints, avec un programme de réforme allant dans le sens d'une plus grande fiabilité (ISPE, PRBF). Cette dynamique a permis de créer un dialogue sur l'exécution budgétaire, les finances publiques et le DSRP. Elle a également contribué de manière décisive à l'amélioration de la transparence et de la fiabilité des procédures de passation des marchés publics.

Le Gouvernement du Sénégal a mis en place un certain nombre de réformes dans le cadre du respect des critères de convergence de l'UEMOA⁷⁸, ce qui dote le pays d'un cadre législatif et réglementaire globalement satisfaisant. Plusieurs réformes importantes ont été mises en place pendant la période évaluée et peuvent être mise au crédit de l'appui budgétaire, comme la déconcentration de l'ordonnancement dans six ministères, la décentralisation partielle du BCI et l'extension du progiciel ASTER.

Cependant, le système de gestion des dépenses publiques présente fin 2008 des faiblesses significatives⁷⁹, parmi lesquelles : la préparation de la loi de finances qui ne garantit pas le réalisme budgétaire ; une exécution budgétaire lourde et juridiquement contestable et des délais d'établissements des comptes excessifs et d'une fiabilité limitée, comme le montre les conclusions de la mission du FMI de 2008.

Dans le cadre de l'ISPE, le gouvernement s'est engagé fin 2008 à prendre des mesures d'urgence pour améliorer l'exécution budgétaire, comprenant un régime simplifié des reports de crédit et du recours à la procédure simplifiée, en interdisant les avances de trésorerie ; l'audit des principaux engagements juridiques des ministères ; l'audit de SIGFIP ; la définition du pouvoir de régulation budgétaire du MEF ; la fixation d'une procédure détaillée de réconciliation entre budget, TOFE, comptes du trésor, et états SIGFIP ; l'audit des conditions nécessaires à la mise en place ordonnée du logiciel de comptabilité ASTER.

Ces progrès sont aussi à mettre au crédit de l'appui budgétaire, qui a soutenu les conditionnalités liées au programme du FMI fin 2008. Enfin, notons une complémentarité intéressante entre l'intervention de la DUE et celle du FMI à travers un projet de contribution de financement. La DUE finance une assistance technique de long terme du FMI auprès de la Direction générale de la comptabilité publique et du Trésor (DGCPPT), qui joue un rôle essentiel dans l'information sur l'exécution du budget de l'Etat et la gestion de la Trésorerie. Reste une interrogation sur le manque d'ancrage institutionnel de la réforme, renforcée par l'absence de soutien financier pluriannuel et la faiblesse numérique de l'équipe du PCRBF⁸⁰. En parallèle, la nouvelle génération de réformes liées à la transposition des directives de l'UEMOA rend les réformes budgétaires et financières de plus en plus stratégiques.

La gouvernance économique reste faible. L'appui à la Cour des comptes dans le cadre du PNBG du 9^{ème} FED a permis un renforcement de ses capacités et l'apurement des retards. Cependant, la Cour fait part de nombreuses observations sur la qualité des comptes transférés. L'ABSRP a permis de soutenir le maintien de l'activité de la Cour des Comptes et d'éloigner les projets de réduction de son budget et de modification de son statut.

Depuis quelques années, le budget général de l'Etat a été caractérisé par une externalisation croissante des ressources, y compris vers les agences. Juridiquement, l'ensemble des démembrements de l'Etat et des entités autonomes est soumis aux corps de contrôle publics, mais la Cour des Comptes ne parvient pas à exercer son droit de contrôle en raison de l'insuffisance de son effectif ; l'Inspection générale de l'Etat, qui

⁷⁸ En particulier l'unification du budget général de l'Etat (directive 4).

⁷⁹ Cf. *Sénégal, amélioration du système budgétaire*, FMI, février 2009.

⁸⁰ L'équipe du PCRBF est estimée très compétente par tous les PTF, mais elle ne se compose que de deux personnes. Son financement, soumis aux problèmes de trésorerie de l'Etat, fait l'objet d'un tour de table annuel.

ne peut s'autosaisir, ne peut exercer de contrôle systématique sur ces entités. Seul le Contrôleur financier pourrait contrôler et formuler des recommandations sur ces entités.

L'appui budgétaire a eu un impact positif sur la lutte contre la corruption en améliorant la transparence des procédures de passation des marchés publics et en permettant une diminution spectaculaire du taux de marchés passés de gré à gré, mais le dispositif reste fragile et a besoin du soutien des PTF. Le blanchiment d'argent prend une ampleur inquiétante et des modifications proposées de la Constitution ont eu pour résultat un affaiblissement des institutions. De manière générale, la lutte contre la corruption est faible et inopérante. Le classement du Sénégal selon l'index de perception de la corruption de *Transparency International* est passé de la 85^{ème} position en 2008 à la 99^{ème} position sur 180 pays en 2009.

3.5.5. L'aide budgétaire a permis d'améliorer le processus de préparation et de mise en œuvre des politiques publiques, y compris au travers de la mobilisation du budget comme instrument de politiques

Le Sénégal produit depuis 2006 un cadre de dépenses à moyen terme (CDMT) visant à lier, d'une part, les stratégies sectorielles (élaborées à travers des cadres de dépenses sectorielles à moyen terme – CDSMT) et les stratégies globales décrites dans le DSRP, le document de stratégie pour une croissance accélérée (SCA) et les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) et d'autre part, les stratégies précédentes avec les dotations budgétaires telles qu'inscrites dans le projet de loi de finances. La construction des CDSMT s'effectue sur la base d'une décomposition des politiques sectorielles des ministères par programmes et activités auxquels sont associés des objectifs et indicateurs de performance. Le nombre de programme et d'activités sur la base desquels sont construits les CDSMT est trop important (plus de 120 programmes, parmi lesquels une vingtaine est subdivisée en plus de 15 activités). Il est difficile d'en stabiliser le périmètre en raison de la fréquence des remaniements ministériels. Une revue du DSRP est organisée annuellement depuis 2008, mais ses conclusions influencent peu la préparation du budget.

Jusqu'en 2009, la préparation du budget n'était pas organisée par un calendrier et des méthodes contraignantes : le premier cadrage macroéconomique était trop tardif ce qui conduisait les ministères sous CDSMT à réviser leur copie au dernier moment. Ceci était source de redéploiements ou d'abattements arbitraires de crédits remettant en cause la sincérité et la fiabilité du budget. De plus, l'élaboration des CDSMT par les ministères sectoriels s'effectuait de manière ascendante sans contrainte budgétaire⁸¹.

Le rôle du Parlement reste très limité. En raison du retard sur les lois de règlement, l'Assemblée nationale (AN) a, jusqu'à présent, voté les budgets en fin d'année. L'appui de la DUE auprès de l'AN a permis d'améliorer les conditions de travail des parlementaires de la Commission des finances. Cependant, le champ institutionnel couvert par la loi de finances ne comprend que le budget de l'Etat et ne donne aucune information sur l'Administration centrale consolidée et les administrations locales. Il n'existe pas de pilotage effectif par le Parlement des engagements pluriannuels relatifs aux investissements publics, et le budget manque de réalisme. Enfin, la décomposition des dépenses par nature économique implique un éclatement des dépenses de personnel sur des titres de dépenses différents, ce qui ne permet pas d'appréhender aisément la masse salariale réelle. Le budget est difficile à lire et peu transparent.

L'implication des institutions décentralisées au dialogue de politique est un processus long et complexe, et ses résultats sont encore très limités. Le Sénégal demeure un pays très centralisé, marqué par un niveau très faible de transferts financiers du niveau central vers le niveau local et des capacités locales globalement insuffisantes.

3.5.6. L'aide budgétaire a permis d'améliorer le volume et la qualité des dépenses publiques dans la santé et l'éducation, en particulier dans les régions les plus défavorisées et pour les populations les plus pauvres.

Jusqu'en 2005, l'économie sénégalaise a bénéficié d'une croissance soutenue. L'Etat a ainsi pu mobiliser des recettes domestiques additionnelles qui lui ont permis de maintenir les allocations budgétaires des

⁸¹ On note que depuis 2010 l'élaboration des CSDMT se fait avec une contrainte descendante.

secteurs de la santé et de l'éducation à des niveaux acceptables. La période 2006-2009 a été beaucoup plus difficile. La croissance réelle du produit intérieur brut a chuté, entraînant de sérieuses difficultés dans la gestion des finances publiques. Malgré ces difficultés, les dépenses d'éducation ont bénéficié d'un arbitrage favorable dans l'allocation des ressources publiques. Entre 2005 et 2008, la part des dépenses publiques d'éducation dans le PIB est passée de 4,7% à 5,4% en prix constants. Par contre, la part des dépenses de santé s'est détériorée, passant de 2,4% à 0,9%.

Illustration 25 : Répartition sectorielle des allocations budgétaires, 2000 – 2006 (en % du PIB)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Education et formation	3,8	3,6	4,2	4,7	4,9	5,4	5,7	5,1	5,37	5,47
Santé, hygiène, prévention et nutrition	1,6	2,0	2,2	2,2	2,1	2,4	2	1,04	0,92	0,96

Source : revue des dépenses publiques 2006 et 2010, Banque Mondiale

La performance du secteur santé a décliné en 2008, reflétant les difficultés du secteur, notamment dans la gestion des hôpitaux. Le taux de consultation primaire global a chuté de 60% en 2007 à 58% en 2008, et la proportion des accouchements assistés par du personnel qualifié est passée de 62,5% en 2007 à 61% en 2008. Le taux de vaccination au PENTA3 est passé de 94% en 2007 à 88% en 2008. Ces contre-performances pourraient avoir un impact négatif sur la mortalité maternelle et infantile et remettre en question l'achèvement des OMD relatifs à la santé en 2015.

La revue récente des dépenses publiques du secteur éducation⁸² montre la faible efficience d'allocation des dépenses du secteur. La structure de la répartition des dépenses est stigmatisée par une domination de l'enseignement élémentaire et supérieur au détriment des autres sous-secteurs, en particulier le moyen et le secondaire, entraînant des difficultés de développement de ces niveaux, qui sont particulièrement bénéfiques aux populations pauvres et rurales. L'étude montre que les dépenses d'éducation sont principalement destinées au paiement des salaires⁸³, au détriment des dépenses de fonctionnement, et souligne que l'utilisation des ressources salariales est particulièrement inefficace. En effet, un audit du personnel enseignant effectué en mars 2009 montre qu'environ 28% des dépenses de salaires sont utilisées pour payer un personnel n'exerçant pas la fonction d'enseignants⁸⁴. Les dépenses d'investissements dans le secteur de l'éducation ont également augmenté de manière considérable jusqu'en 2007. A partir de 2008, le secteur a souffert de coupes budgétaires importantes⁸⁵.

Depuis 2006, les deux secteurs disposent d'un CDSMT sur trois ans. Mais ces cadres n'ont pas permis d'amélioration de l'efficacité interne dans l'allocation des budgets. De plus, la programmation du budget consolidé d'investissement (BCI) n'est pas cohérente avec les priorités exprimées dans le DSRP. L'un des avantages potentiels de l'ABG est la possibilité d'améliorer l'efficacité par un dialogue de politique entre le donateur et le gouvernement. Certes, la DUE participe aux dialogues de politique dans ces secteurs, mais la qualité et le degré d'approfondissement de ce dialogue présentent les faiblesses marquées, en raison de l'expertise limitée de la DUE dans les domaines de la santé et de l'éducation et de la faiblesse du cadre logique (le degré d'approfondissement du dialogue sectoriel que la DUE est censée atteindre dans le contexte de l'ABG n'est pas clairement établi).

Finalement, l'appui budgétaire n'a pas semblé particulièrement efficace pour améliorer les services de santé au bénéfice des catégories les plus démunies de la population. Les indicateurs de performance retenus par la DUE en matière de santé et d'éducation ne comprennent pas de dimension liée à la pauvreté, qui aurait permis d'orienter le débat de politique. On peut également regretter que la DUE n'ait pas financé de revue des dépenses publiques dans le secteur de la santé, qui aurait permis d'approfondir

⁸² Revue inscrite dans la matrice ACAB par la DUE.

⁸³ Les salaires passent de 73% des dépenses totales du secteur en 2005 à 79% en 2008.

⁸⁴ Dont plus de 5 000 agents répertoriés sur la feuille de paie du ministère de l'éducation sans avoir été identifié nulle part dans le système éducatif.

⁸⁵ En 2008, aucune salle de classe n'a été livrée pour l'enseignement élémentaire malgré une dotation budgétaire de 30 milliards de FCFA. En 2009, seulement 742 salles de classe ont été réalisées.

ces questions⁸⁶. De manière générale, l'accès aux services de santé reste difficile et les groupes vulnérables font l'objet de très peu d'attention des autorités.

3.6. Eau et Assainissement

Au cours de la période 1996-2008, 98 M€ environ ont été alloués par la CE et par l'Espagne au secteur eau et assainissement⁸⁷, dont 95 M€ par la CE. Sur les financements de la CE : 50,5% correspondent à des projets du 9^{ème} FED (réseaux eaux pluviales et voirie des quartiers de Saint-Louis et de Richard Toll ; réseaux eaux pluviales de cinq centres secondaires⁸⁸, émissaire de Cambérène) ; 35,2% correspondent à trois bonifications des prêts de la BEI par la CE (hydraulique urbaine), le dernier étant financé par la Facilité Eau ; 5,9% sont des projets en milieu rural financés sur lignes budgétaires ou par la Facilité Eau et 8,4% des projets en gestion des ressources hydrauliques. 72% des fonds de la coopération espagnole ont été exécutés en milieu rural par des ONG, en Casamance en particulier. Le reste correspond au projet « assainissement urbain » de Saint-Louis.

3.6.1. Réponse à la Question d'évaluation 6

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE-6 : Dans quelle mesure les interventions de la CE et de la Coopération espagnole ont-elles contribué à améliorer l'accès durable des populations à l'eau et à l'assainissement ?			

CJ1 – Les interventions sont complémentaires et appuient la politique sectorielle d'eau et d'assainissement			
CJ2 – Les infrastructures réalisées ont amélioré l'accès durable à l'eau potable et à l'assainissement des populations bénéficiaires, en particulier des populations les plus pauvres			
CJ3 - Les infrastructures réalisées sont durables et les interventions contribuent à la gestion durable du sous-secteur assainissement			
CJ4 - La qualité de vie des populations, suite aux interventions en eau et assainissement, a été améliorée y compris les aspects environnementaux			

Le secteur eau et assainissement a connu des réformes pertinentes au cours de la période évaluée. Les interventions des deux coopérations s'inscrivent dans les lettres de politique sectorielles et répondent au découpage institutionnel résultant entre eau/assainissement et milieu urbain/rural. La coordination entre PTF s'est améliorée, notamment en hydraulique urbaine. Elle permet d'avoir une approche conjointe qui améliore l'efficacité de l'aide. Sur le terrain toutefois, la coordination reste à améliorer.

Les interventions des deux coopérations au cours de la période évaluée ont principalement contribué à une amélioration de l'accès à l'eau potable : en milieu urbain comme en milieu rural, ce secteur pourra atteindre les OMD fixés pour 2015, ce qui ne sera pas le cas de l'assainissement. La CE a une stratégie en matière d'assainissement urbain, mais elle manque d'une stratégie explicite en milieu rural et en hydraulique urbaine, alors que ses allocations en assainissement sont quasiment équivalentes à celles en hydraulique. En matière d'hydraulique urbaine la bonification des prêts de la BEI, à laquelle la CE a contribué, a permis l'extension des branchements sociaux à Dakar. Si cet appui n'a pas permis de rééquilibrer les disparités géographiques, il a contribué à l'augmentation de la consommation et à la réduction progressive des inégalités liées à l'utilisation des bornes-fontaines.

⁸⁶ Cette revue inscrite également dans les indicateurs de l'ACAB aurait été réalisée, mais l'évaluation n'en a pas eu connaissance.

⁸⁷ Y compris l'augmentation de l'enveloppe du projet de la CE « émissaire de Cambérène » (9^{ème} FED).

⁸⁸ Mbour, Diourbel, Mbacké, Tivaouane et Richard Toll.

Les interventions des deux coopérations dans le secteur eau et assainissement ont bénéficié à environ 500 000 personnes. La contribution des deux coopérations à l'hydraulique rurale est estimée à hauteur de 6% du total (5% pour la CE et 1% pour l'Espagne), bien qu'en 2010, une fois les projets en cours finalisés, la contribution de la CE serait presque équivalente à celle de la période antérieure. L'appui de la Coopération espagnole au PEPAM est pertinent. Toutefois, depuis 2006, peu de projets ont été financés. La concentration de la Coopération espagnole en milieu rural, en Casamance en particulier, est pertinente en raison du faible taux d'accès de la région. Toutefois, la dispersion des petites interventions risque d'augmenter les coûts et le manque de coordination et de programmation entre acteurs de la Coopération espagnole limite l'utilisation d'instruments adaptés autres que les projets d'ONG (tels que les prêts d'investissement pour le milieu urbain). Les deux coopérations ne sont pas intervenues en matière d'assainissement d'eaux usées en milieu urbain et donc elles n'ont pas contribué à augmenter l'accès à l'assainissement. Mais les projets du 9^{ème} FED en assainissement d'eaux pluviales et voirie urbaine ont contribué à améliorer la qualité de vie de 300 000 personnes. En assainissement rural, la contribution des deux coopérations est modeste (environ 3% du total de personnes ayant eu un accès amélioré pendant la période), quoi qu'importante en ce qui concerne les édifices publics pour ce qui est de la CE.

Les interventions sont confrontées à des problèmes de durabilité et l'incertitude sur la future gouvernance du secteur, suite aux décisions à prendre dans le cadre de la réforme sectorielle de 3^{ème} génération, induit des doutes sur sa viabilité future. Ainsi, dans le domaine de l'hydraulique urbaine, l'équilibre financier a été atteint en 2003, et le sous-secteur est devenu un exemple dans la région. Pourtant, l'incertitude sur le montage institutionnel à partir de 2011, où l'eau et l'assainissement pourraient être fusionnés, ainsi que le manque d'actualisation du tarif de l'eau menace la durabilité du secteur. En dépit de quelques améliorations en termes de gestion, les difficultés financières de l'ONAS persistent, car la seule source de financement stable et durable (la partie du tarif d'eau versée à l'assainissement) ne couvre pas les coûts de l'assainissement collectif ni les charges de l'ONAS pour la gestion des eaux pluviales. En milieu rural, la fonctionnalité des forages s'est dégradée et le transfert de la maintenance au secteur privé n'a pas eu lieu. Un système d'assainissement rural adapté et un coût accessible du « kit assainissement » restent à définir.

3.6.2. Les interventions sont complémentaires et appuient la politique sectorielle Eau/ Assainissement

Les interventions des deux coopérations au cours de la période s'inscrivent dans les lettres de politique sectorielles et ont appuyé les programmes sectoriels gouvernementaux : le Projet Sectoriel en Eau (PSE), le Projet Eau à Long Terme (PLT) et le Programme d'Eau Potable et d'Assainissement du Millénaire (PEPAM), qui a défini le cadre de programmation unifié en milieu rural. Le sous-secteur assainissement urbain est un secteur de concentration du 9^{ème} FED de la CE, contrairement à l'eau potable, avec des interventions pertinentes. Au cours de la période, l'allocation de fonds pour le sous-secteur assainissement est donc légèrement supérieure aux fonds alloués pour l'eau potable⁸⁹. Si la création du PEPAM en 2005 a eu un effet positif, peu d'interventions de la Coopération espagnole ont été financés depuis cette date. En 2009, 56% des fonds prévus pour l'atteinte des OMD dans le secteur avaient été mobilisés, l'Etat ayant fait un apport de 13,8% des fonds et le taux d'exécution étant situé à 81% des ressources budgétisées. Contrairement aux investissements, les dépenses de fonctionnement ont continuellement diminuées sur la période 1995-2003.

Il existe un dialogue sectoriel étroit entre les PTF et le Gouvernement. La plateforme sectorielle de coordination a été institutionnalisée en 2007. Il existe une bonne complémentarité et coordination, en particulier en milieu urbain, entre la CE, l'AFD et la BEI. En revanche, la coordination sur le terrain ne semble pas toujours évidente⁹⁰.

⁸⁹ L'allocation de fonds en assainissement est estimée à 51,5%, pour 48,5% en eau potable, principalement par l'appui en bonification des prêts des projets d'hydraulique urbaine de la BEI.

⁹⁰ Dans les projets d'assainissement de la CE et de la Coopération espagnole à Saint-Louis, il n'y a pas eu de coordination, en dépit de l'existence de problématiques et d'interlocuteurs communs.

3.6.3. Les infrastructures réalisées ont amélioré l'accès durable à l'eau potable et à l'assainissement des populations bénéficiaires, en particulier des populations les plus pauvres

Illustration 26 : Evolution du taux d'accès à l'eau et à l'assainissement

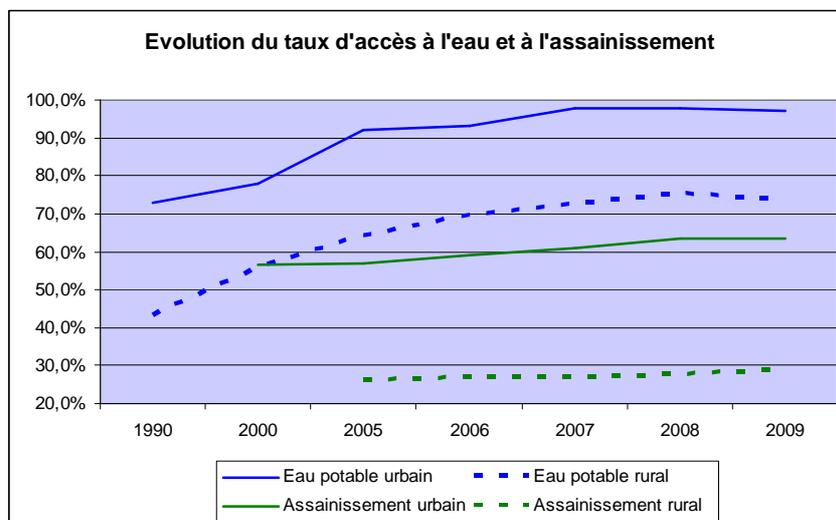
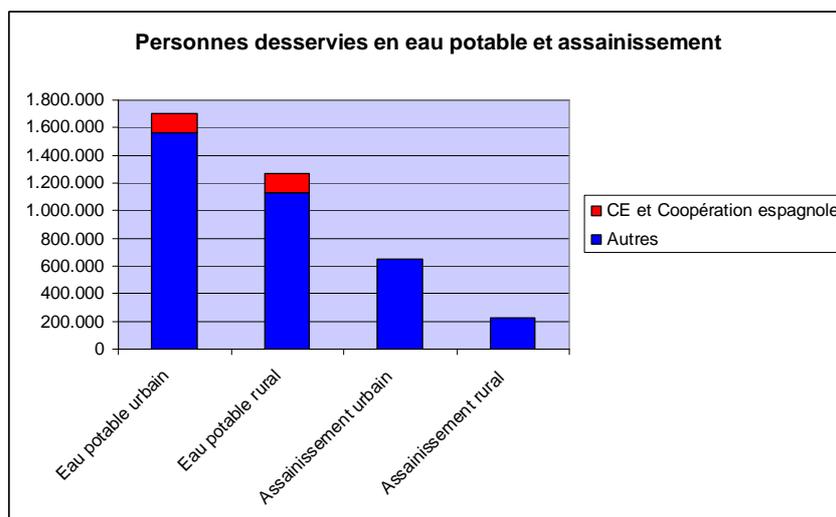


Illustration 27 : Personnes desservies en eau potable et assainissement en 2009



L'eau en milieu urbain

Ainsi que l'indique les illustrations ci-dessus, l'accès à l'eau potable en milieu urbain a beaucoup progressé durant la période étudiée et se trouve en voie d'atteinte des OMD, bien qu'une diminution soit à noter entre 2008 et 2009 (98% à 97% pour un objectif de 100%). Au cours de la période, 1,7 millions de personnes ont été desservies par 194 000 nouveaux branchements, dont 71% de branchements sociaux. Ces branchements ont principalement été financés par les PTF. Ainsi, la contribution financière de la BEI, à laquelle la CE a apporté un appui sous forme de complément des prêts, a représenté près de 9,6% du total. La contribution de la CE dans le projet Facilité Eau avec la bonification du prêt fourni par la BEI, donnera un accès à l'eau à plus 150 000 personnes, une fois le projet exécuté. Un fort écart de taux de branchements persiste entre Dakar (75,7%) et les autres centres urbains (57,1%). L'extension des branchements a sans doute augmenté le volume de consommation d'eau. Toutefois, des inégalités subsistent au niveau du prix de l'eau, trois fois plus cher dans les bornes-fontaines. La qualité de l'eau a été améliorée à Dakar mais il reste des problèmes de teneur en fer et en fluor⁹¹.

⁹¹ Revue annuelle du PEPAM 2009 ; la station de déferrisation prévue améliorera la qualité de l'eau de la banlieue de Dakar.

L'eau en milieu rural

En milieu rural, après une progression plus faible qu'en milieu urbain (cf. illustration ci-dessus), le taux d'accès à l'eau a diminué entre 2008 et 2009, passant, selon la revue annuelle conjointe PEPAM 2009, de 75,5% à 73,6%, principalement en raison d'une diminution de la fonctionnalité des forages. Le PEPAM estime toutefois que l'objectif de 82% fixé pour 2015 peut être atteint. Entre 2004 et 2009, 1,2 million de personnes environ ont eu accès à l'eau en milieu rural.

La contribution de la CE et de la coopération espagnole à cette amélioration peut être estimée respectivement de 5% et de 1%,⁹², bien qu'entre 2008 et 2010 la contribution de la CE serait presque équivalente à celle de la période antérieure, une fois le projet sur ligne budgétaire « Cofinancement ONG » mis en œuvre par World Vision terminé. Des inégalités géographiques subsistent (taux d'accès : 85% dans le centre ; 55% dans le sud). L'eau présente des excès de fluorures, de chlorures et de fer⁹³.

Assainissement en milieu urbain

En revanche, le sous-secteur assainissement ne pourra pas atteindre les objectifs fixés par les OMD. En milieu urbain, avec un taux d'accès de 63,8% en 2008, l'objectif de 78% pour 2015 sera difficile à atteindre.

Le réseau d'eaux usées urbaines a augmenté, de même que les branchements. Le réseau a augmenté de 62% entre 1995 et 2008 et les branchements de 59%. 20 000 branchements sociaux environ ont été réalisés, dans la période, par la Banque Mondiale. En revanche, des différences persistent entre Dakar et les autres centres urbains. Les deux coopérations n'ont pas contribué à l'amélioration de l'accès à l'assainissement urbain en ce qui concerne eaux usées. Les interventions de la CE en accès à l'assainissement ont couvert les eaux pluviales. Le projet d'assainissement en milieu urbain de la coopération espagnole n'a pas pu être exécuté (cf. fiche projet en annexe).

Assainissement en milieu rural

Le taux d'accès à l'assainissement en milieu rural était de 27,5% en 2008, très loin du taux de 59% fixé par les OMD. Entre 2005 et 2009, 230.000 personnes auraient eu un accès amélioré à l'assainissement en milieu rural. Toutefois, aucune des interventions de la CE ou de la coopération espagnole n'a été déterminante dans ce progrès. La CE a contribué à hauteur de 3% et la coopération espagnole de 0,3%. En revanche, près d'un cinquième des édifices publics exécutés ont été financés par la CE dans le cadre du projet World Vision.

3.6.4. Les infrastructures réalisées sont durables et les interventions contribuent à la gestion durable du sous-secteur assainissement

Les différents contextes ainsi que le montage institutionnel particulier pour l'hydraulique et l'assainissement, tant en milieu urbain qu'en rural engendrent des défis spécifiques en matière de viabilité des interventions. En particulier, les différentes positions exprimées par rapport à la réforme dite de 3^{ème} génération⁹⁴ entre le Gouvernement, qui souhaite favoriser la concession intégrale à un opérateur privé, et les PTF suscitent de nombreux doutes sur la viabilité du secteur en fonction de la future gouvernance dont il sera doté.

Hydraulique et assainissement urbain

La division de responsabilités dans le service d'eau entre opérateur (SDE) et détenteur des actifs (SONES) a contribué à l'atteinte de l'équilibre financier en 2003 et à l'amélioration de la performance du secteur⁹⁵. Mais l'absence d'actualisation de la grille tarifaire depuis 2005 risque de constituer un frein pour la durabilité future du secteur. En effet, seul le tarif de l'administration (qui paye l'eau à un coût trois fois

⁹² Les projets le plus volumineux ont desservis: 1) 17 057 personnes en 2008, mais 80 791 personnes en 2010 (projet World Vision de la CE); 2) 6 000 personnes dans le projet de la Croix Rouge de la Coopération espagnole.

⁹³ *Revue annuelle PEPAM 2009*.

⁹⁴ Cf. Annexe 1-Tome 1, matrice QE6-CJ3, pp. 114-121.

⁹⁵ Réduction des pertes d'eau, amélioration du rendement du réseau -de 68% en 1996 à 80% en 2008- et augmentation du chiffre d'affaires de la SDE de 124% entre 1996 et 2008.

supérieur à celui de la tranche dissuasive) a été actualisé. De fait, cette dernière ne peut faire face aux charges correspondantes et ses factures ne sont pas payées, affectant de ce fait la trésorerie de la SONES et, par conséquent, la capacité d'investissement dans le secteur. L'extension des branchements sociaux dépend de l'appui des PTF⁹⁶. Bien que la production ait augmenté de 43% au cours de la période, elle doit augmenter davantage d'ici à 2015 pour répondre à la demande à Dakar. Toutefois 33% des financements seulement étaient mobilisés en 2009.

Hormis la nouvelle tarification et le développement de partenariats publics-privés (PPP)⁹⁷, les réformes de deuxième génération ont été mises en œuvre⁹⁸, notamment le contrat de performance Etat-ONAS en 2008, signé en août 2008, qui vise à améliorer le service d'assainissement. L'étude organisationnelle de l'ONAS de la CE a surtout contribué à la prise de conscience du besoin de changement ; le renforcement de l'ONAS est en cours dans la mise en œuvre du plan de Formation. Toutefois, l'effectif du personnel de l'ONAS n'a pas changé significativement et la participation du privé dans les tâches d'exploitation a faiblement progressé (le développement du PPP dans sa phase ultime - affermage de l'exploitation - n'aura lieu qu'à partir de 2011) et la situation financière de l'ONAS est restée difficile au cours de la période⁹⁹. Le pourcentage du tarif de l'eau potable transféré à l'ONAS ne couvre pas les coûts de l'assainissement collectif, ni les charges de l'ONAS pour la gestion des eaux pluviales. Dans la mesure où le même tarif est utilisé pour l'assainissement collectif et l'assainissement autonome, l'amélioration de l'accès et l'augmentation du nombre d'infrastructures ne jouent pas sur les revenus. En 2010, 3% seulement du linéaire de réseau nécessaire ont été renouvelés¹⁰⁰. Les conventions prévues entre les municipalités et l'ONAS pour la gestion des eaux pluviales ne sont pas encore effectives¹⁰¹ et la portion payée par l'Etat est insuffisante, ce qui menace la durabilité des interventions en eaux pluviales (Cf. fiche projet Pikine-Khouma). Le coût du raccordement à l'égout est, de même, trop élevé¹⁰². Les marchés d'exploitation d'opérations curatives ont réduit de moitié leur temps d'intervention entre 2001 et 2006.

Hydraulique rurale

Ainsi que l'ont souligné les participants du focus group¹⁰³, le coût du kit assainissement est un des principaux obstacles de la stratégie en milieu rural. En matière d'hydraulique rurale, l'implantation des associations des usagers de forage (ASUFOR) constitue un changement positif. Même si la pérennité des forages ne semble pas être un des principaux facteurs de durabilité des projets des deux coopérations, au niveau national le niveau de fonctionnalité se dégrade¹⁰⁴. Le transfert de la maintenance de l'hydraulique rurale au secteur privé n'a pas eu lieu. La petite taille de certaines interventions de la coopération espagnole en matière d'hydraulique rurale pourrait mettre en difficulté la durabilité des solutions mises en œuvre.

3.6.5. La qualité de vie des populations, suite aux interventions en eau et assainissement, a été améliorée y compris les aspects environnementaux

Les interventions de la CE en matière d'eau pluviale ont sans doute amélioré la qualité de vie de 300.000 personnes environ. La réduction du nombre d'inondations ne peut encore être déterminée en raison de la finalisation récente des travaux. Toutefois des diminutions sont attendues¹⁰⁵. L'urbanisation a connu des

⁹⁶ Le principal projet actuel est la mise en œuvre du premier volet du PEPAM, de 58,5 M€, dont 3% environ financés par la SONES. La CE y contribue par le biais de la Facilité Eau.

⁹⁷ La phase ultime du PPP (affermage de l'exploitation) n'aura lieu qu'à partir de 2011. Les contrats de gestion du complexe de Sally ont récemment été transférés à un privé.

⁹⁸ La loi SPEPA a été promulguée en 2008 et le code de l'assainissement en 2009.

⁹⁹ L'ONAS a souffert un déficit de 484 millions de FCFA en 1998 (27% des redevances).

¹⁰⁰ Rapport annuel PEPAM 2010. 8 km de réseau renouvelés sur les 300 km nécessaires.

¹⁰¹ Deux conventions seulement ont été signées. Elles ne sont pas encore mises en œuvre.

¹⁰² Les coûts de raccordement oscillent entre 150-300 € pour l'eau potable (12%-25% du PIB/capita) et 300-450 € pour l'assainissement (25%-37%).

¹⁰³ Cf. Annexe 9-Tome 2, p. 298.

¹⁰⁴ Depuis 2006 le niveau de fonctionnalité des forages ruraux motorisés se dégrade; il atteint 89% en moyenne en 2009, mais 82% dans le sud.

¹⁰⁵ Voir fiche projet appui au développement urbain des quartiers de Pikine et Khouma (Annexe 6-Tome 2, p. 161).

améliorations en raison des aménagements des voiries urbaines, aujourd’hui plus accessibles et de la régularisation foncière.

Les effets des interventions sur la santé semblent positifs, quoique la contribution des projets soit difficile à déterminer dans la mesure où des programmes de vaccinations ont été réalisés au cours de la période. Dans le projet de la coopération espagnole à Saint-Louis¹⁰⁶, des progrès ont été réalisés au niveau communautaire dans la collecte des ordures, sans pourtant avoir un impact significatif au niveau du quartier. En milieu urbain, en particulier à Dakar, l’expansion des branchements particuliers constitue un facteur important de réduction de la pauvreté. La prévalence de la diarrhée pourrait avoir été réduite à 75%. Le taux d’épuration des eaux usées collectées est passé de 19% en 2004 à 35,2% en 2009, soit en dessous de l’objectif intermédiaire permettant d’atteindre 61% en 2015. A Dakar, en 2002, seuls 20% des eaux usées collectées étaient traitées par la station de Cambérène, la plus grande station du pays. Le projet de l’émissaire de Cambérène financé par la CE doit contribuer à l’amélioration environnementale de la côte. Toutefois, les travaux n’ont pas encore commencé et sa mise en œuvre reste à l’heure actuelle incertaine compte tenu de l’opposition d’une part de la population.

3.7. Renforcement des Acteurs Non Etatiques¹⁰⁷

3.7.1. Réponse à la Question d’évaluation 7

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE-7 : Dans quelle mesure les interventions de la CE et de la Coopération espagnole ont-elles contribué au renforcement des Acteurs Non Etatiques ?			
CJ1 – L’appui de la CE et de l’Espagne au renforcement des Acteurs Non Etatiques a facilité leur participation aux stratégies de développement			
CJ2 – L’appui de la CE et de la coopération espagnole aux ANE a facilité le renforcement de leur capacité d’action dans les activités de développement			
CJ3 – Il existe une complémentarité entre les coopérations de la CE et de l’Espagne par rapport aux ANE			

Le rôle des ANE dans la formulation des **stratégies de développement** est effectivement reconnu et affichée comme une priorité dans les documents de stratégie de la CE et de la coopération espagnole. Pour la CE, cette inscription s’est traduite, d’une part, par une implication effective des ANE sénégalais dans l’élaboration et la mise en œuvre de sa stratégie de coopération (9^{ème} et 10^{ème} FED) et, d’autre part, par la mise en place de programmes de renforcement des capacités des ANE qui ont contribué à une nette amélioration des capacités des ANE à participer aux stratégies de développement. Toutefois, la capacité des ANE à influencer de manière substantielle le dialogue politique est neutralisée par le cadre et les modalités actuelles de la participation. Pour la coopération espagnole, cela ne s’est pas encore traduit par la mise en place de mécanismes de participation des ANE à ses processus de programmation.

L’appui de la **CE** au renforcement des ANE comme **prestataires de développement** a enregistré des résultats encourageants. Les ANE ont été effectivement renforcés dans leurs connaissances, dans leurs méthodes de gestion et dans leurs outils de travail. Le nombre et la consistance des projets de

¹⁰⁶ Cf. Fiche intervention, Annexe 6-Tome 2, p. 161.

¹⁰⁷ L’évaluation a adopté une définition large des Acteurs Non Etatiques telle que retenue dans le cadre de l’Accord de Cotonou. Il s’agit précisément des organismes à but non lucratif du secteur privé, des partenaires économiques et sociaux (y compris les organisations syndicales) ; la société civile et ses organisations et les médias.

développement qui leur sont proposés est toutefois aujourd'hui insuffisant. Cela interroge aujourd'hui le nombre et la consistance des opportunités ainsi que la prise en compte de la diversité des ANE à travers des procédures adaptées, notamment pour les « micro-ANE ».

L'appui de la **coopération espagnole** aux ANE par le biais de **partenariats** avec des ONG espagnoles est de plus en plus efficace et décisif au cours de la période, notamment pour des « petites » structures. Il ouvre toutefois le débat de la nécessaire complémentarité et subsidiarité entre les ANE sénégalais et leurs homologues occidentaux intervenant au Sénégal.

Les objectifs de la CE et de l'Espagne en termes de renforcement aux ANE sont **complémentaires**. Toutefois, il n'a pas été identifié de cadres ni d'interventions établissant de complémentarité effective entre les deux coopérations, même s'il n'y a pas de doute sur le potentiel et sur l'intérêt de bâtir cette complémentarité. L'expérience locale de la Coopération espagnole, la posture nationale et les perspectives territoriales de l'appui de la CE devraient être harmonieusement articulés pour produire plus d'effets et d'impacts.

En ce qui concerne la durabilité des appuis, il n'existe pas encore de réflexion partagée ni de vision établie sur une stratégie d'autonomisation des ANE.

3.7.2. L'appui de la CE et de l'Espagne au renforcement des Acteurs Non Etatiques a facilité leur participation aux stratégies de développement

Au cours de la période 1996-2008, une évolution est à noter : les documents de stratégies des deux coopérations (PIN 9^{ème} et 10^{ème} FED ; Plan Directeur 2005-2008) affichent l'importance d'une approche inclusive et multi-acteurs dans la formulation et la mise en œuvre des stratégies de développement et, dans ce cadre, de la participation des ANE (ou société civile dans le cas de la coopération espagnole) à ces processus.

Participation des ANE à la stratégie de coopération de la CE

En application des Accords de Cotonou, la CE a initié ce mouvement au Sénégal au moment du processus de programmation et d'identification/instruction des projets/programmes du 9^{ème} FED. Ce processus s'est poursuivi avec l'élaboration du 10^{ème} FED. Les ANE sénégalais ont apporté leurs contributions au travers de groupes de travail constitués autour des thèmes liés aux secteurs de concentration (bonne gouvernance, transport, assainissement, appui budgétaire, commerce, culture, ANE). Un dialogue tripartite (ANE, DUE, MEF) s'est progressivement mis en place. Les ANE sont globalement peu satisfaits de leur implication dans le dialogue politique en raison de : (i) une perte de vitesse dans la consultation des ANE entre le 9^{ème} et le 10^{ème} FED; (ii) le cantonnement du champ de la consultation excluant notamment les ANE de la mise en œuvre des stratégies et des thèmes sectoriels ; (iii) et la faible prise en compte des propositions des ANE par les décideurs.

Appui de la CE au renforcement des capacités des ANE

Pour renforcer la capacité des ANE à exercer leur rôle de partenaires au dialogue politique, la CE a apporté, au cours de la période, un appui au renforcement des ANE au travers d'un projet d'accompagnement spécifique aux ANE dans le cadre du PAPNBG et pour un montant de 8,7 M€. Ce programme visait à développer le rôle des ANE et leur participation dans la vie publique et à surmonter les difficultés qui amoindrissent la portée et l'efficacité de leurs interventions, au travers, notamment, du programme de Renforcement Organisationnel et de Développement Institutionnel (RODI). Sur la base d'un diagnostic des ANE réalisé en 2003, le RODI a été proposé et déroulé comme outil de renforcement des capacités des ANE, avec pour enjeu fondamental l'amélioration durable de la gouvernance pour la réalisation effective des objectifs de développement socio-économique et de lutte contre la pauvreté. Le RODI a touché près d'un millier de responsables d'organisation et a porté sur le management stratégique et opérationnel, le leadership, la gestion de cycle de projet, et la communication. Pour assurer la gestion et le suivi des activités, une Unité de Gestion a été créée (UGP ANE) et a débuté ses activités en novembre 2006.

La pertinence et l'efficacité de cet appui ont généralement été reconnues par les ANE interviewés comme ayant impacté de façon substantielle l'organisation et le fonctionnement des organisations bénéficiaires.

Par un croisement stratégique entre les acteurs et les territoires, cet appui a permis de renforcer les capacités d'un nombre important d'ANE, en tenant compte autant que possible de leurs spécificités diverses. L'organisation d'ateliers et de fora régionaux a permis de cerner les difficultés rencontrées, et de répondre aux besoins de renforcement de chaque catégorie d'ANE, de constituer des banques de compétences locales, et d'élaborer un plan d'action pour le renforcement des ANE au niveau de chaque région. Cet accompagnement a renforcé la crédibilité des organisations qui ont pu, sur cette base, engranger un effet-levier auprès d'autres PTF.

Un appui direct a également été apporté, au cours du 9^{ème} FED, à la Plateforme des Acteurs Non Etatiques pour le Suivi des Accords de Cotonou (pour un montant de 249 410€). Conçue comme l'organisation faîtière des ANE et l'interlocuteur institué dans le cadre du dialogue entre l'Etat et la CE, la Plateforme a facilité la participation des ANE dans le domaine de la coopération et du développement. L'appui de la CE lui a permis de se structurer et de se renforcer au travers notamment d'un secrétariat opérationnel et la mise en œuvre satisfaisante de son plan d'actions. Dans le cadre de sa collaboration avec l'UGP, la Plateforme a facilité l'identification et la satisfaction des besoins de renforcement des ANE, en particulier avec le redéploiement territorial de ses activités et de sa structure. Elle s'est révélé le cadre pertinent d'une mise en relation réussie de la société civile, des organisations syndicales et du secteur privé. Ces différentes catégories d'acteurs - traditionnellement isolées, voire opposées - ont pu, dans le cadre de la Plateforme, se doter d'une vision partagée, d'une stratégie commune et de propositions consensuelles pour agir sur les processus de développement, et influencer effectivement les politiques publiques. Ainsi, la Plateforme a permis de renforcer la légitimité des ANE en général, et chaque famille d'acteurs en particulier, et de les positionner dans les processus de négociation entre l'Etat et la CE. Fort de cette expérience, l'intérêt attaché à la création de la Plateforme va au-delà de la mise en œuvre de l'Accord de Cotonou. Aujourd'hui, par l'accroissement de ses initiatives, l'élargissement de ses missions et le développement des échanges avec les collectivités locales et les autres PTF, la Plateforme a enclenché une dynamique porteuse dans le sens d'une contribution positive, responsable et plus importante aux stratégies de développement. Elle s'est dotée d'un plan stratégique qui offre plus de lisibilité sur son organisation, son fonctionnement, ses missions et objectifs ainsi que ses principales activités.

Participation des ANE aux processus de programmation de la coopération espagnole

Pour l'Espagne, hormis les OCB au niveau local, la participation des acteurs de la société civile à la formulation des stratégies de développement¹⁰⁸ ne s'est pas traduite dans la période évaluée par une participation des ANE sénégalaises à la formulation de sa programmation. La participation des acteurs de la société civile à la formulation des stratégies de développement se fait en Espagne avec les ONG espagnoles, a travers les comités inter-territoriaux (par le biais des gouvernements régionaux). Ce principe, général à l'heure actuelle et inclus dans le 3^{ème} Plan Directeur de la Coopération espagnole, doit être inscrit au futur cadre d'association avec le Sénégal en 2011. La méconnaissance par les ANE rencontrés et, en particulier, les membres de la Plateforme, de cette coopération (récente et immergée parmi plus de 50 PTF), est significative. Les difficultés d'accès à l'information en seraient la principale raison. Les visites de terrain, en Casamance en particulier, ont montré que les partenariats entre ONG espagnoles et sénégalaises sont à trop petite échelle pour pouvoir impacter de façon substantielle la contribution des ANE aux stratégies de développement.

3.7.3. L'appui de la CE et de la coopération espagnole aux ANE a facilité le renforcement de leur capacité d'action dans les activités de développement

Financements directs de la CE

L'appui de la CE dans le cadre du volet ANE du PAPNBG 9^{ème} FED a également concerné leur renforcement en tant que prestataires de services dans la mise en œuvre de programmes de coopération. A ce titre, le renforcement de leurs capacités d'intervention professionnelle a également été prévu au travers du

¹⁰⁸ Principe inscrit dans le Plan d'action d'Accra (2008) qui s'appuie sur les engagements pris dans le cadre de la Déclaration de Paris, mais qui est postérieur à la période évaluée.

développement de quatre axes programmatiques d'appui : formations, facilité d'assistance technique, fonds d'étude et fonds d'appui aux initiatives des ANE. Des outils ont également été élaborés tels que des manuels pour l'élaboration de plans stratégiques, de budgets participatifs, etc. L'UGP ANE a organisé des sessions de formation dans 11 régions du Sénégal et propose une assistance technique. Ces différents outils ont permis d'enregistrer des résultats encourageants auprès des ANE bénéficiaires, mieux outillés pour répondre aux propositions, élaborer des projets de développement et les mettre en œuvre.

Dans le cadre de ce programme, les ANE ont également bénéficié de financements directs de la CE. Au total, au titre du PAPNBG, 21 projets ont été financés à l'issue du premier appel d'offres (pour un montant de 3.499.004 €) et 30 lors du second appel d'offres (pour un montant de 3 077 224 €). À ces financements il faut ajouter ceux des actions à caractère culturel mises en œuvre par les ANE dans le cadre du PSAC. Une trentaine de projets sont concernés pour un montant de 232 000 €. L'enveloppe de l'appel à propositions du 9^{ème} FED a entièrement été utilisée.

Dans leur contenu, les 51 projets présentés et financés ont tous suffisamment intégré les thèmes transversaux, et développé des actions structurantes dans le domaine de la gouvernance. En effet, ils ont porté sur des thèmes divers et variés comme les droits de l'homme, la démocratie, la promotion de l'emploi, la culture, la protection de l'environnement, l'égalité et l'équité de genre, etc. Cet aspect a été d'autant plus prépondérant que l'intégration des secteurs sociaux de développement dans les thèmes des appels à propositions est aujourd'hui une préoccupation des ANE, du fait notamment qu'ils y ont développé le plus souvent des compétences réelles. Parmi les 51 projets financés, seuls 3 sont directement liés à la protection des ressources naturelles et de l'environnement, ce qui peut laisser penser que les questions environnementales n'apparaissent pas en pratique comme prioritaires alors qu'ils constituent des enjeux fondamentaux.

Selon les ANE rencontrés, le potentiel d'ANE « renforcées » déborde aujourd'hui les opportunités de projets de développement financés, et interroge le nombre et la consistance des lots en jeu si l'on veut aboutir à des résultats importants dans le domaine du développement.

Partenariats entre la société civile sénégalaise et espagnole

Avec la coopération espagnole, l'appui au renforcement des ANE passe plutôt par le partenariat d'ONG espagnoles avec des structures locales, sur des projets de développement intégré¹⁰⁹. Selon les entretiens, cette modalité permet notamment de renforcer les capacités d'ANE qui auraient le plus besoin d'appui mais qui, du fait de leurs faibles capacités et tailles, auraient le moins de possibilités d'accéder aux financements (« micro-ANE »). Orienté sur des organisations aux capacités variables, cet appui est reconnu par nombre d'acteurs rencontrés comme étant de plus en plus efficace et décisif (cas du RADI par exemple).

Au-delà de sa pertinence, cette stratégie de la coopération espagnole d'ancrer ses propres ONG tout en s'appuyant sur les structures et les dynamiques existantes a ouvert le débat sur la complémentarité et les synergies à développer entre les ONG intervenant au Sénégal, espagnoles en particulier, et les ANE sénégalais eux-mêmes. Elle pose la question des conditions nécessaires pour une meilleure connaissance réciproque, une complémentarité efficace et une subsidiarité efficiente¹¹⁰.

3.7.4. Il existe une complémentarité entre les coopérations de la CE et de l'Espagne par rapport aux ANE

Dans le domaine du renforcement des ANE les objectifs affichés par la CE comme par la coopération espagnole sont complémentaires. Les deux coopérations affichent l'appui au renforcement des ANE comme étant, à la fois, un objectif et une stratégie de développement. Dans ce cadre, on peut considérer que les deux coopérations présentent une certaine complémentarité dans l'appui aux ANE : expérience locale de la

¹⁰⁹ Cf., dans le cas de la Casamance, entretiens cités en Annexe 1-Tome 1, p. 154 & 157. Voir également les fiches interventions des projets ACP, Manos Unidas ou Croix Rouge espagnole en Annexe 9-Tome 2, p. 201, 204, 206 ou 227.

¹¹⁰ Voir le compte-rendu des échanges lors du Focus Group sur les ANE, Annexe 9-Tome 2, « coopération espagnole/partenaire locaux », p. 294.

coopération espagnole, posture nationale de l'appui de la CE. Elles pourraient ainsi couvrir une masse critique d'ANE qui interagissent aux différentes échelles territoriales, du national au local. Pour autant aucun cadre - formel ou informel- ou intervention qui établissent une complémentarité effective entre ces deux coopérations n'ont été identifiés.

3.8. Casamance

Cette question permet de couvrir le champ de l'évaluation à une échelle territoriale restreinte : la Casamance et plus spécifiquement la Région de Ziguinchor. Cette entrée est justifiée par la signature des Accords de Paix de 2004 permettant une relance des activités de coopération et de développement dans la Région, par le niveau de marginalité de la zone ainsi que par le ciblage géographique de cette Région au niveau de la coopération espagnole¹¹¹. Néanmoins, l'analyse n'a pas pu être étayée par des données quantitatives au niveau régional¹¹² et le nombre important d'engagements de la coopération espagnole (146 durant la période évaluée pour un montant supérieur à 14 M€) n'a pas permis d'évaluer l'ensemble des résultats et impacts des projets menés dans la région ; d'autant qu'ils ne relèvent pas d'une stratégie commune et coordonnée. Les constats effectués relèvent donc principalement des visites de terrain effectuées auprès d'ONG espagnoles et ne peuvent prétendre à l'exhaustivité. Elles constituent néanmoins une proportion suffisamment significative des engagements pour étayer les constats de l'évaluation.

3.8.1. Réponse à la Question d'évaluation 8

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE-8 : Dans quelle mesure les actions de la CE et de la Coopération espagnoles ont elles contribué au développement régional en Casamance ?			
CJ1 – Les interventions de la CE et de l'Espagne ont permis une amélioration des infrastructures en Casamance			
CJ2 – Les interventions de la CE et de l'Espagne ont contribué à la relance du développement économique			
CJ3 – Les interventions de la CE et de l'Espagne ont contribué au développement social et à la réduction de la vulnérabilité des populations casamançaises			
CJ4 – Les interventions de la CE et de l'Espagne ont renforcé les capacités des collectivités territoriales en Casamance et leur rôle dans l'orientation du développement régional			
CJ5 – Les interventions de la CE et de l'Espagne sont complémentaires en Casamance et présentent des synergies en faveur du développement régional tout en s'articulant avec les autres coopérations existantes			

Dans un contexte d'enclavement de la région, de difficultés de circulation des personnes et des biens, les interventions de CE au niveau des routes et des pistes rurales sont tout à fait pertinentes. Le développement régional de la Casamance dépend de son **désenclavement**, mais celui ci ne doit pas seulement être pensé par rapport à Dakar mais également par rapport au reste du pays et aux pays voisins.

Les interventions des deux coopérations en termes de formation des groupements et d'infrastructures de transport sont favorables à la **relance économique**. Cependant il n'est pas sûr que les infrastructures relativement lourdes destinées à appuyer la relance des filières et des AGR soient une réponse appropriée

¹¹¹ La CE a également développé des activités spécifiques en lien avec le processus post-conflit comme le Projet d'appui à la stratégie de lutte anti-mines en Casamance (FED 9, 4 M€ engagés), cf. Annexe 4-Tome 2, p. 52.

¹¹² Ce qui a entraîné une modification des indicateurs correspondants. Cf. Annexe 3-Tome 2, p. 47.

et durable en l'absence d'un diagnostic plus précis. D'autre part, une stratégie d'accompagnement dans la durée reste à définir pour les unités économiques déjà créées que ce soit dans le domaine de l'élevage, de l'agriculture et de la transformation. Les aménagements agricoles sont adaptés au milieu et permettent aux populations victimes du conflit de revenir dans leur village et d'y développer des activités agricoles. L'aménagement des vallées est pertinent par rapport à la salinisation des terres, tout comme la diversification agricole à venir par rapport à la sécurité alimentaire dans un contexte où la production de riz n'est assurée que pour quelques mois. Enfin la reforestation communautaire se justifie par la surexploitation de la ressource. Au niveau économique, les appuis de la Coopération espagnole dans le domaine de la formation aux techniques agricoles et de maraîchage ont obtenu de bons résultats. En revanche la construction de Point Infos, ou de centres de promotion des femmes censés promouvoir le développement des filières et des AGR pose question quant à leur résultat. Ces structures relativement lourdes mises en place préalablement au démarrage de l'activité constituent-elles une réponse adéquate ? Par contre, les actions de renforcement des capacités des différents acteurs villageois rassemblés autour de la gestion des infrastructures hydrauliques, sanitaires et éducatives sont particulièrement pertinentes dans un contexte de post-conflit et de déstructuration du lien social.

Les interventions des deux coopérations via leurs programmes ou via les ONG en matière de développement social ont eu de bons résultats. Elles ont permis aux populations d'avoir un meilleur accès aux **services de base**. D'autre part la mise en place quasi-systématique de comités de gestion avec implication des femmes contribue à garantir la qualité du service, l'entretien de l'équipement ou de la structure et assure sa viabilité.

Dans un contexte de **décentralisation**, les interventions de la CE à travers un programme d'appui à la planification locale, participative, et de renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités se sont avérées novatrices, même si les moyens alloués l'étaient moins. Les actions de la Coopération espagnole à travers le PIARESPC ont permis d'accompagner la réforme de la décentralisation aux niveaux communal, départemental et régional et de renforcer les ARD en appui aux collectivités locales dans leur rôle de planification du développement local. Elles sont également justifiées au regard du contexte post conflit et de la nécessité de renforcer les communautés rurales dans leur capacité à arbitrer les conflits fonciers pour consolider la paix. Les interventions ont contribué à renforcer les capacités des **collectivités locales** à assumer leurs nouvelles fonctions. En revanche, à l'échelle régionale, même si la coopération espagnole (au côté d'autres PTF comme la GTZ) est très fortement impliquée dans la recherche d'une cohérence des interventions, la création d'une dynamique régionale rassemblant l'ensemble des acteurs et la prise en charge du pilotage stratégique semblent rencontrer plus de difficultés.

Des **synergies** existent au niveau local entre les deux coopérations et en lien avec d'autres coopérations. Au niveau régional, le processus démarre au niveau de l'ARD avec un appui décisif de la Coopération espagnole. Cependant la multiplicité des acteurs intervenant à cette échelle ne constitue pas un cadre de convergence facilitant les interventions.

3.8.2. Les interventions de la CE et de l'Espagne ont permis une amélioration des infrastructures en Casamance

Les interventions de la CE en matière de réhabilitation d'axes centraux de la région ont participé au désenclavement indispensable de la zone

Au cours de la période évaluée, les projets financés par la CE en matière d'infrastructures de transport ont permis de réhabiliter 90km de route sur les RN20-RN4, 100km de routes agricoles dans la région de Kolda (2008). 25km restent à réaliser sur Ziguinchor. Bien que les effets directs de certaines de ces interventions sur la relance des activités économiques et sociales en Casamance soient encore trop récents pour porter un jugement objectif, les ROM consultés sur ces projets notent un impact positif sur la communication entre les riverains, de meilleures conditions pour le trafic régional et international et une réduction des temps et coûts de transport. Ces impacts positifs se développeront si la situation de sécurité et de stabilité de la zone se maintient.

Ces interventions sont pertinentes par rapport au problème d'enclavement de la Casamance qui se pose à de multiples niveaux. En revanche, le désenclavement doit être pensé non seulement par rapport à Dakar mais également par rapport au reste du pays et aux pays voisins. Par ailleurs, les besoins restent énormes: désenclavement des îles mais également des communautés rurales pour évacuation de la production; liaison avec le nord aléatoire via la Gambie; nécessité de réhabilitation de la route Ziguinchor-Tambacounda-Dakar; liaison difficile avec les pays voisins renforcée par la situation d'insécurité de certaines zones frontalières; liaison maritime deux fois par semaine seulement. Enfin, selon les entretiens réalisés des problèmes d'entretien se posent¹¹³ : classification des routes qui déterminent la responsabilité de l'entretien (État/Communautés Rurales); manque d'information, de formation et d'accompagnement des communautés rurales dans l'entretien du réseau non classé.

En milieu urbain, le programme spécial de voiries urbaines en Haute Intensité de main d'œuvre (HIMO - 9 ACP SE 022/23) a apporté une réponse au problème de désenclavement de certains quartiers ciblés de Ziguinchor, améliorant ainsi le cadre de vie de la population de la zone ciblée. Il a permis d'ouvrir aux jeunes de ces quartiers des perspectives d'emploi dans le pavage des voiries urbaines: les jeunes formés par le projet se sont constitués par affinité en 12 groupements d'intérêt économique (GIE). Au total, une centaine de jeunes travaille aujourd'hui à la pose de pavés.

Les interventions de la CE en matière d'infrastructures sont en cohérence avec le cadre de la reconstruction et réhabilitation d'infrastructures du PRAESC (composante « Reconstruction et réhabilitation d'infrastructures ») et avec la lettre de politique sectorielle des transports du Gouvernement du Sénégal qui a décidé d'entreprendre une politique de désenclavement de la région, par le renforcement de son réseau routier principal¹¹⁴.

La CE est également intervenue en matière d'infrastructures communautaires, au travers du PSIDEL (Programme de soutien aux initiatives de développement local - 8 ACP SE 012) : infrastructures éducation, santé, hydraulique, activités agricoles au niveau de 49 communautés rurales pour les départements de Kolda, Sédhiou, Bignona ; et à travers la ligne budgétaire co-financement ONG pour des mini forages, des citernes de récupération des eaux de pluie (exemple projet ENDA¹¹⁵).

Les projets de la coopération espagnole en matière d'infrastructures portent principalement sur les volets économiques, sociaux et hydrauliques

En complément des infrastructures de transport de la CE, des volets infrastructures sont inclus au sein des projets de développement intégré des ONG espagnoles implantées dans la région. Les constats faits portent sur les visites de terrain réalisées notamment auprès des ONG espagnoles Manos Unidas, ACPP et la Croix-Rouge espagnole¹¹⁶. Ces interventions concernent en priorité la réhabilitation d'infrastructures à vocation économique et sociale, au niveau des communautés rurales¹¹⁷. D'abord concentrées dans le département d'Oussouye elles se sont, en fin de période, étendues dans les départements de Ziguinchor et de Bignona. Dans le domaine de l'hydraulique villageoise, les interventions dans le département d'Oussouye concernent des bornes fontaines, abreuvoirs, latrines, château d'eau, postes de santé et maternités, classes et latrines scolaires, centres de promotion pour les femmes. Les infrastructures à vocation économique concernent les points de formation/information pour la production mis en place dans le cadre du PIARESPC (pour la mise en œuvre du Programme d'appui aux filières, PAF), des ateliers de production animale (poulaillers, etc.).

Le choix des ONG espagnoles d'intervenir dans le domaine des infrastructures socio-économiques est justifié par l'importance des besoins en matière d'infrastructures économiques et sociales dans un contexte de post-conflit. Toutefois, on constate des résultats variables et des conditions d'appropriation des

¹¹³ Cf. Annexe 1-Tome 1, pp. 149 & 150.

¹¹⁴ Cette contribution a été étudiée dans le point 3.4. du présent rapport p. 33-39.

¹¹⁵ Cf. Fiche-intervention, Annexe 6-Tome 2, p. 170.

¹¹⁶ Cf. Fiches interventions concernant la Casamance.

¹¹⁷ Aucun projet étudié ne comporte de volet infrastructures de transport (pistes rurales, aménagement de pont, gué, etc.) ; ce qui peut s'expliquer par les coûts afférents mais paraît étonnant compte tenu de la contrainte de désenclavement existante en milieu rural.

infrastructures socio-économiques qui ne sont pas toujours assurées. On note en effet une tendance de certaines ONG à répondre aux demandes des communautés rurales sans prise en compte systématique de la programmation régionale des pouvoirs publics (cartes sanitaires et scolaires). D'autre part, les structures déconcentrées ne jouent pas toujours leur rôle dans la coordination et l'information sur la programmation régionale des équipements. Ainsi, on peut s'interroger sur l'opportunité de certaines infrastructures sanitaires et scolaires qui ont été construites¹¹⁸. En même temps le constat d'un suréquipement doit être contextualisé. Il permet de répondre aux difficultés de déplacement (en situation d'insécurité persistante) et à la désagrégation du lien social dans la zone, n'incitant pas les personnes à se faire soigner dans un village voisin. Ce suréquipement relatif peut aussi correspondre au moyen de combler une « dette » vis-à-vis des populations casamançaises touchées par le conflit¹¹⁹.

Les infrastructures en hydraulique villageoise ont eu un effet positif du fait de leur ancrage local, de leur appropriation par les bénéficiaires et de leur pérennité, notamment s'il existe un comité de gestion avec implication des femmes avec présence de volontaires issus de la population locale¹²⁰. Ces infrastructures permettant de sécuriser l'accès à une eau de qualité ont des effets très positifs sur le retour des populations et sur l'entente entre les communautés. Dans les villages des communautés rurales de Mpak, de Boutoupa Camara Counda, de Wolof Diola, Wolof Baïnouk, la mise en place des points d'eau a permis aux habitants qui avaient fui les zones de conflits de revenir, de reconstruire leur maison et leur village et aux femmes de reprendre la culture des condiments (maraîchage)¹²¹.

En revanche, l'appropriation de certaines infrastructures économiques comme les « points info » d'Oussouye¹²² ou les centres de promotion des femmes et leur pérennité ne semblent pas acquises en l'absence d'une dynamique de filière effective permettant de générer des revenus et d'assurer le coût de l'entretien. La capacité de gestion acquise par les populations locales reste également à confirmer¹²³.

3.8.3. Les interventions de la CE et de l'Espagne ont contribué à la relance du développement économique

Comme évoqué en introduction, cette partie repose pour l'essentiel sur les informations collectées lors de la mission en Casamance. Pour disposer d'une vision plus globale, il aurait fallu disposer, par exemple, de données sur l'évolution du revenu des unités économiques dans la région durant la période d'évaluation, mais l'étude n'a pas identifié ce type d'informations en complément de ses investigations de terrain.

Secteur d'activités important, en particulier pour l'Espagne

Au cours de la première partie de la période évaluée, la CE a appuyé le développement économique de la région au travers de grands projets nationaux de développement local, tels que le PSIDEL (2001-2005). Dans le PSIDEL, des infrastructures économiques à caractère collectif ont été réalisées dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage et de la commercialisation qui représentent un tiers des réalisations, mais seulement 14,5% des réalisations pour les départements de Bignona, Kolda et Sédhiou. La CE a également appuyé le développement économique au travers des lignes « cofinancement ONG » : par exemple, foresterie communautaire avec Activités Génératrices de Revenus (AGR) (exemple ENDA).

Le développement économique est un secteur d'activité important pour la coopération espagnole qui est intervenue dans ce domaine notamment au travers du volet « Augmenter les surfaces cultivables et améliorer la rentabilité des vallées » du projet PIARESPC (AECID). Cette intervention, achevée en 2009, a eu des effets positifs sur l'évolution de la production dans le cadre des interventions financées. Les activités d'aménagement des vallées sont pertinentes par rapport à la salinisation des terres. Ainsi, entre 2005 et 2009, 18 vallées ont été aménagées avec des digues anti-sel, soit 300 hectares récupérés et 2400 hectares

¹¹⁸ Cf. conclusions des visites en Annexe 1-Tome 1, QE 8, p. 142.

¹¹⁹ Cf. Marut J.C., 2006 : *Le conflit de Casamance*, Paris Karthala, 420 p.

¹²⁰ Voir, pour le cas de la Basse Casamance, Annexe 1-Tome 1, pp. 148-149.

¹²¹ Entretiens bénéficiaires, Annexe 1-Tome 1, p. 149.

¹²² Une réflexion est en cours sur la mission attribuée à ce dispositif. Actuellement, avec la plateforme des activités agricoles (Projet d'appui au développement rural en Casamance - PADERCA), les PIF servent à la mise en place d'un système d'information.

¹²³ Cf. visite de terrain des réalisations du PIARESPC, Annexe 1-Tome1, p. 143.

protégés. Cela a permis non seulement le développement de la riziculture dans la partie basse de la vallée, mais également le maraîchage pour la partie moyenne et l'arboriculture pour la partie haute. D'autre part l'aquaculture (pisciculture et ostréiculture) peut également être développée. L'intervention a également permis d'augmenter les rendements en riz de 1 à 4,5 tonnes l'hectare et partant la production dans les villages concernés (introduction progressive de variété améliorée). La diversification agricole à venir devrait contribuer à renforcer la sécurité alimentaire, dans un contexte où la production de riz n'est assurée que pour quelques mois (via le Programme d'Appui au Développement Agricole de Casamance - PADAC). Enfin, la reforestation communautaire se justifie également par rapport à la surexploitation de la ressource forestière et donc au risque d'érosion des revenus issus de cette activité.

La coopération espagnole appuie également ce secteur au travers des interventions des ONGD qui ont, pour la plupart, un volet développement économique. A titre d'exemple, l'ONG ACPP appuie la réalisation d'équipements et de formations (exploitations agricoles, unités de production, réseaux de coopératives, groupements de femmes), de microcrédit, d'appui aux Activités Génératrices de Revenus (AGR), de diversification agricole¹²⁴.

Les interventions s'inscrivent dans un contexte de réhabilitation économique post-conflit

Les interventions des deux coopérations sont favorables à la relance économique dans un milieu dégradé du fait des conditions climatiques et de la surexploitation des ressources afin de permettre aux populations victimes du conflit de revenir dans leur village et d'y développer des activités agricoles. On note ainsi des résultats en matière d'aménagement des vallées par rapport à la salinisation des terres (riziculture et autres activités agricoles) ; de diversification agricole et dans le futur de renforcement de la sécurité alimentaire ; de reforestation communautaire par rapport à la surexploitation de la ressource.

Il existe également des résultats au niveau de la formation des groupements aux techniques agricoles et de maraîchage. Cependant il n'est pas sûr que les infrastructures relativement lourdes destinées à appuyer la relance des filières et des activités génératrices de revenus soient une réponse appropriée et durable faute d'un diagnostic plus précis des contraintes et des atouts spécifiques pour chaque groupement de producteurs ou de productrices concernés. Par ailleurs, une stratégie d'accompagnement dans la durée reste à définir pour les unités économiques déjà créées que ce soit dans le domaine de l'élevage, de l'agriculture et de la transformation.

3.8.4. Les interventions de la CE et de l'Espagne ont contribué au développement social et à la réduction de la vulnérabilité des populations casamançaises¹²⁵

Les interventions des deux coopérations ont permis de contribuer au développement social et à la réduction de la vulnérabilité via leurs programmes ou via les ONG.

Au-delà de ses interventions en matière d'infrastructures économiques collectives, le PSIDEL de la CE a assuré deux fonctions : une fonction de cofinancement de microréalisations sociales (scolaires, sanitaires) et infrastructures économiques collectives (transport, transformation) financées directement au niveau des organisations communautaires de base (OCB) et de fonds de développement local dans les territoires où des Plans de développement local ont été concertés et décidés ; une fonction d'appui-conseil se traduisant par l'aide à la décision aux porteurs de projet (identification, planification, faisabilité, formation, suivi).

Ces interventions ont contribué au renforcement des OCB dans les activités de développement et dans la gestion des équipements sociaux et de santé. Les CR bénéficient d'infrastructures de base fonctionnelles dans les domaines prioritaires, principalement l'éducation, la santé et l'adduction d'eau. Elles ont une meilleure capacité de planifier, programmer, gérer et financer leurs actions de développement. En termes de charge de travail des femmes, le PSIDEL a pris en compte les actions permettant l'allègement de leurs travaux.

¹²⁴ Cf. fiches projet Casamance.

¹²⁵ En matière de développement social et réduction de la vulnérabilité des populations casamançaises, certaines données sont disponibles dans le domaine de l'éducation. Dans les autres domaines les évolutions significatives sont perçues de la part des personnes ressources et de la part des bénéficiaires.

La coopération espagnole, établit comme priorité sectorielle « les secteurs sociaux de base, en insistant particulièrement sur la santé, l'assainissement, l'éducation, la sécurité alimentaire et le formation des ressources humaines ». Cet objectif se traduit par le financement d'un nombre important de projets mis en œuvre par les ONG : Handicap International dans l'action sociale, la Croix Rouge espagnole dans la formation professionnelle, ACP/FADDO pour la santé, etc.

Ces interventions ont contribué à la formation dans les domaines sociaux, sanitaire et de l'éducation¹²⁶. Elles ont également permis la mise en place de comités de gestion, avec implication des femmes; au niveau des infrastructures hydrauliques villageoises mais également au niveau des équipements sanitaires (centre de santé, maternités), et des écoles avec les comités d'hygiène.

Les actions de renforcement des capacités des différents acteurs villageois rassemblés autour de la gestion des infrastructures hydrauliques, sanitaires et éducatives ont sécurisé l'accès aux ressources comme l'eau et les services de santé et permis l'appropriation et la durabilité des processus, au delà de l'intervention. Elles sont particulièrement adaptées à un contexte de post-conflit et de déstructuration du lien social où elles contribuent à rétablir la confiance¹²⁷.

3.8.5. Les interventions de la CE et de l'Espagne ont renforcé les capacités des collectivités territoriales en Casamance et leur rôle dans l'orientation du développement régional

La CE, à travers le PSIDEL, a contribué à améliorer l'accès aux services sociaux et équipements collectifs, en assurant un processus participatif de planification et de mise en œuvre des actions de développement concernées. Dans un contexte de décentralisation, le choix d'intervenir à travers un programme d'appui à la planification locale, participative, et de renforcement de la maîtrise d'ouvrage des collectivités s'est avéré novateur. En revanche, les moyens alloués ont été moins pertinents : le budget était calculé sur la base d'un recensement non actualisé de la population, la durée du projet n'a pas été adapté, tout comme les contreparties exigées des collectivités et le mode de gestion du projet¹²⁸.

La coopération espagnole, notamment l'AECID appuie l'ARD au travers du PIARESPC (2005-2009) et son volet « renforcement de la démocratie locale et des collectivités décentralisées », en particulier dans le domaine de la gestion des conflits fonciers. Les interventions du PIARESPC sont pertinentes par rapport à la réforme et au renforcement des ARD dans le cadre de la décentralisation. Elles sont également pertinentes au regard du contexte de post-conflit et de la nécessité de renforcer les communautés rurales dans leur capacité à arbitrer les conflits fonciers pour consolider la paix.

Les ONG dans le cadre de la ligne co-financement ONG de la CE et celles qui sont appuyées par la coopération espagnole commencent également à appuyer les réalisations prévues dans les Plans Locaux de Développement (PLD) et accompagnent les communautés rurales. Mais certaines d'entre elles ont eu des difficultés à appuyer la maîtrise d'ouvrage de ces dernières dans le cadre de la décentralisation et tendent à se substituer au nom de l'efficacité du projet¹²⁹.

On peut donc conclure que, dans l'ensemble, les interventions ont contribué à renforcer les capacités des collectivités locales à assumer leurs nouvelles fonctions, dans un contexte de décentralisation. En revanche, à l'échelle régionale, même si la Coopération espagnole (au côté d'autres PTF, comme la GTZ) est très fortement impliquée dans la recherche d'une cohérence des interventions, l'accompagnement d'une dynamique régionale et la prise en charge du pilotage stratégique semblent rencontrer plus de difficultés. En effet à cette échelle, un grand nombre d'acteurs avec des attributions différentes intervient : Agence nationale pour la relance des activités économiques et sociales en Casamance (ANRAC - Agence nationale rattachée à la primature - activités de relance en Casamance, appui à la coordination particulièrement au niveau interrégional et articulation avec le niveau national) ; ARD (appui à la coordination technique des initiatives de développement local, particulièrement du niveau local au régional), inscrites dans le cadre de

¹²⁶ Cf. Fiches intervention, Annexe 6-Tome 2, pp. 2004, 206 & 208.

¹²⁷ Cf. Marut, 2006, op. cit.

¹²⁸ L'unicité de caisse imposant le versement des fonds au compte du Trésor public, de nombreux retards existent en relation avec les besoins des collectivités.

¹²⁹ Cf. Focus Group en Casamance, Annexe 9-Tome 2, p. 291.

la décentralisation et ayant fait l'objet d'une réforme avec des moyens et des rôles renforcés ; Conseil régional (appui à la coordination politique, élaboration du PRDI/SRAT sur la base des PLD et PIC) disposant en revanche de peu de ressources humaines ; Gouverneur (contrôle de légalité à posteriori et suivi des actions de développement) enfin. Les acteurs locaux rencontrés sur le terrain font le constat qu'il existe à cette échelle et entre tous ces acteurs une certaine concurrence et une confusion autour des fonctions de coordination ; lesquelles s'avèrent peu propices à la définition concertée d'orientations du développement régional et à la mise en œuvre des actions correspondantes¹³⁰.

3.8.6. Les interventions de la CE et de l'Espagne sont complémentaires en Casamance et présentent des synergies en faveur du développement régional tout en s'articulant avec les autres coopérations existantes

En ce qui concerne la coopération espagnole, le processus de mise en place d'un dispositif de concertation et de coordination en faveur de l'harmonisation des interventions en Casamance (du niveau des communes et départements au niveau régional) a fait l'objet d'une contribution particulière de l'ARD à travers le PIARESPC. Des ateliers et des forums avec l'ensemble des acteurs concernés ont été organisés, ainsi qu'une étude juridique et constitutionnelle. La mise en place du dispositif reste à entériner par sa restitution au niveau d'un forum étendu. Des comités thématiques ont été prévus aux niveaux communal, départemental et régional et constitués d'élus, des services techniques et des organisations de la société civile. Au niveau de la région de Ziguinchor six comités thématiques sont prévus: 1) accès aux services de base, 2) filière agricoles et AGR, 3) environnement et GRN, 4) communication, animation, formation, 5) paix et gestion des conflits, 6) coopération décentralisée. La mise en œuvre du Programme d'appui aux réseaux territoriaux pour une gouvernance locale et un développement (ARTGOLD) avec l'appui du PNUD, AECID et des coopérations décentralisées espagnoles, ainsi que de la coopération française, doit permettre de renforcer conséquemment cette dynamique, particulièrement en ce qui concerne la fonctionnalité du dispositif.

Le processus de capitalisation des expériences de la coopération espagnole (avec l'ensemble des partenaires AECID) et du PIARESPC en particulier, sous forme d'ateliers locaux et régionaux, permet de renforcer la poursuite des programmes et l'extension de l'intervention à l'ensemble de la Région de Ziguinchor (en utilisant différents outils de coopération : bilatérale, non gouvernementale, décentralisée, partenariats publics/privés¹³¹).

La préparation de la mise en œuvre du Programme d'Appui au Développement Agricole de Casamance (PADAC) a suivi plusieurs étapes : sensibilisation/information, recensement et évaluation des périmètres et producteurs, organisation et création d'une coopérative régionale (CABAC¹³²) structurée en trois sections zonales et 25 sous sections communautaires, avec une implication des acteurs locaux. Cette initiative d'envergure doit à présent permettre aux différents partenaires potentiels (publics et privés) de se positionner par rapport aux types de collaborations et d'appuis à fournir.

Bien que la définition des attributions des différentes institutions et acteurs publics évoqués précédemment (cf. point 385) semble claire, dans la pratique le chevauchement de ces institutions et acteurs ne constitue par un cadre facile permettant aux PTF de faire converger leurs appuis et complique l'organisation de la concertation au niveau régional. Les entretiens réalisés au cours de la mission en Casamance montrent ainsi les difficultés de mise en œuvre du PRAESC et les problèmes de positionnement de l'ANRAC, tant au niveau de la mise en œuvre du programme, de la coordination des interventions en Casamance, que de la communication avec les autres acteurs régionaux. Ces difficultés ne sont pas favorables à consolider la dynamique régionale de développement¹³³.

¹³⁰ Cf. Entretien PTF, Annexe 1-Tome 1, p. 162 & Focus Group en Casamance, Annexe 9-Tome 2, p. 291.

¹³¹ Cf. Compte-rendu des ateliers de capitalisation de l'intervention dans le département d'Oussouye du PIARESPC, juin 2009, 50p.

¹³² Coopérative Agricole de Basse Casamance.

¹³³ Voir note 149.

3.9. *Efficience*

3.9.1. Réponse à la Question d'évaluation 9

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE-9 : Dans quelle mesure la combinaison des instruments et des modalités d'intervention a-t-elle favorisé l'atteinte des résultats et des impacts attendus des stratégies de coopération de la CE et de l'Espagne avec le Sénégal ?			

C1. Niveau d'adéquation entre moyens et résultats au niveau du calendrier de programmation des interventions			
C2. Niveau d'adéquation entre moyens financiers d'une part, résultats et impacts attendus des interventions d'autre part			
C3. Niveau d'adéquation entre moyens administratifs et humains d'une part, résultats et impacts attendus des interventions d'autre part			
C4. Les synergies existantes ou potentielles entre les deux coopérations améliorent leur efficience			

Pour la CE, d'une situation de départ préoccupante se répercutant sur la difficulté à exécuter les fonds et à tirer les leçons de l'expérience pour les nouvelles programmations, l'efficience s'est fortement améliorée durant la période évaluée. Il y a eu, grâce à l'introduction de nouveaux instruments (aide programme et aide budgétaire) et à leur combinaison, ou « mix » sur un nombre limité de domaines de concentration, une amélioration nette du taux d'engagement.

Néanmoins, les structures de gestion parallèle des projets qui affaiblissent les structures gouvernementales ont fait l'objet de critiques jusqu'à leur disparition récente avec la mise en œuvre de la « stratégie-cadre ». Avec l'aide budgétaire et les mécanismes en œuvre en accompagnement, une baisse des coûts de transaction de l'aide est attendue. Pourtant, paradoxalement, les évaluations comme celle de la Déclaration de Paris n'en concluent pas pour autant à une amélioration, soit qu'il est encore trop tôt pour se prononcer dans le cas du Sénégal, soit qu'il y a encore beaucoup d'ajustements à faire dans les processus de mise en œuvre. Enfin, il est observé des faiblesses en matière d'assistance technique mobilisée par la CE compte tenu des procédures actuelles et de leurs restrictions.

Compte-tenu de sa complexité et du nombre de ses acteurs, l'**aide espagnole** fait face à une faible efficience au niveau global, marquée dans la mise en œuvre de certaines de ses modalités « historiques » comme le FAD. Ce dernier est d'ailleurs en cours de réforme. L'ouverture de l'OTC a permis un renforcement des compétences et une meilleure efficience grâce aux complémentarités qui se construisent progressivement entre les différentes interventions des acteurs de la Coopération espagnole au niveau national et celles qui se développent dans les approches territoriales. En matière de combinaison des instruments, elle est confrontée, avec l'augmentation attendue de ses moyens, au même défi que la CE. La diversification attendue avec le démarrage de l'aide budgétaire et le dialogue sur les politiques avec le Gouvernement sénégalais doit renforcer l'efficience globale de l'aide espagnole. Pourtant, compte tenu de sa dimension multi-acteurs, la concentration thématique des interventions de la Coopération espagnole s'accompagne de la nécessité de maintenir une gamme diversifiée d'instruments et, en particulier, d'une capacité à gérer des subventions-projet de montant moins élevé avec différents types d'acteurs non gouvernementaux. L'efficience implique dans cette combinaison une bonne coordination entre les interventions financées par la Coopération espagnole grâce au rôle de l'OTC, un renforcement de capacités au niveau des structures publiques partenaires (ministères sectoriels ou, dans le cas des zones de concentration territoriale) de gouvernance décentralisée (ARD) impliquée dans la coordination des interventions et des mécanismes de planification conjointe au niveau local tels que ceux mis en œuvre en Casamance ou à Saint Louis.

Les **synergies potentielles** entre les deux coopérations demeurent, à ce stade, limitées à la situation particulière de la Casamance. Dans la période évaluée, on peut formuler l'hypothèse que cela est du en partie à leur différences intrinsèques (taille, structuration, modalités et notamment ancrages institutionnels différents au sein du Gouvernement sénégalais durant la période évaluée), lesquelles devraient tendre à se réduire à l'avenir, mais également à d'autres facteurs, comme une connaissance réciproque limitée et une complémentarité « de position » peu valorisée dans le cadre d'une logique commune trop vaste¹³⁴.

3.9.2. Niveau d'adéquation entre moyens et résultats au niveau du calendrier des interventions

Au niveau de la coopération de la CE, l'étude met en évidence que les calendriers de mise en œuvre sont une préoccupation constante dans la première partie de la période évaluée mais, à partir de 2005, les calendriers d'exécution se sont notablement améliorés, exceptés pour les fonds Stabex dont une part importante demeure non engagée à fin 2009. Les taux d'exécution élevés du 9^{ème} et 10^{ème} FED reflètent cette évolution dans laquelle la combinaison ou « mix » des instruments mobilisés, entre aide-projet, aide-programme et aide budgétaire, permet une augmentation conséquente du volume d'aide décaissée¹³⁵.

Les procédures et le manque de ressources techniques de la CE apparaissent comme des contraintes en matière d'efficience en début de période à l'occasion de l'évaluation de 1999. Depuis, les scores d'efficience des ROM révèlent une progression importante, passant de 1,50 en 1996 à 2,60 en 2007 grâce aux efforts combinés de la contrepartie sénégalaise et de la DUE.

Néanmoins, pour certaines personnes interrogées, la lourdeur des procédures oriente le choix des domaines de concentration, faute de flexibilité, notamment dans les calendriers, afin d'intervenir de façon efficiente dans certains domaines (du type appui institutionnel par exemple). Les secteurs où le montant des interventions est important comme les infrastructures sont priorisés.

Côté espagnol, l'efficience globale du FAD est interrogée par les résultats obtenus, mais également par la difficulté à bien dimensionner les projets et les faire démarrer dans les délais impartis¹³⁶.

3.9.3. Niveau d'adéquation entre moyens financiers d'une part, résultats et impacts attendus des interventions d'autre part

Une situation de départ préoccupante

L'évaluation de 1999 présente, pour la coopération de la CE, une situation de départ préoccupante en matière d'adéquation des instruments de gestion de l'aide. De fait, l'approche projet semble fortement remise en cause, par sa lourdeur de gestion et ses retards dans l'exécution. Elle s'accompagne de contrôle ex ante coûteux et les procédures de mobilisation de la CE sont complexes et centralisées, avec une forte implication directe de la CE, qui se substitue ainsi souvent aux services de l'ON. Néanmoins, dès le 8^{ème} FED, une réorientation vers la production de résultats est perceptible dans la préparation des projets et cette dernière s'accroît avec l'appui sectoriel et l'aide budgétaire.

Des ajustements ont été effectués dans certains secteurs comme les routes pour améliorer l'efficience en adaptant les instruments (réduction de la taille des lots en fonction de la capacité des entreprises de travaux publics, plus grande responsabilisation des maîtres d'ouvrage dans la validation des études préparatoires afin de réduire le « biais d'optimisme », etc.).

Appui budgétaire et amélioration de l'efficience ?

Progressivement, le choix s'oriente sur une approche « appui budgétaire », utilisée depuis 1994, à l'époque pour soutenir les réformes mises en place dans le cadre de l'ajustement structurel. Néanmoins, le dernier programme (Appui Budgétaire à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, ABSRP, 2006-2008, 53 M€) a été exécuté avec difficultés. Ainsi, le critère d'éligibilité de stabilité macroéconomique n'a pas été respecté

¹³⁴ Ce point est développé dans les conclusions en partie 4.

¹³⁵ Cf. tableau de synthèse en note 12, p. 13.

¹³⁶ Voir les fiches des interventions correspondantes en Annexe 6-Tome 2 : Centre agricole à Saint Louis (p. 218), Chambres froides polyvalentes (p. 220).

lorsque le Sénégal n'était pas sous programme avec le FMI après la dernière FRPC (2003/2005). Malgré ces difficultés, la CE a opté pour le maintien du recours à l'aide budgétaire dans le programme indicatif du 10^{ème} FED (52% de l'enveloppe allouée), persuadée de l'importance de l'outil pour le renforcement du dialogue avec le Gouvernement et pour induire des changements durables en matière de réduction de la pauvreté et bonne gouvernance, en particulier dans la gestion des finances publiques.

Plus globalement, comme le souligne l'évaluation récente (2008) de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Sénégal, les PTF estiment qu'avec les changements de processus, notamment au niveau de la responsabilité partagée avec l'ACAB et une revue DSRP conjointe, les acteurs économiseront sur les coûts de transaction. Toutefois l'impact de la Déclaration de Paris reste faible pour le moment. L'aide n'apparaît pas plus efficace pour le moment, soit il est trop tôt pour se prononcer, soit il y a encore trop d'ajustements à faire.

Augmentation de l'aide espagnole et complémentarités des instruments

Durant la période évaluée, l'Espagne a connu des problèmes d'efficience en raison de la lourdeur du montage et de l'exécution des projets multi-bailleurs¹³⁷, de l'insuffisance de ses capacités opérationnelles (avant la création de l'OTC et, même après 2004, avant le renforcement de son équipe en 2008) et des difficultés propres à ses principaux instruments financiers, notamment le FAD : projets surdimensionnés et dont le transfert non préparé n'a pas permis d'obtenir les résultats attendus. Plus récemment, la Coopération espagnole a pris l'engagement de consacrer à l'APD 0,7% de son RNB dès 2012, soit trois ans avant la date butoir fixée au niveau de l'UE. L'enveloppe allouée à l'aide dans le projet de budget pour 2008 représentant 0,5% du RNB, elle semble en bonne voie d'atteindre son objectif. Pour y parvenir, des pays comme le Sénégal ont été sélectionnés comme partenaires privilégiés. La stratégie opérationnelle destinée à mieux gérer cet accroissement de l'aide repose sur une diversification des instruments de l'aide et, notamment l'initiation d'un appui budgétaire, comme le souligne la revue du CAD-OCDE (2007). « *L'Espagne entend en outre recourir davantage au soutien budgétaire général et aux approches sectorielles, mais il est vrai qu'elle part dans ces domaines de très bas et ne s'est fixé aucun objectif chiffré. Au vu des résultats de l'Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris réalisée par l'OCDE, il reste encore à l'Espagne à obtenir des progrès tangibles au regard de nombreux indicateurs. La situation devrait s'améliorer à mesure de l'avancement des réformes* ». Au Sénégal, le rapport d'identification de l'aide budgétaire générale espagnole fait état de la perspective de concentration à partir de 2009 dans les secteurs de l'emploi et de la réduction de la vulnérabilité en combinant les projets via subvention d'Etat, ceux des ONG et des Communautés autonomes ainsi que par l'aide budgétaire « *qui donnera à la coopération espagnole la possibilité de renforcer son action en matière de dialogue politique, élément fondamentale dans les secteurs de concentration envisagés* »¹³⁸.

De fait, dans la perspective de concentration thématique engagée (emploi, réduction de la vulnérabilité), il demeure important dans l'approche territoriale et pluri-acteurs retenue par la Coopération espagnole d'assurer une bonne complémentarité entre les différents instruments et de renforcer la capacité existante pour gérer des modes d'intervention diversifiés préservant, aux côtés de l'aide budgétaire, des subventions-projets de montant moins important avec des acteurs diversifiés (ONG, ANE sénégalais, etc.). Dans la stratégie développée par l'OTC, ces différents instruments s'articulent à plusieurs niveaux. L'appui institutionnel développé par l'OTC au niveau des ministères sectoriels et des ARD permet de renforcer l'efficience des interventions de la Coopération décentralisée. La stratégie de programmation et de planification territoriale telle que celle mise en œuvre en Casamance ou à Saint Louis permet également de renforcer leurs synergie et, de ce fait, leur efficience globale¹³⁹.

Avec les interventions effectuées dans le cadre de la coopération multilatérale, cette complémentarité entre instruments demeure encore limitée en raison du manque d'informations circulant entre les

¹³⁷ Notamment pour les ONG dont les projets sont cofinancés par différentes coopérations décentralisées (Communautés autonomes et entités locales) et, de plus en plus, par l'AECID.

¹³⁸ *Documento de identificación de operaciones de ayuda programática*, traduction des évaluateurs.

¹³⁹ Ces mécanismes ont été abordés dans la QE2 lors de l'analyse des synergies entre acteurs de la Coopération espagnole (partie 3.2.3, pp. 24-25).

différents acteurs concernés, notamment par défaut de consultation de l'OTC-AECID sur les financements décidés depuis Madrid sans tenir compte les priorités sectorielles et régionales définies par la Coopération espagnole au Sénégal.

3.9.4. Niveau d'adéquation entre moyens administratifs et humains d'une part, résultats et impacts attendus des interventions d'autre part

Comme le souligne la revue du CAD-OCDE de 2007, le transfert de responsabilités en matière de gestion des services de Bruxelles vers les DUE sur le terrain a été un élément clé du processus de réforme, apprécié des partenaires de la CE sur le terrain. Il a été pour beaucoup dans l'amélioration de l'efficacité des activités grâce au dialogue renforcé entre les DUE et leur contrepartie nationale, mais la réforme des UGP annoncée dans la « stratégie-cadre » doit permettre d'approfondir le processus.

Le CAD-OCDE souligne de fait que, pour aller plus loin, « avec l'attribution de pouvoirs touchant à des aspects plus stratégiques comme l'approbation des projets et la notification des résultats, il faudra, pour que la délégation soient à même d'assumer ces responsabilités supplémentaires, peut-être pouvoir compter sur davantage de spécialistes du développement et de ressources opérationnelles ».

Mais certaines contraintes du FED limitent les résultats attendus, notamment en matière de procédures d'assistance technique et d'autres modalités comme les jumelages entre institutions, développées avec succès dans d'autres contextes (TACIS, MEDA, etc.) pourraient ainsi être promues.

De l'avis de l'ensemble des parties-prenantes interrogées, l'ouverture de l'OTC à Dakar en 2004 a marqué un progrès significatif en matière d'efficacité et de visibilité de la Coopération espagnole. Ses compétences constituent un pôle de référence pour l'ensemble des acteurs de la Coopération espagnole, même si, avant 2008, le manque de moyens et de disponibilités ne lui permet pas d'exercer un véritable suivi au niveau des projets de terrain.

3.9.5. Les synergies existantes ou potentielles entre les deux coopérations améliorent leur efficacité

Au-delà des mécanismes globaux de concertation entre PTF, il n'existe pas de synergies particulières entre la coopération de la CE et celle de l'Espagne au Sénégal. Aucun cas de conflit apparent ou de duplication inutile entre les deux coopérations n'a été constaté ; mais deux éléments, propres aux institutions sénégalaises rendent plus difficiles leur coordination et les synergies entre elles. La première est liée aux ancrages institutionnels multiples dans le cas des pouvoirs publics au Sénégal. Alors que la CE s'articule pour l'essentiel avec la DCEF-MEF, la Coopération espagnole s'est, jusqu'à la Commission mixte de 2009, principalement coordonnée avec le MAE. En outre, comme cela a déjà été mentionné¹⁴⁰, la multiplication des cadres nationaux de politiques publiques au Sénégal et leurs éventuelles contradictions peuvent induire des orientations divergentes au niveau des coopérations qui les soutiennent. Ainsi, même si le cadre global des deux Coopérations converge vers la réduction de la pauvreté, il existe des complémentarités de « position » limitant les synergies : appui macro-économique, croissance et intégration régionale pour la CE, alors que la Coopération espagnole se focalise sur une approche territoriale par le développement local et le développement rural ainsi que par la réduction de la vulnérabilité des enfants et des jeunes. Mais, l'entrée prochaine de l'Espagne dans le dispositif de l'aide budgétaire devrait faciliter les échanges d'information entre les deux Coopérations.

La CE dispose de mécanismes de délégation avec différentes coopérations d'Etat-membre (AFD, GTZ) ou d'agences multilatérales (PAM, PNUD), mais pas avec la coopération espagnole. L'AECID est en cours d'instruction de l'agrément nécessaire à ce type de mécanisme.

¹⁴⁰ Cf. partie 3.1.1 sur la QE 1 (pp. 18-19).

3.10. Les « 3 C »

3.10.1. Réponse à la Question d'évaluation 10

	Peu	Moyen	Beaucoup
QE-10 : Dans quelle mesure les stratégies de la CE et de la coopération espagnole et leur mise en œuvre ont-elles été coordonnées avec les interventions des autres bailleurs de fonds, et sont-elles complémentaires et en cohérence avec les autres politiques communautaires et de l'Espagne affectant le Sénégal ?			
C1. Les stratégies de la CE et de l'Espagne et leur mise en œuvre au Sénégal sont coordonnées et complémentaires avec les interventions des coopérations bilatérales des pays-membres			
C2. Les politiques communes en particulier dans les politiques agricoles, dans le secteur de la pêche, dans les politiques commerciales et dans les politiques de gestion des flux migratoires sont cohérentes avec la stratégie de coopération de la CE au Sénégal			
C3. Les politiques espagnoles affectant les relations avec le Sénégal, y compris dans ses prises de position dans les dossiers communautaires sont cohérentes avec la stratégie de coopération de l'Espagne avec le Sénégal			

Avec, en 2003, plus de 50 PTF appuyant plus de 500 projets distincts au Sénégal, la coordination de l'APD est un véritable enjeu. Depuis le début de la période, de nouveaux mécanismes de coordination entre PTF ont été mis en place, en particulier au niveau sectoriel (cf. transport ou eau et assainissement). Récemment cette coordination a été renforcée pour prendre en compte les questions transversales et améliorer le dialogue politique avec le gouvernement. Mais la coordination entre PTF reste lourde à gérer et peu appropriée par le Gouvernement sénégalais.

L'UE apporte de 55 à 60% de l'APD au Sénégal, ce qui rend essentiel le rôle fédérateur de la CE et la promotion de nouveaux mécanismes conjoints comme la revue DSRP et celle de la coopération de la CE. Le rôle de la DUE en matière de coordination est reconnu par les Etats-membres (compétences, qualité du dialogue avec les parties-prenantes sénégalaises). Des mécanismes de délégation « totale » sont en cours d'expérimentation sur la base des spécialisations des PTF et semblent porteurs d'avenir. D'autres mécanismes de gestion concertée sont en cours de test (revue conjointes, cartographie des compétences, évaluation conjointe commune, etc.).

Sur la base de ces constats, il est donc possible de conclure à une coordination et une complémentarité encore modestes entre PTF, mais en progression grâce, notamment, aux nouveaux mécanismes et initiatives en cours de mise en œuvre ou d'expérimentation.

Depuis 2005, un effort particulier est porté sur la cohérence des politiques pour le développement par les deux Coopérations. Ce nouvel enjeu suscite de nombreux débats au niveau européen. La cohérence des politiques pour le développement est notamment fortement débattue en ce qui concerne le développement agricole des pays du Sud, la promotion de la pêche durable, l'intégration économique et l'ouverture des marchés par la promotion des APE ainsi que l'articulation avec la gestion des flux migratoires.

En conclusions, on constate pour les deux Coopérations :

- Des améliorations constatées dans le domaine de la PAC grâce au découplage entre aide aux revenus des agriculteurs européens et réduction des subventions aux exportations ;

- Des enjeux limités autour de la nouvelle politique commune de la pêche (2012), avec des enjeux en matière d'accompagnement des deux Coopérations sur la régulation de la pêche au Sénégal et d'amélioration du dialogue (transparence des évaluations) ;
- Des APE aux effets mitigés en matière de développement et globalement critiqués au Sénégal, à l'initiative du Gouvernement, en attente de la relance des négociations au niveau CEDEAO ;
- Un enjeu important en matière de gestion des flux migratoires entre le Sénégal, l'Espagne et l'Europe malgré la fragmentation des compétences dans le domaine migratoire entre le niveau communautaire et le niveau des Etats-membres et compte tenu de la complexité du lien entre migrations et développement. Concernant l'Espagne, l'hypothèse d'une meilleure articulation depuis 2006 en matière de gestion des visas de travail et d'accompagnement sur la formation professionnelle (via l'OIT), alors qu'existe, en matière de politique agricole inclusive, une interrogation sur l'opportunité du soutien au Plan REVA au-delà des résultats de l'expérience pilote menée par l'AECID-OTC.

La Cohérence des Politiques pour le Développement est donc une dimension de plus en plus prise en compte par les deux Coopérations. Ses résultats, encore intermédiaires, dépendent des thématiques concernées, mais on peut conclure à des améliorations dans le domaine de l'agriculture et de la pêche alors que les politiques commerciales ont des résultats mitigés et que les interactions avec les politiques de gestion des flux migratoires demeurent ambivalentes.

3.10.2. Les stratégies de la CE et de l'Espagne et leur mise en œuvre au Sénégal sont coordonnées et complémentaires avec les interventions des coopérations bilatérales des pays-membres

Les nouveaux mécanismes de coordination entre PTF

L'évaluation de la coopération de la CE en 1999 développe les spécificités de la coordination entre PTF au Sénégal. Un mécanisme de « *coordination informelle* » animé par le PNUD contribue effectivement à la coordination, notamment en matière de dialogue de politique, à la fois aux plans global et sectoriel. Avec l'approche programme (santé, transports), le gouvernement contribue à la coordination sectorielle entre PTF, quand il n'existe pas de divergences d'approches entre les deux parties (exemple de l'agriculture¹⁴¹). En début de période, les pratiques de complémentarité restent également limitées par la recherche de visibilité des PTF et l'essentiel de la coordination a donc lieu au niveau sectoriel et au niveau opérationnel des projets.

D'après l'évaluation de la DP au Sénégal¹⁴², la CE ne réalise pas de missions conjointes au Sénégal, pratiques qui restent encore faibles (22% des 67 missions recensées en 2005). D'une manière générale, la coordination des interventions des PTF représente une tâche complexe et un défi majeur pour le gouvernement et les PTF. En 2003, on dénombrait au Sénégal plus de 50 bailleurs de fonds finançant plus de 500 projets distincts (hors ONG, coopération décentralisée, etc.). La concertation globale entre PTF s'effectue par le biais d'une réunion élargie avec les agences du système des Nations Unies deux à trois fois par an. 14 groupes de concertation existent en 2009, travaillant de façon plus ou moins régulière et structurée, mais le système de concertation n'est pas toujours suffisant pour traiter des questions transversales. Une autre faiblesse était l'absence de dialogue structuré et régulier avec le gouvernement sur les questions globales et transversales de la coopération. A l'initiative de la CE et des Etats-membres, une restructuration des mécanismes de dialogue et de concertation a débouché sur un groupe restreint, le « Comité de concertation des partenaires techniques et financiers du Sénégal » (CCPTF) de 12 PTF dont la CE et la Coopération espagnole.

¹⁴¹ Où il y a eu désaccord entre la CE, chef de file des PTF pour le secteur rural en 2001, et le gouvernement sur les options en matière de politique agricole et rurale est également repris dans : Pesche D., *Construction du mouvement paysan et élaboration des politiques agricoles en Afrique subsaharienne, le cas du Sénégal*, in *Politique Africaine*, n°114, juin 2009, p. 149.

¹⁴² Cf. MEF, 2008 : « *Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Le Sénégal, rapport final* », p. 9.

Dans ce contexte, l'UE constitue le principal pourvoyeur d'APD au Sénégal, 14 Etats-membres entretiennent des liens de coopération¹⁴³ ; leur aide, ajoutée à celle de la CE, représente de 55 à 60% de l'aide publique total allouée au Sénégal. La CE a un double rôle dans le domaine du développement : fédérateur, en précisant la valeur ajoutée qu'elle apporte à l'action des États membres (son rôle fédérateur) et donneur. Pour certaines personnes interrogées, « *la DUE coordonne le groupe Europe, mais il y aurait peu d'investissement des coopérations bilatérales. La coordination dépend largement du leadership de la CE* ». Mais la multiplication des stratégies nationales auxquelles se réfèrent les PTF et leur manque de cohérence fragilise la confiance des PTF¹⁴⁴. Par ailleurs, certains observateurs s'interrogent sur les ajustements nécessaires au niveau de certains bailleurs bilatéraux pour améliorer l'harmonisation et renforcer l'efficacité de l'aide¹⁴⁵.

Un plan d'actions (2008 – 2010) relatif à l'efficacité de l'aide a été adopté. Par la suite, une feuille de route pour la mise en œuvre dudit plan d'actions est en œuvre avec la participation de certains partenaires au développement dont la CE. Le gouvernement coordonne la définition d'une lettre de politique de l'aide extérieure. Les coopérations européennes se sont engagées concrètement à œuvrer pour promouvoir la division du travail. Mais le processus reste encore limité en raison du peu d'intérêt des autorités et des PTF sur la question, du nombre excessif de PTF dont les cycles de programmation ont des durées et des échéances différentes et, enfin, de la charge de travail que représentent les coordinations. Il est donc normal, dans ce contexte, que l'enquête OCDE/CAD sur la mise en œuvre de la DP montre que le Sénégal reste à un niveau très faible d'harmonisation et d'alignement de l'aide. En outre, l'appropriation reste quant à elle trop centrée sur l'administration, laissant peu de place aux ANE, même si ces éléments semblent évoluer à partir de 2008 avec l'ouverture d'un dialogue autour de la revue conjointe du DSRP et de la coopération CE-Sénégal.

Les coordinations thématiques

Au-delà des mécanismes généraux nouvellement mis en œuvre (revue conjointe du DSRP), les mécanismes propres aux différentes thématiques analysées dans l'évaluation seront approfondis. Il est fait mention, comme situation de référence actuelle pour les différents secteurs¹⁴⁶ :

Concernant l'**appui macro-économique**, dans le but d'améliorer l'efficacité de l'aide et d'harmoniser les appuis budgétaires, certains partenaires au développement et le gouvernement du Sénégal ont signé, en janvier 2008, l'ACAB. Les indicateurs de la matrice de l'ACAB sont issus, pour l'essentiel, de la matrice de suivi du DSRP. L'importance de la gestion des finances publiques est mise en exergue. Il convient également de souligner que la DUE est chef de file du groupe des partenaires techniques et financiers « *Appuis Budgétaires / Finances Publiques* ».

En matière de **transports**, la conférence de Dakar en janvier 2008 réunissant les ministres africains des transports, organisée dans le cadre du NEPAD et l'Union Africaine, a conforté la convergence de vue des bailleurs quant au financement prioritaire des corridors régionaux. Les missions de suivi du PST II ont par ailleurs été menées avec l'ensemble des bailleurs concernés par le secteur. La mise en place d'un Observatoire des Transports, prévue dans le projet de lettre sectorielle et produisant une analyse statistique des données relatives au secteur, permettra d'identifier les axes prioritaires d'intervention et de mesurer l'impact des réalisations financées. La CELCO, cellule de coordination des actions en matière de transports financée par la Banque Mondiale, assurait, pour le PST II une plateforme de concertation des bailleurs de fonds. Cette cellule projet disparaîtra au profit d'une Unité de Politique des Transports dotée d'un statut pérenne, sous forme d'agence autonome ou de service intégré à l'organigramme du Ministère des Infrastructures des Transports Terrestres et des Tics. Elle aura pour objectif de coordonner les actions de tous les secteurs de transports qui relèvent aujourd'hui de plusieurs ministères. Il est prévu que le

¹⁴³ Cf. illustration 9, p. 11.

¹⁴⁴ Cf. MEF, 2008 : « *Première phase de l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, Le Sénégal, rapport final* », p. 23, illustré par les interrogations existantes sur la cohérence entre le DSRP et la SCA (Mesple-Somps S., 2003 : *Programme de lutte contre la pauvreté et stratégie de croissance au Sénégal, les deux politiques se complètent-elles ?*, DIAL, DT/2007-03, 13 p.).

¹⁴⁵ Cf. Gueye M., 2009 : « *La déclaration de Paris à l'épreuve de Dakar* », in *Défis Sud* n°87, mars 2009.

¹⁴⁶ La coordination des différents sous-thèmes du développement économique ayant déjà été abordée en partie 3.3.5, pp. 32-33.

dialogue entre les bailleurs se poursuit pendant cette phase de transition, pour assurer la cohérence de leurs actions respectives dans le cadre des investissements prévus au PST III et conserver une démarche politique commune dans l'exécution des réformes sectorielles et la poursuite des efforts budgétaires auxquels l'Etat s'est engagé.

Enfin, dans le domaine de **l'Eau et l'assainissement**, l'harmonisation des agences et des directions techniques intervenant en milieu urbain, dont l'ONAS, passe par la définition d'une base de données géographique et d'une cartographie urbaine des ouvrages de meilleure qualité. La Direction des Travaux Géographiques Cartographiques appartenant au Ministère des Infrastructures des Transports Terrestres et des Tics a mis en œuvre avec succès un projet du 9^{ème} FED visant à élaborer la base de données et la cartographie au 1/200 000^{ème} du Sénégal. Cette direction semble la plus à même (équipement et compétence) de travailler sur des échelles plus précises utiles au secteur urbain. Une plate-forme dédiée au secteur de l'eau et de l'assainissement en milieu urbain réunit l'ensemble des partenaires du secteur, soit les administrations et agences de l'Etat (Direction de l'Hydraulique Urbaine, Direction de l'Assainissement, SONES, SDE, ONAS), les PTF impliqués (principalement BM, AFD, BEI, BOAD et FED) et le PEPAM. La CE et l'AFD sont les chefs de file et les co-animateurs de cette plateforme d'échange active essentiellement en fin de période évaluée. Les réunions de la plateforme sont bimensuelles. Parallèlement, de nombreuses réunions informelles de bailleurs ont lieu et coordonnent les points à traiter. Ces différentes réunions ont permis de coordonner les appuis au secteur de l'eau et de l'assainissement. Au-delà, il n'y a pas eu d'interventions conjointes entre la CE et les Etats membres. Dans certains cas, des cofinancements ont lieu, comme dans le cas du projet Facilité Eau avec la SONES, projet auquel, en plus de la CE, l'AFD, la BEI et la BAD contribuent. Dans le cadre du mécanisme de coordination sectorielle, la création d'une valeur ajoutée au niveau de la CE doit provenir d'une position commune et d'un dialogue cohérent de la CE et des Etats membres avec le Gouvernement. Les Pays-Bas sont actifs dans le secteur de l'eau et assainissement et pourraient réaliser un appui sectoriel.

L'Espagne : apprentissage et contributions spécifiques

De façon plus spécifique, l'Espagne est positionnée en situation d'apprentissage par rapport à des PTF disposant d'une expérience plus longue en Afrique sub-saharienne. « *L'Espagne pénètre un monde qui lui est relativement peu familier où, le plus souvent, la dépendance à l'égard de l'aide est immense, une multitude de donateurs se côtoient et des mécanismes de coordination ont été instaurés de longue date. Elle devrait par conséquent s'employer à tirer parti des mécanismes existants et des capacités des autres donateurs pour assurer l'harmonisation et l'alignement de son aide* » (CAD-OCDE, 2007).

Le DEP Sénégal insiste sur la participation de l'OTC aux mécanismes de concertation entre PTF et suggère une contribution particulière dans le domaine du développement local et de la gestion décentralisée des services publics, domaine dans lequel l'Espagne dispose d'une expérience de référence (expérience de soutien aux partenariats public-privé en Amérique latine notamment).

Dans la liste des groupes de travail thématiques entre PTF¹⁴⁷, l'Espagne est inscrite aux groupes sur : i) décentralisation ; ii) Casamance ; iii) Hydraulique et assainissement en milieu rural et urbain ; iv) développement rural et sécurité alimentaire. Mais l'AECID s'implique également sur d'autres thèmes comme, par exemple la pêche artisanale¹⁴⁸.

3.10.3. Les politiques communautaires en particulier dans les politiques agricoles, dans le secteur de la pêche, dans les politiques commerciales et dans les politiques de gestion des flux migratoires sont cohérentes avec la stratégie de coopération de la CE au Sénégal

Il n'existe pas de système international de suivi des cohérences des politiques du Nord en termes d'impact sur le développement du Sud reconnu et incontesté. Dans le cas de la CE, selon le CAD-OCDE (2007), « *La Commission européenne a mis en place divers mécanismes institutionnels qui contribueront à promouvoir la cohérence des politiques en matière de relations extérieures avec l'objectif de lutte contre la pauvreté. Les*

¹⁴⁷ Cf. Annexe 1-Tome 1, QE10, CJ13, pp 180-184.

¹⁴⁸ Cf. Annexe 1-Tome 1, QE10, CJ33, p. 198.

documents de stratégie nationale, en particulier, sont devenus un dispositif essentiel pour rehausser la cohérence avec les politiques suivies par la Communauté dans d'autres domaines et assurer la coordination avec les Etats membres. Le tout est maintenant de mettre en place les capacités analytiques voulues en allouant à cet instrument des ressources suffisantes à l'échelle de l'ensemble du système. (...) Il subsiste en revanche d'autres problèmes de cohérence entre la politique de développement et certaines politiques intérieures de la Communauté européenne, par exemple la politique agricole commune et la politique commune de la pêche. Dans ces deux cas, il apparaît que la poursuite des intérêts légitimes de la Communauté européenne risque d'avoir des conséquences potentiellement défavorables pour la concrétisation des aspirations légitimes au développement des pays partenaires, en dépit de l'obligation de cohérence avec la politique de développement inscrite dans le Traité ».

Face à cet enjeu, en 2005, le Conseil a donné une nouvelle impulsion à l'effort de cohérence des politiques en recentrant l'attention sur la réalisation des OMD pour 2015. Il s'est engagé à veiller à la cohérence des politiques dans 12 domaines prioritaires. Un premier rapport sur la cohérence des politiques pour le développement (CPD) a été publié en septembre 2007. Le rapport CPD-2009 prend en compte les débats avec les organisations de la société civile et les organisations internationales pour repenser la méthodologie et se concentrer sur les répercussions pour les pays en développement. L'évaluation a examiné ces éléments dont la portée est plus large que le Sénégal, en prenant en compte la situation spécifique du pays¹⁴⁹ et le positionnement des acteurs locaux par rapport aux enjeux et débats de la cohérence des politiques communautaires pour le développement.

Concernant les politiques agricoles, le rapport 2009 sur la CPD souligne l'avancée de l'adaptation de la politique agricole commune grâce au découplage d'une plus grande part de l'aide aux revenus accordés aux agriculteurs et à la réduction des subventions aux exportations. Il insiste également sur l'enjeu à venir des progrès de la productivité agricole et de la durabilité de la production à relever dans l'agenda politique international (projections à 2050). Malgré cela, les observations de terrain au Sénégal montrent que certaines importations de poulets congelés depuis la Gambie, pour partie d'origine européenne,¹⁵⁰ continuent à perturber les marchés des projets avicoles en Casamance.

Néanmoins, la complexité de la gestion et l'opacité du fonctionnement du FED dont le ciblage des priorités, excluant le développement de l'agriculture familiale, est remis en cause par de nombreux acteurs¹⁵¹. Ils critiquent également le « *double jeu* » vis-à-vis des organisations paysannes –et notamment la FONGS et le ROPPA au Sénégal- mises en valeur dans le dialogue UE-ACP, mais faiblement appuyées¹⁵² et ignorées dans leur revendication, notamment face à la réforme de la Politique Agricole Commune (PAC).

En matière de pêche durable, le rapport 2009 sur la CPD précise que la réforme de la Politique Commune de la Pêche (PCP) décidée en 2002 et 2004 a permis de mettre en place un cadre plus favorable, en particulier afin d'éviter que la pêche illégale ou non réglementée induise une diminution des ressources. Il souligne que la durabilité et les conséquences sociales de ces accords de pêche restent une source de préoccupation et doivent être réévaluées dans le cadre de la prochaine réforme de la Politique Commune de la Pêche (PCP) en 2010. De fait les négociations entre la CE et le Sénégal pour renouveler ces accords ont échoué en 2006, notamment sur les questions liées à la contrepartie financière, à la programmation

¹⁴⁹ Ou de son espace pertinent de rattachement comme l'Afrique de l'ouest pour les politiques agricoles ou les accords commerciaux.

¹⁵⁰ « Les pays de l'UEMOA producteurs de viande bovine et exportateurs sur le marché régional doivent faire face à la concurrence des importations en provenance du reste du monde. Sous le double effet de la croissance de la population et de l'urbanisation galopante qu'elle connaît, l'Afrique de l'Ouest a enregistré une augmentation très sensible de sa demande en produits carnés et corrélativement de ses importations de viandes extra africaines. Les principaux fournisseurs sont l'UE, le Moyen Orient et l'Amérique Latine. Depuis la mise en œuvre des Accords de Marrakech et notamment du volet relatif aux subventions aux exportations, les importations ne portent plus aujourd'hui, pour l'essentiel, sur des produits subventionnés provenant d'Europe, mais plutôt sur des sous-produits de découpe (ailerons, croupions...) qui n'ont qu'une très faible valeur sur le marché européen. Il s'agit aussi de poulets entiers congelés d'origine latino-américaine dont les coûts de production sont très bas ». (Impact de la crise financière et économique sur le secteur agricole dans les pays de la zone UEMOA", Réseau Impact, 2009).

¹⁵¹ Cf. Annexe 1-Tome 1, QE10, CJ21, pp. 185.

¹⁵² Ce point a été repris récemment par l'Euro-parlementaire espagnol Enrique Guerrero dans son questionnement à la CE. Cf. « Les organisations paysannes ont l'expérience et la légitimité », in *Défis Sud*, n°94, mai 2010, pp. 22-23.

d'appuis sectoriels et à l'obligation de débarquement du thon et ce, malgré l'accord entre les deux parties pour réduire certaines possibilités de pêche. Alors que le secteur est économiquement et socialement toujours aussi important au Sénégal (12,5% du PIB primaire et 2,5% du PIB total, 185 milliards de FCFA de recettes d'exportation, 17% de la population économiquement active travaillant dans le secteur), il est aussi soumis à une crise due à la conjonction de différents facteurs : dévaluation du FCFA de 1994, surexploitation des stocks de poissons.

Néanmoins, il semble que l'enjeu de la CPD soit relativement limité dans le domaine de la pêche compte tenu du faible impact des prélèvements de la pêche étrangère¹⁵³. L'accompagnement des coopérations internationales, notamment de la CE et de l'Espagne, reste un enjeu important pour mieux réguler le secteur de la pêche sénégalaise (évaluation des stocks halieutiques, définition des instruments d'appui à la gestion de la ressource, mise en œuvre d'outils de régulation de la pêche artisanale) et un fort besoin d'amélioration de la transparence des informations disponibles et des évaluations est exprimé par les différentes parties-prenantes aux négociations.

Le rapport CPD-2009 souligne que des progrès ont été obtenus en matière d'engagement **sur le commerce** là où l'Union peut contrôler le résultat (préférences autonomes proposées aux PVD comme le SPG et le règlement transitoire d'accès au marché pour les pays ACP ayant paraphé un APE). Pour la CE, l'intégration économique en Afrique de l'Ouest et la signature d'un APE avec l'UE, créant un environnement favorable aux investissements productifs et au secteur privé, doit avoir un impact positif sur le développement du Sénégal. Pourtant les différentes évaluations disponibles font état d'effets mitigés¹⁵⁴. L'intégration régionale renforcée permise par les accords est contrebalancée par une concurrence élevée au niveau des importations et des pertes fiscales très élevées.

A l'initiative du Gouvernement, le Sénégal a développé une opposition vigoureuse à la signature d'un APE avant son engagement actif dans les travaux préparatoires à la négociation. Les autorités nationales et le secteur privé plaident avec insistance en faveur d'allocations supplémentaires du FED pour financer le PAPED. Et les négociations sur le niveau d'accompagnement attendu et l'additionnalité en matière de compensations et de mise à niveau doivent se poursuivre au niveau de la CEDEAO.

Mais d'autres acteurs soulignent une contradiction beaucoup plus fondamentale entre la logique de libéralisation promue par les APE et l'objectif de souveraineté alimentaire, clairement affiché dans la politique agricole régionale (ECOWAP). L'approche de la protection par le biais de la liste d'exclusion correspond à une « *approche passive* » où, au nom de la cohérence « *la CE considère que les produits exclus du schéma de libéralisation ne peuvent pas être éligible pour les programmes et les fonds d'accompagnement* » (Blein, 2009) ; ce qui permettrait d'améliorer leur compétitivité, leur capacité à satisfaire le marché et à jouer un rôle accru dans la dynamique d'intégration.

Enfin, concernant les **migrations**, le rapport CPD insiste sur l'équilibre à rechercher en matière de migration. En particulier, il développe « le défi politique consistant à proposer de véritables possibilités de migration et de mobilité aux ressortissants des pays en développement ». Cet enjeu est d'autant plus important que le nombre de migrants sénégalais (350.000 environ en 2005 selon les Nations Unies), en baisse entre 1995 et 2000 (-1,5%) est en augmentation entre 2000 et 2005 (+1,8%).

Sous couvert de cohérence des politiques pour le développement, l'OCDE encourage les pays d'accueil à envisager leur politique migratoire à travers le prisme du développement, mais les politiques des Etats-membres visent souvent à restreindre l'immigration. Pourtant, l'articulation entre migrations et

¹⁵³ Pour autant que les statistiques soient fiables. En effet, selon la FAO, 30% des produits de la mer extraits des océans ne figurent dans aucune déclaration de capture et une mission de Greenpeace en 2010 a enregistré à l'issue de quatre semaines, 130 bateaux qui pêchaient sans licence entre le Maroc et la Gambie dont de nombreux bateaux européens qui mélangent leur pêche à des prises légales débarqués et vendus dans des ports comme Las Palmas (Canaries), in Les Afriques, 26 septembre 2010.

¹⁵⁴ « (...) Le scénario « réaliste » nous permet de répondre à la question : certains pays ACP ont-ils eu raison de ne pas signer les accords APE alors que d'autres les acceptaient ? Pour le Sénégal, la réponse est affirmative puisque c e scénario envisage un léger gain de l'ordre de 4 millions de dollars en termes de revenu réel » in Berisha-Krasniqi V., Bouët A. & Mevel S., 2008 : « Les accords de partenariat économique. Quels enjeux pour le Sénégal ? », in Revue de l'OFCE, 2008/4 n°107, p. 108. Voir également les données présentées en Annexe 1-Tome 1, matrice de la QE3.

développement demeure, à long terme, ambivalente, c'est à dire que les actions de développement peuvent avoir des effets contradictoires (positifs ou négatifs) sur l'ampleur des processus migratoires suivant leur nature et le contexte d'origine des régions concernées¹⁵⁵.

Les acteurs sénégalais font part de critiques assimilant, d'une part, la sécurisation des frontières de l'espace Schengen à une politique migratoire et, d'autre part, l'Agence Frontex à la Commission européenne. Malgré le Pacte européen sur la migration et l'asile adopté en 2008, les compétences communautaires en matière de politique migratoire demeurent très fragmentées, les Etats-membres gardant des compétences fondamentales, notamment dans les critères de migration de travail. Les ONG de la Société civile (Coordination Sud et REPAOC – Réseau des plateformes d'Afrique de l'ouest et du Centre - par exemple) s'inquiètent de l'absence de véritable politique européenne en matière de migration¹⁵⁶ mais aussi de l'instrumentalisation croissante des financements de l'APD à des fins de contrôle des flux migratoires.

De fait, de nombreuses interventions de développement peuvent s'inscrire, à court terme, dans un objectif de contribution à la baisse de la migration clandestine, surtout depuis la crise de 2006, en fournissant des emplois aux jeunes (programmes HIMO). Mais si de nombreuses initiatives se mettent en place, certains acteurs considèrent qu'il y aurait « manque de complémentarité » entre les interventions mises en œuvre au Sénégal à partir de ressources budgétaires hors FED (B7-667, RRM et programme thématique migration et asile) autour des question migratoires et la stratégie globale de coopération entre la CE et le Sénégal ; ce qui, avec la faible coordination entre les différentes autorités sénégalaises impliquées (Ministère des Affaires Etrangères, Ministère des Sénégalais à l'étranger et Ministère de l'Intérieur) demeurerait une faiblesse limitant l'impact des programmes.

3.10.4. Les politiques espagnoles affectant les relations avec le Sénégal, y compris dans ses prises de position dans les dossiers communautaires sont cohérentes avec la stratégie de coopération de l'Espagne avec le Sénégal

Dans le cas de l'Espagne, l'Indice du « Center for Global Development » de Washington, « l'indice d'engagement pour le développement » (CDI) peut être utilisé pour apprécier l'effort des pays développés vis-à-vis du développement des pays du Sud. Dans le classement de l'indice CDI mesurant la cohérence globale des politiques pour le développement, l'Espagne, en 2009, se situe en 7^{ème} position et son score a connu sur un total de 5,6 une progression de 1,4 depuis 2003.

Illustration 28 : Positionnement de l'Espagne dans l'indice CDI



¹⁵⁵ Cf. par exemple pour des références espagnoles, J. Lacomba, 2009 : « Las migraciones internacionales y el desarrollo de los países de origen. Un estado de la cuestión con numerosos interrogantes », in CIDEAL, *El codesarrollo y su gestión : haciendo camino al andar*, Madrid, pp. 17-46.

¹⁵⁶ « Nous aussi nous sommes incohérents », Entretien avec Pape Nalla Fall, alors Président de la Plate-forme des ANE pour le suivi des accords de Cotonou, in *Défis Sud*, 2009.

De fait, le CAD-OCDE (2007) souligne les efforts engagés par l'Espagne dans le sens d'une plus grande cohérence des politiques vis-à-vis du développement. « *L'Espagne fait partie des quelques membres du CAD qui ont intégré le principe de la cohérence des politiques au service du développement dans leur cadre juridique et de planification. Depuis 2004, le Conseil de la coopération pour le développement fait chaque année rapport au Parlement sur la question. Le soutien vigoureux que recueille le principe de la cohérence des politiques au service du développement dans la classe politique est un atout pour les décideurs, et le Plan directeur recense les domaines où une action s'impose et définit le rôle des différents ministères. Dans le domaine des migrations, par exemple, le Secrétariat d'État à la coopération internationale a engagé une collaboration avec d'autres ministères et mis à profit la position renforcée de la coopération pour le développement pour porter les questions de cohérence des politiques à l'attention des plus hautes sphères politiques et susciter un débat au niveau le plus élevé. L'Espagne s'applique aussi ardemment à prôner la cohérence des politiques au service du développement dans les instances internationales. Elle est particulièrement bien placée pour ce faire dans le domaine des migrations, domaine dans lequel certains s'inquiètent du risque d'instrumentalisation de l'aide, étant donné la phase d'exode massif de main d'œuvre qu'elle a elle-même traversée il n'y a pas si longtemps* ». L'évaluation n'a pas été en mesure de porter d'appréciation globale sur les mécanismes en Espagne, mais s'est surtout intéressée à la dynamique existante en Espagne. Selon le Plan Directeur (PD) des Groupes de Coordination Stable doivent être mis en place, afin d'établir le dialogue entre l'Ambassade, l'OTC, les ONG et le secteur privé pour s'assurer de la cohérence des politiques. Pourtant, même si la coordination des acteurs demeure un enjeu important au Sénégal dans le domaine de l'emploi¹⁵⁷ ; il existe une meilleure articulation depuis 2006 en matière de gestion des visa de travail et d'accompagnement au niveau de la formation professionnelle des migrants.

Au-delà, en matière de migrations, le Plan Directeur 2009-2012 intègre pour la première fois le secteur migration au développement. L'approche globale s'inscrit dans la politique de l'UE: 1) Migration légale; 2) Prévention de la migration clandestine; 3) Migration et développement. L'Espagne, forte de son expérience de pays d'émigration des années 1950-60¹⁵⁸, est l'un des principaux pays de l'UE à promouvoir l'approche globale de la politique de migration de l'UE, c'est à dire dans laquelle la lutte contre la pauvreté est une fois en soi et n'a pas de causalité directe avec les migrations, ces dernières devant rester le fruit d'une libre décision, d'une option personnelle et non pas de la nécessité¹⁵⁹. En complément de l'effort effectué en matière de gestion de la migration de travail, d'autres initiatives de la coopération espagnole au Sénégal s'inscrivent dans ce sens et permettent, de surcroît, une complémentarité avec la CE, comme le projet sur les Migrations et le Développement Local (MIDEL) cofinancé par le fonds Català en Espagne et l'UE pour créer et consolider un espace de concertation et d'appui aux initiatives des migrants sénégalais résidents en Catalogne. Le fonds développe des activités couvrant des domaines variés comme la formation, la communication, la sensibilisation, le développement local et les transferts de migrants. De fait, l'Espagne inscrit son action dans le cadre de la promotion du codéveloppement, notion que l'on peut synthétiser par la formule de « *développement à l'origine et intégration à l'arrivée* »¹⁶⁰. Cette notion a, dans un premier temps, consisté à négocier l'APD contre un engagement accru des pays bénéficiaires dans le contrôle de la migration irrégulière ainsi qu'en échange de la signature d'accords de réadmission des migrants sans papier et a suscité d'abondantes critiques de la part des organisations de la société civile ainsi que des organisations de la diaspora¹⁶¹. Mais, dans un deuxième temps, à partir de 2007-2008, elle s'est recentrée sur une approche plus globale de la politique de migration au niveau de l'UE.

Par contre, d'autres choix, comme le soutien au plan REVA, initiative du gouvernement sénégalais pour développer la réinsertion dans l'emploi agricole des rapatriés¹⁶², font débat¹⁶³. Ce débat ne remet pas en

¹⁵⁷ Cf. Annexe 1-Tome 1, QE2, CJ24, Entretiens avec responsables opérationnels CE & Espagne, p. 20.

¹⁵⁸ Cf. Moreno V. C. & Gomez Galan M. (coords), 2010 : *Migraciones : una puerta abierta al desarrollo*, CIDEAL, p. 47.

¹⁵⁹ Cf. 2009-2012, Plan Director de la Cooperacion Espanola, *Documento Lineas Maestras*, p. 32.

¹⁶⁰ Cf. CIDEAL, 2010, op. cit., p. 23.

¹⁶¹ Cf. CIDEAL 2010, op. cit., p. 36-37.

¹⁶² « *Le Président sénégalais, Abdoulaye Wade, a déclaré que le plan Retour vers l'Agriculture (REVA) a été conçu dans l'optique de combattre l'émigration clandestine en mettant définitivement fin à un tel phénomène* » (Discours à Dakar lors de la cérémonie de la deuxième édition de la fête de l'Excellence, 12 septembre 2006).

¹⁶³ Cf. Bermejo E. M. & Rodriguez J. R., 2008 : *Migracion y cooperacion, el Plan REVA y la ayuda espanola*, Informe de investigacion,

cause les finalités, ni-même les résultats de terrain du projet pilote de Djilack¹⁶⁴ accompagné par l'OTC ; il interpelle surtout l'option agricole retenue par le gouvernement, centrée sur l'agrobusiness et peu inclusive vis-à-vis de l'agriculture familiale qui constitue l'immense majorité du secteur agricole sénégalais¹⁶⁵.

UAM-MAEC, 128 p., ainsi que Annexe 1-Tome 1, QE10, CJ22, pp. 186-190.

¹⁶⁴ Cf. fiche-projet, Annexe 6-Tome 2, pp. 208-211.

¹⁶⁵ « *Le modèle de l'agriculture de rente, historiquement centré sur l'arachide, cœur de l'agriculture sénégalaise, s'est essoufflé. Les options de sortie proposées par les pouvoirs publics sont très parcellaires (plan REVA, GOANA) et ne permettent pas d'inverser les tendances lourdes de dépendance du pays aux importations (plus de 60%) et la faible insertion des jeunes dans l'agriculture. (...) Les choix du Gouvernement en matière d'appui aux « entrepreneurs agricoles », perceptible à travers de nombreuses mesures prises ces dernières années, notamment les décisions sur les dotations foncières au profit de fonctionnaires et/ou de privés riches, ou de mise en place de programmes spéciaux (maïs, manioc, bissap, riz, biocarburant) semblent constituer une impasse car ils ne concernent justement pas la majorité des agriculteurs et leurs familles* », in IPAR, 2009 : « *Changements structurels dans l'agriculture et le monde rural au Sénégal* », Rapport final de la seconde phase du Programme RURALSTRUC, Banque mondiale, Coopération française, FIDA, Coopération Suisse, IPAR, ASPRODEB, Dakar, p. 24.

4. Conclusions

Les conclusions de ce rapport d'évaluation sont divisées en quatre parties. La stratégie-pays, l'appui aux politiques sectorielles et les aspects opérationnels sont analysés pour chacune des deux coopérations. Une dernière partie aborde la dimension conjointe de l'évaluation et la complémentarité et les synergies entre-elles.

La validité de chaque conclusion générale est appréciée sur une échelle de 1 à 3. Plus le niveau augmente, plus l'équipe d'experts a confiance dans la validité des conclusions énoncées. Enfin, pour chaque conclusion, une échelle qualitative est utilisée sous forme d'étoile pour illustrer le degré de priorité de la conclusion dans les actions de coopération au développement de la CE et de l'Espagne au Sénégal.

★ = priorité faible ; ★★ = priorité moyenne et ★★★ = priorité élevée

Les coopérations de la CE et de l'Espagne évaluées

L'évaluation couvre les stratégies de coopération de la CE et de l'Espagne avec le Sénégal ainsi que leur mise en œuvre durant la période 1996-2008.

Comme stratégies de la CE, on trouve :

- Le programme Indicatif National (PIN) 8^{ème} FED, y compris l'appui à l'ajustement structurel et les Stabex (1996-2001) porte sur un montant engagé de 230,95 M€ à travers les axes suivants : appui macro-économique (36%), transport (16%), agriculture (16%), développement local (14%) et les axes hors concentration (18%) ;
- Le PIN 9^{ème} FED (2002-2007) dont les engagements après réaffectation porte sur un montant de 274 M€ réparti entre le transport (41%), l'appui macro-économique (19%), l'assainissement (15%), la bonne gouvernance (11%) et les acteurs non-étatiques (4%) ainsi que les axes hors concentration (10%), y compris le programme minier ;
- Le PIN 10^{ème} FED (2008-2013) dont les engagements après réaffectation¹⁶⁶ porte sur un montant de 309,6 M€ réparti entre : l'appui macro-économique (40%), le transport (37%), l'assainissement (15%), l'appui aux acteurs non-étatiques (3%) et les axes hors concentration (5%).

L'ensemble représente un volume de 814 M€¹⁶⁷.

La stratégie de la Coopération espagnole durant la période au Sénégal est développée dans le document de stratégie pays (DEP 2006-2008). Il n'y a pas d'enveloppe propre à cette stratégie pays, mais le montant des actions engagées par l'ensemble des acteurs de la Coopération espagnole durant la période évaluée est estimée à 182 M€.

4.1. Pertinence des stratégies-pays

Conclusion I	Niveau de priorité : ★★★	Validité : 3
<p>La définition de la stratégie de la CE s'améliore autour de domaines de concentration mieux définis ; elle s'inscrit en complémentarité avec la stratégie sous-régionale, mais la cohérence interne entre instruments et modes d'actions reste faible.</p> <p>Pour la Coopération espagnole, les priorités thématiques et la diversification de modes d'intervention complémentaires n'émergent qu'en fin de période. La cohérence interne entre acteurs de la coopération espagnole, en progression, demeure encore faible, malgré le rôle croissant de l'OTC en matière de cohérence interne et complémentarité entre acteurs.</p>		

Pour la CE, la définition de la stratégie est en amélioration constante durant la période, à partir de la programmation 9^{ème} et 10^{ème} FED, même si des limites ont perduré durant la période en termes

¹⁶⁶ EMP-2009.

¹⁶⁷ Pour un montant d'interventions « en cours » (i.e. engagées sur des FED antérieurs et non encore clôturées) durant la période estimé à 1.205 M€ à partir de CRIS.

d'alignement et d'harmonisation (présence des Unités de gestion de projet, UGP) durant la période évaluée (mais corrigée depuis avec la « stratégie-cadre »). D'une situation de départ négative (objectifs et interventions éparpillés), la cohérence interne s'est nettement améliorée dans une stratégie construite autour de domaines de concentration mieux définis, complémentaire de la stratégie sous-régionale mais où la complémentarité interne entre instruments et modes d'actions reste faible (cf. ABG versus appuis sectoriels).

Les priorités et les réorientations stratégiques qui ont été effectuées durant la période sont plus fonction de l'efficacité des interventions selon les instruments et les différents domaines que de leur pertinence ou leur efficacité. Ainsi, la concentration des activités est de plus en plus forte dans les domaines des infrastructures et de l'aide budgétaire (volume et modalités de gestion).

Pour la Coopération espagnole, une programmation stratégique susceptible de rassembler les différents acteurs n'est mise en œuvre que progressivement qu'à partir de 2004 avec le DEP 2005-2008 et surtout à partir de 2009 dans le cadre de la commission mixte. En fin de période, l'amélioration de la pertinence se renforce par les concertations locales (territoriales) et nationales (commission mixte) ainsi que par une meilleure définition des priorités thématiques. Le choix effectué de l'ancrage territorial est surtout pertinent pour la Casamance compte tenu du niveau de marginalité de la Région et les opportunités ouvertes par la signature des Accords de Paix en 2004.

Les priorités thématiques et la diversification des instruments d'intervention (aide budgétaire) n'émergent qu'en fin de période. L'OTC joue un rôle important en matière de complémentarité entre les acteurs, mais la cohérence interne entre acteurs espagnols demeure encore faible, même si des modes de financement plus structurants émergent ainsi que des mécanismes de coordination avec les pouvoirs publics sénégalais (cf. partie 3.2.1.).

4.2. Appui aux politiques sectorielles

Conclusion II – Développement économique	Niveau de priorité : ★ ★ ★	Validité : 2
Les interventions des deux coopérations sont pertinentes dans le développement économique, mais leur efficacité apparaît comme modeste compte tenu de la faible priorisation des politiques publiques et ce, malgré des résultats de terrain appréciables, notamment en Casamance.		

En matière d'appui au développement économique, les interventions des deux coopérations sont alignées sur les DSRP I et II. Néanmoins, la non priorisation du DSRP en affaiblit la portée et permet des orientations contrastées : appui institutionnel et concentration pour la CE ; concentration géographique, multiplicité des acteurs et des modes d'interventions pour l'Espagne. L'efficacité des deux coopérations, comme de l'APD d'une façon générale, apparaît comme modeste dans ce domaine, notamment depuis le début des années 2000¹⁶⁸.

Pour la CE, la question de l'efficacité semble l'emporter celle de l'efficacité, au détriment du réinvestissement dans certains secteurs complexes comme le développement agricole et rural où les politiques et le dialogue sectoriel sont faibles et ce, malgré la demande de certains acteurs sénégalais et l'importance accrue de ces secteurs dans le nouveau contexte global. L'objectif est d'améliorer l'efficacité (réduire les coûts de transaction), mais ne renseigne pas la manière de hiérarchiser les objectifs politiques nationaux afin de concentrer les ressources dans une logique d'optimisation de l'allocation d'aide par rapport à ces objectifs.

Pour la coopération espagnole, la logique de concentration est plus récente et semble s'orienter sur le développement local rural, ainsi que la réduction de la vulnérabilité des jeunes en particulier au travers de la formation professionnelle et l'insertion par l'économique.

¹⁶⁸ Ce bilan esquissé en partie 3 est aussi développé d'une façon systématique dans l'étude de Mesplé-Somps S. & Robillard A.S. : *Etude sur la croissance partagée au Sénégal, 2001-2005*, IRD-DIAL, juillet 2010, 56 p.

Le registre institutionnel des appuis des deux coopérations permet difficilement de porter une appréciation sur les effets directs. En outre, on peut estimer que la tendance croissante vers l'ABG renvoie l'analyse vers l'efficacité des dépenses publiques. Néanmoins, les études de cas sur les deux coopérations d'une façon générale et, en particulier, en Casamance, montrent que de nombreux résultats ont été atteints qu'il s'agisse de formation, d'appui à des groupements, d'infrastructures à vocation économique, etc.

Conclusion III – Aide budgétaire	Niveau de priorité : ★★★	Validité : 3
Dans le domaine de l'appui macro-économique, l'aide budgétaire a permis d'augmenter le taux d'absorption des ressources mais son rythme d'augmentation a été précipité et l'outil n'apparaît pas comme orienté au service des groupes les plus vulnérables.		

L'aide budgétaire représente en soit une mesure significative d'alignement et a permis d'augmenter le taux d'absorption des ressources, mais avec la surcharge de l'instrument et la « politisation » de l'outil, le rythme d'augmentation de l'aide budgétaire semble avoir été précipité. Dans l'analyse de cet outil au Sénégal, il a été constaté :

- Des difficultés de mobilisation de l'aide budgétaire entraînant une faible prévisibilité¹⁶⁹ ;
- Un impact faible de l'accompagnement dans le domaine du renforcement institutionnel en matière d'exécution budgétaire et une faible appropriation de ces appuis par le gouvernement ;
- Une bonne complémentarité avec le FMI dans la gestion de l'instrument ainsi que dans l'assistance technique mise en œuvre en appui à la gestion des finances publiques ;
- Une gouvernance économique globalement faible et un rôle limité du Parlement dans cette dernière ;
- Un dispositif institutionnel faible en matière de réformes budgétaires et financières qui pourrait amener à une remise en cause des acquis constatés durant la période évaluée.

Enfin, tel qu'il a été mis en œuvre dans le cas du Sénégal (via le choix des indicateurs de performance retenus¹⁷⁰), l'instrument « aide budgétaire » n'est pas orienté pour renforcer le ciblage des dépenses publiques sur les groupes les plus vulnérables.

Conclusion IV - Transport	Niveau de priorité : ★★★	Validité : 3
Dans le domaine du transport, la CE a obtenu des résultats. Mais la portée des impacts reste toutefois essentiellement limitée aux axes routiers où la CE est intervenue. Les résultats concernant la gouvernance du secteur sont mitigés, ce qui a limité les potentialités d'impact sur l'ensemble du secteur.		

Dans le domaine du transport routier, la CE a contribué à favoriser une meilleure circulation des biens et des personnes sur les axes sur lesquels elle est intervenue, qui sont des axes importants pour l'accès aux zones de production agricole (désenclavement régional, notamment en Casamance) et insertion régionale du pays. Il est constaté, de façon générale, une baisse des temps de parcours et une baisse des coûts directement liés à l'état de la route. En Casamance, les résultats attendus par la CE concernant les infrastructures sont atteints pour les routes, mais pour les pistes via le PRAESC, 25km sur 125 restent à finaliser.

Les améliorations importantes en matière de gouvernance sectorielle qui ont été acquises depuis le 8^{ème} FED ont été affectées par la faible capacité des services de l'Etat et le non renouvellement du PST-2 ; ce qui crée un vide important pour le cadre stratégique du secteur. Par ailleurs les arbitrages concernant le financement du secteur, qui favorisent les travaux de réhabilitation au détriment de l'entretien courant, posent des questions sur la durabilité des interventions dans le secteur. Malgré la création récente du FERA visant à sécuriser les ressources dédiées à l'entretien, la CE et le Sénégal n'ont donc probablement pas

¹⁶⁹ Certains PTF comme l'Allemagne n'ayant décaissé aucun montant en raison des conditionnalités émises.

¹⁷⁰ Cf. partie 3.5.6, p. 45.

encore suffisamment investi sur les questions de gouvernance et de durabilité dans le cadre du dialogue sectoriel mené ces dernières années.

Conclusion V – Eau et assainissement	Niveau de priorité : ★★★	Validité : 3
Les interventions des deux coopérations dans le domaine de l'eau et l'assainissement ont contribué à l'amélioration des conditions de vie d'un grand nombre de personnes (eaux pluviales, voirie) ainsi qu'à l'amélioration de l'accès à l'eau potable, tant urbain que rural, secteur dans lequel le Sénégal devrait atteindre les OMD fixés en 2015. Néanmoins, la gouvernance du secteur et la durabilité des investissements posent encore de nombreux problèmes.		

Les stratégies des deux coopérations ont été pertinentes mais elles ont couvert partiellement le secteur, même si dans le cas de la CE des interventions ont eu lieu dans tous les sous-secteurs. La stratégie du 9^{ème} FED couvre l'assainissement urbain où l'objectif est d'augmenter l'efficacité des infrastructures et des services. Bien que les interventions aient contribué aux réformes de 2^{ème} génération, que l'ONAS ait été renforcé et que les conditions d'entretiens des canaux d'évacuation se soient améliorées, l'efficacité du service d'assainissement ne s'est pas significativement améliorée et la situation financière du sous-secteur demeure très délicate. Le financement de l'ONAS pour la gestion des eaux pluviales n'a pas été résolu dans la période. La part de la taxe sur la propriété n'a pas été versée par les municipalités à l'ONAS et seulement deux conventions ont été signées. En conséquence, la durabilité des infrastructures réalisées est incertaine et le taux de renouvellement des infrastructures d'assainissement est très faible.

Le manque d'actualisation du tarif de l'eau ne menace pas seulement le sous-secteur de l'assainissement mais aussi, désormais, l'équilibre financier du sous-secteur eau potable urbain, avec des conséquences négatives potentielles sur les interventions financés par la BEI où la CE a contribué avec la bonification des prêts. En outre, la décision concernant la gouvernance future du secteur en milieu urbain après 2011, en cours de discussion dans le cadre de la réforme de 3^{ème} génération, affectera, d'une façon ou d'une autre, la viabilité du secteur. Les progrès réalisés dans la période analysée en eau potable urbaine peuvent s'inverser.

Comme en milieu urbain, les interventions en milieu rural présentent aussi des problèmes de durabilité. En hydraulique les problèmes concernent la fonctionnalité des forages, la variabilité du tarif et la gouvernance des ASUFOR. En assainissement le « kit assainissement » reste à être défini et la sensibilisation des populations, tenant compte l'approche socioculturelle, s'avère comme une activité à améliorer.

La plupart des projets de la Coopération espagnole dans le secteur ont été mis en œuvre avant la définition de la stratégie. Les résultats attendus sont atteints au niveau de l'accès à l'eau, notamment dans la région Casamance, mais en plus des problèmes de durabilité généraux mentionnés, la petite taille des interventions influe certainement la viabilité de certaines solutions d'approvisionnement en eau.

Les interventions des deux coopérations ont surtout contribué à améliorer l'accès à l'eau potable. Il est estimé qu'autour de 500 000 personnes ont eu une amélioration de la qualité de vie suite aux interventions en eau et assainissement. Les projets du 9^{ème} FED ont amélioré les conditions sanitaires et la qualité de vie des quartiers de villes secondaires où habitent environ 300 000 personnes.

Conclusion VI – Acteurs Non Etatiques	Niveau de priorité : ★★	Validité : 2
Dans le domaine de la gouvernance, l'appui aux Acteurs Non Etatiques (ANE) des deux coopérations a été efficace et contribue à renforcer les ANE ainsi qu'à améliorer leur contribution aux stratégies de développement.		

Dans le domaine de la gouvernance, l'efficacité du renforcement institutionnel et organisationnel des ANE est unanimement reconnue, et a considérablement amélioré la participation et la contribution des ANE aux différentes stratégies de développement. Toutefois, la capacité des ANE à influencer de manière substantielle le dialogue politique peut être neutralisée par le cadre et les modalités de la participation (en

perte de vitesse avec le 10^{ème} FED, cantonnement aux thèmes sectoriels, faible prise en compte des propositions par les décideurs)¹⁷¹.

Les ANE en tant qu'opérateurs de développement ont été effectivement renforcés dans leurs connaissances, dans leurs méthodes de gestion et dans leurs outils de travail. L'appui semble avoir eu d'autant plus d'impact que le potentiel d'ANE « capables » déborde les opportunités de projets de développement, même si les « micro-ANE » ou les ANE spécifiques peuvent avoir tendance à être marginalisés par les procédures mises en œuvre¹⁷². S'agissant de la durabilité de l'appui, il n'existe pas encore au niveau des coopérations, notamment de la CE et de l'Espagne, une réflexion partagée et une vision établie sur une stratégie d'autonomisation des ANE.

4.3. Aspects opérationnels

Conclusion VII - Efficience	Niveau de priorité : ★ ★ ★	Validité : 3
<p>Globalement, pour la CE, l'efficience des activités mises en œuvre a été fortement améliorée durant la période de l'évaluation, notamment grâce à la combinaison ou « mix » des instruments mis en œuvre. Pour la Coopération espagnole, les résultats constatés dans le domaine de l'efficience sont globalement jugés comme relativement faibles et, plus encore pour certains instruments de financement « historiques ».</p> <p>Par secteur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - dans le domaine du développement économique, l'efficience des appuis institutionnels de la CE a été renforcée grâce à la constance et la continuité des interventions. Pour la Coopération espagnole, la multiplicité des acteurs et des procédures peut représenter un frein pour les partenaires sénégalais ; - l'efficience de l'aide budgétaire est forte, néanmoins, malgré l'harmonisation renforcée, des problèmes de coordination importants entre PTF demeurent (impasse de l'ACAB en raison des divergences d'approches entre bailleurs) et il manque un cadre logique pour l'aide budgétaire (pas de recours aux revues de dépenses publiques sectorielles ; qualité du dialogue de politique sectorielle) ; - dans le domaine des transports, les interventions de la CE ont connu des retards et des surcoûts, phénomène courant dans le secteur des transports routiers en Afrique Sub-saharienne. La coopération de la CE dans le secteur est toutefois efficace car ces retards et surcoûts restent limités ; - En matière d'eau et d'assainissement, les projets du 9^{ème} FED en assainissement présentent des retards de mise en œuvre. A la date de la mission de terrain seulement 62% des 48 M€ prévus étaient engagés. Pour la Coopération espagnole, le manque d'un système interne de suivi empêche de localiser toutes les interventions et arriver à déterminer les résultats prévus. Sur le terrain, la coordination n'a pas toujours eu lieu ; - En Casamance, l'appui des deux coopérations a été efficace en matière de développement économique et social durant la période de l'évaluation ; même si, à ce stade, des interrogations peuvent encore demeurer en matière de durabilité des réalisations et des activités. 		

L'amélioration de l'efficience de la CE, reconnue par l'ensemble des acteurs interrogés, se manifeste aux yeux de ces derniers dans l'évolution du taux d'engagement, mais elle est confirmée par l'évolution de

¹⁷¹ Cette conclusion rejoint une critique plus globale des FED renvoyant le problème à une réflexion approfondie sur la nature des processus sociaux ainsi qu'à l'analyse de la nature des acteurs de la société civile comme acteurs de plein droit et autonomes, cf. Flamel N., *Les programmes de l'Union européenne vers les sociétés civiles africaines : idéologie de la transparence et hyperprocéduralité*, Revue Tiers-monde, à paraître.

¹⁷² On retrouve cette observation dans le cas d'organisations de producteurs en Casamance, cf. Lecompte B. : *Impacts des appels d'offres sur les organisations paysannes en Afrique de l'ouest, la coopération européenne à la lumière de ses instruments*, in « Efficace, neutre, désintéressée ? Points de vue critique du Nord sur la coopération européenne », CETIM, Genève, 2009, 184 p.

l'indice d'efficacité des rapports ROM. Au-delà, elle s'explique par les évolutions qui ont été constatées durant la période de l'évaluation en matière de domaines d'intervention, de modalités d'actions et de combinaison ou « mix » d'instruments (concentration sur les investissements dans les routes et les investissements dans l'assainissement, mise en place de l'aide budgétaire).

Bien qu'il n'existe pas d'indicateurs synthétiques pour apprécier l'efficacité dans le cas de la coopération espagnole, la complexité de cette dernière et la multiplicité de ses acteurs, de leurs procédures et de leurs échanciers affaiblissent son efficacité globale, même si des évolutions positives sont constatées durant la période d'évaluation. En particulier, des résultats négatifs et des retards dans la mise en œuvre ont été constatés au niveau de certains projets du Fonds Africain de Développement (FAD), Fonds qui est en cours de réforme.

Par secteur :

- Dans le développement économique, face à la complexité de certains secteurs et la difficulté d'adapter les procédures et les modalités d'interventions, l'efficacité des appuis institutionnels apportés par la CE s'est améliorée mais le développement d'outils communs et de délégations en cours d'expérimentation avec certains Etats-membres peut contribuer à améliorer les interventions. En début de période, la mise en œuvre du PSIDEL en Casamance a rencontré des problèmes d'efficacité. En Casamance, la multiplicité des acteurs de la Coopération espagnole représente également une charge de travail pour les partenaires¹⁷³. Le contrôle et la mesure des résultats restent trop faibles et ne permettent pas de mettre suffisamment en évidence les liens entre les politiques choisies, les stratégies mises en œuvre, les interventions financées et les impacts observés de celles-ci.
- L'aide budgétaire permet de mettre en œuvre des flux importants d'aide, mais le manque d'harmonisation entre les PTF rend l'amélioration en termes de coûts de transaction incertaine comme l'a démontré l'évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Sénégal. Les objectifs de l'aide budgétaire doivent être mieux spécifiés, notamment dans le domaine des dépenses sociales et, surtout, les PTF doivent renforcer leur harmonisation pour en faire un instrument efficace.
- Les problèmes d'efficacité qui ont été constatés dans le cadre de l'exécution du 9^{ème} FED dans le secteur des transports et liés à l'inadéquation de la taille des marchés au regard des entreprises ont été corrigés durant le 10^{ème} FED. Par rapport aux références disponibles, ils ne représentent pas un enjeu spécifique ; ce pourquoi la coopération de la CE dans le secteur a été jugée efficace dans le cadre de l'évaluation.
- La revue des activités des deux coopérations dans le secteur de l'eau et l'assainissement fait apparaître des difficultés en matière d'efficacité, difficultés accrues dans le cas de la coopération espagnole en raison de l'absence de système de suivi consolidé au niveau de l'ensemble des réalisations.
- Pour la CE les résultats obtenus en Casamance en lien avec la réalisation des routes et des pistes sont considérés comme positifs, tout comme ceux obtenus en matière de processus au travers du renforcement des communautés locales et des organisations de base grâce au PSIDEL. La durabilité des infrastructures de transport et notamment des pistes restent à confirmer par l'accompagnement et le renforcement des communautés rurales dans leur capacité à assurer cet entretien. Pour la Coopération espagnole, un résultat positif dans l'accès aux services de base et à l'eau est également constaté en Casamance, ainsi qu'une certaine durabilité des réalisations grâce à la mise en place de comités de gestion des services autour de l'accès à l'eau, la santé et l'éducation avec une implication des femmes. L'intervention de la Coopération espagnole en appui à l'ARD-Ziguinchor va dans le sens de la viabilité en renforçant la capacité des collectivités, mais également en appuyant un processus de concertation entre les acteurs aux niveaux local et régional. Au plan économique, des groupements ont été appuyés dans la mise en place de

¹⁷³ Exemples du CPAS, FADD, Croix Rouge sénégalaise, etc.

différents types d'activités dans le domaine agricole et d'élevage ; mais un diagnostic de départ (contraintes/potentialités) spécifique à chaque groupe et à chaque filière a parfois fait défaut, tout comme la définition de la stratégie d'accompagnement à plus long terme pour assurer la durabilité des activités économiques promues.

Conclusion VIII – Aspects transversaux	Niveau de priorité : ★ ★	Validité : 2
De l'analyse des aspects transversaux, il ressort surtout que :		
<ul style="list-style-type: none">- Des avancées sont constatées en matière de prise en compte de l'environnement dans les investissements du secteur routier, mais ces derniers restent à renforcer. Dans le domaine de l'eau et l'assainissement, il existe des risques environnementaux compte tenu de la faiblesse relative des investissements dans l'assainissement des eaux usées par rapport à ceux appuyés dans le domaine de l'accès à l'eau.- Par contre, la question du genre ressort autour des questions d'accès à l'emploi et, dans une moindre mesure, autour des effets liés à certaines infrastructures, mais sans que des conclusions spécifiques puissent en être tirées.		

Les aspects transversaux (environnement, genre, droits de l'homme et prévention des conflits, VIH/SIDA) ont été analysés au travers de l'ensemble des questions par des critères de jugement et des indicateurs spécifiques. Des critères et indicateurs ont été développés seulement pour les aspects de genre et d'environnement dans les questions d'évaluations 3, 4, 6 et 8 ; ce qui limite les analyses qui ont pu être menées à ce niveau.

Concernant l'environnement, c'est surtout dans les investissements du secteur routier que de réelles avancées ont été constatées en matière d'intégration des aspects environnementaux et sociaux. La mise en œuvre des mesures environnementales et sociales est néanmoins considérée encore comme lente et s'avère insuffisante au regard des plans initiaux. La CE commence à contribuer à l'effort fourni au travers des projets qu'elle a directement financés, même si il a été constaté que plusieurs projets tels que les pistes de désenclavement en Casamance¹⁷⁴ n'ont pas incorporé des éléments environnementaux et sociaux fondamentaux pour ce type de projet, tels que la prévention VIH/SIDA ou la consultation des populations locales.

Dans le domaine de l'eau et l'assainissement, l'inadéquation des investissements entraînent des risques environnementaux. Le progrès dans l'accès à l'assainissement des eaux usées n'a pas suivi le même rythme que l'accès à l'eau : plus d'eau est consommée et versée sans qu'il y ait une adéquation des infrastructures de gestion des eaux usées ; ce qui, à terme, peut faire peser un risque accru pour l'environnement.

Le thème du genre est particulièrement important pour la coopération espagnole qui a mis en œuvre de nombreuses interventions spécifique sur ce thème¹⁷⁵. Il est ressorti également dans l'analyse de différentes questions. L'accès à l'emploi des femmes a notamment fortement évolué durant la période de l'évaluation¹⁷⁶ et on peut estimer qu'elles ont été particulièrement bénéficiaires de certaines infrastructures ou équipements comme l'illustre l'étude de cas en Casamance sans que pour autant des conclusions spécifiques aient émergé de ces constats.

¹⁷⁴ 9 ACP SE 14.

¹⁷⁵ Effectif de 43 interventions pour un montant de 2,8 M€ selon la base de données de l'évaluation (cf ; Annexe 52-Tome 2, p. 142).

¹⁷⁶ Ce qui va de pair avec le sous-emploi des hommes lié à la crise économique, mais accompagne également un changement dans les modèles familiaux, en particulier en milieu urbain. Voir, pour le cas de Dakar, Adjamagbo A. : *Afrique, les femmes doivent assurer*, in « Alternatives Internationales », mars 2010, pp. 33-35.

Conclusion IX – Valeur ajoutée	Niveau de priorité : ★ ★	Validité : 3
Concernant le critère de la Valeur Ajoutée, l'étude a constaté que la valeur ajoutée de la CE peut être considérée comme élevée et un enjeu important émerge des mécanismes de délégation en cours d'expérimentation avec certains Etats-membres de façon à renforcer les spécialisations des différentes agences de coopération au sein de l'UE.		

L'appréciation de la Valeur ajoutée est un enjeu important, d'autant que l'UE apporte de 55 à 60% de l'APD au Sénégal, la CE et l'Espagne totalisant 19% du total de l'APD en 2008. Le rôle fédérateur de la CE devient essentiel compte tenu de cette importance et, dans cette orientation, de nouveaux mécanismes conjoints se mettent en place comme la revue DSRP et celle de la coopération de la CE.

Le rôle de la DUE en matière de coordination est reconnu et valorisé par les Etats-membres (compétences, qualité du dialogue avec les parties-prenantes sénégalaises). D'autres mécanismes de gestion concertée sont en cours de test (revue conjointes, cartographie des compétences, évaluation conjointe commune, etc.). Au-delà, des mécanismes de délégation « totale »¹⁷⁷ sont en cours d'expérimentation sur la base des spécialisations des Etats-membres et semblent porteurs d'avenir.

4.4. Complémentarités et synergies entre les deux coopérations

Conclusion X – Complémentarités et synergies	Niveau de priorité : ★ ★ ★	Validité : 2
La coordination des PTF au Sénégal demeure un enjeu important, avec des mécanismes de concertation en construction, mais qui s'avèrent très lourds à gérer au niveau d'ensemble.		
Dans ce contexte, les deux coopérations œuvrent dans le cadre d'une logique commune, avec une complémentarité « de position ». Malgré les complémentarités constatées (croissance macro-économique pour la CE versus réduction de la vulnérabilité au niveau local pour la Coopération espagnole) propices à de futures collaborations, les synergies entre les deux Coopérations sont inexistantes durant la période, sauf en Casamance ; mais elles peuvent se renforcer à l'avenir.		

En matière de complémentarité des PTF, avec, en 2003, plus de 50 PTF appuyant plus de 500 projets distincts, la coordination de l'APD au Sénégal demeure un véritable enjeu, avec des mécanismes en construction, mais encore très lourds à gérer et peu appropriés par le gouvernement. Dans certains secteurs comme les transports, pendant la mise en œuvre du PST-2 (1998-2004), la CE, la BM et les autres PTF ont mis en place une excellente coordination, avec, notamment l'organisation de missions conjointes de suivi du PST-2. La mise en place du FERA est un bon exemple de coordination réussie entre la CE et la BM. La CE a en effet financé les études préparatoires et la BM a contribué activement aux rapports d'étude et à l'organisation des ateliers accompagnant la création du FERA. Avec la fin du PST-2 et la dissolution de la cellule de coordination du PST-2, il n'existe plus de coordination formelle entre PTF dans le secteur des transports ; ce qui pose de nombreuses interrogations quant à la pérennité de certains mécanismes mis en place.

Pour ce qui concerne les deux coopérations étudiées, l'évaluation conjointe s'inscrivant dans le processus de la Déclaration de Paris s'est fondée sur la programmation concomitante de l'évaluation de leur stratégie au Sénégal. Elle avait pour objectif de renforcer les échanges d'information et l'apprentissage réciproque tout en favorisant les complémentarités et les coordinations existantes et à venir. Mais les deux coopérations ne représentent, sur l'ensemble de la période étudiée, que 13% de l'APD reçue par le Sénégal alors que la coopération de l'UE (CE et 14 Etats-membres) correspond à 46% en moyenne et dépasse les 55-60% pour la période récente.

¹⁷⁷ C'est à dire sans exigences spécifiques de la part du cédant autres que l'accès à l'information et la visibilité partagée en matière de résultats.

Les deux Coopérations œuvrent dans le cadre d'une logique commune¹⁷⁸. A partir de l'examen des interventions, on peut conclure sur le fait qu'elles ont, durant la période évaluée, présenté une certaine complémentarité de « position ». Ainsi la CE est intervenue surtout au niveau macro-économique et dans des domaines structurants tels que les infrastructures. La Coopération espagnole s'est plutôt focalisée au niveau territorial dans le domaine du développement local et de la réduction de la vulnérabilité.

De la même façon, les interventions se sont complétées dans le domaine du renforcement des acteurs non étatiques. La CE a accompagné le renforcement de leur espace de concertation au niveau des politiques publiques nationales alors que la Coopération espagnole (en particulier) a appuyé les espaces de concertation au niveau local ainsi que le renforcement de capacités au travers des partenariats des ONG. Certaines d'entre-elles ont pu bénéficier de cofinancements complémentaires des deux coopérations. Pourtant, dans l'appui aux ANE, il n'a pas été identifié de cadres communs ni d'interventions qui établissent une concertation effective entre les deux coopérations.

De ce fait, les « focus » de coopération sont assez différents en termes géographiques tout comme au niveau des modalités d'interventions et il existe peu de secteurs communs entre les deux coopérations. L'approche combinée a demandé de gros efforts à l'ensemble des parties-prenantes et un certain déséquilibre d'informations au détriment de la Coopération espagnole a eu lieu en raison de l'ancienneté et du poids respectif des deux coopérations. Malgré les complémentarités constatées (croissance macro-économique pour la CE versus réduction de la vulnérabilité au niveau local pour la Coopération espagnole) propices à de futures collaborations, les synergies entre les deux Coopérations sont inexistantes durant la période évaluée, sauf en Casamance. Si l'Espagne contribue au financement communautaire, l'étude a mis en évidence que la CE disposait de mécanismes de délégation avec différentes coopérations d'Etat-membre (Agence française de développement) ou d'agences multilatérales (Banque mondiale et PNUD), mais pas avec la Coopération espagnole. A terme, si la reconnaissance de ces complémentarités s'effectue, la perspective du démarrage de l'aide budgétaire espagnole au Sénégal doit permettre une mutualisation des informations et des expériences dans ce domaine. De même, la reconnaissance de l'AECID comme opérateur délégué de la CE (agrément en cours d'instruction) peut permettre de future délégation dans le domaine du développement rural local ou de la réduction de la vulnérabilité.

¹⁷⁸ Celle de la stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal, reprise dans les diagrammes reconstitués en Annexe 5-Tome 2, pp. 142 & 143.

5. Recommandations

Dans ce chapitre, des recommandations générales et spécifiques sont développées en indiquant le niveau de priorité et à qui s'adressent les recommandations effectuées (DUE, OTC, SCE, AECID ou ensemble des acteurs de la Coopération espagnole, Gouvernement du Sénégal, PTF, Société civile).

5.1. *Recommandations générales sur les stratégies de coopération*

R. I –Alignement		
Mieux spécifier l'alignement des programmations stratégiques des deux coopérations en focalisant les priorités avec le Gouvernement sénégalais		
Liée à C 1 & 2	Priorité : ★ ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID

Le grand nombre d'objectifs non hiérarchisés du DSRP favorise la dispersion des interventions des PTF. Les deux coopérations doivent continuer à assister le Gouvernement en relation avec d'autres PTF dans un travail de focalisation sur un nombre restreint d'objectifs généraux –surtout en période de faible croissance- susceptibles de contribuer à l'accélération de la croissance par habitant et d'être suivis par des indicateurs vérifiables. La multiplicité des donateurs et de leurs champs d'interventions rend très problématique l'émergence au gouvernement de tout message tendant à réduire les priorités de la stratégie anti pauvreté. L'approche par les OMD est trop indirecte et peut à court terme contribuer à augmenter les dépenses publiques sans effet immédiat sur la croissance économique et sa qualité (croissance pro-pauvres).

Par ailleurs, dans un contexte de partenariat plus difficile, l'aide budgétaire globale peut ne pas offrir suffisamment de garanties d'utilisation des fonds en ligne avec les objectifs de qualité de croissance. Dans ce cas, d'autres instruments ont un rôle à jouer pour mieux focaliser les objectifs. Insister sur la distribution des revenus d'une croissance faible peut conduire à trop élargir la base d'objectifs « pertinents », diluer la notion d'optimisation et induire une dispersion des ressources. L'évolution actuelle du Sénégal implique qu'il faille privilégier l'efficacité de l'aide par rapport à des enjeux globaux en matière de croissance, d'emploi et de réduction de la vulnérabilité. Cette approche permettrait aux deux Coopérations, et aux autres PTF, de concentrer leurs efforts dans une logique d'efficacité par rapport à des objectifs communs plutôt que dans une logique d'efficience (réduction des coûts de transaction) qui peut conduire à un « partage des tâches » sur une base sectorielle choisie en fonction des capacités du PTF plutôt qu'en fonction des besoins du pays.

R. II – Aspects transversaux		
Renforcer la prise en compte des éléments environnementaux et sociaux, notamment dans les infrastructures par les deux coopérations mais aussi, de façon plus générale, au niveau de l'information renseignée sur les interventions.		
Liée à C 1,2, 8	Priorité : ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID

Les projets (du secteur routier) devraient améliorer la prise en compte des questions transversales, en assurant une meilleure réalisation du volet environnemental et social des études préalables et en prévoyant la consultation des populations locales.

Par ailleurs, dans le domaine des infrastructures d'eau et d'assainissement, un équilibre doit être redéfini dans les investissements entre le sous-secteur de l'hydraulique et celui de l'assainissement des eaux usées afin de limiter les risques sur l'environnement.

Au niveau de la méthode d'évaluation, la prise en compte de ces aspects par l'intégration de critères de jugement et d'indicateurs sous forme transversale supposaient de disposer, au niveau des secteurs et des interventions, d'une information différenciée, en termes de genre notamment. Mises à part les données disponibles sur certains secteurs (emploi notamment), cette information reste très partielle et doit donc être améliorée. A défaut, des outils d'évaluation adaptés doivent être développés pour mieux prendre en compte les critères et priorités transversales.

R. III – Cohérence interne de la Coopération espagnole		
Poursuivre les efforts en matière de cohérence et de complémentarité entre les acteurs de la Coopération espagnole		
Liée à C 1 & 7	Priorité :	AECID & OTC Coopération espagnole

L'effort engagé en matière d'alignement, l'harmonisation et l'appropriation des interventions et des procédures des acteurs de la Coopération espagnole (AGE et coopérations décentralisées) doit être poursuivi, en lien avec le rôle accru de l'OTC et l'articulation avec les pouvoirs publics sénégalais aux niveaux national et territoriaux dans les régions de concentration. Les modalités d'une meilleure articulation avec les interventions appuyées dans le cadre des agences multilatérales doivent également être définies.

En matière de programmation et de suivi, l'AECID doit poursuivre ses efforts pour disposer d'une programmation opérationnelle axée sur les activités et les résultats ainsi que d'une base de données sur les projets financés. Si l'information concernant les interventions de tous les acteurs de la Coopération espagnole s'avère difficile, au moins les données concernant les projets financés par l'AECID seraient déjà un outil utile pour la gestion des projets. Ceci permettrait d'avoir l'information financière et technique de base pour améliorer le suivi et l'évaluation des projets. La définition d'un système de suivi interne des projets par l'OTC en cours de mise en œuvre doit également améliorer la gestion des projets. Avec la base de données ci-dessus mentionnée, le système pourrait comprendre un guide qui orienterait les chargés de projet de l'OTC dans la gestion et harmoniserait les procédures concernant : i) la structure et le contenu de rapports des projets ; ii) les indicateurs sectoriels devant être suivis dans les projets et liés aux objectifs de la stratégie ; iii) la régularité et le contenu des visites de terrain ; iv) la communication avec les autres acteurs et la visibilité des interventions.

R. IV – Coordination et complémentarité		
Renforcer la coordination et la complémentarité ainsi que les mécanismes de délégation pour améliorer l'efficacité des deux coopérations au Sénégal.		
Élargir la pratique des évaluations conjointes et méthodologie d'évaluation		
Liée à C 10	Priorité : ★ ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID Etats-membres

Pour l'efficacité des interventions, la coordination sur le terrain avec d'autres projets est nécessaire mais le mécanisme n'est pas toujours prévu en amont. Dans les secteurs où une plateforme sectorielle existe et fonctionne (cas de l'eau et l'assainissement par exemple), des coordinations par territoire (régions, ville) pourraient être promues au niveau des PTF et des organisations responsables de la mise en œuvre des projets (ONG, entreprises ou autres acteurs) pour : i) échanger des informations pertinentes sur les interventions ; ii) analyser des possibles activités ou démarches communes (vis-à-vis du Gouvernement local, par exemple) et iii) étudier, et si possible, établir des complémentarités et synergies entre interventions. Les mécanismes de délégation « totale » en cours d'expérimentation doivent être évalués et, le cas échéant, élargis pour renforcer les complémentarités entre PTF, notamment au niveau des Etats-membres. Ils pourraient être à l'avenir testés entre la CE et l'Espagne dans le domaine du développement local et de la lutte contre la vulnérabilité ou, réciproquement, sur les domaines de concentration de la CE.

La pratique de l'évaluation conjointe entre PTF est à renforcer et devrait être élargie à un plus grand nombre de PTF, notamment au niveau des coopérations bilatérales des Etats-membres. Néanmoins, elle est à recommander si existe une programmation conjointe au départ ou, sinon, la méthodologie devrait être adaptée en conséquence (approche comparée et vision prospective). Pour ne pas accroître la lourdeur de l'exercice d'évaluation, il est nécessaire d'améliorer la mise à disposition des données à traiter. Enfin, les enjeux en matière d'appropriation et l'importance des parties-prenantes locales nécessiteraient un rééquilibrage de priorités entre étude documentaire et étude de terrain dans la définition de la méthode à mettre en œuvre.

R. V – Cohérence des Politiques pour le Développement		
Renforcer la Cohérence des politiques pour le développement dans les domaines de la politique agricole commune, la pêche durable et autour des relations entre migration et développement		
Liée à C 1 & 2	Priorité : ★ ★	SCE AECID Etats-membres

En matière de Cohérence des Politiques pour le Développement, il est recommandé de :

- Dans le domaine de la réforme de la Politique agricole commune : poursuivre l'élimination du subventionnement des excédents communautaires exportés en identifiant d'autres formes de soutien aux revenus paysans dans le cadre d'une agriculture de qualité durable au niveau de l'UE.
- Dans le domaine de la Pêche durable : i) poursuivre les études sur l'inventaire des ressources ; iii) améliorer la qualité du dialogue politique par la transparence dans les études (évaluation-pays) réalisées ; iii) renforcer l'orientation des compensations des accords de pêche sur le soutien à une politique de gestion durables des ressources, iv) et, en matière de développement du secteur, approfondir les actions visant à réguler la pression de la pêche artisanale sur la ressource (immatriculation pirogues, reconversion en matière d'emploi, contrôle des pratiques, etc.).
- Dans le domaine des politiques migratoires, i) s'assurer de la cohérence des actions engagées sur les lignes thématiques avec la stratégies-pays ; ii) éviter la subordination des stratégies de développement à la gestion des flux migratoires ; iii) soutenir les relations d'échanges basées sur le rôle des migrants dans le développement (co-développement, coopération décentralisée, formation, transferts épargne) ; iv) renforcer la coordination entre les différentes autorités sénégalaises impliquées dans le domaine migratoire.

5.2. Recommandation dans le domaine du développement économique

R. VI – Développement économique		
Investir dans un modèle de développement agricole et rural adapté et inclusif		
Liée à C 1, 2 & 7	Priorité : ★ ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID Etats-membres

L'enjeu démographique reste une donnée fondamentale de l'évolution de l'agriculture sénégalaise, autant en termes d'emplois que de sécurité alimentaire. On parle dans ce sens d'« impasse de transition » pour sortir de la pauvreté, faute d'alternatives crédibles et de perspectives optimistes en matière d'emplois et de revenus dans les autres secteurs économiques (notamment du à l'absence de tissu industriel)¹⁷⁹. Étant donné l'importance de l'agriculture dans le PIB et ses liens avec d'autres secteurs, une augmentation de la productivité agricole constitue un vecteur pour propager la croissance et l'emploi. Néanmoins, étant données la diversité des systèmes de culture et la plus grande vulnérabilité de son agriculture, il est peu

¹⁷⁹ Cf. Rapport mondial sur le développement, 2009.

probable que l'on y voit se produire les augmentations massives et généralisées de la productivité, telles qu'observées sur d'autres continents.

Pour surmonter ces obstacles, il est recommandé, à l'instar des travaux réalisés par l'IPAR (programme Ruralstruc, cf. note n°45), d'investir –ou de réinvestir- dans l'appui direct à l'agriculture et au développement rural. On peut regretter sur la période, pour les raisons analysées dans l'étude, la baisse du soutien public et des PTF à l'agriculture et au développement rural. Ainsi, la contraction des dépenses publiques consacrées à l'agriculture ne s'est pas accompagnée d'une montée de l'investissement privé, même si une certaine amélioration a été constatée récemment (avec la crise). Par ailleurs, les options de sortie proposées par les pouvoirs publics restent parcellaires et discutées (Plan REVA, GOANA), marginalisent l'agriculture familiale majoritaire et ne permettent pas d'inverser les tendances lourdes de dépendance du pays aux importations (plus de 60%) ainsi que la faible insertion des jeunes dans l'agriculture.

Le modèle de développement de l'agriculture sénégalaise doit être reposé en tenant compte de la forte hétérogénéité spatiale. Pour ce faire, il est recommandé de : i) définir des priorités régionales et sectorielles mais surtout de cibler les différents enjeux par zones agro-écologiques. En effet, une solution uniforme ne saurait procurer des résultats satisfaisants (Cf. SCA), d'où l'importance de l'appui pour la promotion d'une politique inclusive de modernisation de l'agriculture, s'adressant au plus grand nombre d'agriculteurs familiaux ; ii) maintenir et renforcer l'appui institutionnel à la politique de déconcentration et de décentralisation. Cet appui donné au secteur rural à travers l'aide au processus de décentralisation permettra d'apporter une réponse plus spécifiques aux populations rurales et, comme cela est signalé dans les deux stratégies de Coopération, de créer les conditions d'une meilleure absorption des ressources et d'une meilleure mobilisation des bénéficiaires autour des actions ; iii) développer la dimension sous-régionale et la concertation entre les différentes instances nationales pour asseoir les complémentarités entre bassins de production et de consommation, ce qui est cohérent avec les orientations de la programmation du 10^{ème} FED régional et de l'octroi par l'Espagne d'un financement de 240 M€ à la CEDEAO.

5.3. **Recommandations sur l'aide budgétaire**

R. VII – Aide budgétaire

Respectivement poursuivre et initier les coopérations de la CE et de l'Espagne dans l'ABG.

Afin d'améliorer l'instrument, il est recommandé d'engager une réflexion sur l'outil lui-même, ses objectifs et ses limites, afin d'en améliorer la flexibilité et la gestion. Cette réflexion, à l'instar du livre vert sur l'appui budgétaire, pourrait explorer les pistes suivantes:

- **Poursuivre le renforcement des institutions supérieures de contrôle,**
- **rationaliser l'évaluation des risques fiduciaires et clarifier l'appréciation des critères d'éligibilité sous forme d'une « road map » entre le Sénégal et les coopérations de la CE et des Etats-membres, dont l'Espagne ;**
- **renforcer l'instrument par une assistance technique sur le soutien aux réformes de la gestion des finances publiques, en exploitant des approches multi-bailleurs ;**
- **augmenter la complémentarité de l'AB avec les autres secteurs d'intervention (routier, eau et assainissement)**
- **et, enfin, enrichir les documents de programmation d'un cadre logique et d'indicateurs de performance.**

Il est également recommandé de programmer une mission d'évaluation conjointe de l'AB, de haut niveau, impliquant les sièges de la Banque mondiale et de la CE, pour alimenter cette réflexion sur l'outil et améliorer la communication et la coordination entre PTF.

Liée à C 1 & 2, 3 & 7

Priorité : ★ ★ ★

**DUE & SCE
 OTC & AECID
 Etats-membres**

L'aide budgétaire générale constitue une « caisse de résonance » pour le dialogue sur la gouvernance des politiques publiques. Moyennant les recommandations suggérées en matière de conditionnalités et de coordination (cf. RS2), en renforçant son articulation avec les appuis sectoriels (objectifs, indicateurs, dialogue sur la gouvernance des politiques) et accompagnée d'une réflexion sur son dimensionnement, l'ABG demeure un outil à promouvoir au Sénégal pour les deux coopérations. Si les conditions n'étaient plus remplies, une réaffectation des fonds sous forme d'appui institutionnel (« appui aux réformes ») serait alors à envisager.

Il est recommandé d'engager une réflexion sur l'outil, similaire à celle initiée à travers le livret vert sur l'appui budgétaire, dans le contexte du Sénégal. Cette réflexion pourrait utilement aborder la question de l'utilisation de la conditionnalité et du renforcement des institutions supérieures de contrôle, dans lequel la CE a déjà prouvé son efficacité. Dans l'inspiration du CAD, il serait utile de rationaliser l'évaluation des risques fiduciaires et clarifier l'appréciation des critères d'éligibilité sous forme d'une « road map » entre le Sénégal et les coopérations de la CE et des Etats-membres, dont l'Espagne. La possibilité d'augmenter la complémentarité de l'appui budgétaire avec les autres secteurs d'intervention de la CE constitue également une piste de réflexion intéressante (par exemple, il pourrait être judicieux pour la CE d'intégrer des indicateurs de suivi du budget d'entretien courant des infrastructures de transports).

L'impasse dans laquelle se trouve l'ACAB est liée à des différences d'approche qui ne peuvent être résolues au niveau de la DUE. C'est un enjeu d'importance et qui pourrait servir de pilote en matière d'amélioration de l'efficacité de l'aide. Cet enjeu nécessite une mission de haut niveau, avec des représentants du siège. Dans le cas où ces deux difficultés majeures (surcharge de l'instrument, difficultés de mobilisation) ne pourraient être levées, il est recommandé de réduire l'AB au profit d'un appui institutionnel plus classique de soutien aux réformes des finances publiques, peut-être sous l'axe stratégique des nouvelles directives de l'UEMOA.

En matière de dialogue de politiques et de renforcement institutionnel, il convient de prendre en compte le travail important nécessaire pour chacun des secteurs couverts par les indicateurs proposés. Ainsi, il n'est recommandé de couvrir à la fois la santé, l'éducation et les dépenses publiques qu'à la condition que la CE vérifie qu'elle est en mesure de mobiliser rapidement et avec une permanence suffisante des ressources spécialisées dans ces secteurs. Dans le cas contraire, il est suggéré pour l'immédiat de retenir des indicateurs que dans le seul domaine de la gestion des finances publiques. Il n'est pas recommandé de couvrir les deux autres secteurs. Il est recommandé de faire des réformes de la gestion des finances publiques l'objectif prioritaire de l'AB, en capitalisant sur l'expérience du MDTF, qui mérite d'être adaptée et poursuivie, et les synergies avec le FMI.

5.4. **Recommandations sur le secteur des transports**

R. VIII – Financement des infrastructures dans le secteur des transports		
Poursuivre la coopération de la CE dans les secteurs des transports.		
Dans le transport routier, il est recommandé au niveau de la CE de ne pas limiter les interventions au réseau physique et d'effectuer un suivi plus soutenu de la gouvernance et de la durabilité du secteur.		
La Coopération espagnole pourrait intervenir sur le désenclavement pour démultiplier les bénéfices des interventions sur le réseau routier et ainsi permettre aux populations rurales de bénéficier des interventions sur le réseau principal.		
Liée à C 1, 4, 7 & 8	Priorité : ★ ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID Coopération espagnole

Il est recommandé de poursuivre la coopération de la CE dans le secteur des transports car celle-ci a eu de bons impacts sur les temps de parcours et les coûts d'exploitation des véhicules sur les axes sur lesquels elle a financé des travaux. Par ailleurs, les bons résultats obtenus dans le cadre du PST-2 démontrent qu'un dialogue sectoriel soutenu peut aboutir à des résultats concluants, malgré les interrogations en matière de

gouvernance et de durabilité apparues ultérieurement. Une meilleure prise en compte des questions multimodales pourrait être étudiée en partenariat avec d'autres PTF.

Il est recommandé que la Coopération européenne intègre d'autres facteurs que l'état du réseau physique dans le dialogue sectoriel pour augmenter les impacts sur les temps de parcours et les prix des transports. La gestion des contrôles illicites, l'état du parc de véhicules, la gestion du trafic et l'exploitation du réseau et l'organisation des transporteurs sont des éléments abordés dans le dialogue sectoriel, qui pourraient être inclus dans le plan sectoriel et qui ont un rôle prépondérant dans les temps et prix des transports.

Il est recommandé de placer au cœur du dialogue sectoriel la mise en place d'un plan sectoriel et le suivi des arbitrages en matière d'entretien routier. Plus précisément, il est recommandé de faire suivre la future Lettre de Politique Sectorielle des Transports 3 par l'établissement rapide d'un PST-3. Il est également recommandé de poursuivre les efforts pour sécuriser les recettes pour l'entretien et de faire un suivi plus poussé des arbitrages entretien courant/ réhabilitation.

Au niveau de la Coopération espagnole, la prise en compte du désenclavement des populations rurales dans ses approches territoriales pourrait permettre de renforcer le bénéfice des interventions sur le réseau principal au niveau de ces populations et de leurs dynamiques de développement (désenclavement de zones de production agricole). Cette prise en compte peut se faire au cas par cas (par exemple prise en charge d'une infrastructure de désenclavement –réhabilitation d'un tronçon de piste rurale, réfection de pont ou de ravier à l'échelle locale) dans la planification territoriale ou sous forme d'interventions plus spécifiques. Les partenaires sénégalais ont ainsi élaboré un programme quinquennal sur la construction de pistes touchant l'ensemble du pays (dont les zones de concentration de la Coopération espagnole), le remplacement des bacs a été programmé d'ici 2020 afin de lutter contre l'insularité, y compris dans le Nord (île à Morphil) et le Sud (Casamance) et des requêtes pour la construction de ponts en Casamance (Baïla et Diouloulou) ont été adressées à l'Espagne.

5.5. **Recommandations sur l'eau et l'assainissement**

R. IX – Financement des infrastructures dans le secteur de l'eau et l'assainissement		
Poursuivre la coopération de la CE dans les secteurs de l'eau et l'assainissement.		
Dans le domaine de l'eau et l'assainissement, il est recommandé pour la CE de définir la gouvernance du secteur avec le Gouvernement et les PTF et d'affiner la stratégie par sous-secteur (eau et assainissement, urbain et rural). Pour la Coopération espagnole il est recommandé de structurer les interventions dans le secteur.		
Liée à C 1, 5, 7 & 8	Priorité : ★ ★ ★	DUE & SCE OTC & AECID Coopération espagnole

Il est recommandé que la CE poursuive dans les stratégies futures son appui dans l'eau et l'assainissement avec une approche pro-pauvre et une vision au-delà du cycle de programmation. Même si les allocations dans le PIN se centrent dans un sous-secteur (par exemple assainissement urbain), une stratégie spécifique dans les autres sous-secteurs semble pertinente. Il est probable que des interventions provenant d'autres sources de financement (bonification de prêts de la BEI, lignes budgétaires ou Facilité Eau) interviennent dans d'autres sous-secteurs. Ceci permettrait une vision et une gestion globale du secteur et renforcerait l'efficacité de l'aide.

Il semble indispensable d'appuyer le Gouvernement à redéfinir la gouvernance du secteur en milieu urbain, dans le cadre de la réforme institutionnelle et sectorielle prévue pour 2011, et qui devrait aider au positionnement des PTF. En milieu urbain, la stratégie pourrait approfondir l'approche conjointe entre PTF, définir les complémentarités et détailler les positions communes dans le dialogue sectoriel. L'étude sur

l'évolution institutionnelle du secteur¹⁸⁰ fournit des éléments pertinents. D'un point de vue intersectoriel, la fusion des deux sociétés de patrimoine entraînerait des risques financiers et l'opération serait juridiquement complexe. Il est recommandé de maintenir deux sociétés de patrimoine (une pour l'eau et une pour l'assainissement) et d'analyser la meilleure option entre un ou deux opérateurs.

La réforme dans l'hydraulique urbaine avec un contrat d'affermage entre la société de patrimoine (SONES) et l'opérateur (SDE) a été performante dans la période analysée, mais une actualisation du tarif de l'eau est indispensable pour atteindre l'équilibre financier. La réforme contractuelle visant à une concession intégrale ne semble pas être la plus adéquate, à cause des risques d'augmentation significative des tarifs pour que le privé puisse amortir l'investissement à réaliser. Il est recommandé de s'orienter vers un affermage sous forme de concession plus étendue que l'actuelle (investissements partagés entre société de patrimoine et opérateur) ou une concession avec fonds de travaux (en plus de partager l'investissement, l'opérateur assurerait les fonctions de bureau d'études et de supervision des travaux). En fonction de l'orientation finale de la réforme, la CE pourrait continuer à financer les branchements sociaux, surtout dans les villes secondaires, à travers la bonification des prêts de la BEI. La conversion progressive des bornes fontaines en branchements particuliers contribue à l'amélioration des conditions de santé et réduit les inégalités économiques qui sont liées à la source d'approvisionnement d'eau.

En assainissement urbain, il est recommandé que l'ONAS évolue vers une société de patrimoine (au lieu d'un organisme public de type EPIC). Il est recommandé que, avant la prise de décisions, les points clé suivants du sous-secteur assainissement soient éclaircis : i) assurer la responsabilité institutionnelle et les fonds pour l'entretien du réseau d'eaux pluviales ; ii) différenciation tarifaire entre assainissement collectif et autonome ; iii) évolution vers un partenariat avec le privé plus évolué et avec plus de responsabilités, qui soit basé sur une obligation de résultats et avec un désengagement total de l'ONAS des activités opérationnelles. Tout comme le Protocole d'accord de 2007 signé dans l'eau potable dans le cadre de l'appui conjoint au premier volet du PEPAM, il est recommandé de formaliser aussi les engagements des PTF et de l'Etat dans l'assainissement urbain afin d'en assurer la durabilité. L'appui en infrastructures d'assainissement urbain est nécessaire (telles que le renouvellement et extension des réseaux d'égouts, eaux pluviales, stations de traitements et émissaires) mais concerter les engagements permettant l'équilibre financier est également important afin d'assurer la durabilité des investissements. L'extension de branchements sociaux d'assainissement est aussi souhaitable.

Quoique le PIN se centre sur le milieu urbain, une orientation stratégique globale qui couvre aussi le milieu rural semble nécessaire. Même un programme spécifique en assainissement rural pourrait s'avérer pertinent, en raison des difficultés pour l'atteinte des OMD, de l'importance des ressources qui restent à être mobilisées et de l'incertitude sur la réforme en milieu urbain. L'appui à la définition du « kit » assainissement et l'amélioration de son coût sont nécessaires. En hydraulique rurale, une focalisation géographique pour les projets des lignes budgétaires pourrait permettre de réduire les inégalités territoriales.

Si le secteur continue d'être un domaine de concentration, le renforcement de l'équipe eau et assainissement à la DUE est nécessaire pour : i) le dialogue sectoriel avec le Gouvernement et les PTF ; ii) la coordination avec l'AFD de la plateforme sectorielle en milieu urbain ; iii) la gestion des différents projets financés par le FED, Facilité Eau et les lignes budgétaires.

Pour la Coopération espagnole, deux options sont recommandées pour structurer les interventions dans le secteur de l'eau et de l'assainissement :

- Même s'il semble peu probable que dans la future stratégie l'eau et l'assainissement soit un secteur de concentration, des interventions dans le secteur en milieu rural peuvent avoir lieu comme composantes d'un projet plus vaste, mieux intégrées dans la stratégie sectorielle et plus approprié. Le développement agricole pourrait être un des domaines prioritaires de la stratégie où l'eau et l'assainissement deviendrait donc un aspect transversal à être considéré. Il est donc recommandé

¹⁸⁰ «Etude sur l'évolution institutionnelle du secteur de l'hydraulique urbaine et l'assainissement après 2011», Nodalys-Sogreah, Octobre 2009

qu'une orientation sectorielle soit définie, au moins une priorisation géographique au niveau régional ou local.

- Dans le cas où le secteur deviendrait prioritaire dans la stratégie, la revue des instruments disponibles et adaptés aux différents sous-secteurs est indispensable. Les instruments projets ONG sont pertinents pour le milieu rural, l'instrument « subvention d'Etat » pourrait être utilisé pour le renforcement institutionnel, tandis que les prêts du nouveau fonds AECID seraient adaptés aux projets d'hydraulique et assainissement urbains. Ceci permettrait d'augmenter l'efficacité de l'aide suite à une approche conjointe cohérente et une meilleure complémentarité entre instruments.

5.6. **Recommandation dans le domaine des Acteurs Non Etatiques**

R. X – Acteurs Non Etatiques		
<p>Pour renforcer la participation des ANE à la définition des stratégies de coopération et des politiques publiques, il est recommandé de ré-ouvrir le dialogue sur le sens et les modalités du « dialogue politique » pour déboucher sur un agenda partagé de la participation des ANE, mais aussi de développer la logique d'alliance et de mutualisation en matière d'appui aux ANE.</p> <p>Concernant la Coopération espagnole, il s'agit aussi de renforcer les mécanismes de partenariat des acteurs de la Coopération espagnole avec les ANE.</p>		
Liée à C 6 & 7	Priorité : ★	DUE & SCE OTC & AECID Coopération espagnole

Il est recommandé de redéfinir collectivement le sens et les modalités du « dialogue politique » pour la formulation et la mise en œuvre des stratégies de coopération et de développement. Cette approche consensuelle conditionne les rapports entre toutes les familles d'acteurs, et subséquemment la pertinence et la légitimité des stratégies et des actions à la fois pour la coopération et pour le développement. L'approche postule l'institution de chaque famille d'acteurs dans le cadre de processus participatifs structurés et globaux. C'est la condition minimale pour renforcer un schéma de participation reconnu et accepté par tous. Enfin, cette approche consensuelle est le vrai gage d'une participation à la fois réaliste et pragmatique dans la mesure elle permet à chacun de connaître et d'accepter les spécificités, l'importance mais aussi les contraintes des autres acteurs.

Si l'aide budgétaire a permis d'améliorer la gestion publique, la gouvernance économique reste encore faible. Le principal défi demeure celui de la transparence à tous les niveaux. Et probablement, l'une des pistes à privilégier serait de renforcer la participation des contre-pouvoirs aux gouvernements centraux dans leur rôle d'observateur critique, de contrôleur, et de porteur de propositions. De ce point de vue, il conviendrait - *au côté du Parlement et des Institutions de contrôle* - d'impliquer les ANE dans la définition des priorités, le suivi et l'évaluation de l'aide budgétaire de sorte à instituer et à garantir un contrôle citoyen de l'aide budgétaire à tous les niveaux. Dans ce sens, il importe de :

- Définir des mécanismes de participation des ANE, aptes à renforcer la transparence du processus et la pertinence de l'aide budgétaire ;
- Clarifier les rôles respectifs et les interactions entre les ANE, le Parlement et les Institutions de contrôle ;
- Définir et mettre en œuvre un plan de renforcement de capacités des ANE dans le domaine du budget en général, et de l'aide budgétaire en particulier.

Dans la perspective d'une participation à forte valeur ajoutée des ANE, il est important que soient limités au maximum les risques de distorsions et de disparités entre les territoires, entre les acteurs et entre les différentes problématiques du développement. De ce point de vue, une préoccupation constante des deux coopérations avec le gouvernement et des partenaires comme des ANE doit être de bâtir des synergies fortes et durables dans leurs programmes, dans leurs moyens comme dans leurs interventions, mais aussi de développer des espaces, des initiatives et des dynamiques unitaires capables de respecter la diversité et

les spécificités des ANE. Il est donc recommandé d’ancrer les stratégies d’appui aux ANE dans le cadre de programmes communs portés par des structures collectives et mutuelles des ANE qui intègrent la diversité territoriale et les spécificités des ANE à toutes les échelles d’intervention.

En complément, il est recommandé de développer la participation des ANE sénégalaises dans les processus de concertation de la Coopération espagnole et d’améliorer les modalités de partenariats entre acteurs de la Coopération espagnole et ANE sénégalaises (mécanismes de décision, répartition des moyens, traduction des documents de projet, etc.).

5.7. *Recommandation dans le domaine du développement régional de la Casamance*

R. XI – Développement régional en Casamance		
Renforcer la promotion et l’accompagnement des unités de production économique émergentes en Casamance		
Liée à C 7	Priorité : ★	DUE OTC & AECID Coopération espagnole

En lien avec les actions engagées dans le développement régional en Casamance et dans une perspective de consolidation de la réhabilitation économique post-conflit, il est recommandé d’appuyer la mise en place de dispositif d’accompagnement (appui technique, gestion, mise en marché etc..) des unités de production qui sont en train de se créer (unité d’élevage ou autres), qui soient assez légères pour s’inscrire dans la durée et être appropriables par ces unités elles-mêmes. Dans leur promotion, il peut être envisagé que ces unités de production ne soient pas seulement collectives.

Enfin, dans ce domaine, il est recommandé de porter une attention particulière sur les questions de genre en particulier dans le développement rural. S’il faut poursuivre le développement des actions d’appui à la transformation et à la commercialisation des productions locales ; celles-ci doivent être également renforcées dans les domaines de la formation, mais également des moyens de transport par pirogue, notamment en direction des populations des îles et des villages les plus enclavés et en particulier des femmes qui voient parfois leur production maraîchère invendue pourrir¹⁸¹.

¹⁸¹ Cf. ex-GVF de Jiito membre de la FADDO dans le cadre de l’appui ACPP.