Enquête 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Chapitres par pays

SÉNÉGAL

L'enquête 2006 sur le suivi de la Déclaration de Paris a été menée dans 34 pays bénéficiaires de l'aide. Les résultats de cette enquête sont présentés en deux volumes : le premier (**Volume 1**) synthétise les résultats pour l'ensemble de ces 34 pays et le second (**Volume 2**) présente les résultats pays par pays.

Ce chapitre pays a été établi à partir des données et des résultats communiqués à l'OCDE par les gouvernements et les bailleurs de fonds. La méthodologie d'enquête et de rédaction des conclusions, ainsi que les sources d'information, sont décrites de façon détaillée dans le deuxième chapitre du Volume 1.

Les deux volumes de l'enquête 2006 du suivi de la Déclaration de Paris peuvent être téléchargés sur le site internet de l'OCDE :

www.oecd.org/dac/effectiveness/monitoring

Une deuxième enquête, prévue au premier trimestre 2008, constituera une contribution importante au troisième forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide organisé à Accra en Septembre 2008.

OCDE

28 SÉNÉGAL

EN 2005, LE SÉNÉGAL COMPTAIT ENVIRON 11 MILLIONS D'HABITANTS. Selon la dernière enquête, menée en 2001-2002, l'incidence de la pauvreté reste élevée même si elle a sensiblement baissé entre 1994 et 2002 : la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté est ainsi tombée de 67.9 % en 1994-1995 à 57.1 % en 2001-2002, soit une réduction de 10.8 points de pourcentage en termes absolus et de 16 % en termes relatifs.

Les donneurs qui ont répondu à l'enquête de 2006 représentaient plus de 92 % de l'APD consentie au Sénégal. Leurs réponses ont été prises en compte, de même que des rapports de synthèse de la Banque Mondiale, afin d'établir un scénario de référence pour 2005 et des objectifs-cibles pour 2010. Les principaux défis à relever et actions prioritaires à entreprendre, tels qu'ils ressortent de l'analyse, sont résumés ci-après. L'élaboration en cours du Plan d'action du Sénégal pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide devrait constituer un important point d'ancrage pour cet exercice.

VUE D'ENSEMBLE
Encadré 28.1
Défis et actions prioritaires

ASPECTS	NIVEAU DE RÉFÉRENCE	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyen	Nécessité de transposer plus concrètement les priorités de développement dans le processus budgétaire.	Intégrer les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) et préciser les articulations avec les autres cadres de programmation budgétaire existants.
Alignement	Faible-Moyen	Utilisation limitée des systèmes nationaux, faible comptabilisation de l'aide dans le budget.	Améliorer les données sur les versements d'aide, renforcer l'utilisation par les donneurs des systèmes de gestion des finances publiques.
Harmonisation	Moyen	Utilisation limitée de procédures harmonisées ou du soutien budgétaire dans le cadre d'approches-programme.	Recenser les obstacles à l'utilisation de systèmes communs et du soutien budgétaire.
Gestion axée sur les résultats	Moyen	Systèmes de suivi et d'évaluation partiellement en place pour le suivi de la mise en œuvre du DSRP.	Soutenir la mise en œuvre d'une approche coordonnée du suivi et de l'évaluation aux niveaux national, régional et sectoriel.
Responsabilité mutuelle	Faible	Inexistence d'un mécanisme formel d'évaluation mutuelle.	Créer un mécanisme d'évaluation mutuelle dans le cadre du Plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide.

APPROPRIATION

INDICATEUR 1

L'APPROPRIATION EST CAPITALE pour obtenir des résultats sur le front du développement et c'est l'un des piliers de la Déclaration de Paris. L'appropriation a été définie comme la capacité d'un pays à exercer une réelle maîtrise sur ses politiques et stratégies de développement, capacité qui n'est guère facile à acquérir, en particulier pour les pays largement tributaires des apports d'aide pour financer leur développement, ni, bien entendu, aisément mesurable à l'aide d'un seul indicateur. L'indicateur 1 détermine dans quelle mesure un pays a su transposer ses stratégies nationales de développement en « programmes opérationnels aux priorités bien établies et axés sur les résultats » sur lesquels les donneurs peuvent aligner leur aide.

Le Sénégal a reçu la note C dans l'évaluation du Cadre de développement intégré (CDI) réalisée en 2005 par la Banque Mondiale, laquelle fournit des données de référence pour l'Indicateur 1. Selon le rapport sur le CDI, une stratégie opérationnelle exige : un projet cohérent à long terme et une stratégie à moyen terme pour donner corps à ce projet ; des objectifs de développement spécifiques au pays au service d'une stratégie de développement intégrée, équilibrée et ordonnée ; des capacités et des ressources pour la mise en œuvre de cette dernière, et la participation d'acteurs nationaux à la formulation et à la mise en œuvre de la stratégie.

La note C signifie que le Sénégal a pris des mesures qui vont dans le sens des bonnes pratiques en vue de se doter d'une stratégie de développement opérationnelle. Même si le Sénégal n'a pas à proprement parler de projet à long terme, la Revue de l'efficacité de l'aide réalisée en 2006 par la Banque Mondiale indique que des jalons ont néanmoins été fixés : une étude des perspectives à long terme intitulée « Sénégal 2020 » en cours d'élaboration, les Objectifs du millénaire pour le développement, le NEPAD et le Plan stratégique de la Commission de l'Union africaine. Les plans de développement à moyen terme s'articulent autour du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP2) dont l'élaboration a bénéficié des contributions d'une large palette d'acteurs nationaux et qui a été approuvé par le gouvernement en octobre 2006. Ce document définit les stratégies nationales de développement pour la période 2006-2010.

Face à certaines difficultés apparues lors de la mise en œuvre du DSRP1, la Revue de l'efficacité de l'aide indique que des améliorations sont apportées dans le DSRP2 en ce qui concerne la définition, la hiérarchisation et les échéances des objectifs de développement. Le DSRP2 met davantage l'accent sur la pauvreté et les soins de santé en milieu rural, améliore l'intégration des OMD, notamment le chiffrage des coûts et la hiérarchisation des programmes sociaux, et ajoute un quatrième axe d'intervention, à savoir la gouvernance et le développement participatif/décentralisé. Ce dernier vise à renforcer l'efficacité de la réforme du secteur public.

Les autorités font du DSRP la base de la réforme budgétaire. Depuis 2005, elles ont mis en place les CDMT pour articuler les diverses composantes du budget général et de quelques budgets sectoriels. Les dépenses allouées aux domaines prioritaires énoncés dans le DSRP comme l'éducation et la santé, ont augmenté. Cependant, il faut aller encore plus loin en vue d'intégrer les CDMT dans le processus budgétaire et de mieux préciser les articulations entre les CDMT global et sectoriels et les plans d'investissement public à trois ans, qui ont également une incidence sur les décisions budgétaires.

D'après la Revue de l'efficacité de l'aide, les capacités de mise en œuvre s'améliorent, mais des efforts complémentaires s'imposent pour que ces plans se traduisent en actions concrètes. Un programme de décentralisation a permis de renforcer les responsabilités et les ressources des collectivités locales pour la fourniture de services sociaux au niveau local.

Le Sénégal doit viser d'ici à 2010 au moins la note B, qui correspond à l'existence de stratégies opérationnelles de développement qui « répondent largement aux critères retenus » ou dont le cadre est « pour une bonne part en place ». L'élaboration en cours du Plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide devrait fournir un cadre propre à remédier aux lacunes évoquées ci-dessus.

ALIGNMENT

LA DÉCLARATION DE PARIS APPELLE LES DONNEURS À ALIGNER LEUR SOUTIEN sur les stratégies nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. La démarche exige une action de la part des gouvernements comme des donneurs. Les pays partenaires doivent renforcer leurs capacités de gestion financière et de gestion des programmes, et élaborer des politiques et plans efficaces et cohérents tandis que, de leur côté, les donneurs doivent surmonter les blocages institutionnels à l'utilisation des structures de gestion et systèmes nationaux. Les indicateurs 2 à 8 visent à déterminer dans quelle mesure l'aide est alignée sur les stratégies et plans de développement du Sénégal. Ils permettent d'évaluer dans quelle mesure les donneurs alignent leur aide sur les politiques nationales de développement et de lutte contre la pauvreté ; ils indiquent en outre dans quelle mesure donneurs et gouvernement parviennent à aligner leurs systèmes respectifs.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

Dans son évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de 2005, la Banque mondiale attribue au Sénégal la note de 3,5 (sur une échelle de 1 à 6) pour la qualité de ses systèmes de gestion budgétaire et financière, note légèrement supérieure à la moyenne (3,2) pour l'ensemble des pays emprunteurs auprès de l'IDA.

INDICATEUR 2a

A la suite de l'adoption d'un plan d'action fondé sur une évaluation de la responsabilité financière (CFAA) remontant à 2003, le gouvernement a pris un certain nombre de mesures destinées à améliorer la gestion des dépenses publiques. Dans sa Revue de l'efficacité de l'aide de 2006, la Banque mondiale fait état de progrès dans plusieurs domaines tels que l'élaboration et le contrôle du budget, la simplification des procédures de dépenses et la rationalisation de la gestion de la trésorerie et de la dette. L'adoption de cadres de dépenses à moyen terme (CDMT) devrait permettre d'améliorer le suivi des dépenses et les transferts aux bénéficiaires. Depuis la fin de 2004, le ministère de l'Économie et des finances est doté d'un système intégré de gestion des finances publiques (SIGFIP). Ce système est maintenant intégré aux structures de gestion financière de six ministères (il est prévu de l'étendre à d'autres) et au processus d'élaboration du budget de 18 ministères. Le rapport fait toutefois observer que le contrôle de l'exécution du budget et des entreprises d'État doit être encore renforcé.

Les autorités doivent s'employer à remédier aux carences mises en évidence et poursuivre le processus d'amélioration afin que le Sénégal puisse obtenir la note 4 sur l'échelle EPIN visée pour 2010.

INDICATEUR 2b

Aucune note n'est actuellement disponible pour l'Indicateur 2b, qui mesure la qualité des systèmes de passation des marchés du Sénégal. A la suite d'un examen de ces systèmes en 2003, le gouvernement s'est doté en 2004 de procédures améliorées. La Revue de l'efficacité de l'aide de 2006 précise toutefois que la mise en œuvre des nouvelles mesures a été lente. Le nouveau code des marchés publics a été adopté en conseil des ministres en mars 2006, et sa signature par les plus hautes autorités devrait faciliter sa rapide mise en application. Toutefois, le code n'entrera en vigueur qu'une fois en place les structures institutionnelles idoines (Autorité de régulation des marchés publics et Direction centrale des marchés publics) et une fois publiés les différents décrets d'application. L'application effective de ce code sera essentielle si l'on veut améliorer les pratiques en matière de passation des marchés, ce qui exigera une bonne maîtrise des procédures et la mise en place des capacités requises.

INDICATEUR 3
Tableau 28.1

Les estimations budgétaires du gouvernement sont-elles complètes et réalistes ?

	Aide comptabilisée dans le budget pour l'exercice 2005 Notifié par le gouvernement. (en millions USD)	Aide versée au secteur public durant l'exercice 2005 Notifié par les donneurs (en millions USD)	le ratio de référence * (%)	
	a	b	c=a/b	c=b/a
Allemagne	18	31	59%	
Banque africaine de développement	6	22	29%	
Banque arabe pour le développement économique en Afrique	11	3		23%
Banque mondiale	165	168	98%	
Belgique	8	7		86%
Canada	26	7		27%
Commission européenne	76	43		57%
États-Unis	20	30	66%	
Fonds international de développement agricole	8	14	61%	
Fonds mondial	3	12	25%	
Fonds monétaire international	0	5	0%	
France	32	36	90%	
Italie	1	2	42%	
Japon	4	27	16%	
Luxembourg	11	10		92%
Nations unies, Total	7	23	31%	
Pays-Bas	5	13	35%	
Suisse	0	0	38%	
Total	**403**	**453**	**89%**	

* Baseline ratio is c = a / b except where government's budget estimates are greater than disbursements (c = b /a).

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

L'adoption du DSRP comme cadre d'orientation pour l'aide extérieure a créé les conditions d'un meilleur alignement de l'aide sur les priorités nationales. La Revue 2006 de l'efficacité de l'aide indique que plusieurs donneurs importants orientent leurs stratégies d'aide en fonction des priorités du DSRP. Dans la plupart des cas, toutefois, cela ne s'est pas traduit par une utilisation des systèmes nationaux.

L'indicateur 3 mesure l'alignement des apports d'aide sur les priorités nationales : il détermine dans quelle mesure les versements des donneurs sont dûment comptabilisés dans le budget national pour l'exercice considéré. Lorsque les versements programmés ont bien été inscrits dans le budget approuvé par le parlement, on peut en déduire qu'il y a une planification correcte et un échange d'informations satisfaisant entre le gouvernement et ses partenaires extérieurs, dans un contexte de réalisme budgétaire.

Le tableau ci-dessus donne deux mesures de l'indicateur 3. La première renvoie au rapport entre les apports d'aide inscrits dans le budget (numérateur) et les versements effectifs d'aide au secteur public (dénominateur). Ce rapport indique dans quelle mesure l'aide est globalement sous-évaluée dans le budget (moins de 100 %) ou surévaluée (plus de 100 %). L'enquête montre que 89 % des versements d'aide au Sénégal en 2005 avaient été inscrits dans le budget, soit un résultat déjà supérieur à l'objectif-cible global de 85% fixé pour 2010. Cependant, ce chiffre global élevé masque des écarts considérables entre les montants inscrits au budget par les autorités et les versements effectifs de 18 donneurs couverts par l'enquête. Étant donné que les valeurs correspondant à chaque donneur sont soit inférieures soit supérieures à 100 %, la valeur moyenne pour un pays ne donne pas une bonne indication des écarts globaux. C'est pourquoi cette valeur est complétée par une mesure du déficit de comptabilisation dans

le budget, qui reflète plus exactement l'ampleur de l'écart entre les versements d'aide au secteur public notifiés par les donneurs, et les versements comptabilisés dans le budget.

L'enquête propose plusieurs explications de ces écarts. Premièrement, les donneurs ne fournissent pas toujours en temps voulu les informations sur les versements programmés, ce qui empêche de les inscrire avec précision dans le budget. Deuxièmement, le budget lui-même peut contenir des erreurs ou manquer de réalisme dans l'estimation du taux d'exécution des programmes et, partant, des dépenses. Troisièmement, il est difficile de comptabiliser les dépenses correspondant à des projets et programmes financés sur des ressources extérieures.

L'enquête indique aussi que l'aide directement versée aux ONG et à d'autres organisations ne figure pas dans les comptes nationaux, de même que les dépenses des donneurs qui gèrent leurs propres programmes opérationnels.

Bien que le pourcentage global de l'aide budgétisée ait été élevé pour l'exercice 2005, les écarts pour une même ligne budgétaire indiquent qu'il y a encore beaucoup à faire pour améliorer la planification et la communication entre le gouvernement et les donneurs en ce qui concerne les versements d'aide et leur inscription dans le budget, et que la participation des donneurs au processus de préparation budgétaire doit être renforcée. L'enquête recommande d'accélérer les procédures de versement de l'aide dans le cadre du cycle budgétaire annuel. Les autorités devront améliorer le système de gestion de l'information sur les apports d'aide, et les donneurs s'engager à appuyer ce processus en améliorant les informations communiquées par leurs soins. Dans ce contexte, la finalisation et la mise en œuvre du projet de Plan d'Action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide au Sénégal sont l'occasion de rechercher des solutions dans ce domaine. En effet, un groupe consultatif regroupant donneurs et autorités nationales a été mis en place en février 2007 pour déterminer la façon dont sont comptabilisés les apports d'aide au secteur public. Le groupe a décidé de faire appel à un consultant qui sera chargé de mener une analyse plus approfondie.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

Les contraintes de capacités nuisent grandement à l'efficacité de la comptabilisation et de la coordination des apports d'aide via les systèmes nationaux. La Déclaration de Paris invite les donneurs à apporter un soutien mieux coordonné au renforcement des capacités placé sous la conduite des pays partenaires, 50 % des apports de coopération technique devant prendre cette forme d'ici 2010.

Il ressort de l'enquête que 18 % seulement des apports notifiés au titre de l'assistance technique sont actuellement considérés comme destinés à financer des programmes coordonnés, alors même que la majorité des donneurs déclarent participer à des programmes coordonnés. Le fait que la définition de ce que l'on entend par « soutien coordonné » ne donne pas lieu à une interprétation consensuelle peut expliquer dans une certaine mesure la sous-évaluation des montants notifiés. (A titre d'exemple, la Commission européenne aurait déclaré qu'aucune de ses activités d'assistance technique n'est coordonnée, alors que la Revue 2006 de l'efficacité de l'aide réalisée par la Banque mondiale la cite parmi les donneurs qui apportent un soutien coordonné aux activités de renforcement des capacités pour la mise en place de systèmes fiduciaires.) L'enquête conclut en outre que le faible niveau de désagrégation des données communiquées par les donneurs rend difficile à vérifier les résultats relatifs à cet indicateur.

Le DSRP du Sénégal fait du renforcement des capacités un objectif clé de sa stratégie de développement et recense dans divers secteurs des besoins spécifiques. Selon la Revue 2006 de l'efficacité de l'aide, certains donneurs ont répondu à quelques-uns de ces besoins spécifiques par le biais d'une action coordonnée, et d'après l'enquête, plusieurs initiatives sectorielles seraient maintenant en place. Cependant, malgré la ligne d'action tracée par le DSRP, il n'existe pas encore de programme national de renforcement des capacités et les interventions restent fragmentées.

INDICATEUR 4
Tableau 28.2

Quel pourcentage de la coopération technique est coordonnée avec des programmes nationaux ?

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	ratio de référence (%) c=a/b
Allemagne	2	8	29%
Banque africaine de développement	1	1	100%
Banque arabe pour le développement économique en Afrique	0	0	100%
Banque mondiale	0	0	30%
Belgique	1	1	59%
Canada	6	15	38%
Commission européenne	0	6	0%
États-Unis	0	23	0%
Fonds international de développement agricole	0	0	--
Fonds mondial	0	0	--
Fonds monétaire international	0	0	--
France	2	25	10%
Italie	0	0	0%
Japon	3	18	19%
Luxembourg	0	0	0%
Nations unies, Total	3	10	27%
Pays-Bas	1	1	100%
Suisse	0	1	0%
Total	**20**	**111**	**18%**

Il n'a pas non plus été dressé d'inventaire complet des programmes coordonnés de renforcement de capacités en cours, démarche qui pourrait aider les donneurs à mieux cibler leurs activités.

Pour aller plus loin, l'enquête recommande que les donneurs et le gouvernement unissent leurs efforts pour recenser les obstacles qui s'opposent encore à une meilleure coordination de l'assistance technique. Sur la base des résultats obtenus, le DSRP et le Plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide pourraient servir d'ancrage à l'élaboration d'un programme coordonné de renforcement des capacités qui soit efficace tant globalement que dans ses dimensions sectorielles ou thématiques, et qui s'articulerait autour d'objectifs-cibles assortis d'échéances précises.

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

La Déclaration de Paris encourage les donneurs à faire plus largement appel aux systèmes nationaux lorsque ceux-ci servent à garantir que l'aide sera bien destinée aux objectifs convenus. L'indicateur 5 concerne en particulier l'utilisation par les donneurs des systèmes de gestion des finances publiques et de passation des marchés.

Le tableau 28.3 montre que 23 % de l'aide allouée au secteur public utilisent les procédures nationales pour ce qui concerne l'exécution du budget, d'établissement de rapports et l'audit. Sept donneurs sur les dix couverts par l'enquête utilisent peu ou prou les trois systèmes. Ces valeurs assez basses traduisent une utilisation relativement faible du soutien budgétaire direct par de nombreux donneurs (voir aussi le tableau 28.6 ci-après).

Le Sénégal reste encore très éloigné de l'objectif-cible fixé pour 2010 selon lequel 49 % des apports d'aide devraient passer par les systèmes nationaux de gestion des finances publiques. Bien que la

INDICATEUR 5
Tableau 28.3

Quel pourcentage de l'aide allouée au secteur public passe par les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public	Systèmes de gestion des finances publiques				Systèmes de passation des marchés	
		Système d'exécution du budget	Système de reddition de comptes	Système de contrôle financier	ratio de référence	Systèmes de passation des marchés	ratio de référence
	(en millions USD)	(en millions USD)	(en millions USD)	(en millions USD)	(%)	(en millions USD)	(%)
	a	b	c	d	avg (b,c,d) / a	e	e /a
Allemagne	31	20	20	0	44%	21	68%
Banque africaine de développement	22	0	0	0	0%	0	0%
Banque arabe pour le développement économique en Afrique	3	3	3	3	100%	3	100%
Banque mondiale	168	39	39	39	23%	39	23%
Belgique	7	0	0	0	0%	2	33%
Canada	7	0	0	0	0%	0	0%
Commission européenne	43	13	13	13	29%	13	29%
États-Unis	30	0	0	0	0%	0	0%
Fonds international de développement agricole	14	0	0	0	0%	14	100%
Fonds mondial	12	0	0	0	0%	0	0%
Fonds monétaire international	5	--	--	--	--	--	--
France	36	18	18	16	49%	22	63%
Italie	2	2	0	0	33%	2	100%
Japon	27	1	1	1	3%	1	3%
Luxembourg	10	0	0	0	0%	--	--
Nations unies, Total	23	6	0	5	17%	2	8%
Pays-Bas	13	11	11	12	89%	12	92%
Suisse	0	0	0	0	46%	0	0%
Total	**453**	**114**	**106**	**89**	**23%**	**131**	**29%**

Revue de l'efficacité de l'aide fasse état de progrès dans ce sens, notamment en raison de quelques initiatives axées sur le soutien budgétaire, la majorité des projets financés par des ressources extérieures ne font pas appel aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques ou de passation des marchés. Selon la Revue de l'efficacité de l'aide, la consolidation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques est indissociable de l'évolution vers le soutien budgétaire, ainsi que de certains aspects de la mise en œuvre des projets. Par exemple, un programme de nutrition de la Banque mondiale contribue à renforcer les capacités fiduciaires de la Cellule de lutte contre la malnutrition.

Tous les donneurs figurant dans la liste du tableau 28.3 utilisent dans une certaine mesure les systèmes nationaux de passation des marchés, mais à concurrence de seulement 29 % environ des versements d'aide. Selon l'enquête, « le faible degré d'alignement des donneurs sur les systèmes nationaux de passation des marchés signifie qu'ils doivent faire appel à d'autres procédures pour les 71 % restants de l'aide versée au secteur public, avec les coûts de transaction que cela implique ».

Pour ce qui concerne l'indicateur 2 ci-dessus, l'enquête fait apparaître que le gouvernement met actuellement en œuvre des mesures visant à améliorer ses pratiques en matière de gestion des finances publiques et de passation de marchés, comme en témoignent la mise en œuvre de l'Évaluation de la responsabilité financière (CFAA) et l'adoption d'un nouveau code des marchés publics. Les données de 2005 ne mettent pas encore en évidence les effets de ces réformes. Il faut espérer que ces mesures renforceront la confiance des donneurs dans les systèmes nationaux de sorte qu'ils y recourent davantage pour le versement de l'aide.

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

La Déclaration de Paris invite les donneurs à « éviter dans toute la mesure du possible la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et la mise en oeuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'enquête de référence dénombre 23 unités parallèles de mise en œuvre des projets au Sénégal.

Il ressort de l'enquête que les difficultés à convenir d'une définition commune des unités parallèles de mise en œuvre ont affecté les données communiquées par les donneurs pour cet indicateur : « la marge d'interprétation des définitions s'est traduite par des divergences d'opinion qui ont conduit certains donneurs à surévaluer le nombre d'unités parallèles et d'autres au contraire à les sous-estimer, voire à n'en dénombrer aucune …

INDICATEUR 6
Tableau 28.4

Combien y a-t-il d'unités parallèles de mise en œuvre des projets en dehors des structures existant dans le pays ?

	Unités parallèles de mise en œuvre des projets (en nombre)
Allemagne	0
Banque africaine de développement	0
Banque arabe pour le développement économique en Afrique	0
Banque mondiale	0
Belgique	0
Canada	--
Commission européenne	11
États-Unis	0
Fonds international de développement agricole	5
Fonds mondial	0
Fonds monétaire international	--
France	1
Italie	0
Japon	0
Luxembourg	--
Nations unies, Total	4
Pays-Bas	1
Suisse	1
Total	**23**

A l'avenir, l'enquête devrait utiliser se fonder soit sur les définitions internationales du CAD/OCDE soit sur des définitions adaptées au contexte local ». L'évaluation de la position du Sénégal par rapport à l'objectif-cible fixé pour 2010 dépendra donc de ce qui sera fait pour aplanir les contradictions dans l'interprétation de la définition.

D'après l'enquête, de nombreuses structures semi-autonomes d'exécution de projets et programmes ont été déjà intégrées dans les ministères sectoriels où elles continuent de rendre compte et aux autorités nationales et aux donneurs. L'enquête recense d'autres structures de gestion, relevant surtout de donneurs bilatéraux, qu'elle qualifie de « plus autonomes mais qui ne peuvent être considérées comme des unités parallèles à proprement parler ». La Revue de l'efficacité de l'aide réalisée par la Banque mondiale laisse penser que l'intégration de nombreuses structures de mise en œuvre reste encore partielle mais qu'il y a consensus sur la nécessité de supprimer progressivement ces unités parallèles et d'évoluer vers leur intégration dans les structures nationales.

PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

Le tableau ci-dessus rend compte de la prévisibilité à partir de deux angles. Le premier renvoie à la capacité conjuguée de l'État et des donneurs à verser l'aide en temps voulu. Au Sénégal, les donneurs, qui avaient programmé de verser 479 millions USD en 2005, ont selon leurs propres comptes, versé légèrement moins, soit 453 millions USD. L'écart entre les montants programmés et les montants effectivement versés varie considérablement d'un donneur à l'autre, et s'explique pour l'essentiel par des versements tardifs reportés sur 2006 et par des retards dans la mise en œuvre des programmes. Le second angle est la capacité de l'État et des donneurs à comptabiliser dans leur intégralité les versements au secteur public effectués par les donneurs. Au Sénégal, 332 millions USD apparaissent dans les systèmes nationaux sur les 453 millions USD dont le versement a été

INDICATEUR 7
Tableau 28.5

Quel est le rapport entre les versements programmés et les versements comptabilisés par l'administration ?

	Données notifiées par l'administration (en millions USD) a	Versements programmés au titre de l'exercice budgétaire 2005 (en millions USD) b	Données notifiées par les donneurs (en millions USD) POUR RÉFÉRENCE	ratio de référence* (%) c=a/b	c=b/a
Allemagne	14	27	31	50%	
Banque africaine de développement	36	69	22	52%	
Banque arabe pour le développement économique en Afrique	1	--	3		
Banque mondiale	191	165	168		87%
Belgique	7	8	7	88%	
Canada	1	7	7	10%	
Commission européenne	8	54	43	15%	
États-Unis	24	30	30	80%	
Fonds international de développement agricole	9	12	14	76%	
Fonds mondial	--	8	12		
Fonds monétaire international	5	21	5	23%	
France	18	2	36		14%
Italie	0	2	2	0%	
Japon	--	27	27		
Luxembourg	5	11	10	48%	
Nations unies, Total	2	21	23	7%	
Pays-Bas	12	13	13	91%	
Suisse	--	--	0		
Total	**332**	**479**	**453**	**69%**	

* Baseline ratio is c = a / b except where disbursements recorded by government are greater than aid scheduled for disbursement (c = b /a).

notifié par les donneurs (soit 69 %), ce qui montre qu'une part significative des versements n'a pas été captée soit parce que les versements n'ont pas été correctement notifiés par les donneurs soit parce qu'ils ont été incorrectement comptabilisés par les autorités.

L'indicateur 7 sur la prévisibilité vise à encourager des progrès sur ces deux fronts, afin de réduire de moitié le déficit de prévisibilité d'ici à 2010. Autrement dit, il cherche à améliorer non seulement la prévisibilité des versements effectifs, mais aussi l'exactitude des données comptabilisées dans les systèmes nationaux, un important facteur en termes d'appropriation, de reddition de comptes et de transparence. Au Sénégal, le déficit de prévisibilité se chiffre au total à 147 millions USD (31 % des versements programmés).

Pour réduire ce déficit, les autorités et les donneurs seront appelés à de plus en plus œuvrer ensemble sur ces divers fronts en même temps. En clair, ils devront se montrer plus réalistes quant à leur capacité à opérer les versements en temps voulu, les donneurs devant notifier leurs versements aux gouvernements partenaires, et les gouvernements partenaires devant dûment comptabiliser ces versements dans leurs systèmes.

Le groupe d'étude de la comptabilisation des apports d'aide mis en place dans le cadre du Plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide avance plusieurs raisons à ce manque de prévisibilité : il peut être dû à un partage insuffisant de l'information, à un défaut de communication par les donneurs de l'information relative aux versements annuels d'aide au Sénégal, et, plus spécifiquement, à une transmission insuffisante de la part des donneurs des informations financières concernant les projets qu'ils financent.

D'autres raisons tiennent au fait que le ministère de l'Économie et des finances ne tient pas le compte des projets qui sont exécutés directement par les donneurs, pas plus qu'il ne le fait pour les projets menés à bien par les institutions d'implantation locale (organisations non gouvernementales et communautés locales), notamment lorsqu'il n'y pas d'accord signé avec les autorités nationales. Le non-respect par les donneurs des échéances de versement et par les gouvernements des conditions convenues pour la mobilisation de l'aide sont d'autres facteurs qui nuisent à la prévisibilité de l'aide. Une étude est en cours qui permettra de donner un éclairage sur les raisons concrètes à l'origine du phénomène et de proposer des améliorations au système de comptabilisation des apports d'aide.

INDICATEUR 8

DÉLIEMENT DE L'AIDE

Selon les données de l'OCDE couvrant 91 % des engagements au titre de 2004, 86 % des apports d'aide dont bénéficie le Sénégal relève de l'aide non liée. Aucun objectif-cible précis n'a été fixé pour 2010 en matière de déliement de l'aide.

HARMONISATION

AU SÉNÉGAL, L'AIDE EST DE PLUS EN PLUS alignée sur les politiques nationales, ce dont témoignent l'adoption de plus en plus fréquente d'approches-programme qui assurent une meilleure coordination de l'aide, et les efforts de coordination des missions des donneurs et des travaux analytiques. L'élaboration en cours du Plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide devrait constituer pour les autorités et les donneurs un point d'ancrage à partir duquel définir les mesures susceptibles de faire progresser encore l'effort d'harmonisation.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

D'après l'enquête, la part de l'aide consentie au Sénégal dans le cadre d'approches-programme se chiffre à 57 % pour l'exercice 2005. Quelque 17 programmes de ce type relèvent déjà de cette approche, leur degré de maturité étant variable, et il est envisagé d'étendre la démarche à de nouveaux secteurs et activités. Le Sénégal est donc bien parti pour atteindre l'objectif-cible retenu pour 2010 en la matière, soit 66 %.

Il ressort toutefois de l'enquête que ces résultats pourraient être le reflet d'une interprétation plus large de ce qu'il faut entendre par approche-programme que ne le suggère la définition présentée dans les directives accompagnant le questionnaire, mais qu'il est difficile d'en savoir plus sur la base des informations limitées communiquées par les donneurs. Il semble probable que les valeurs de référence réelles pour les approches-programme se situent plutôt un peu en dessous de 57 % et qu'il conviendrait d'approfondir la réflexion pour déterminer la part des apports d'aide qui sont strictement conformes aux quatre aspects caractérisant les approches-programme.

Le fait que les donneurs continuent d'utiliser leurs propres procédures et systèmes financiers pour assurer la gestion des approches-programme suscite des préoccupations. Seulement 20 % de l'aide consentie dans le cadre d'approches-

INDICATEUR 9
Tableau 28.6

Quel est le montant des apports d'aide versés dans le cadre d'approches fondées sur des programmes ?

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés	ratio de référence
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total		
	(en millions USD)	(en millions USD)	(en millions USD)	(en millions USD)	(%)
	a	b	c=a+b	d	e=c/d
Allemagne	0	28	28	33	86%
Banque africaine de développement	0	10	10	22	45%
Banque arabe pour le développement économique en Afrique	0	2	2	3	81%
Banque mondiale	39	96	135	168	80%
Belgique	0	6	6	17	37%
Canada	0	6	6	24	25%
Commission européenne	0	0	0	55	0%
États-Unis	0	19	19	33	59%
Fonds international de développement agricole	0	0	0	14	0%
Fonds mondial	0	12	12	12	100%
Fonds monétaire international	5	0	5	5	100%
France	2	10	13	47	27%
Italie	0	0	0	5	0%
Japon	0	27	27	27	100%
Luxembourg	0	0	0	11	0%
Nations unies, Total	1	17	18	23	77%
Pays-Bas	11	0	12	15	77%
Suisse	--	2	2	3	64%
Total	**60**	**235**	**295**	**515**	**57%**

programme ont pris la forme d'un soutien budgétaire direct, les 80 % restants acheminés par le biais d'autres mécanismes. On ne sait pas quelle part du financement passant par « d'autres mécanismes » repose effectivement sur le principe du cofinancement. Selon l'enquête, il n'existe jusqu'ici au Sénégal aucun mécanisme de financement conjoint bien que la mise en commun de fonds ou le recours aux fonds d'affectation spéciale soient prévus dans le Projet de coordination des réformes budgétaires et financières. Bien que la Revue de l'efficacité de l'aide réalisée par la Banque mondiale cite un certain nombre d'exemples de mise en place de mécanismes de financement parallèles coordonnés entre donneurs, l'enquête indique que « les donneurs utilisent leurs propres procédures pour la majorité des ressources allouées aux approches-programme. Le volume total des ressources destinées à des approches-programme occulte le fait que les donneurs peuvent continuer d'utiliser leurs propres procédures. C'est la quantité de ressources acheminées par le biais de mécanismes communs qui donne une réelle indication des efforts déployés pour réduire les coûts de transaction ». Les autorités nationales et les donneurs doivent travailler ensemble pour identifier et surmonter les difficultés qui font obstacle à l'utilisation des systèmes nationaux ou communs. En outre, à en juger par l'interprétation large et souvent variable de cette notion, il serait bon qu'elle fasse l'objet d'une réflexion plus approfondie et de clarifications au niveau de l'OCDE.

INDICATEUR 10a
Tableau 28.7

Combien de missions de donneurs sont coordonnées ?

	Missions effectuées par des donneurs		ratio de référence
	Missions coordonnées (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	(%) c=a/b
Allemagne	8	10	80%
Banque africaine de développement	1	27	4%
Banque arabe pour le développement économique en Afrique	3	3	100%
Banque mondiale	7	45	16%
Belgique	2	9	22%
Canada	4	10	40%
Commission européenne	3	37	8%
États-Unis	0	18	0%
Fonds international de développement agricole	5	7	71%
Fonds mondial	0	2	0%
Fonds monétaire international	2	2	100%
France	10	58	17%
Italie	0	7	0%
Japon	0	10	0%
Luxembourg	2	5	40%
Nations unies, Total	24	52	46%
Pays-Bas	1	6	17%
Suisse	0	2	0%
Total (minoré*)	**47**	**310**	**15%**

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

RÉALISATION CONJOINTE DE MISSIONS ET MISE EN COMMUN DES CONCLUSIONS DES ANALYSES CONDUITES

Sur les 310 missions menées par les donneurs au Sénégal au cours de l'exercice 2005, seulement 47, soit 15 %, ont été réalisées conjointement. Compte tenu du nombre élevé de missions, aussi bien le gouvernement que - de plus en plus - les donneurs reconnaissent la charge qu'elles représentent. L'enquête comme la Revue de l'efficacité de l'aide réalisée par la Banque mondiale signalent que les donneurs ont fait quelques efforts pour mieux coordonner leurs missions. Il faut toutefois aller plus loin pour assurer le suivi et la gestion d'un grand nombre de missions et repérer les domaines qui gagneraient à davantage de coordination, en particulier au niveau des donneurs les plus importants. L'enquête laisse penser que l'élaboration du Plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide constitue pour le gouvernement et les donneurs un cadre propice à la définition et à la mise en œuvre de mesures phares qui appuieront la réalisation de l'objectif-cible fixé pour 2010, à savoir atteindre un taux de 40 % de missions conjointes.

En ce qui concerne la coordination des travaux analytiques consacrés au Sénégal, le tableau d'ensemble est plus positif, puisque quelque 40 % des analyses menées au cours de l'exercice 2005 ont été coordonnées. La Revue de l'efficacité de l'aide réalisée par la Banque mondiale fait aussi état de progrès sensibles dans ce domaine de la part de plusieurs grands donneurs. Il convient toutefois de noter que les résultats de l'enquête sont fortement influencés par les efforts d'un seul donneur, la Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA), qui a réalisé 34 % du nombre total d'analyses, et toutes conjointement.

INDICATEUR 10b
Tableau 28.8

Combien d'analyses par pays sont coordonnées ?

	Travaux d'analyse par pays		ratio de référence
	Travaux coordonnés (en nombre) a	Total travaux d' analyse (en nombre) b	(%) c=a/b
Allemagne	3	5	60%
Banque africaine de développement	0	1	0%
Banque arabe pour le développement économique en Afrique	38	38	100%
Banque mondiale	0	5	0%
Belgique	2	4	50%
Canada	0	4	0%
Commission européenne	0	4	0%
États-Unis	1	6	17%
Fonds international de développement agricole	2	2	100%
Fonds mondial	0	2	0%
Fonds monétaire international	0	0	--
France	2	10	20%
Italie	0	3	0%
Japon	0	0	--
Luxembourg	1	2	50%
Nations unies, Total	12	24	50%
Pays-Bas	0	3	0%
Suisse	--	0	--
Total (minoré*)	**46**	**113**	**40%**

* Note : le nombre total de missions coordonnées a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 35 % lui a été appliqué.

De fait, ce pourcentage global occulte le fait que la majorité des donneurs n'ont pas effectué beaucoup de leurs analystes conjointement puisque le taux de travaux coordonnés tombe à 29 % si la BADEA n'est pas prise en compte.

L'enquête note qu'il importe aussi de prendre en considération la qualité et la teneur de la collaboration en matière d'analyses conjointes, aspects sur lesquels l'enquête ne renseigne guère. Il ressort de l'enquête qu'un meilleur suivi global des analyses permettrait d'identifier davantage de possibilités de coordination. Toutes ces questions feront l'objet d'échanges de vues dans le cadre du Plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide.

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

INDICATEUR 11

LA GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS est essentielle à l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La Déclaration de Paris invite les pays partenaires et les donneurs à unir leurs efforts pour gérer les ressources en se concentrant sur les résultats souhaités et en utilisant les données disponibles en vue d'améliorer le processus de décision. L'indicateur 11 met l'accent sur l'une des composantes de l'effort à accomplir, à savoir la mise en place par les pays partenaires de systèmes d'évaluation et de suivi des performances transparents, orientés vers les résultats et efficaces par rapport à leur coût. Le Sénégal relève de la catégorie C dans l'évaluation 2005 de la Banque mondiale sur le Cadre de développement intégré, qui donne la valeur de référence de cet indicateur.

Selon la Revue 2006 de l'efficacité de l'aide réalisée par la Banque mondiale, la disponibilité et la qualité des données relatives au développement et à la pauvreté au Sénégal s'améliorent sous l'effet de tout un ensemble de nouvelles activités et structures. A la suite du recensement de 2001-2002, une enquête démographique et sanitaire a été menée en 2004 et une enquête de suivi de la pauvreté est sur le point d'être achevée. Le gouvernement a créé une Direction de la prévision et des études économiques ainsi qu'une Agence nationale de la statistique et de la démographie. Ces initiatives, conjuguées à la mise en place d'une nouvelle stratégie nationale de développement de la statistique, devraient permettre de renforcer encore la collecte et l'analyse des données nationales.

Même si des efforts ont été faits pour élargir l'accès des diverses parties prenantes à l'information sur le développement, il reste encore du chemin à parcourir pour rendre plus accessible l'information à la majorité des citoyens qui ne savent ni lire ni parler le français, et n'ont pas accès à l'internet. A ce jour, l'essentiel des efforts déployés pour communiquer sur le DSRP dans les langues locales est le fait de groupes confessionnels et des médias locaux.

Un système national de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du DSRP est prévu grâce à la création d'un Observatoire national de la pauvreté et à l'élaboration d'une stratégie nationale de suivi et évaluation. Au niveau infranational, le suivi de la mise en œuvre du DSRP est assuré par des cellules régionales de suivi, mais le caractère lacunaire des données et les insuffisances dont pâtissent certains indicateurs clés rendent la couverture inégale.

La Revue de l'efficacité de l'aide signale en outre l'existence d'un certain nombre de systèmes de suivi et d'évaluation sectoriels, notamment un système de gestion axée sur les résultats dans le secteur de l'éducation ainsi qu'un système d'information sur l'énergie. Un système national de suivi et d'évaluation du VIH/sida a été créé en parallèle avec un système national de surveillance, mais sa capacité d'analyse des données saisies reste faible.

La mise en œuvre continue de ces mesures, conjuguée à une attention suffisante de la part du gouvernement et de ses partenaires pour assurer les capacités requises en matière de collecte et d'analyse de données, devrait placer le Sénégal à portée de la note B ou A ciblée pour 2010.

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

INDICATEUR 12

LA DÉCLARATION DE PARIS INVITE les donneurs et les pays partenaires à se rendre compte mutuellement de l'utilisation qui est faite des ressources affectées au développement, et à le faire d'une manière qui tende à renforcer l'adhésion de l'opinion publique aux stratégies nationales et à l'aide au développement. Ce faisant, elle appelle les gouvernements des pays partenaires à prendre des mesures pour améliorer leurs systèmes de reddition de comptes et les donneurs à les aider en faisant toute la transparence sur leurs propres contributions.

L'indicateur 12 mesure une dimension importante de la responsabilité mutuelle, à savoir s'il existe au niveau national un dispositif d'évaluation mutuelle des progrès de la mise en œuvre des engagements souscrits. A ce jour, aucune évaluation mutuelle n'a encore été faite au Sénégal et il n'existe pas non plus de cadre pour mener de telles évaluations. Les autorités ont toutefois lancé l'élaboration d'un Plan d'action pour l'harmonisation et l'efficacité de l'aide, en concertation avec des partenaires extérieurs. Le gouvernement et ses partenaires devront veiller à ce que le plan d'action, une fois achevé, crée une dynamique dans ce sens et prévoit un cadre adéquat pour la conduite d'évaluations mutuelles régulières au niveau national.

NIVEAUX DE RÉFÉRENCE & OBJECTIFS-CIBLES

LE TABLEAU CI-APRÈS présente les niveaux de référence, ainsi que les objectifs-cibles assignés au Sénégal pour 2010. Les valeurs de référence ont été établies à partir des éléments mentionnés dans l'analyse qui précède, lesquels proviennent de diverses sources d'information et, en particulier, de l'enquête de référence entreprise en 2006 au Sénégal sous la houlette du coordinateur national (M. Thierno Seydou Niane).

Tableau 28.9 Niveaux de référence et objectifs-cibles

INDICATEURS		NIVEAUX DE RÉFÉRENCE 2005	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1	Appropriation – SLP opérationnelles	C	B ou A
2a	Qualité des systèmes de gestion des finances publiques	3,5	4,0
2b	Qualité des systèmes de passation des marchés	Non disponible	Non applicable
3	Aide comptabilisée dans les budgets nationaux	89%	94%
4	Soutien coordonné au renforcement des capacités	18%	50%
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques (apports d'aide)	23%	48%
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés (apports d'aide)	29%	Non applicable
6	Unités parallèles de mise en œuvre des projets	23	8
7	Prévisibilité des apports pour l'exercice en cours	69%	85%
8	Déliement de l'aide	91%	Plus que 91%
9	Utilisation d'approches fondées sur des programmes	57%	66%
10a	Missions conjointes	15%	40%
10b	Travaux analytiques par pays effectués conjointement	40%	66%
11	Cadres rigoureux d'évaluation des performances	C	B or A
12	Examens de la responsabilité mutuelle	Non	Oui

SIGLES

AER Aid Effectiveness Review
BADEA Banque arabe pour le développement économique en Afrique
CDI Cadre de développement intégré
CDMT cadres de dépenses à moyen terme
CFAA Évaluation de la responsabilité financière
DRSP Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EPIN évaluation de la politique et des institutions nationales
NEPAD *New Partnership for Africa's Development*
SIGFIP système intégré de gestion des finances publiques