

INTRODUCTION

LE SÉNÉGAL COMPTE ENVIRON 11.4 MILLIONS D'HABITANTS. Avec un taux de croissance annuel moyen de 2.4 %, sa population augmente à un rythme sensiblement supérieur à la moyenne des pays à faible revenu (1.8 %). Le revenu national brut par habitant du Sénégal est de 750 USD. Selon l'Enquête de suivi de la pauvreté (ESPS 2005-06), 44.8 % de sa population vit en dessous du seuil de pauvreté international d'1 USD par jour.

ASPECTS	2007	DÉFIS	ACTIONS PRIORITAIRES
Appropriation	Moyen	Approfondir le processus d'appropriation.	Poursuivre l'opérationnalisation du DSRP-2. Renforcer les liens stratégiques avec le budget. Renforcer les capacités des principaux acteurs.
Alignement	Moyen	Encourager les partenaires techniques et financiers à aligner leurs interventions sur les stratégies nationales de développement et à utiliser les systèmes et les procédures nationaux.	Poursuivre tous les efforts en cours en matière de gouvernance économique. Améliorer les procédures nationales de mise en œuvre des projets. Élaborer et mettre en œuvre une politique nationale de l'aide permettant de coordonner l'ensemble des interventions des partenaires techniques et financiers.
Harmonisation	Moyen	Renforcer l'harmonisation, la transparence et la complémentarité des interventions des partenaires techniques et financiers pour une plus grande efficacité de l'aide.	Coordonner les activités des donateurs en encourageant la division du travail et/ la complémentarité dans leurs interventions. Mettre en place un système d'information et d'échanges pour la gestion de l'aide.
Gestion axée sur les résultats	Moyen	Renforcer les cadres d'évaluation existants.	Mettre en œuvre la stratégie nationale de développement de la statistique. Renforcer les capacités des acteurs sur les outils et techniques d'évaluation de performance.
Responsabilité mutuelle	Modéré	Renforcer le dialogue et le partenariat entre le gouvernement, les partenaires techniques et financiers et les autres parties prenantes.	Mettre en œuvre le Plan d'action conjoint sur l'efficacité de l'aide 2008-10. Systématiser les mécanismes de responsabilité mutuelle existants.

VUE D'ENSEMBLE
ENCADRÉ 46.1 :
Défis et actions
prioritaires

Aujourd'hui, ce pays ne répond à aucun des huit objectifs du Millénaire pour le développement (OMD), mais est sur le point d'en remplir deux (objectifs 2 et 4) et semble en mesure de pouvoir en atteindre cinq (objectifs 1, 3, 6, 7, 8), avec les changements attendus à la suite de la mise en œuvre du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-2) pour 2006-10.

L'aide publique au développement (APD) consentie au Sénégal atteint, en 2006, 825 millions USD, soit 9.3 % du revenu national brut, ce qui indique une dépendance non négligeable vis-à-vis de l'aide. Ce chapitre a été établi à partir d'informations fournies par le gouvernement sénégalais et 13 donateurs, qui sont à l'origine d'environ 87 % de l'APD octroyée au pays. ■

APPROPRIATION

INDICATEUR 1

Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

L'APPROPRIATION CONSTITUE UN ÉLÉMENT CLÉ DE LA DÉCLARATION DE PARIS. Elle est cruciale pour l'efficacité de l'aide et l'obtention de résultats en termes de développement. L'expérience montre que l'aide est plus efficace lorsqu'elle soutient les efforts de développement des pays partenaires et des politiques auxquelles adhèrent vraiment les dirigeants, les fonctionnaires et les citoyens de ces pays. Par contre, elle perd en efficacité lorsque les politiques sont imposées.

L'appropriation se définit comme la capacité des pays à exercer une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement. Elle est d'autant plus difficile à acquérir que les pays sont largement tributaires des apports d'aide pour financer leurs programmes de développement. L'appropriation est difficilement mesurable à l'aide d'un seul indicateur. L'indicateur 1 évalue le caractère opérationnel de la stratégie de développement du pays sur une échelle allant de A à E, A représentant la meilleure note. Seuls les pays classés A ou B sont considérés comme dotés d'une stratégie de développement opérationnelle. Cette évaluation repose sur trois critères :

1. Un cadre stratégique unifié : le pays a une vision à long terme cohérente et une stratégie à moyen terme dérivée de cette vision et liée à des stratégies de développement local et sectoriel.
2. Un ensemble de priorités : le pays a des objectifs de développement en rapport avec un ensemble d'objectifs à long terme, globaux et équilibrés. Les actions à moyen terme identifiées dans la stratégie de développement national sont en rapport avec ces objectifs et suivent un chemin bien balisé.
3. Un lien stratégique avec le budget : le pays a des ressources fiscales et une capacité à rendre opérationnelle sa stratégie, notamment la capacité de la réviser ainsi que son budget en fonction de données portant sur les progrès réalisés.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant cet indicateur est de porter à 75 % la proportion de pays partenaires ayant des stratégies de développement opérationnelles bien ou quasiment établies (catégorie A ou B).

En 2005, le Sénégal, comme 62 % des pays partenaires notés, avait obtenu un C. Une telle note signifie que des progrès, bien qu'insuffisants, sont en cours et qu'un potentiel existe pour des progrès encore plus substantiels. En 2007, à l'instar de 64 % des pays notés, le Sénégal obtient également la note C.

La stabilité de la notation du Sénégal en matière d'appropriation est certainement due à la continuité de la stratégie du gouvernement et la persistance des faiblesses signalées dans le passé. La stratégie nationale de développement du Sénégal s'organise autour d'une vision à long terme (« Sénégal 2015 ») et du DSRP-2 qui définit à court et moyen terme (2006-10) les objectifs en matière de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie constitue, avec les programmes sectoriels, le cadre de référence des interventions du gouvernement et d'harmonisation des actions des partenaires techniques et financiers (PTF). Un plan d'actions prioritaires (PAP), annuellement actualisé et étroitement articulé autour du budget, permet de mettre en œuvre la stratégie de développement nationale. À cet effet, le déploiement de cadres de dépense sectoriel à moyen terme (CDSMT) contribue à renforcer le lien entre le PAP, le budget et les indicateurs de performance.

Toutefois, il existe encore des entraves à la mise en place de la stratégie nationale de développement. Elles sont imputables à l'absence d'un programme sectoriel et d'un plan d'actions prioritaires au niveau de certains secteurs de l'économie ainsi qu'à l'articulation insuffisante entre les différents cadres stratégiques. La faible capacité des structures (ministères, collectivités locales et autres démembrements de l'État) chargées de déployer les politiques publiques est également un obstacle à la mise en œuvre de la stratégie nationale de développement. La validation, en mai 2008, du Plan d'action conjoint pour l'efficacité de l'aide au Sénégal 2008-10 témoigne de la volonté du gouvernement sénégalais et de ses partenaires de dépasser ces difficultés. ■

ALIGNEMENT

LA DÉCLARATION DE PARIS PRÉVOIT prévoit que les donateurs fassent reposer entièrement leur soutien sur les stratégies de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. L'expérience montre qu'une aide bien alignée, sur les politiques des pays d'une part, et sur les systèmes nationaux d'autre part, contribue au développement qu'une aide fragmentée répondant aux priorités des donateurs. Tout comme l'appropriation, l'alignement a plusieurs dimensions et est difficile à mesurer. C'est pourquoi sept indicateurs (indicateurs 2 à 8) ont été retenus pour mesurer ses différents aspects.

METTRE EN PLACE DES SYSTÈMES NATIONAUX FIABLES

L'alignement de l'aide sur les politiques de développement nationales nécessite que les pays partenaires soient dotés d'un système de gestion des finances publiques fiable (GFP).

Évaluer la fiabilité de la GFP des pays revient à mesurer le degré d'adhésion des systèmes existants aux bonnes pratiques généralement acceptées ou la mise en place d'un programme de réformes visant à promouvoir l'adoption de meilleures pratiques. L'évaluation des systèmes de GFP s'appuie sur une composante de l'Évaluation de la politique et des institutions nationales (EPIN) de la Banque mondiale. Il s'agit de l'indicateur 13 de l'EPIN qui sert à mesurer la qualité des systèmes nationaux de gestion budgétaire et financière à partir des critères suivants :

- l'existence d'un budget complet et crédible lié aux priorités de l'action publique ;
- l'existence de systèmes efficaces de gestion financière des dépenses et des recettes budgétaires ;
- l'établissement en temps voulu de rapports budgétaires précis ;
- une répartition claire et équilibrée des dépenses et des recettes entre les différents niveaux d'administration.

INDICATEUR 2a

Quelle est la fiabilité des systèmes nationaux de gestion des finances publiques ?

La qualité de la gestion du budget et des finances publiques est évaluée sur une échelle allant de 1 à 6 ; 6 correspondant à une très bonne qualité. L'objectif-cible fixé dans la Déclaration de Paris est que la moitié des pays partenaires progressent d'au moins un demi point d'ici 2010.

En 2005, le Sénégal avait obtenu la note de 3.5 (« système modérément faible ») pour la qualité de la gestion de son budget et des finances publiques. À titre de comparaison, la grande majorité des pays pris en considération dans l'Enquête de 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris se situaient dans les catégories « plutôt insuffisant » à « plutôt faible », et environ 31 % des pays étaient dotés de systèmes considérés comme étant au moins « plutôt faibles ». En 2007, à l'instar de 31 % des pays participant à l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le Sénégal obtient également la note de 3.5.

En vue de poursuivre l'amélioration de la gestion des finances publiques, le Sénégal a conduit, en 2007, avec l'appui des PTF, une évaluation de la performance de la gestion des finances publiques selon la méthodologie PEFA. Par ailleurs, le pays observe les mesures de l'Initiative de soutien de la politique économique (ISPE) signée avec le FMI. À cet effet, le Plan d'action sur l'efficacité de l'aide met un accent particulier sur l'amélioration de la gestion des finances publiques pour renforcer l'alignement.

INDICATEUR 2b

Quelle est la fiabilité
des systèmes nationaux
de passation des marchés ?

Depuis 2006, l'amélioration du système de passation des marchés publics est une préoccupation constante des Autorités sénégalaises. Suite à une large concertation avec le secteur privé et les organisations de la société civile, le Sénégal a mis en place une nouvelle réglementation relative aux procédures de passation des marchés publics. Plusieurs changements majeurs sont à noter. Le premier est l'institution d'un nouveau Code des marchés publics afin d'atteindre les objectifs de transparence, d'efficacité, de rationalité de la commande publique, de traitement équitable des candidats, de lutte contre la corruption et de justice par l'institution de voies de recours. Le second est la création, en avril 2007, de deux organes, la Direction centrale des marchés publics (DCMP), et l'Agence de régulation des marchés publics (ARMP), permettant la séparation des fonctions de contrôle *a priori* d'une part, et de contrôle *a posteriori* et de régulation d'autre part. Il faut souligner que le Sénégal a obtenu la note B lors de l'exercice d'auto-évaluation par pays conduit par l'OCDE.

Dans le cadre de ces réformes, des activités de renforcement des capacités, financées à la fois par l'État et des donateurs, ont été prévues. Un plan global de formation sur les marchés publics (PGFMP) devrait toucher tous les agents liés à l'exécution de la commande publique.

ALIGNER LES APPORTS D'AIDE SUR LES PRIORITÉS NATIONALES

Une comptabilité détaillée et exhaustive des apports financiers extérieurs et de leur utilisation est un moyen indispensable pour s'assurer que les donateurs alignent effectivement leur aide sur les priorités de développement nationales et pour rendre compte de l'utilisation des ressources dédiées au développement. La formulation du budget est un élément central du processus d'élaboration des politiques dans tous les pays. C'est pourquoi le degré d'exhaustivité et de précision de la comptabilisation dans le budget des contributions financières des donateurs en faveur du secteur public est un bon indicateur du sérieux des efforts déployés pour rattacher l'aide aux politiques et processus nationaux. L'aide budgétaire est toujours prise en compte dans le budget, mais d'autres modalités de l'aide, comme notamment l'aide-projet, devraient également y être inscrites dans leur intégralité.

L'objectif de la Déclaration de Paris concernant la comptabilisation dans le budget est que, d'ici 2010, les contributions financières des donateurs soient convenablement comptabilisées dans le budget afin que les autorités des pays partenaires puissent présenter des rapports budgétaires précis à leurs citoyens et à leur parlement.

INDICATEUR 3

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2007 (en millions USD)	Aide versée au secteur public durant 2007 notifié par les donateurs (en millions USD)	2005	2007*
			(référence)	
	a	b	c = a / b	c = b / a
Allemagne	18	20	59%	88%
Alliance GAVI	0	5	--	0%
Autriche	0	0	--	--
Banque africaine de développement	138	53	29%	39%
BADEA	25	11	23%	44%
Banque interaméricaine de développement	75	51	--	69%
Banque mondiale	213	140	98%	66%
Belgique	8	14	86%	57%
Canada	3	27	27%	12%
Commission européenne	95	94	57%	99%
Espagne	5	2	--	43%
États-Unis	23	24	66%	93%
FIDA	10	7	61%	68%
Fonds mondiaux	5	8	25%	69%
Fonds monétaire international	0	--	0%	--
France	28	48	90%	59%
Italie	3	4	42%	85%
Japon	17	28	16%	59%
Koweït	26	30	--	89%
Luxembourg	6	16	92%	34%
Nations Unies	11	34	31%	32%
Pays-Bas	15	18	35%	83%
Suisse	0	--	38%	--
Ratio moyen / donateurs	--	--	49%	59%
Total	723	634	89%	88%

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

**Versements comptabilisés par les gouvernements pour les donateurs qui n'ont pas communiqué leurs données dans l'enquête 2008 :

TABLEAU 46.1 :
Les estimations budgétaires du gouvernement sont-elles complètes et réalistes ?

L'indicateur 3 représente le pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et qui est pris en compte dans les prévisions budgétaires pour le même exercice. Le tableau 1 indique les versements d'aide et les apports d'aide comptabilisés dans le budget, en chiffres bruts. On constate qu'il existe des écarts dans un sens comme dans l'autre, les apports d'aide pouvant aussi bien être sous-évalués que surévalués dans le budget. L'objectif de la Déclaration de Paris est de réduire de moitié, d'ici 2010, la part des versements d'aide au secteur public qui n'est pas comptabilisée dans le budget, pour atteindre un pourcentage des versements d'aide au secteur public notifiés par les donateurs et pris en compte dans les prévisions budgétaires d'au moins 85 %.

En 2005, 89 % des fonds versés au secteur public avaient été pris en compte dans le budget, ce qui représentait en valeur un montant de 403 millions USD sur les 453 millions USD d'aide versée. À l'époque, pour la moitié des pays pris en considération dans l'Enquête de 2006 de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, la fidélité du budget à la réalité était de 70 % ou moins. Pour un assez grand nombre de donateurs, la performance était nettement inférieure à ce niveau. En 2007, les résultats pour le Sénégal sont sensiblement les mêmes (88 %). Toutefois, les prévisions budgétaires surévaluent l'aide. Les donateurs déclarent avoir déboursé 634 millions USD et le budget en comptabilise 723 millions. Ces écarts sont principalement liés à la comptabilisation de l'aide projet, notamment des projets dont la signature de la convention de financement a lieu après l'élaboration du budget et des projets directement mis en œuvre par des agences d'exécution privées (ONG, associations, etc.).

Différentes actions permettraient de réduire ces écarts. Plusieurs actions sont déjà inscrites dans le Plan d'action conjoint pour l'efficacité de l'aide 2008-10. Il est ainsi prévu que les PTF diffusent de manière systématique et en temps voulu l'information sur les décaissements de l'année « n » et les prévisions d'engagement pluriannuelles des années suivantes. Par ailleurs, les ministères techniques devraient améliorer le processus d'instruction des projets pour permettre leur prise en compte dans la programmation budgétaire. Enfin, le Plan d'action prévoit la mise en place d'un système d'information sur la gestion ainsi que l'élaboration d'un document de politique nationale de l'aide indiquant pour l'ensemble des PTF les règles communes à suivre dans le cadre de la coopération avec le Sénégal.

RENFORCER LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS PAR UN SOUTIEN COORDONNÉ

INDICATEUR 4

Le renforcement des capacités est considéré dans la Déclaration de Paris comme essentiel pour améliorer les résultats en matière de développement et atteindre les objectifs d'appropriation, d'alignement de l'aide et de responsabilité mutuelle. Il est de plus en plus largement admis que le renforcement des capacités implique des changements dans les règles institutionnelles et les systèmes organisationnels, et non pas simplement des actions de formation et un transfert de compétences. De la même manière, on considère que pour être couronné de succès, le renforcement des capacités doit nécessairement être le fruit d'un processus endogène, c'est-à-dire conduit par des acteurs nationaux ayant des objectifs précis, exploitant efficacement les capacités existantes et harmonisant l'aide extérieure à l'intérieur de ce cadre.

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	2005 (référence) c = a / b	2007
Allemagne	8	9	29%	89%
Alliance GAVI	0	0	--	--
Autriche	0	2	--	0%
Banque africaine de développement	1	3	100%	27%
BADEA	0	0	100%	100%
Banque interaméricaine de développement	0	0	--	0%
Banque mondiale	18	18	30%	100%
Belgique	1	1	59%	100%
Canada	32	46	38%	71%
Commission européenne	0	5	0%	0%
Espagne	1	4	--	18%
États-Unis	4	19	0%	23%
FIDA	0	2	--	20%
Fonds mondiaux	--	--	--	--
Fonds monétaire international	--	--	--	--
France	1	18	10%	6%
Italie	0	0	0%	100%
Japon	8	10	19%	84%
Koweït	0	0	--	--
Luxembourg	0	1	0%	0%
Nations Unies	13	26	27%	50%
Pays-Bas	1	2	100%	82%
Suisse	--	--	0%	--
Total	90	166	18%	54%

TABLEAU 46.2 :
Quel pourcentage
de la coopération technique
est coordonné avec
des programmes nationaux?

L'indicateur 4 vise à montrer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs, en tant qu'élément contribuant au renforcement des capacités, évolue vers ce modèle. L'objectif-cible défini dans la Déclaration de Paris est que, d'ici 2010, 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés.

Pour le Sénégal, en 2005, il était ressorti de l'enquête que seulement 18 % des apports notifiés au titre de l'assistance technique étaient considérés comme destinés à financer des programmes coordonnés. En 2007, ce taux atteint 54 %. Cette augmentation de près de 40 points du pourcentage de la coopération technique coordonnée est principalement due au fait qu'en 2005, la définition de ce que l'on entend par « soutien coordonné » n'ait pas donné lieu à une interprétation consensuelle de la part des PTF et ait abouti à la sous-évaluation des montants notifiés. En 2007 comme en 2005, l'enquête conclut en outre que le faible niveau de désagrégation des données communiquées par les donateurs rend difficile la vérification des résultats relatifs à cet indicateur. Il faut toutefois souligner que le Plan d'action conjoint prévoit un ensemble d'actions en vue de diagnostiquer les programmes de renforcement de capacités, de dégager des orientations en matière de renforcement de capacités et de mieux orienter les interventions des PTF.

UTILISER LES SYSTÈMES NATIONAUX

INDICATEUR 5

L'indicateur 5a mesure l'utilisation faite par les donateurs des trois composantes du système national de gestion des finances publiques, soit le système d'exécution du budget, le système de reddition des comptes et le système de contrôle financier.

En 2005, les résultats de l'enquête indiquaient que 23 % de l'aide allouée au secteur public passait par les systèmes nationaux de GFP. En 2007, seuls 19 % de l'aide allouée au secteur public passe par les systèmes nationaux de GFP. Il faut noter toutefois que les PTF multilatéraux recourent plus largement aux systèmes nationaux de GFP que les donateurs bilatéraux. Certaines insuffisances du système de GFP sénégalais semblent expliquer sa faible utilisation chez certains donateurs. Il est possible de citer notamment le fait qu'il ne garantit pas toujours la mise à disposition des ressources nécessaires pour l'exécution des activités et des programmes ou encore la difficulté d'accès à l'information budgétaire et financière.

TABLEAU 46.3 :
Quel pourcentage
de l'aide allouée au secteur
public passe par
les systèmes nationaux ?

	Aide versée au secteur public durant 2007 (en millions USD) a	Systèmes de gestion des finances publiques					Systèmes de passation des marchés		
		Système d'exécution du budget (en millions USD) b	Système de reddition de comptes (en millions USD) c	Système de contrôle financier (en millions USD) d	2005	2007	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) e	2005	2007
					(référence)	avg (b,c,d) / a		(référence)	e / a
Allemagne	20	11	11	0	44%	37%	11	68%	56%
Alliance GAVI	5	0	0	5	--	33%	0	--	0%
Autriche	0	0	0	0	--	--	0	--	--
Banque africaine de développement	53	18	18	18	0%	34%	18	0%	34%
BADEA	11	--	--	--	100%	--	11	100%	100%
Banque interaméricaine de développement	51	--	--	--	--	--	51	--	100%
Banque mondiale	140	29	29	29	23%	20%	21	23%	15%
Belgique	14	0	0	0	0%	0%	9	33%	64%
Canada	27	--	--	--	0%	--	27	0%	100%
Commission européenne	94	23	23	23	29%	25%	23	29%	25%
Espagne	2	0	0	0	--	0%	0	--	0%
États-Unis	24	0	0	0	0%	0%	0	0%	0%
FIDA	7	0	0	0	0%	0%	0	100%	0%
Fonds mondiaux	8	0	8	0	0%	33%	2	0%	21%
Fonds monétaire international	--	--	--	--	--	--	--	--	--
France	48	5	33	0	49%	27%	33	63%	69%
Italie	4	0	1	1	33%	21%	2	100%	65%
Japon	28	3	3	3	3%	10%	3	3%	10%
Koweït	30	0	0	0	--	0%	30	--	100%
Luxembourg	16	3	0	0	0%	5%	1	--	8%
Nations Unies	34	13	2	2	17%	17%	3	8%	8%
Pays-Bas	18	16	16	16	89%	90%	16	92%	91%
Suisse	--	--	--	--	46%	--	--	0%	--
Total	634	121	144	97	23%	19%	262	29%	41%

L'indicateur 5b mesure spécifiquement l'utilisation du système de passation des marchés faite par les donateurs. En 2007, 41 % de l'aide allouée au secteur public passe par le système de passation des marchés contre 29 % en 2005. Une fois encore il faut souligner que les PTF bilatéraux utilisent nettement moins le système national de passation des marchés que les PTF multilatéraux. Toutefois, ces progrès devraient se poursuivre à la suite de l'entrée en vigueur du nouveau code des marchés.

ÉVITER LES STRUCTURES DE MISE EN ŒUVRE PARALLÈLES

Dans la Déclaration de Paris, les donateurs sont invités à « éviter, dans toute la mesure du possible, la mise en place de structures spécifiquement chargées de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre des projets et programmes financés par l'aide ». L'indicateur 6 recense le nombre d'unités de mise en œuvre parallèles, le terme « parallèle » renvoyant à toute unité créée en dehors des structures institutionnelles nationales existantes.

L'objectif-cible global est de réduire des deux tiers, d'ici 2010, le nombre d'unités parallèles, pour le ramener de 1 832 à seulement 611. En ce qui concerne spécifiquement le Sénégal, le Plan d'action prévoit d'établir un inventaire des unités parallèles et de déterminer sur cette base un plan de réduction de ces unités.

En 2007, 55 unités de gestion parallèles ont été recensées dont une grande majorité sont mises en place par les PTF multilatéraux. Ce chiffre ne peut pas être comparé à celui de 2005 car, à l'époque, des difficultés à convenir d'une définition commune des unités parallèles de mise en œuvre avaient affecté considérablement les données communiquées.

La création d'unités parallèles est en partie imputable aux donateurs et à leur souci de ne pas compromettre la qualité de mise en œuvre des projets ou de préserver les avantages en termes d'emploi et de rémunération de leur personnel.

Le gouvernement sénégalais et les PTF souhaitent réduire le nombre d'unités parallèles en améliorant les procédures nationales de mise en œuvre des projets et en encourageant l'utilisation des systèmes nationaux ainsi que le recours à l'aide budgétaire générale. Dans le Plan d'action, le gouvernement et les PTF prévoient de procéder à un inventaire externe des unités parallèles de gestion par secteur et d'établir un plan de réduction progressive du nombre d'unités parallèles.

PRÉVISIBILITÉ ACCRUE DES APPORTS D'AIDE

La prévisibilité des apports d'aide est généralement considérée comme essentielle pour faciliter aux pays partenaires la gestion de leurs finances publiques et pour leur permettre une planification réaliste de leur développement. Les données recueillies dans le cadre de l'enquête permettent d'analyser la prévisibilité de l'aide sous deux angles. Le premier est la capacité des donateurs et des gouvernements à verser l'aide en temps voulu. Le second est la capacité de ces derniers à comptabiliser avec précision les versements effectués par les donateurs.

INDICATEUR 6

TABEAU 46.4 :
Combien y a-t-il d'unités parallèles de mise en œuvre des projets en dehors des structures existant dans le pays ?

	2005 (référence)	2007 (en nombre)
Allemagne	0	0
Alliance GAVI	--	0
Autriche	--	2
Banque africaine de développement	0	0
BADEA	0	9
BID	--	12
Banque mondiale	0	0
Belgique	0	0
Canada	--	1
Commission européenne	11	3
Espagne	--	0
États-Unis	0	0
FIDA	5	6
Fonds mondiaux	0	0
Fonds monétaire international	--	--
France	1	5
Italie	0	0
Japon	0	0
Koweït	--	0
Luxembourg	--	0
Nations Unies	4	17
Pays-Bas	1	0
Suisse	1	--
Total	23	55

INDICATEUR 7

L'indicateur 7 indique dans quelle mesure les fonds dont le versement est programmé au cours d'un exercice donné figurent bien dans les comptes nationaux comme versés au cours de cet exercice, indépendamment du signe (positif ou négatif) de l'éventuel écart constaté. La Déclaration de Paris a pour objectif de rapprocher ce pourcentage de 100 %. En ce qui concerne le Sénégal l'objectif pour 2010 est de 85 %.

En 2007, 61 % des fonds programmés ont été effectivement pris en compte dans le budget contre 69 % en 2005. Ce taux global cache des disparités importantes selon l'origine de l'aide, puisque la moyenne des taux obtenus par chaque donneur est de 48 % en 2007.

Plusieurs raisons expliquent la sous-évaluation dans le budget des fonds programmés et déboursés par les donateurs. Le fait que certaines formes d'intervention notamment celles sous-traitées par les donateurs n'apparaissent pas dans les documents budgétaires ou encore les décalages entre l'ordonnancement et le décaissement expliquent en grande partie cette situation. Le Plan d'action s'appuyant sur les leçons tirées de l'étude sur les causes des écarts dans la comptabilisation des flux d'aide préconise un ensemble de mesures pour améliorer la prévisibilité de l'aide.

TABLEAU 46.5 :
Quel est le rapport entre les versements programmés et les versements comptabilisés par l'administration ?

	Versements enregistrés par l'administration en 2007 (en millions USD) a	Versements programmés par les donateurs en 2007 (en millions USD) b	Aide versée au secteur public durant 2007 notifiée par les donateurs (en millions USD) (référence)	2005 (référence)		2007*	
				c = a / b	c = b / a	c = a / b	c = b / a
Allemagne	16	22	20	50%		72%	
Alliance GAVI	0	5	5	--		0%	
Autriche	3	0	0	--			0%
Banque africaine de développement	32	120	53	52%		26%	
BADEA	9	--	11	--		--	
Banque interaméricaine de développement	49	18	51	--			36%
Banque mondiale	127	161	140	87%		79%	
Belgique	11	24	14	88%		47%	
Canada	37	43	27	10%		85%	
Commission européenne	63	149	94	15%		42%	
Espagne	1	2	2	--		61%	
États-Unis	28	56	24	80%		49%	
FIDA	7	7	7	76%			100%
Fonds mondiaux	0	6	8	--		0%	
Fonds monétaire international	0	--	--	23%		--	
France	34	31	48	14%			89%
Italie	2	5	4	0%		33%	
Japon	4	28	28	--		13%	
Koweït	30	36	30	--		85%	
Luxembourg	5	17	16	48%		27%	
Nations Unies	4	40	34	7%		11%	
Pays-Bas	16	16	18	91%		99%	
Suisse	0	--	--	--		--	
Ratio moyen / donateurs	--	--	--	46%		48%	
Total	476	784	634	69%		61%	

* Le ratio de référence est $c = a/b$, sauf lorsque les versements comptabilisés par les autorités budgétaires sont supérieurs aux versements programmés ($c = b/a$).

**Versements comptabilisés par les gouvernements pour les donateurs qui n'ont pas communiqué leurs données dans l'enquête 2008 :

DÉLIEMENT DE L'AIDE

INDICATEUR 8

Quelle est la part de l'aide non liée ?

Les signataires de la Déclaration de Paris réaffirment leur adhésion à la recommandation de 2001 du CAD sur le déliement de l'aide publique au développement des pays les moins avancés et s'engagent à poursuivre les progrès dans ce domaine. En 2007 comme en 2005, plus de 90 % de l'aide multilatérale et la majeure partie de l'aide bilatérale du Sénégal sont non liées. Le Plan d'action envisage de réaliser le diagnostic de l'aide liée à l'issue duquel un plan de réduction sera établi au cours du premier semestre de l'année 2009. ■

HARMONISATION

LES DONNEURS ET LES AUTORITÉS PARTENAIRES ne parviennent pas à assurer l'alignement complet des apports d'aide sur les stratégies et les systèmes nationaux. Dans ces conditions, l'efficacité de l'aide serait améliorée si les donateurs harmonisaient leurs actions et adoptaient des procédures aussi simples et transparentes que possible. L'enquête s'intéresse à deux aspects de l'harmonisation : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches fondées sur des programmes, d'une part, et la conduite de missions conjointes et le partage des travaux d'analyse, d'autre part.

UTILISER DES DISPOSITIFS COMMUNS

L'indicateur 9 mesure la part de l'aide versée au secteur public dans le cadre d'approches fondées sur des programmes. L'objectif général de la Déclaration de Paris pour 2010 est que 66 % de l'aide au secteur public soient assurés par le biais de cadres communs fondés sur des programmes.

Pour le Sénégal, entre 2005 et 2007, la proportion de l'aide au secteur public versée dans le cadre d'approches fondées sur des programmes est en nette diminution, puisqu'elle passe de 57 % à 39 %. Il est donc probable qu'elle soit le reflet d'une interprétation large de ce qu'il fallait entendre par approche-programme lors de l'enquête de 2006. Les précisions apportées sur les critères relatifs à l'approche-programme lors de la présente enquête ont contribué en partie à réduire la liberté d'interprétation.

INDICATEUR 9

TABLEAU 46.6 :
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 (en millions USD) d	2005 (référence)	2007
	Soutien budgétaire	Autres approches fondées sur des programmes	Total			
	(en millions USD) a	(en millions USD) b	(en millions USD) c = a + b			
Allemagne	0	12	12	20	86%	58%
Alliance GAVI	0	1	1	5	--	11%
Autriche	0	0	0	2	--	0%
Banque africaine de développement	18	21	39	53	45%	74%
BADEA	0	11	11	11	81%	100%
Banque interaméricaine de développement	--	--	--	51	--	--
Banque mondiale	21	20	40	140	80%	29%
Belgique	0	5	5	20	37%	26%
Canada	18	13	32	46	25%	69%
Commission européenne	20	1	21	94	0%	22%
Espagne	0	0	0	10	--	0%
États-Unis	0	0	0	33	59%	0%
FIDA	0	0	0	7	0%	0%
Fonds mondiaux	0	0	0	8	100%	0%
Fonds monétaire international	--	--	--	--	100%	--
France	3	22	25	54	27%	45%
Italie	0	4	4	5	0%	81%
Japon	0	26	26	28	100%	94%
Koweït	0	0	0	30	--	0%
Luxembourg	0	17	17	17	0%	100%
Nations Unies	0	21	22	41	77%	52%
Pays-Bas	16	0	16	20	77%	83%
Suisse	--	--	--	--	64%	--
Total	96	174	270	695	57%	39%

Le Plan d'action pour l'efficacité de l'aide a inscrit une série d'actions sur le diagnostic des approches-programmes et envisage d'encourager ces derniers et la mise en place de dispositifs communs de financement dans les secteurs dotés d'un programme en vue de la rationalisation de la fourniture de l'aide.

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

Les indicateurs 10a et 10b mesurent respectivement la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement et la part des travaux d'analyse par pays menés conjointement ou donnant lieu à une coordination. Les objectifs pour 2010 sont de 40 % pour les missions conjointes et de 66 % pour les travaux d'analyse conjoints.

INDICATEUR 10a

L'indicateur 10a indique pour le Sénégal que, de 2005 à 2007, la proportion de missions sur le terrain effectuées conjointement est restée stable puisqu'elle passe de 15 à 17 %. Cette stabilité s'explique certainement par le fait que les autorités sénégalaises n'ont, pour l'instant, mis en œuvre aucune mesure visant à rationaliser et coordonner les missions effectuées par les donateurs.

TABLEAU 46.7 :
Combien de missions
de donateurs
sont coordonnées ?

	Missions coordonnées * (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	2005 (référence)	2007 c = a / b
Allemagne	1	7	80%	14%
Alliance GAVI	0	0	--	--
Autriche	0	3	--	0%
Banque africaine de développement	2	35	4%	6%
BADEA	1	2	100%	50%
Banque interaméricaine de développement	0	4	--	0%
Banque mondiale	27	47	16%	57%
Belgique	0	33	22%	0%
Canada	0	4	40%	0%
Commission européenne	0	12	8%	0%
Espagne	0	7	--	0%
États-Unis	3	22	0%	14%
FIDA	12	12	71%	100%
Fonds mondiaux	0	4	0%	0%
Fonds monétaire international	--	--	100%	--
France	3	31	17%	10%
Italie	0	6	0%	0%
Japon	0	8	0%	0%
Koweït	0	2	--	0%
Luxembourg	1	4	40%	25%
Nations Unies	18	20	46%	90%
Pays-Bas	0	3	17%	0%
Suisse	--	--	0%	--
Total	45	266	15%	17%

* 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.

INDICATEUR 10b

L'indicateur 10a indique une diminution de la proportion d'analyses coordonnées de 2005 à 2007. En effet, l'indicateur passe de 40 à 28 % alors qu'aucun effort de rationalisation ne semble avoir été effectué par les autorités sénégalaises. Toutefois il faut souligner que ces questions ont été inscrites dans le Plan d'action pour l'efficacité de l'aide au Sénégal. ■

	Travaux coordonnés* (en nombre) a	Total travaux d'analyse (en nombre) b	2005 (référence)	2007 c = a / b
Allemagne	0	0	60%	--
Alliance GAVI	0	0	--	--
Autriche	0	0	--	--
Banque africaine de développement	0	0	0%	--
BADEA	--	--	100%	--
Banque interaméricaine de développement	0	0	--	--
Banque mondiale	1	1	0%	100%
Belgique	0	0	50%	--
Canada	0	0	0%	--
Commission européenne	1	1	0%	100%
Espagne	0	3	--	0%
États-Unis	6	24	17%	25%
FIDA	2	4	100%	50%
Fonds mondiaux	2	9	0%	22%
Fonds monétaire international	--	--	--	--
France	0	4	20%	0%
Italie	0	0	0%	--
Japon	0	0	--	--
Koweït	0	2	--	0%
Luxembourg	0	1	50%	0%
Nations Unies	18	28	50%	64%
Pays-Bas	0	3	0%	0%
Suisse	--	--	--	--
Total	23	80	40%	28%

* Note : le nombre total de travaux coordonnés a été minoré afin d'éviter une double comptabilisation. Un coefficient de pondération de 25 % lui a été appliqué.

TABLEAU 46.8 :
Combien d'analyses par pays
sont coordonnées ?

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

DANS LA DÉCLARATION DE PARIS, les pays partenaires s'engagent à s'efforcer de mettre en place des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats. Ces derniers doivent permettre de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des principales stratégies nationales et sectorielles en utilisant un nombre limité d'indicateurs. Pays partenaires et donateurs s'engagent mutuellement à renforcer les capacités des pays et à instaurer une gestion axée sur les résultats.

L'indicateur 11 évalue l'existence dans les pays partenaires de cadres d'évaluation des performances. Trois critères d'évaluation sont pris en compte : la qualité de l'information sur le développement, l'accès des parties prenantes à l'information sur le développement, et l'existence d'un dispositif de suivi et d'évaluation coordonné au niveau du pays. L'indicateur 11 se répartit en cinq catégories qualitatives allant de A (le cadre d'évaluation des performances met effectivement en œuvre de bonnes pratiques) à E (le cadre d'évaluation des performances ne traduit guère de mesures orientées vers la mise en œuvre de bonnes pratiques).

En 2007 comme en 2005, à l'instar de 60 % des pays participant à l'Enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, le Sénégal a obtenu la note C, signifiant que le cadre d'évaluation des performances traduit de bonnes mesures, orientées vers la mise en œuvre de bonnes pratiques.

INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés
de cadres d'évaluation
des performances se prêtant
à un suivi ?

Les changements et les réformes intervenus au Sénégal sur ce point n'ont certainement pas eu le temps de porter leurs fruits. En effet, le pays recourt de plus en plus systématiquement à des cadres et à des outils d'évaluation des performances, notamment pour les politiques macro-économiques et les réformes budgétaires et financières (critères FMI, UEMOA, etc.), ou encore pour le DSRP, et ses politiques et programmes sectoriels. Parmi les autres outils de gestion axée sur les résultats, le Sénégal utilise depuis 2007 la méthode PIA (Poverty Impact Assessment), développé par l'OCDE.

Un schéma directeur de la statistique (Stratégie nationale de développement de la statistique) a également été adopté pour la période 2008-13. Il est attendu de sa mise en œuvre des améliorations notables des conditions d'application de divers cadres d'évaluation des performances ainsi que l'amélioration de la gestion axée sur les résultats. ■

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

INDICATEUR 12

Les pays disposent-ils de mécanismes d'évaluation mutuelle ?

LA NOTION DE RESPONSABILITÉ MUTUELLE est une innovation importante de la Déclaration de Paris. Elle part du principe que l'aide est plus efficace lorsque les donateurs et les gouvernements partenaires sont responsables devant leurs opinions publiques de l'utilisation qui est faite des ressources à l'appui du développement, et lorsque les uns et les autres doivent se rendre mutuellement des comptes. L'indicateur retenu (indicateur 12) renvoie plus spécifiquement à la responsabilité mutuelle portant sur l'exécution des engagements de partenariat pris dans la Déclaration de Paris et des accords éventuellement conclus à l'échelon local concernant l'amélioration de l'efficacité de l'aide. La question posée dans l'enquête porte sur l'existence, dans les pays considérés, d'un mécanisme d'examen mutuel des progrès accomplis dans l'exécution des engagements souscrits.

Depuis 2005, les autorités sénégalaises ont réalisé des progrès notables en la matière. Le gouvernement sénégalais a conduit différentes évaluations mutuelles en relation avec les PTF, tout en associant les acteurs de la société civile. Il s'agit notamment de concertations autour des rapports d'avancement ou d'évaluation du DSRP ou encore de la tenue régulière de groupes consultatifs pour le financement du DSRP.

Il faut souligner que le Sénégal a mis en place les bases d'un dispositif d'examen mutuel des progrès portant sur l'exécution des engagements de partenariat pris dans la Déclaration de Paris. Il s'agit notamment des rencontres trimestrielles entre le Premier ministre et les PTF pour le suivi des engagements du Groupe consultatif, de la revue annuelle conjointe du DSRP dont la première édition s'est tenue au cours du mois de juin 2008, d'un suivi régulier du Plan d'action conjoint sur l'efficacité de l'aide ou encore du suivi de la mise en œuvre de l'Arrangement-cadre sur les appuis budgétaires (ACAB). ■

PROGRÈS DEPUIS 2005 ET PRIORITÉS POUR 2010

LE TABLEAU CI APRÈS présente les notes obtenues par le Sénégal, en 2005 et 2007, pour chacun des indicateurs de la Déclaration de Paris, ainsi que les objectifs-cibles assignés au Sénégal pour 2010.

Ces différents indicateurs suggèrent que le Sénégal est en voie de remplir la plupart des objectifs-cibles de la Déclaration de Paris. Les efforts devront se concentrer sur l'amélioration du système de gestion des finances publiques, la coordination de l'action des donneurs ainsi que la mise en œuvre de cadres rigoureux d'évaluation des performances d'une part et l'encouragement à l'alignement des PTF sur les systèmes nationaux et l'harmonisation de leurs procédures d'autre part. À cet effet, une série d'actions sont inscrites dans le Plan d'action conjoint pour l'efficacité de l'aide au Sénégal 2008-10, adopté le 7 mai 2008. ■

RESUMÉ
TABLEAU 46.9

INDICATEUR		RÉFÉRENCE 2005	2007	OBJECTIFS-CIBLES 2010
1	Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	C	C	B ou A
2a	Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	3,5	3,5	4,0
2b	Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Pas disponible	Pas disponible	Non applicable
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	89%	88%	94%
4	Renforcement des capacités par un soutien coordonné	18%	54%	50%
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	23%	19%	48%
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	29%	41%	Non applicable
6	Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	23	55	8
7	L'aide est davantage prévisible	69%	61%	85%
8	L'aide est non liée	91%	93%	Plus de 91%
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	57%	39%	66%
10a	Missions sur le terrain.	15%	17%	40%
10b	Travaux analytiques par pays	40%	28%	66%
11	Cadres axés sur les résultats	C	C	B ou A
12	Responsabilité mutuelle	Non	Oui	Oui

CONTRIBUTEURS

Coordinateurs nationaux : Thierno Seydou Niane,
Amadou Tidiane Dia

Correspondant donneurs: France
Nations Unies

SIGLES

APD	Aide publique au développement
ARMP	Agence de régulation des marchés publics
CDSMT	Cadre de dépense sectoriel à moyen terme
DCMP	Direction centrale des marchés publics
DSRP	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
EPIN	Évaluation de la politique et des institutions nationales
FMI	Fonds monétaire international
GFP	Système de gestion des finances publiques
ISPE	Initiative de soutien de la politique économique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisations non gouvernementales
PAP	Plan d'actions prioritaires
PEFA	Public expenditure and financial accountability
PGFMP	Plan global de formation sur les marchés publics
PTF	Partenaires techniques et financiers
SCRP	Stratégie pour la croissance et la réduction de la Pauvreté
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine