

SÉNÉGAL

INTRODUCTION

LE SÉNÉGAL possède une population de 12.5 millions d'habitants, avec une proportion de 50.8% (ANSD, Sénégal, 2011) d'individus qui vivent en dessous du seuil de pauvreté en 2005. Il affiche un revenu national brut (RNB) par habitant de 1 040 USD en 2009, qui progresse de 5 % par an en moyenne depuis 2005 (WDI, 2011). De plus, son taux de croissance du PIB réel est passé de 2.1% en 2009 à 4.1% en 2010 et 2011 (Ministère de l'Économie et des Finances, Sénégal, 2011). Cette évolution, certes insuffisante, demeure encourageante au regard des incertitudes qui ont pesé sur le l'économie mondiale ainsi que la crise énergétique persistante notée au niveau national.

Par ailleurs, l'aide publique au développement (APD) reçue par le Sénégal s'est élevée à 1 017 millions USD en 2009. Depuis 2005, l'APD nette atteint en moyenne 8 % du RNB (OCDE, 2011a). Les cinq plus grands donateurs ont contribué à hauteur d'environ 60 % de l'APD du Sénégal (Banque mondiale, France, Institutions européennes, Espagne et États-Unis) (OCDE, à paraître). ■

RÉSUMÉ DES PROGRÈS RÉALISÉS

S'AGISSANT DES INDICATEURS de la Déclaration de Paris, les progrès réalisés dépendent d'améliorations à la charge tant des donateurs que des pays partenaires.

Depuis 2005, les objectifs pour le Sénégal ont été atteints pour trois indicateurs pour lesquels un objectif-cible est disponible (renforcement des capacités par un soutien coordonné, l'aide est non liée et responsabilité mutuelle). Des progrès importants ont été accomplis pour cinq indicateurs (utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation de marchés, éviter les structures de mise en œuvre parallèles, missions conjointes sur le terrain et travaux analytiques par pays coordonnés). De faibles progrès voire une stagnation ou des revers sont à noter pour les autres indicateurs.

Il faut noter que le paysage de l'aide publique au développement au Sénégal est caractérisé par un nombre élevé d'intervenants, présents dans des secteurs divers et utilisant des modalités différentes, ce qui ne facilite pas la coordination de l'aide mais contribue plutôt à sa fragmentation. De plus, les modalités de délivrance de l'aide relèvent le plus souvent d'appuis aux projets et programmes. À l'inverse, l'appui budgétaire, qui est la forme de livraison de l'aide encouragée par le gouvernement, ne représente qu'environ 13 % de l'aide versée. Cette situation traduit une certaine frilosité de la confiance des donateurs à l'égard des systèmes nationaux. De surcroît, un problème d'absorption de ressources se pose parallèlement aux contraintes rencontrées au sujet de la prévisibilité et la comptabilisation des flux d'aides. Toutefois, l'État a entrepris d'importantes réformes en vue d'améliorer la gestion des finances publiques et d'instaurer la confiance des bailleurs à l'égard des systèmes nationaux.

TABLEAU 1 :
Niveaux de référence
et objectifs-cibles
pour 2010

	INDICATEURS	2005 RÉFÉRENCE	2007	RÉSULTAT 2010	CIBLE 2010
1	Les partenaires ont des stratégies de développement opérationnelles	C	C	C	'B' ou 'A'
2a	Des systèmes nationaux fiables de gestion des finances publiques	3.5	3.5	3.5	4.0
2b	Des systèmes nationaux fiables de passation des marchés	Non disponible	B	Non disponible	Pas de cible
3	Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales	89 %	88 %	67 %	94 %
4	Renforcement des capacités par un soutien coordonné	18 %	54 %	80 %	50 %
5a	Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques	23 %	19 %	29 %	48 %
5b	Utilisation des systèmes nationaux de passation des marchés	29 %	41 %	38 %	Pas de cible
6	Éviter les structures de mise en œuvre parallèles	23	55	11	8
7	L'aide est davantage prévisible	69 %	61 %	62 %	85 %
8	L'aide est non liée	94 %	79 %	95 %	Plus de 94 %
9	Utilisation de procédures ou dispositifs communs	57 %	39 %	42 %	66 %
10a	Missions sur le terrain conjointes	15 %	17 %	25 %	40 %
10b	Travaux analytiques par pays coordonnés	40 %	28 %	54 %	66 %
11	Cadres axés sur les résultats	C	C	C	'B' ou 'A'
12	Responsabilité mutuelle	N	0	0	0

Par ailleurs, le Sénégal se caractérise par son volontarisme dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris comme l'illustre sa participation aux enquêtes de suivi menées en 2006 et 2008 et aux deux phases de l'évaluation effectuées en 2007 et 2010. Concernant le respect des cinq principes, des chantiers sont en cours pour améliorer l'évolution de la mise en œuvre des engagements. La deuxième phase de l'évaluation effectuée en 2010 révèle que le rythme des changements est particulièrement lent au Sénégal. Dès lors, les efforts engagés gagneraient à être poursuivis pour induire de positifs changements dans les pratiques au niveau du pays.

À PROPOS DE L'ENQUÊTE

Ce chapitre présente les progrès réalisés sur les indicateurs quantitatifs fournis par l'enquête de suivi de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris; il se fonde sur des données fournies par le gouvernement et les donateurs du Sénégal, l'OCDE et la Banque mondiale. Il s'inspire en outre de données qualitatives soumises à l'OCDE par le gouvernement national, qui incorporent les observations des donateurs et d'autres acteurs. Ceux-ci soulignent qu'il est possible que, par endroits, les définitions et les concepts aient été interprétés différemment par les personnes interrogées en 2011 par rapport aux années précédentes. Il convient dès lors d'exercer une certaine prudence en procédant à l'analyse des tendances mises en évidence par les indicateurs.

Les réponses à l'enquête 2011 concernent 13 donateurs et 78 % de l'APD programmable du Sénégal. ■

TABLEAU 2 :
Tirer les enseignements
des réussites et des défis

	RÉUSSITE OU OBSTACLE	ENSEIGNEMENT TIRÉ OU ACTION PRIORITAIRE
Appropriation	<p>Réussites :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Institutionnalisation des revues annuelles conjointes du deuxième document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté pour en renforcer la crédibilité en tant que document de référence • Programmation budgétaire pluriannuelle dans la gestion publique • Intégration des ministères sectoriels dans la nouvelle gestion publique axée sur les politiques publiques et la mesure de la performance • Obstacle : Manque de visibilité sur les enveloppes mobilisables au titre des financements extérieurs 	<p>Enseignement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Importance de mettre en œuvre un dispositif participatif pour opérationnaliser les politiques publiques <p>Action prioritaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Finaliser et opérationnaliser le Document de politique économique et sociale 2011-2015
Alignement	<p>Réussites :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Consolidation de la crédibilité budgétaire par l'application du pouvoir de régulation budgétaire du ministère de l'Économie et des Finances pour maintenir l'équilibre budgétaire • Adoption d'un nouveau code des marchés • Systématisation de la publication des plans de passation des marchés approuvés • Mise en place du système de gestion des marchés publics pour plus de célérité, de transparence et d'intégrité <p>Obstacles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dysfonctionnements dans le système de passation des marchés • Absence de cadre national de gestion du renforcement des capacités 	<p>Actions prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Approfondir le cadre légal et réglementaire et améliorer les pratiques de marché pour aligner le système national de passation des marchés publics sur les standards internationaux • Poursuivre les efforts et renforcer l'utilisation des systèmes nationaux • Diffuser systématiquement et à temps l'information sur les décaissements et les prévisions d'engagement pluriannuelles • Poursuivre le programme de réforme budgétaire fondé sur un programme global de réforme des finances publiques
Harmonisation	<p>Réussite :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mise en place de mécanismes de concertation pour renforcer l'efficacité du partenariat : Plan d'actions conjoint pour l'efficacité de l'aide <p>Obstacles :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Multiplicité des donneurs avec des domaines d'intervention, des conditionnalités, des règles et des procédures de mobilisation des ressources distinctes • Manque de confiance persistant des donneurs à l'égard des dispositifs communs 	<p>Actions prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rendre plus transparents les principes sous-jacents de l'arrangement-cadre relatif aux appuis budgétaires et simplifier la matrice d'évaluation commune • Améliorer la communication sur l'appui budgétaire • Réactualiser le plan d'actions conjoint pour l'efficacité de l'aide compte tenu des enjeux et défis du Sénégal
Gestion axée sur les résultats	<p>Réussites :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Engagement de l'administration dans une logique de gestion axée sur les résultats depuis 2005 • Mise en place du réseau sénégalais des pratiques de la gestion axée sur les résultats 	<p>Enseignement :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Liste restreinte d'indicateurs de suivi pour faire preuve de transparence <p>Actions prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la capacité des fonctionnaires
Responsabilité mutuelle	<p>Réussite :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Avancées notoires dans la mise en place de cadres d'évaluation mutuelle <p>Obstacle :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faible communication avec les populations 	<p>Actions prioritaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la diffusion de l'information au public national • Partager les résultats d'évaluation des politiques publiques et des réformes avec les populations locales

APPROPRIATION

L'AIDE S'AVÈRE LA PLUS EFFICACE lorsqu'elle vient appuyer une approche du développement que le pays lui-même s'est appropriée ; elle est moins efficace lorsque les politiques et approches concernant l'aide sont dictées par les donateurs. Dans le contexte de la Déclaration de Paris, l'appropriation concerne la capacité d'un pays à mener de front deux activités interdépendantes : d'une part, prendre en charge efficacement la direction de ses politiques et de ses stratégies de développement, d'autre part coordonner les efforts des divers acteurs du développement intervenant dans le pays.

INDICATEUR 1
Les pays ont-ils des stratégies de développement opérationnelles ?

L'indicateur 1 évalue l'utilité opérationnelle de la stratégie de développement du pays concerné. Il examine en particulier l'existence d'une politique de développement officielle à l'échelle nationale (c'est-à-dire un cadre stratégique unifié), dans quelle mesure des priorités ont été établies, et si ces politiques sont reliées au budget annuel et comptabilisées dans celui-ci. Toutes ces caractéristiques sont importantes en ce qu'elles permettent au pays d'exploiter les ressources domestiques en faveur du développement, et fournissent une base permettant l'alignement de l'aide aux priorités du développement. La Banque mondiale a converti les données fournies par chaque pays en un score, ceci à l'aide de la méthodologie déjà utilisée pour les enquêtes de 2006 et 2008. Ce score s'échelonne sur cinq points, allant de A (le score le plus élevé) à E (le plus faible). L'objectif-cible de la Déclaration de Paris était que 75 % des pays partenaires obtiennent un score de A ou B d'ici à 2010.

En 2010, le Sénégal a obtenu le score global C tout comme en 2005 et 2007, d'où une certaine stagnation de performance. L'objectif-cible B ou A n'est pas encore atteint. La stratégie nationale de développement du Sénégal ne s'inscrit pas dans une vision à long terme. Cependant, elle est liée aux stratégies sectorielles et la préparation du budget national tient compte des priorités sectorielles dérivées de la stratégie. La stratégie nationale de développement présente une certaine priorisation des cibles. Elle est aussi liée aux aspects transversaux à travers des piliers stratégiques.

Le Sénégal a enclenché un processus d'harmonisation et de coordination des politiques publiques à partir de 2003, avec l'avènement du premier Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté. Cette stratégie dont la finalité était la réduction de la pauvreté a été le premier jalon posé par les parties prenantes, dans une volonté de fédérer les interventions en matière de développement économique et social. Le processus s'est renforcé avec le deuxième Document stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (2006-10) qui a su opérationnaliser un dispositif de mise en œuvre participatif et créer une rupture avec les anciennes pratiques concernant la mise en œuvre des politiques publiques.

Au demeurant, l'institutionnalisation des revues annuelles conjointes du deuxième Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté, à partir de 2008, a renforcé la crédibilité du document en tant que cadre de référence pour la définition des orientations budgétaires. La tenue des revues annuelles conjointes a pour objectif de rendre compte aux différentes parties prenantes des avancées notées dans la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté, à l'aide notamment de l'instrument de suivi-évaluation qui constitue la liste restreinte des indicateurs.

La mise en œuvre du deuxième Document de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté s'est faite parallèlement à la mise en place graduelle des cadres de dépenses à moyen terme et cadres de dépenses sectoriels à moyen terme, pour renforcer la rigueur en termes de gestion budgétaire des projets et programmes ministériels. Les conditions de préparation du budget général se sont améliorées avec notamment l'introduction de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la gestion publique, marquant une rupture graduelle avec la logique des budgets de moyens reposant sur les services votés et des mesures sans liens évidents avec les politiques publiques. Cependant, le manque de visibilité sur les enveloppes mobilisables au titre des financements extérieurs crée encore des contraintes de bouclage des cadres de dépenses sectoriels à moyen terme.

Par ailleurs, l'année 2010, qui marque la fin de la mise en œuvre du deuxième Document stratégique pour la réduction de la pauvreté, a vu le lancement du processus d'élaboration du document de politique économique et sociale, qui sera le nouveau cadre de référence en matière de politique économique et sociale pour la période 2011-15.

Le processus d'élaboration des documents de stratégie pour la croissance et la réduction de la pauvreté, puis du document de politique économique et sociale, a toujours intégré les principes de participation et de consensus. En effet, le dispositif de suivi-évaluation mis en place dans ce cadre comprend cinq commissions d'acteurs tels que la société civile, le secteur privé, les collectivités locales, les acteurs étatiques et les partenaires techniques et financiers. La commission société civile, par exemple, comprend plusieurs pôles dont les aînés, les jeunes, le groupement des femmes et les syndicats. Ainsi, chaque revue élaborée depuis 2008 est soumise à la validation technique de ces commissions avant la validation politique, effectuée par le Premier Ministre, en leur présence. Ces exercices effectués de manière conjointe garantissent non seulement la participation de l'ensemble des parties prenantes mais facilitent également l'appropriation inclusive. ■

ALIGNEMENT

UNE AIDE FRAGMENTÉE et dont les modalités sont dictées par les donateurs est moins efficace. Pour que l'aide soit efficace, elle doit s'appuyer sur les stratégies nationales de développement, utiliser et aider au renforcement de la capacité des systèmes nationaux, notamment pour la passation des marchés et la gestion des finances publiques. La Déclaration de Paris envisage que les donateurs organisent l'aide qu'ils octroient en fonction des priorités et objectifs des pays partenaires. Les indicateurs 2 à 8 de la Déclaration de Paris évaluent divers aspects de cet alignement.

Les indicateurs d'alignement ayant le mieux progressé et dont les objectifs sont atteints sont : le renforcement des capacités par un soutien coordonné et le déliement de l'aide. Ces progrès en matière de coopération technique coordonnée s'expliquent par des actions menées par les pouvoirs publics pour renforcer la confiance à l'égard des systèmes nationaux et les initiatives entreprises par les partenaires techniques et financiers en faveur du renforcement des capacités au niveau national.

Des progrès importants sont accomplis pour trois indicateurs d'alignement (utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques et de passation de marchés, éviter les structures de mise en œuvre parallèles). De faibles progrès voire une stagnation ou des revers sont à noter pour les autres indicateurs. Toutefois, en 2010, des efforts de consolidation de la crédibilité budgétaire et de maîtrise des flux d'aides se sont renforcés notamment par la mise en application du pouvoir de régulation budgétaire du ministère de l'Économie et des Finances et par l'ouverture de la plateforme de gestion des financements extérieurs aux partenaires techniques et financiers et aux ministères techniques. Tous ces efforts concourent à l'atteinte des objectifs du Programme d'action d'Accra.

L'indicateur 2 concerne deux aspects des systèmes nationaux : la gestion des finances publiques et la passation des marchés. Ces systèmes adhèrent-ils aux bonnes pratiques en vigueur ou un programme de réformes a-t-il été mis en place dans ce but ? Si les pays possèdent des systèmes fiables, les donateurs sont encouragés à en faire usage pour la fourniture et la gestion de l'aide. Dès lors, l'aide peut être alignée de plus près sur les stratégies nationales de développement.

L'indicateur 2a de la Déclaration de Paris évalue si les systèmes de gestion des finances publiques adhèrent globalement aux bonnes pratiques généralement acceptées ou si des programmes de réformes crédibles ont été mis en place dans ce sens. L'évaluation s'appuie sur le score EPIN (Évaluation de la politique et des institutions nationales) de la Banque mondiale mesurant la qualité des systèmes de gestion des finances publiques et utilise une échelle allant de 1 (très faible) à 6 (très élevée).

INDICATEUR 2

Construire des systèmes nationaux fiables

INDICATEUR 2a

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

Pour obtenir un score élevé, un pays doit remplir les trois critères suivants : il doit disposer d'un budget détaillé et crédible reflétant ses priorités en matière de politiques; il doit posséder des systèmes de gestion financière efficaces permettant de garantir la mise en œuvre de ce budget de façon contrôlée et prévisible; il doit posséder des systèmes de notification comptable et fiscale précis et rapides, incluant la publication en temps utile de comptes publics audités accompagnés de dispositifs de suivi efficaces. L'objectif global pour 2010 était que la moitié des pays partenaires aient progressé d'au moins un cran (soit 0.5 point) entre 2005 et 2010.

Le Sénégal a stagné par rapport aux dernières évaluations avec un score constant de 3.5 entre 2005 et 2010 contre un objectif-cible de 4. Cependant, un nouveau plan de réformes budgétaires et financières couvrant la période 2009-12 est en cours de mise en œuvre. Ce plan recommande une réforme du dispositif de coordination et de suivi et cible six dimensions : *i)* la crédibilité du budget; *ii)* l'exhaustivité et la transparence budgétaires; *iii)* la budgétisation basée sur les politiques publiques; *iv)* la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget; *v)* la comptabilité, l'enregistrement de l'information et rapports financiers; *vi)* la surveillance et la vérification externe. Ainsi, en 2010, des efforts de consolidation de la crédibilité budgétaire se sont renforcés notamment par la mise en application, chaque fois que nécessaire, du pouvoir de régulation budgétaire du ministère de l'Économie et des Finances, en vue de maintenir l'équilibre budgétaire. Tous les dépassements budgétaires connus entre 2006 et 2010 ont été régularisés.

INDICATEUR 2b

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

L'indicateur 2b a été mesuré pour la première fois en 2008 par 17 pays à travers un processus d'auto-évaluation utilisant une méthodologie mise au point par l'équipe de projet du CAD-OCDE sur la passation des marchés. Cette méthodologie comprend des indicateurs de base utilisés pour comparer les systèmes d'un pays aux bonnes pratiques acceptées à l'échelle internationale, ainsi qu'un nouvel ensemble d'indicateurs. Ceux-ci évaluent la performance globale du système, le respect de la législation et des normes nationales et déterminent si un programme de réformes a été mis en place. Les résultats sont inscrits sur une échelle de performance à quatre points allant de A (la performance la plus élevée) à D (la plus faible). L'objectif-cible pour 2010 était qu'un tiers des pays partenaires progresse d'au moins un cran sur l'échelle (soit de D à C, de C à B, ou de B à A), même si l'évaluation ne concerne pas tous les pays.

L'absence de données ne permet pas d'apprécier l'évolution de la fiabilité des systèmes de passation des marchés. Néanmoins, de nombreuses réformes ont été entreprises et le Sénégal avait obtenu la note B sur la base de l'auto-évaluation de ses systèmes utilisant la méthodologie du CAD-OCDE. Le processus d'adoption du nouveau code des marchés a été marqué par l'appui concerté des partenaires techniques et financiers qui ont fait montre d'un soutien indéfectible pour son aboutissement. Par ailleurs, les pratiques d'achat public se sont considérablement améliorées depuis l'entrée en vigueur en 2008 du nouveau cadre légal et réglementaire et la mise en route des structures chargées respectivement du contrôle *a priori*, de la régulation et du règlement des différends intervenus entre soumissionnaires et autorités contractantes. L'appel d'offres est consacré comme principe directeur. Le plan d'actions de formation sur les marchés publics est en cours de mise en œuvre. La mise en exploitation du système de gestion des marchés publics, depuis 2009, participe de cette volonté d'accompagner la célérité, la transparence et l'intégrité dans les pratiques de marchés. Bien qu'étant classé parmi les codes de marchés les mieux élaborés, les efforts d'approfondissement du cadre légal et réglementaire et d'amélioration des pratiques de marchés se consolident dans le but d'un alignement du système national de passation des marchés publics sur les standards internationaux.

INDICATEUR 3

Les apports d'aide sont alignés sur les priorités nationales

L'utilisation et la tenue de comptes détaillés et transparents sur l'aide encouragent les donateurs à aligner leurs apports d'aide sur les priorités de développement nationales. Lorsque l'aide destinée au secteur public est inscrite dans son intégralité et de façon précise au budget de l'État, on peut conclure que les programmes d'aide correspondent bien aux politiques et processus nationaux. Ceci permet également aux autorités des pays partenaires de présenter des comptes rendus budgétaires précis et complets à leurs parlements et citoyens.

Comme valeur de substitution permettant d'évaluer l'alignement, l'indicateur 3 mesure le pourcentage des apports d'aide destinée par les donateurs au secteur public qui est comptabilisé dans le budget annuel des pays partenaires pour l'exercice fiscal concerné. L'indicateur réunit deux composantes : la mesure dans laquelle les donateurs notifient de façon complète aux pays partenaires leurs apports d'aide; et la mesure dans laquelle les pays partenaires enregistrent de façon précise l'aide versée. Les estimations budgétaires peuvent dépasser ou être en deçà des versements effectifs des donateurs, mais elles sont mesurées de la même manière pour les besoins de la mesure de l'indicateur 3, indépendamment des causes.

L'objectif-cible pour 2010 était de diminuer de moitié la part des apports d'aide non comptabilisés dans les budgets nationaux, avec au moins 85 % des apports d'aide comptabilisés dans le budget.

	Aide comptabilisée dans le budget pour 2010 (en millions USD) a	Aide versée au secteur public durant 2010 notifiée par les donateurs (en millions USD) b	2005		2007		2010 *		Aide public versée par l'intermédiaire d'autres donateurs (en millions USD)
			(référence)	(référence)	(référence)	(référence)	(%) c = a / b	(%) c = b / a	
Allemagne	18	25	59%		88%		73%		--
Autriche	--	--	--		--		--		--
BADEA	--	--		23%		44%	--		--
BAfD	52	28	29%			39%	55%		--
Banque de Dev. Isl.	--	--	--			69%	--		--
Banque mondiale	138	138	98%			66%	99%		--
Belgique	13	11		86%	57%		84%		--
Canada	6	30		27%	12%		21%		--
Espagne	15	15	--			43%	98%		--
Etats-Unis	37	70	66%		93%		53%		--
FIDA	0	5	61%			68%	0%		--
FMI	--	--	0%		--		--		--
Fonds mondial	4	14	25%		69%		31%		--
France	25	71	90%		59%		35%		--
GAVI Alliance	1	4	--		0%		29%		--
Institutions de l'UE	61	58		57%		99%	95%		--
Italie	15	4	42%		85%		25%		--
Japon	11	47	16%		59%		23%		--
Koweït	--	--	--		89%		--		--
Luxembourg	11	11		92%	34%		98%		--
Nations Unies	0	53	31%		32%		0%		--
Pays-Bas	0	28	35%		83%		0%		--
Suisse	--	--	38%		--		--		--
Turquie	0	0	--		--		--		--
Ratio moyen / donateurs			49%		59%		48%		
Total	409	613	89%		88%		67%		42

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

Le Sénégal n'a pas réussi à diminuer de moitié la part des apports d'aide non comptabilisée dans le budget. Avec un score de 67 % réalisé en 2010, contre 89 % en 2005 et 88 % en 2007, le Sénégal connaît une baisse de performance et s'éloigne de l'objectif-cible de 94 %. Seuls quatre donateurs ont atteint cet objectif (Banque Mondiale, Institutions européennes, Espagne, Luxembourg).

Afin de réduire ces écarts, le plan d'actions conjoint sur l'efficacité de l'aide (2008-10) préconise que les partenaires techniques et financiers diffusent de manière systématique et en temps voulu l'information sur les décaissements de l'année et les prévisions d'engagement pluriannuelles des années suivantes. Par ailleurs, les ministères techniques sont appelés à améliorer le processus d'instruction des projets pour permettre leur prise en compte dans la programmation budgétaire. De plus, la plateforme de gestion des financements extérieurs

TABLEAU 3 :
Les estimations budgétaires des gouvernements sont-elles complètes et réalistes ?

opérationnelle depuis 2010 qui est ouverte aux partenaires et aux ministères techniques devra permettre au gouvernement de maîtriser les flux d'aides, y compris ceux de la coopération décentralisée et d'être en conformité avec les directives de l'UEMOA sur la gestion des finances publiques.

INDICATEUR 7
Fournir une aide plus prévisible

Pour de nombreux pays, l'aide au développement constitue une source vitale de revenus et de ressources. La possibilité de prévoir les versements effectués au titre de l'aide, tant sur le plan des montants que des échéances, est important pour permettre aux pays de gérer leurs finances publiques et entreprendre une planification réaliste du développement. La Déclaration de Paris appelle les donateurs à fournir une liste indicative fiable d'engagements au titre de l'aide s'inscrivant dans un cadre pluriannuel, et à verser l'aide en temps voulu et en respectant les échéances convenues.

L'indicateur 7 examine la prévisibilité annuelle de l'aide au secteur public en mesurant la part des versements d'aide prévus (selon les informations fournies par les donateurs) qui figure dans leur système de comptabilité comme ayant effectivement été versée. L'indicateur 7 évalue la prévisibilité selon deux angles d'approche. Le premier angle est la capacité conjointe des donateurs et des gouvernements à respecter les échéances convenues pour les versements d'aide. Le deuxième angle concerne la capacité des gouvernements à enregistrer tels qu'ils les ont reçus dans leur système comptable les versements effectués par les donateurs au secteur public.

TABLEAU 4 :
Les versements sont-ils effectués en temps utile et sont-ils enregistrés par le gouvernement ?

	Versements enregistrés par l'administration en 2010	Versements programmés par les donateurs en 2010	2005		2007		2010 *		Référence: Aide versée au secteur public durant 2010 notifié par les donateurs	Référence: % d'aide programmée par les donateurs pour 2010 et notifiée par les donateurs comme versée en 2010 **	
	(en millions USD)	(en millions USD)	(référence)	(référence)	(référence)	(référence)	c = a / b	c = b / a	(en millions USD)	e = d / b	e = b / d
	a	b							d		
Allemagne	16	25	50%		72%		64%		25	100%	
Autriche	--	--	--			0%	--		--	--	
BADEA	--	--	--		--		--		--	--	
BAfD	54	26	52%		26%		49%		28		93%
Banque de Dev.Isl.	--	--	--			36%	--		--	--	
Banque mondiale	102	200		87%	79%		51%		138		69%
Belgique	7	14	88%		47%		51%		11		78%
Canada	10	29	10%		85%		35%		30		98%
Espagne	6	8	--		61%		83%		15		50%
Etats-Unis	75	74	80%		49%		98%		70		95%
FIDA	0	6	76%			100%	0%		5		95%
FMI	--	--	23%		--		--		--		--
Fonds mondial	0	12	--		0%		0%		14		85%
France	55	0		14%		89%		0%	71		0%
GAVI Alliance	0	5	--		0%		0%		4		90%
Institutions de l'UE	80	92	15%		42%		87%		58		63%
Italie	4	12	0%		33%		31%		4		31%
Japon	0	47	--		13%		0%		47		100%
Koweït	--	--	--		85%		--		--		--
Luxembourg	14	18	48%		27%		76%		11		64%
Nations Unies	0	79	7%		11%		0%		53		67%
Pays-Bas	0	34	91%		99%		0%		28		82%
Suisse	--	--	--		--		--		--		--
Turquie	0	0	--		--		--		0		--
Ratio moyen / donateurs			46%		48%		37%				74%
Total	424	681	69%		61%		62%		613		90%

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

** Le ratio de référence est $e = d/b$, sauf lorsque les versements notifiés par les donateurs sont supérieurs aux versements programmés ($e = b/d$).

L'indicateur 7 est conçu pour encourager les progrès sur les deux plans, et il a pour but de diminuer de moitié, d'ici 2010, la part de l'aide non versée (et n'apparaissant pas dans le système comptable du gouvernement) durant l'exercice concerné. Le but ultime est d'améliorer non seulement la prévisibilité des versements en tant que tels, mais aussi la précision avec laquelle ces versements sont enregistrés dans les systèmes gouvernementaux – aspect primordial de l'appropriation, de la responsabilisation et de la transparence.

En 2010, 62 % des versements d'aide ont été comptabilisés dans les systèmes comptables du gouvernement contre un objectif-cible de 85 %. Ce résultat traduit une faible progression comparée aux résultats de 2007 (61 %) et une régression par rapport à 2005 (69 %). Des variations importantes sont à relever entre les donateurs, dont seuls les États-Unis et les Institutions européennes ont atteint l'objectif-cible.

Les montants enregistrés par les donateurs sont supérieurs à ceux de la comptabilité publique. Un montant total de 613 millions USD d'aide au secteur public est notifié par les donateurs comme versé en 2010, soit 90 % d'aide programmée pour 2010.

Les écarts entre les versements d'aide programmés et les sommes effectivement comptabilisées par les autorités nationales sont dus à plusieurs facteurs dont les décalages entre l'ordonnancement et le décaissement ainsi que dans la disponibilité de l'information pour les donateurs sans représentation locale, les paiements partiels des dépenses ordonnancées et le rôle des agences d'exécution privées.

Conscient des répercussions bénéfiques d'une bonne prévisibilité à moyen terme de l'aide sur la gestion des finances publiques et la planification du développement, le plan d'actions conjoint pour l'efficacité de l'aide s'inscrit dans la dynamique d'amélioration de la prévisibilité de l'aide avec la mise en place de la plateforme de gestion des flux d'aide. Ledit plan prévoit également l'élaboration d'un canevas unique pour que les partenaires techniques et financiers transmettent régulièrement au ministère de l'Économie et de Finances les prévisions pluriannuelles de décaissement avant l'élaboration du budget.

Des capacités restreintes constituent un frein sérieux aux progrès, à la fois en ce qui concerne la gestion de l'aide (la capacité des pays partenaires à capter, coordonner et utiliser plus efficacement les apports d'aide), et plus généralement en ce qui concerne la conception et la mise en œuvre des politiques et la prestation de services.

En vertu de la Déclaration de Paris, les donateurs se sont engagés à apporter une coopération technique qui soit coordonnée avec les stratégies et programmes des pays partenaires. Cette approche vise à renforcer les capacités tout en répondant aux besoins des pays partenaires. C'est le pays partenaire qui prend les rênes du renforcement efficace des capacités.

L'indicateur 4 s'attache à évaluer dans quelle mesure la coopération technique des donateurs (qui contribue considérablement au renforcement des capacités) est dirigée par le pays et bien coordonnée. Il présente la mesure dans laquelle la coopération technique est en ligne avec les objectifs fixés par les autorités, les autorités ont le contrôle de cette assistance et des mécanismes sont en place pour coordonner les appuis des différents donateurs. L'objectif-cible de la Déclaration de Paris est que 50 % des apports de coopération technique soient mis en œuvre dans le cadre de programmes coordonnés conformes aux stratégies nationales de développement d'ici 2010.

Pour l'ensemble des donateurs le pourcentage de la coopération technique coordonnée avec des programmes nationaux est de 80 % dépassant largement l'objectif-cible de 50 %. Comparé aux enquêtes précédentes 2005 et 2007 où les scores étaient respectivement de 18 % et 54 %, le Sénégal a réalisé un grand progrès en matière de coordination de la coopération technique avec les programmes nationaux.

Au Sénégal, parallèlement aux actions menées par les pouvoirs publics pour renforcer la confiance dans les systèmes nationaux, les partenaires techniques et financiers mènent des initiatives en faveur du renforcement des capacités au niveau national. La coopération technique est promue comme mode de livraison de l'aide mais elle doit être sous-tendue par une stratégie nationale de renforcement des capacités impulsée par le gouvernement.

INDICATEUR 4
Renforcer les capacités
par un soutien
coordonné

TABLEAU 5 :
Dans quelle mesure la coopération technique est-elle coordonnée avec les programmes nationaux ?

	Coopération technique coordonnée (en millions USD) a	Coopération technique totale (en millions USD) b	2005 (référence)	2007 (référence)	2010 (%) c = a / b
Allemagne	17	17	29%	89%	100%
Autriche	--	--	--	0%	--
BADEA	--	--	100%	100%	--
BAfD	0	0	100%	27%	--
Banque de Dev. Isl.	--	--	--	0%	--
Banque mondiale	3	4	30%	100%	79%
Belgique	8	11	59%	100%	80%
Canada	8	8	38%	71%	93%
Espagne	0	0	--	18%	0%
Etats-Unis	26	41	0%	23%	63%
FIDA	2	2	--	20%	100%
FMI	--	--	--	--	--
Fonds mondial	0	0	--	--	--
France	9	9	10%	6%	90%
GAVI Alliance	0	0	--	--	--
Institutions de l'UE	6	6	0%	0%	100%
Italie	1	1	0%	100%	100%
Japon	10	14	19%	84%	74%
Koweït	--	--	--	--	--
Luxembourg	2	3	0%	0%	90%
Nations Unies	41	50	27%	50%	81%
Pays-Bas	0	0	100%	82%	--
Suisse	--	--	0%	--	--
Turquie	0	0	--	--	0%
Total	133	166	18%	54%	80%

Au Sénégal, le domaine de renforcement des capacités est géré par la Délégation à la réforme de l'État et à l'assistance technique (DREAT) qui gère le programme national de bonne gouvernance, la direction de l'assistance technique et la direction de la coopération économique et financière.

Ainsi, des efforts sont entrepris, bien que le gouvernement ne dispose pas de cadre national de gestion du renforcement des capacités et ne tient pas de registre pour la comptabilisation des nombreux programmes de renforcement des capacités. À ce sujet, le Plan d'actions conjoint pour l'efficacité de l'aide (2008-10) prévoit un ensemble de mesures 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 partenaires techniques et financiers.

INDICATEUR 5
Utilisation des systèmes nationaux

L'utilisation par les donateurs des institutions et systèmes établis d'un pays partenaire augmente l'efficacité de l'aide en renforçant la capacité à long terme du gouvernement à développer des politiques, à les mettre en œuvre et à en rendre compte tant à ses citoyens qu'à son parlement. La Déclaration de Paris encourage les donateurs à utiliser davantage les systèmes nationaux présentant une qualité suffisante, et à collaborer avec les pays partenaires pour renforcer les systèmes présentant des faiblesses. L'indicateur 5 est directement lié à l'indicateur 2 sur la qualité de la gestion des finances publiques et des systèmes de passation des marchés.

INDICATEUR 5a
Utilisation des systèmes nationaux de gestion des finances publiques

L'indicateur 5a mesure dans quelle mesure les donateurs font appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires lorsqu'ils apportent des financements au secteur public. Il mesure le volume d'aide faisant appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires (exécution du budget, notification financière et audit) en proportion de l'aide totale versée au secteur public. L'objectif-cible pour 2010 est lié à l'indicateur 2a sur la qualité des systèmes de gestion des finances publiques. Pour les pays partenaires qui affichent un score de 5 ou plus sur l'échelle de l'indicateur 2a, l'objectif était de réduire de deux tiers la

	Aide versée au secteur public (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	2010	Systèmes de passation des marchés (en millions USD) e	2005	2007	2010
					(référence)	(référence)	(%)		(référence)	(référence)	(%)
							avg(b,c,d)/a				e / a
Allemagne	25	8	8	8	44%	37%	33%	8	68%	56%	33%
Autriche	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
BADEA	--	--	--	--	100%	--	--	--	100%	100%	--
BAfD	28	7	7	7	0%	34%	23%	7	0%	34%	23%
Banque de Dev. Isl.	--	--	--	--	--	--	--	--	--	100%	--
Banque mondiale	138	42	42	42	23%	20%	31%	42	23%	15%	31%
Belgique	11	1	1	0	0%	0%	6%	7	33%	64%	70%
Canada	30	24	29	24	0%	--	87%	30	0%	100%	100%
Espagne	15	4	0	0	--	0%	9%	0	--	0%	1%
Etats-Unis	70	0	0	0	0%	0%	0%	0	0%	0%	0%
FIDA	5	0	0	5	0%	0%	33%	5	100%	0%	100%
FMI	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Fonds mondial	14	0	0	0	0%	33%	0%	14	0%	21%	100%
France	71	7	57	0	49%	27%	30%	57	63%	69%	80%
GAVI Alliance	4	0	0	0	--	33%	0%	0	--	0%	0%
Institutions de l'UE	58	0	0	0	29%	25%	0%	0	29%	25%	0%
Italie	4	0	4	4	33%	21%	67%	4	100%	65%	100%
Japon	47	17	17	17	3%	10%	35%	17	3%	10%	35%
Koweït	--	--	--	--	--	0%	--	--	--	100%	--
Luxembourg	11	0	0	0	0%	5%	0%	0	--	8%	0%
Nations Unies	53	27	34	27	17%	17%	56%	16	8%	8%	30%
Pays-Bas	28	20	20	20	89%	90%	72%	28	92%	91%	100%
Suisse	--	--	--	--	46%	--	--	--	0%	--	--
Turquie	0	0	0	0	--	--	--	0	--	--	--
Total	613	157	219	154	23%	19%	29%	236	29%	41%	38%

TABLEAU 6 :
Quelle proportion
de l'aide à destination
du secteur public fait-elle
appel aux systèmes
nationaux ?

part des apports au secteur public ne faisant pas appel à leurs systèmes de gestion des finances publiques. Pour les pays partenaires affichant un score compris entre 3.5 et 4.5 à l'indicateur 2a, l'objectif était une réduction d'un tiers de la part de l'aide versée au secteur public ne faisant pas appel aux systèmes de gestion des finances publiques des pays partenaires. Il n'y a pas d'objectif pour les pays dont le score est inférieur à 3.5.

En 2010, 29 % de l'aide apportée au Sénégal a fait appel à ses systèmes de gestion des finances publiques. L'objectif de 48 % n'est pas encore atteint, mais il y a un progrès notable par rapport à 2005 et 2007 avec respectivement des scores de 23 % et 19 %. Une grande différence s'observe entre les donneurs dont quatre ont atteint l'objectif-cible (États Unis, Pays Bas, Italie et Canada).

Le manque de confiance des partenaires techniques et financiers à l'égard des systèmes nationaux est lié, entre autres, aux défaillances rencontrées en 2008 et 2009 avec les dépenses extrabudgétaires, les arriérés de paiements et les ponctions.

Il convient toutefois de maintenir la dynamique des réformes des finances publiques entreprises compte tenu des progrès encourageants déjà enregistrés et afin d'éviter tout recul surtout en matière de contrôle externe.

L'indicateur 5b suit le même type d'objectif par palier que l'indicateur 5a et est fonction de l'indicateur 2b sur la qualité des systèmes de passation des marchés. Pour les pays qui affichent un score A sur l'échelle de performance des systèmes de passation des marchés, l'objectif est de réduire de deux tiers la part des apports au secteur public ne faisant pas appel à leurs systèmes de passation des marchés. Dans les pays partenaires qui affichent un score B, l'objectif est une réduction d'un tiers.

INDICATEUR 5b
Utilisation des systèmes
nationaux de passation
des marchés

En 2010, 38 % de l'aide publique au développement a fait appel aux procédures nationales de passation des marchés, soit une légère baisse par rapport à 2007 où le score était de 41 % et une hausse par rapport à 2005 avec un score de 29 %. Les donateurs présentent une grande différence avec certains n'utilisant pas du tout les systèmes nationaux de passation de marché tandis que quatre d'entre eux s'y conforment à 100 % (Canada, Fonds mondial, Italie et Pays-Bas). Les partenaires techniques et financiers font actuellement davantage confiance au système de passation des marchés, du fait des résultats obtenus grâce aux réformes entreprises, notamment celle concernant le code des marchés.

INDICATEUR 6

Éviter les structures de mise en œuvre parallèles

Lorsqu'ils fournissent de l'aide au développement, certains donateurs établissent des unités de gestion spéciales ou unités de réalisation de projets (unités) destinées à appuyer des projets ou programmes de développement. Ces unités sont dites « parallèles » lorsqu'elles sont créées par les donateurs et opèrent en dehors des structures institutionnelles et administratives existantes des pays partenaires. Sur le court terme, les unités parallèles de mise en œuvre peuvent être utiles pour établir de bonnes pratiques et promouvoir une gestion efficace des projets. À court terme, ces unités peuvent jouer un rôle utile pour instaurer de bonnes pratiques et promouvoir une gestion de projet efficace. Sur le long terme en revanche, ces unités parallèles ont souvent tendance à saper les efforts nationaux de renforcement des capacités, à déformer les salaires et à nuire à affaiblir le sens de responsabilité envers le développement.

Pour rendre l'aide plus efficace, la Déclaration de Paris encourage donc les donateurs 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 parallèles utilisées dans les pays partenaires. L'objectif-cible était de réduire des deux tiers le nombre d'unités parallèles dans chaque pays partenaire entre 2005 et 2010.

TABLEAU 7 :

Combien d'unités de réalisation de projets sont-elles parallèles aux structures nationales ?

	Unités parallèles de mise en œuvre des projets		
	2005 (référence)	2007 (référence)	2010 (en nombre)
Allemagne	0	0	0
Autriche	--	2	--
BADEA	0	9	--
BAfD	0	0	0
Banque de Dev. Isl.	--	12	--
Banque mondiale	0	0	0
Belgique	0	0	2
Canada	--	1	2
Espagne	--	0	2
Etats-Unis	0	0	0
FIDA	5	6	4
FMI	--	--	--
Fonds mondial	0	0	0
France	1	5	4
GAVI Alliance	--	0	0
Institutions de l'UE	11	3	0
Italie	0	0	0
Japon	0	0	0
Koweït	--	0	--
Luxembourg	--	0	1
Nations Unies	4	17	8
Pays-Bas	1	0	0
Suisse	1	--	--
Turquie	--	--	0
Total	23	55	11

En 2010, le Sénégal compte 11 unités parallèles de mise en œuvre des projets contre 55 et 23 unités respectivement en 2007 et 2005. Des progrès notoires sont observés en 2010 et l'objectif-cible de huit unités est presque atteint. Toutefois, il convient de rester prudent par rapport à cet indicateur, dans la mesure où des divergences d'appréciation des partenaires techniques et financiers sur la définition de ces unités de gestion parallèle ont été soulignées. De plus, le nombre croissant des partenaires ajouté à l'évolution des fonds verticaux est un facteur qui peut favoriser un nombre important d'unités de gestion de projets, selon les autorités nationales.

Cependant, des mesures ont été prises pour rétablir la confiance à l'égard des systèmes nationaux avec notamment les réformes sur la gestion des finances publiques. L'acheminement de l'aide sous forme d'appui budgétaire est également une des solutions pour éviter ce recours aux unités parallèles. Il est également prévu de procéder, de manière conjointe entre gouvernement et partenaires techniques et financiers, à un inventaire externe des unités parallèles de gestion par secteur et d'établir un plan de réduction progressive du nombre d'unités parallèles.

L'aide est dite « liée » quand elle est suspendue à la condition que des biens et services soient achetés au pays donateur ou à un autre groupe de pays strictement spécifié. L'aide déliée offre non seulement un meilleur rapport qualité/prix et réduit les contraintes administratives, mais elle favorise en outre l'exploitation des ressources locales, les systèmes nationaux et l'harmonisation du soutien des donateurs fourni sous forme d'instruments et d'approches communs ou conjoints.

Les données sur la mesure dans laquelle l'aide est liée proviennent d'informations fournies sur une base volontaire par les donateurs membres du CAD-OCDE. L'objectif de la Déclaration de Paris est de poursuivre les efforts visant à délier toute l'aide entre 2005 et 2010.

INDICATEUR 8 L'aide est déliée

	Montant d'aide bilatérale notifié au CAD en 2009	Aide non-liée	2005 (référence)	2007 (référence)	Part de l'aide non-liée
Allemagne	7.8	7.6	93%	96%	98%
Autriche	0.1	0.1	67%	36%	100%
Belgique	6.5	6.5	71%	100%	100%
Canada	3.3	3.3	26%	98%	100%
Corée	0.6	0.5	--	4%	83%
Danemark	0.0	0.0	100%	--	--
Espagne	33.3	26.6	91%	55%	80%
Etats-Unis	94.4	84.6	65%	86%	90%
Finlande	0.1	0.1	--	--	100%
France	101.0	101.0	83%	85%	100%
Grèce	0.2	0.2	--	--	100%
Irlande	0.2	0.2	100%	100%	100%
Italie	8.2	7.0	92%	67%	85%
Japon	54.1	54.1	100%	100%	100%
Luxembourg	21.2	20.0	100%	100%	94%
Norvège	0.0	0.0	100%	--	--
Pays-Bas	47.1	47.0	100%	78%	100%
Portugal	0.0	0.0	--	100%	100%
Royaume-Uni	6.1	6.1	100%	100%	100%
Suède	1.0	1.0	100%	--	100%
Suisse	0.7	0.5	98%	96%	67%
Total	386	366	94%	79%	95%

TABLEAU 8 :
Quelle part de l'aide bilatérale est non liée ?

Source : Système de notification des pays créanciers (OCDE).

En 2010, 95 % de l'aide bilatérale notifiée est non liée contre un taux de 79 % en 2005 et 94 % en 2007. Des progrès notoires ont été réalisés en 2010 pour rattraper le recul observé en 2007 et atteindre l'objectif-cible de plus de 94 % d'aide non liée. Une légère différence existe entre les donateurs dont la majorité offre 100 % d'aide non liée. Seuls cinq donateurs n'ont pas encore atteint l'objectif.

Cependant, la présence des partenaires techniques et financiers non traditionnels tels que les pays arabes et les pays émergents du Sud, est interprétée comme un retour à l'aide liée par certains participants à l'Enquête 2011. Il appartient dès lors au gouvernement de faire preuve de vigilance pour éviter toute régression dans le processus de déliement de l'aide.

CONDITIONNALITÉ

Au Sénégal, des tentatives d'harmonisation des conditionnalités ont été faites dans le cadre de revues annuelles conjointes du deuxième Document stratégique de réduction de la pauvreté, de l'arrangement-cadre relatif aux appuis budgétaires et dans une moindre mesure le programme instrument de soutien à la politique économique du Fonds monétaire international. En effet, les résultats des missions d'évaluation du Fonds monétaire international sont partagés avec les autres partenaires techniques et financiers et servent souvent de critères de décaissement de leur appui.

Ainsi, selon le rapport d'évaluation 2010 de la Déclaration de Paris, il semble encore difficile de convenir mutuellement d'un ensemble de conditions évaluées conjointement. Le Gouvernement du Sénégal est engagé dans les discussions des conditionnalités de l'aide afin d'en garantir une meilleure appropriation. ■

HARMONISATION

LA MAUVAISE COORDINATION DE L'AIDE accroît les coûts tant pour les donateurs que pour les pays partenaires et appauvrit considérablement la valeur réelle de l'aide. L'harmonisation des procédures de fourniture de l'aide et l'adoption de dispositifs communs contribuent à réduire la duplication des efforts et diminuent les coûts de transaction liés à la gestion de l'aide. La Déclaration de Paris porte sur deux aspects permettant d'évaluer l'harmonisation globale : l'utilisation de dispositifs communs dans le cadre d'approches-programmes et la mesure dans laquelle les donateurs et les pays partenaires mènent des missions conjointes et coordonnent leurs travaux analytiques.

L'efficacité de l'aide est améliorée lorsque les donateurs utilisent des dispositifs communs pour gérer et fournir l'aide en soutenant les priorités des pays partenaires. Un mécanisme efficace de coordination de l'aide intègre des objectifs communs et les intérêts des diverses parties prenantes. L'indicateur 9 évalue la collaboration entre donateurs – et entre les donateurs et les gouvernements et organisations partenaires – en mesurant la proportion totale d'APD versée dans le cadre d'approches-programmes. En pratique, le terme d'approche-programme peut englober des modalités très différentes, et l'harmonisation se fait à divers niveaux.

Le pays partenaire est chargé, à un certain niveau, de définir des programmes clairs qu'il s'approprie (par exemple une politique ou un programme sectoriels) et d'établir un cadre budgétaire unique centralisant toutes les ressources (nationales comme externes). Les donateurs doivent de leur côté prendre des mesures pour faire appel aux systèmes locaux pour la conception et la mise en œuvre des programmes, leur gestion financière, leur suivi et leur évaluation. En définitive, les pays partenaires et les donateurs sont responsables conjointement de la coordination avec les donateurs et de l'harmonisation des procédures utilisées par ceux-ci. L'objectif-cible pour 2010 était que deux tiers des apports d'aide soient fournis dans le cadre d'approches-programmes.

Avec 42 % d'apports d'aide versés dans le cadre d'approche fondées sur des programmes, le Sénégal est encore loin d'atteindre son objectif-cible de 66 %. Un léger progrès est observé par rapport à 2007 où le score était de 39% mais insuffisant pour revenir au moins au score de 57 % de 2005. Une grande différence existe entre les donateurs avec des scores variant de 0 % à 100 % en 2010. Seuls 7 donateurs ont atteint et même dépassé l'objectif-cible de 66%.

Cette faible performance s'explique par des difficultés pour les donateurs à concilier les objectifs d'harmonisation avec les politiques, procédures ou exigences émanant de leur siège social. Par exemple, ces exigences mettent plus de pression sur le personnel de terrain pour qu'il justifie le bien fondé et l'efficacité de l'instrument

INDICATEUR 9 Utilisation de dispositifs communs

de l'appui budgétaire. Toutefois, afin de pallier à ces insuffisances, des initiatives importantes ont été menées au niveau national pour mettre en place des mécanismes de concertation. En effet, le Plan d'actions conjoint pour l'efficacité de l'aide (2008-2010), l'arrangement-cadre relatif aux appuis budgétaires mis en place en 2008, les revues conjointes du deuxième Document de stratégie de réduction de la pauvreté, le Comité conjoint d'harmonisation et de suivi, sont autant d'exemples d'actions concrétisant la volonté du gouvernement de renforcer l'efficacité du partenariat.

	Approches fondées sur des programmes			Total des apports d'aide versés (en millions USD) d	2005 (référence)	2007 (référence)	2010 (%) e = c / d
	Soutien budgétaire (en millions USD) a	Autres approches fondées sur des programmes (en millions USD) b	Total (en millions USD) c = a + b				
	Allemagne	0	16				
Autriche	--	--	--	--	--	0%	--
BADEA	--	--	--	--	81%	100%	--
BAfD	7	0	7	28	45%	74%	23%
Banque de Dev. Isl.	--	--	--	--	--	--	--
Banque mondiale	42	0	42	138	80%	29%	31%
Belgique	0	0	0	15	37%	26%	0%
Canada	24	5	30	40	25%	69%	75%
Espagne	4	0	4	26	--	0%	15%
Etats-Unis	0	0	0	82	59%	0%	0%
FIDA	0	0	0	5	0%	0%	0%
FMI	--	--	--	--	100%	--	--
Fonds mondial	0	19	19	19	100%	0%	100%
France	7	11	17	73	27%	45%	24%
GAVI Alliance	0	4	4	4	--	11%	100%
Institutions de l'UE	0	58	58	65	0%	22%	89%
Italie	0	4	4	5	0%	81%	74%
Japon	8	33	41	48	100%	94%	85%
Koweït	--	--	--	--	--	0%	--
Luxembourg	0	0	0	13	0%	100%	0%
Nations Unies	0	47	47	60	77%	52%	79%
Pays-Bas	0	0	0	33	77%	83%	0%
Suisse	--	--	--	--	64%	--	--
Turquie	0	0	0	2	--	--	0%
Total	92	198	289	681	57%	39%	42%

TABLEAU 9 :
Dans quelle mesure l'aide est-elle fournie dans le cadre d'approches-programmes ?

Une des doléances les plus fréquentes des pays partenaires est que les donateurs leur font part d'exigences trop nombreuses sur leurs ressources limitées. Les autorités nationales passent trop de temps à rencontrer les représentants des donateurs et à répondre à leurs nombreuses demandes. La Déclaration de Paris estime que, dans toute la mesure du possible, il incombe aux donateurs de s'assurer que les missions et travaux analytiques qu'ils commanditent sont entrepris conjointement – autrement dit que le fardeau que représentent de tels travaux soit partagé. L'objectif-cible pour 2010 était que 40 % des missions des donateurs soient effectuées conjointement.

Les résultats de 2010 montrent que des efforts sont faits pour rationaliser le nombre de missions avec 25 % des missions des donateurs coordonnées. Ce score traduit un certain progrès en matière de coordination par rapport aux années précédentes 2007 et 2005 où les scores étaient de 17 % et 15 % respectivement. Cependant, ces progrès sont encore insuffisants pour atteindre l'objectif de 40 % des missions coordonnées. Toutefois, des initiatives prometteuses sont en cours. La plateforme de gestion des financements extérieurs qui est l'une des solutions pour améliorer l'harmonisation des missions, est fonctionnelle depuis 2010. De plus, le plan d'actions

INDICATEUR 10a
Missions conjointes sur le terrain

conjoint préconisait les actions suivantes : *i)* définir des règles en matière de missions; *ii)* établir un calendrier prévisionnel des missions et identifier l'ensemble des missions pouvant être réalisées conjointement; *iii)* mettre en ligne des calendriers de missions et les maintenir à jour et *iv)* élaborer un calendrier prévisionnel pluriannuel des travaux analytiques par secteur.

TABLEAU 10 :
Combien de missions de donateurs sont-elles coordonnées ?

	Missions coordonnées* (en nombre) a	Total missions (en nombre) b	2005* (référence)	2007* (référence)	2010* (%) c = a / b
Allemagne	0	7	80%	14%	0%
Autriche	--	--	--	0%	--
BADEA	--	--	100%	50%	--
BAfD	4	28	4%	6%	14%
Banque de Dev.Isl.	--	--	--	0%	--
Banque mondiale	17	34	16%	57%	50%
Belgique	0	10	22%	0%	0%
Canada	0	21	40%	0%	0%
Espagne	0	0	--	0%	--
Etats-Unis	4	36	0%	14%	11%
FIDA	5	9	71%	100%	56%
FMI	--	--	100%	--	--
Fonds mondial	0	3	0%	0%	0%
France	7	26	17%	10%	27%
GAVI Alliance	0	1	--	--	0%
Institutions de l'UE	3	53	8%	0%	6%
Italie	3	15	0%	0%	20%
Japon	0	7	0%	0%	0%
Koweït	--	--	--	0%	--
Luxembourg	0	1	40%	25%	0%
Nations Unies	156	244	46%	90%	64%
Pays-Bas	0	4	17%	0%	0%
Suisse	--	--	0%	--	--
Turquie	0	23	--	--	0%
Total	129	522	15%	17%	25%

* 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
Travaux analytiques par pays effectués conjointement

Les travaux analytiques par pays recouvrent les analyses et diagnostics requis pour étayer le dialogue sur les politiques et pour élaborer et mettre en œuvre les stratégies-pays. Ces travaux prennent la forme d'études et de stratégies à l'échelle nationale ou sectorielle, d'évaluations par pays et de notes de réflexion. La Déclaration de Paris prévoit que les donateurs devraient mener conjointement dans la mesure du possible les travaux analytiques afin de réduire les coûts de transaction pour les autorités des pays partenaires, d'éviter les travaux faisant double emploi et d'aider au renforcement de la communauté de vues entre donateurs. L'indicateur 10b mesure le pourcentage de travaux analytiques par pays effectués conjointement. L'objectif-cible pour 2010 était que 66 % des travaux analytiques par pays soient effectués conjointement.

L'Enquête 2011 a révélé que 54 % des travaux analytiques sont coordonnés. Comparé aux résultats des années précédentes 2005 et 2007 où les scores étaient de 40 % et 28 % respectivement, d'importants progrès sont enregistrés. Même si l'objectif-cible de 66 % n'est pas atteint, l'espoir est permis. Une grande différence existe entre les donateurs avec des scores variant de 0 % à 100 %. Au total 7 donateurs ont atteint l'objectif-cible. ■

	Travaux coordonnés* (en nombre) a	Total travaux d'analyse (en nombre) b	2005* (référence)	2007* (référence)	2010* (%) c = a / b
Allemagne	1	1	60%	--	100%
Autriche	--	--	--	--	--
BADEA	--	--	100%	--	--
BAfD	2	2	0%	--	100%
Banque de Dev. Isl.	--	--	--	--	--
Banque mondiale	1	3	0%	100%	33%
Belgique	0	0	50%	--	--
Canada	6	9	0%	--	67%
Espagne	1	1	--	0%	100%
Etats-Unis	8	17	17%	25%	47%
FIDA	1	1	100%	50%	100%
FMI	--	--	--	--	--
Fonds mondial	2	4	0%	22%	50%
France	0	1	20%	0%	0%
GAVI Alliance	0	0	--	--	--
Institutions de l'UE	1	1	0%	100%	100%
Italie	4	4	0%	--	100%
Japon	0	1	--	--	0%
Koweït	--	--	--	0%	--
Luxembourg	0	0	50%	0%	--
Nations Unies	33	34	50%	64%	97%
Pays-Bas	0	4	0%	0%	0%
Suisse	--	--	--	--	--
Turquie	0	0	--	--	--
Total	45	83	40%	28%	54%

TABLEAU 11 :
Quelle proportion des
travaux analytiques
est-elle coordonnée ?

* 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.

FRAGMENTATION DE L'AIDE

LA FRAGMENTATION DE L'AIDE, c'est-à-dire un apport d'aide sous forme de nombreuses petites tranches versées par un grand nombre de donneurs, crée des coûts de transaction élevés et de fait rend difficile pour les pays partenaires la gestion de leur propre développement. Elle entraîne également un chevauchement et un gaspillage des efforts parmi les donneurs.

Le paysage de l'aide au Sénégal est caractérisé par une multitude d'intervenants, ce qui favorise sa fragmentation. Les données de l'OCDE le confirment en démontrant qu'au Sénégal, la fragmentation de l'aide est à la hausse sur la période 2005-09 avec l'augmentation de la prolifération des donneurs bilatéraux. Tandis que 15 donneurs ont contribué pour 90 % de l'APD programmable, 19 donneurs se partagent les 10 % restants (OCDE, 2011b). La politique nationale de l'aide extérieure du Sénégal, élaborée en 2010 et actuellement en cours de validation, définit quatre objectifs articulés en conformité avec le Programme d'action d'Accra dont l'un est la réduction de la fragmentation de l'aide. La politique nationale préconise une évaluation ex-ante de tout projet avant sa comptabilisation dans le budget pour s'assurer de la prise en compte des priorités gouvernementales et de l'intérêt du projet pour la collectivité. De surcroît, conformément au partage des tâches défini dans le programme d'Accra, le gouvernement devra orienter les partenaires techniques et financiers selon leurs avantages comparatifs et selon les besoins identifiés comme prioritaires conjointement par les populations, le gouvernement et les partenaires techniques et financiers. ■

GESTION AXÉE SUR LES RÉSULTATS

INDICATEUR 11

Les pays sont-ils dotés de cadres d'évaluation orientés vers les résultats ?

LES DONNEURS COMME LES PAYS PARTENAIRES doivent gérer les ressources en se concentrant sur l'obtention de résultats bien définis. Ils doivent mesurer les progrès accomplis et utiliser ces données pour améliorer le processus de décision et les futurs résultats. Ceci suppose un renforcement des capacités et une orientation croissante vers la gestion axée sur les résultats. On attend des pays qu'ils développent à un coût abordable des cadres d'évaluation et de notification orientés vers les résultats, et les donateurs doivent de leur côté s'engager à utiliser ces cadres et à harmoniser leurs exigences en matière de notification.

L'indicateur 11 évalue la qualité des cadres de suivi axés sur les résultats du pays concerné. Il tient notamment compte de la qualité des informations produites, de l'accès des parties prenantes à ces informations et de la mesure dans laquelle celles-ci sont utilisées dans le cadre du système de suivi et d'évaluation du pays. Chaque gouvernement fournit des données correspondant à ces critères par le biais de l'enquête et qui sont ensuite traduites par la Banque mondiale en un score allant de A (score le plus élevé) à E (score le plus faible).

L'objectif-cible global de la Déclaration de Paris pour 2010 était de réduire d'un tiers la proportion de pays ne possédant pas de cadres d'évaluation transparents et pouvant être suivis.

Le Sénégal a obtenu le score global C en 2010 comme en 2007 et 2005, traduisant une certaine constance dans le niveau d'avancement en matière de gestion axée sur les résultats. L'objectif-cible de score A ou B n'est pas encore atteint. La stratégie nationale de développement est dotée d'un cadre de suivi et d'évaluation avec une liste limitée d'indicateurs. La qualité des données statistiques est suffisante pour les besoins de suivi et d'évaluation grâce aux réformes entreprises pour améliorer le système national de statistiques. Cependant, les données disponibles ne couvrent pas l'ensemble des objectifs de la stratégie nationale de développement. L'accès à l'information est disponible mais pas suffisamment dans l'ensemble des langues locales. Au niveau institutionnel, un conseil national de suivi et de coordination dirigé par le Premier Ministre et un conseil de suivi parlementaire ont été proposés pour renforcer les responsabilités institutionnelles en matière de suivi et d'évaluation au niveau politique.

L'administration sénégalaise s'est engagée dans une logique de gestion axée sur les résultats depuis la mise en place des cadres de dépenses à moyen terme et cadre de dépenses sectorielles à moyen terme en 2005. Cet outil de programmation budgétaire est utilisé par 14 ministères actuellement et a vocation à se généraliser. D'autres actions dénotent de l'enracinement de la culture du résultat.

Par ailleurs, les revues conjointes du deuxième Document de stratégie de réduction de la pauvreté, alimentées par les revues sectorielles, constituent un cadre d'évaluation et de concertation sur les résultats enregistrés en matière de politique économique et sociale. D'autres cadres et outils d'évaluation sont également utilisés notamment pour les politiques macroéconomiques et les réformes budgétaires et financières. Le Cap-Scan qui est l'outil d'évaluation des capacités de l'administration en gestion axée sur les résultats a été expérimenté en 2009. ■

RESPONSABILITÉ MUTUELLE

INDICATEUR 12

Responsabilité mutuelle

POUR QUE L'AIDE SOIT LA PLUS EFFICACE POSSIBLE, des mécanismes rigoureux et équilibrés de reddition de comptes sont requis à tous les niveaux. Les donateurs et les gouvernements des pays partenaires doivent rendre compte à leurs publics respectifs et entre eux de l'exécution des engagements pris sur l'aide, son efficacité et les résultats auxquels elle contribue.

L'indicateur 12 détermine l'existence pour chaque pays d'un mécanisme d'évaluation mutuelle des progrès accomplis dans l'exécution des engagements de partenariat, notamment en matière d'efficacité de l'aide. Trois critères doivent être remplis : l'existence d'une politique ou stratégie d'aide convenue entre le gouvernement

du pays partenaire et les donateurs ; l'existence d'objectifs d'efficacité de l'aide propres au pays, à la fois pour le gouvernement du pays partenaire et pour les donateurs ; la présence d'une évaluation des progrès en vue de la réalisation de ces objectifs, évaluation entreprise tant par le pays partenaire que par les donateurs au cours des deux dernières années et ayant donné lieu à un dialogue élargi.

L'objectif-cible pour 2010 était que tous les pays partenaires aient mis sur pied des évaluations mutuelles des progrès accomplis selon ces critères.

Au Sénégal, des initiatives ont été menées autant de la part des autorités nationales que des partenaires techniques et financiers pour mettre en place un dispositif commun d'évaluation des résultats. En effet, les revues annuelles conjointes du deuxième Document de stratégie de réduction de la pauvreté, le suivi de la mise en œuvre de l'arrangement cadre relatif aux appuis budgétaires, les rencontres du groupe consultatif, l'élaboration du plan d'actions pour l'efficacité de l'aide et les revues annuelles conjointes des programmes de coopération avec chaque partenaire technique et financier sont autant d'actes qui s'inscrivent dans cette lancée.

La politique nationale de l'aide extérieure, en cours de validation, préconise, dans cette dynamique, la mise en place de systèmes de suivi-évaluation qui permettront non seulement le suivi des performances des acteurs mais également une amélioration des impacts de l'aide. Toutefois, malgré les avancées notoires observées dans la mise en place de cadres d'évaluation mutuelle, le Sénégal connaît des failles en matière de communication avec les populations. En effet, le rôle du Parlement tend certes à être renforcé dans le processus d'évaluation externe de la gestion de l'État, mais des efforts sont requis pour une meilleure diffusion de l'information au public national afin de garantir une meilleure appropriation par les populations locales des politiques publiques et des réformes entreprises. ■

NOTES

Les informations quantitatives présentées dans ce chapitre proviennent des données fournies par les coordinateurs nationaux au 31 juillet 2011, et reflètent le processus de validation de l'ensemble des parties prenantes au niveau du pays. Il n'a pas été possible de modifier ou de corriger les données reçues après cette date.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

RÉFÉRENCES

Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD), « Rapport national Enquête de Suivi de la Pauvreté au Sénégal ESPS 2005-2006 », consulté août 2011.

Direction de la Prévision et des Etudes Economiques (DPEE), « Indicateurs macroéconomiques », consulté septembre 2011, <http://www.dpee.sn/-Indicateurs-macroeconomiques-.html?lang=fr>.

OCDE (2011a), Statistiques du CAD, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?lang=fr>.

OCDE (2011b), Country aid fragmentation tables. Pilot analysis of aid fragmentation at the partner country level drawing on evidence sourced from the OECD-DAC Creditor Reporting System. WP-EFF Task Team on Division of Labour and Complementarity, OECD, Paris.

OCDE (à paraître), OECD Report on Division of Labour: Addressing Cross-country Fragmentation of Aid, www.oecd.org/document/46/0,3746,en_2649_33721_46022446_1_1_1_1,00.html.

World Development Indicators, The World Bank Group, 2011. Disponible à <http://data.worldbank.org/indicator>, consulté le 23 mai 2011.

