

Évaluation de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris

Évaluation de pays

SÉNÉGAL

Résumé Exécutif

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

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

trois questions clés ont été posées quant à i) la pertinence de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris; ii) l'amélioration de l'efficacité de l'aide; iii) et l'atteinte de résultats de développement durables.

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

Les parties prenantes conviennent toujours des bons fondements de la Déclaration de Paris. Toutefois, la lenteur des réformes et des changements, tant au niveau du Gouvernement que chez les Partenaires techniques et financiers, posent un certain nombre de risques, dont l'essoufflement ou le

désintérêt des acteurs envers la poursuite de la mise en œuvre de la Déclaration. Cela, surtout en regard du jeu de la concurrence qui s'opère : entre les Partenaires classiques et les Partenaires « non traditionnels », c'est-à-dire les donateurs qui ne sont pas signataires de la Déclaration comme la Chine ou l'Iran. Une concurrence qui peut s'exercer aussi entre les différents modes de livraison de l'aide pouvant être considérés plus efficaces, que l'on pense aux programmes financés par les Fonds globaux ou à l'introduction de nouveaux programmes comme le « Cash transfert » encouragés par la Banque mondiale et l'UNICEF. Il est important de réaffirmer les principes de la Déclaration de Paris et la notion d'efficacité de l'aide qu'elle sous-tend.

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

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

- Une base de consensus pour rallier une soixantaine d'organisations du domaine du développement au Sénégal; en effet, ces donateurs conviennent de la pertinence de la Déclaration de Paris pour améliorer l'efficacité de l'aide, et à l'importance qu'elle puisse donner lieu à des résultats.
- Une plus grande appropriation et un meilleur arrimage des politiques nationales de développement au Sénégal.
- L'idée communément admise par l'ensemble des partenaires de développement de faire reposer le soutien des donateurs sur les stratégies nationales de développement du Sénégal.
- Une plus grande ouverture de la part des Partenaires techniques et financiers pour se concilier, se partager les tâches et se spécialiser dans les domaines où ils savent le mieux faire. À preuve : les exemples, même s'ils sont encore trop rares, de coopération déléguée.
- Les pratiques de la gestion axée sur les résultats de plus en plus reconnues et pratiquées par les parties prenantes au développement.

- Le soutien coordonné au secteur sur une longue période (amorcé avant 2005 mais encouragé par la Déclaration de Paris) qui permet de réaliser des avancées significatives en direction des résultats d'un secteur, en aidant à contrecarrer l'effet négatif de l'instabilité institutionnelle du/des ministères en charge et en contribuant à stabiliser la coordination du programme sectoriel.

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

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

Les crises financières et de gestion des finances publiques ont également fait en sorte de gruger la confiance des Partenaires techniques et financiers envers les systèmes du gouvernement sénégalais. Ils remettent actuellement en question leur stratégie d'alignement, et le risque d'un recul quant à cet engagement existe, comme celui déjà noté à l'Enquête 2007 de l'utilisation des systèmes de gestion des finances publiques. Les donateurs utilisent peu les dispositifs de l'appui programme et l'appui budgétaire comparativement à d'autres pays. Leur gouvernement, sensible à l'opinion publique, remet de plus en plus en question d'ailleurs cette forme de soutien et élève leurs exigences en termes de reddition des comptes. Encore aux prises avec des directives, politiques et agendas disparates émanant de leur siège social, les Partenaires techniques et financiers auront d'ailleurs à s'accorder sur un code de bonne conduite en matière d'harmonisation, et à considérer une stratégie d'assistance conjointe (SAC) afin d'aller de l'avant et éviter le désengagement ou le recul qui s'observe actuellement.

Il faut souligner l'effort placé par les acteurs au développement depuis 2005 pour améliorer la reddition des comptes dans un contexte de régression en termes de transparence de la gestion des finances publiques et de lutte contre la corruption. Ce, malgré la poursuite de plusieurs réformes en gouvernance et la création de nouvelles institutions en vue de promouvoir la bonne gouvernance. La lutte contre la corrup-

tion doit être prioritaire pour les Partenaires, qui ont appuyé indirectement les réformes et les programmes de bonne gouvernance sans plus de spécificité.

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

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

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

Les Partenaires techniques et financiers devront améliorer l'efficacité de leurs mécanismes de concertation afin de mieux s'entendre entre eux quant à leurs actions de développement dans le cadre d'une Stratégie d'assistance conjointe (SAC), et avec le Gouvernement, sur les priorités qu'ils désirent voir réaliser. Ils devront accorder une plus grande attention au

besoin de renforcement des capacités et à mieux exercer leur influence afin d'encourager les réformes d'importance. Des éléments de preuves existent quant à l'influence positive que peuvent exercer les PTF lors d'une prise de position commune, en bloc derrière un leader fort, tel que le démontre le succès rencontré avec l'adoption du nouveau code des marchés publics.

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

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

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

En effet, l'apparente efficacité des programmes spécifiques mentionnés des «Cash transfert», des programmes financés par des Fonds verticaux ou des programmes financés par des

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

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

Recommandations générales

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

Recommandations spécifiques pour le pays partenaire

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

- R4. Clarifier et renforcer les rôles de la société civile, des parlementaires, des groupes des femmes, des syndicats de travailleurs et de patrons et les collectivités locales en leur octroyant un rôle précis et des missions précises dans la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, et un accompagnement financier.
- R5. Renforcer le système d'information national sur les flux d'aides extérieures en rendant opérationnelle la Plateforme de gestion des flux d'aides extérieures (PGE) et en l'ouvrant à tous les acteurs concernés (PTF, ONG, acteurs gouvernementaux).

Recommandations spécifiques pour les PTF

- R6. Privilégier la flexibilité dans le cadre du processus de transformation des modes de livraison de l'aide vers les approches fondées sur les programmes, notamment les appuis budgétaires.
- R7. Approfondir la collaboration entre les PTF pour expérimenter la délégation et la pratique du pot commun.
- R8. Renforcer l'harmonisation des efforts dans le renforcement des capacités techniques et proposer des programmes sectoriels de renforcement des capacités
- R9. Renforcer la concertation et la coordination afin de mieux fixer les priorités pour le respect des engagements du Programme d'Actions d'Accra en matière de lutte contre la corruption.