

## Résumé

*Ce résumé donne les principaux éléments de l'évaluation de la stratégie de la CE au Sénégal en matière de coopération au développement, sur la période 1995-1999. Les aspects, importants par ailleurs, de coopération en matière de politique et de commerce international ne sont pas couverts par cette évaluation. Ce travail fait partie d'une série d'évaluations de stratégie-pays de la CE dans des pays ACP et non-ACP.*

*Une évaluation de stratégie-pays pour le Sénégal est opportune. Cinq ans se sont écoulés depuis la dévaluation du FCFA et l'élaboration par la CE d'une stratégie adaptée à cette nouvelle donne. La revue à mi-parcours du PIN 8<sup>ème</sup> FED doit intervenir avant la fin de l'année 1999. Cette évaluation propose des recommandations qui pourraient, à cette occasion, aider la CE à ajuster ses programmes vers une orientation de production de résultats.*

*Ce rapport est basé sur une mission au Sénégal des trois auteurs du 24 juin au 7 juillet 1999. Environ 65 interviews ont été réalisées au Sénégal et en Europe avec les personnels de la CE, des représentants de l'Administration et des autres bailleurs de fonds (dont des Etats membres) et des représentants de la société civile (annexe 1). De nombreux documents généraux et sectoriels (annexe 2) ainsi que les dossiers de la DCE ont été consultés.*

### 1. PREPARATION DE LA STRATEGIE

*Ce chapitre couvre la préparation de la stratégie et l'analyse des documents de stratégie préparés par la CE. La stratégie actuellement mise en œuvre par la CE au Sénégal a été élaborée à partir de 1995, soit après une période (1991-94) de forte crise économique et financière, de suspension partielle des aides extérieures, et au lendemain de la dévaluation de janvier 1994. Un cadre stratégique relativement innovant est adopté par le Gouvernement en 1994 et 1995. Ce cadre représente une rupture avec le passé sur des questions importantes : rôle et priorités de l'Etat et type de croissance souhaitée – avec un accent nouveau sur la lutte contre la pauvreté.*

#### **Le processus de préparation de la stratégie de 1996**

La préparation de la stratégie a bénéficié d'un effort significatif de concertation avec le Gouvernement, notamment grâce au Groupe consultatif de 1995. La CE a ainsi tôt intégré les ajustements de la politique gouvernementale.

Bien que de nombreuses consultations avec les autres bailleurs de fonds (BdF) aient également eu lieu en 1995, et malgré les efforts marqués de la CE en direction des EM, ces échanges se sont concentrés sur les secteurs concernés par l'aide de la CE, et non sur des questions stratégiques plus fondamentales comme les choix respectifs de domaines d'intervention. En d'autres termes, la concertation avec les BdF a été faiblement orientée vers la spécialisation complémentaire.

Les consultations auprès de la société civile ont été limitées à des consultations informelles et sectorielles, dans les secteurs où la CE était

présente. Les analyses préparatoires à l'élaboration de la stratégie ont également été limitées à des analyses sectorielles.

La capitalisation des succès et échecs des interventions de la CE au Sénégal ne semble pas avoir alimenté autant qu'il aurait été possible la formulation de la stratégie.

De plus, l'analyse des capacités institutionnelles du Gouvernement n'ont pas été faites de manière systématique et explicite. Toutefois, concernant l'appréhension de la pauvreté au Sénégal, la CE a su tirer parti d'une étude de la Banque mondiale<sup>5</sup> dans ses choix stratégiques d'activités.

#### **Evaluation ex ante de la stratégie de 1996**

**Ajustement de la stratégie aux nouvelles**

<sup>5</sup> Senegal - An assessment of living conditions, World Bank, May 1995.

#### orientations du Gouvernement

La CE a inscrit sa stratégie-pays dans le cadre commun de la nouvelle politique du Gouvernement. Cette nouvelle orientation s'est traduite pas un aménagement, parfois important, des interventions antérieures de la CE : (i) *Santé* : la CE est passée de deux projets "classiques" (SIDA, Saint-Louis) à une intervention plus large incluant la programmation budgétaire et le système national de distribution des médicaments (ii) *Transports routiers* : une nouvelle attention a été portée sur le système public d'entretien. (iii) *Développement local (DL)* : passage d'un programme de micro-réalisations éparses à une approche privilégiant la planification concertée entre les collectivités locales et les organisations de base...

#### Quels objectifs prioritaires ?

La stratégie de 1996 souffre d'un manque de lisibilité des objectifs prioritaires.

Les objectifs explicites donnés dans le Document de stratégie ("Moins d'Etat, mieux d'état" par le soutien de la santé et l'entretien routier ; soutien au secteur privé par appui à l'agriculture et à l'économie populaire) apparaissent davantage comme des choix de groupes d'activités que des objectifs permettant la formulation d'indicateurs d'impact. En fait, un objectif prioritaire véritable de la stratégie, donné comme objectif "sous-jacent" dans les documents de stratégie, est la lutte contre la pauvreté - ce qui est assurément un objectif entièrement adéquat. En effet, le lien entre certaines activités importantes - santé, agriculture privée, développement local - et réduction de la pauvreté est apparent. En plus des objectifs ci-dessus, le PIN donne des objectifs sectoriels nombreux et faiblement reliés aux objectifs généraux ci-dessus. Au total, cette formulation relativement floue d'objectifs prioritaires rend la formulation d'indicateurs d'impact difficile.

A la multiplicité des objectifs répond un éparpillement des activités. Le Document de stratégie prévoit une présence dans quatre domaines de concentration : santé, secteur routier, production agricole et économie populaire, qui s'ajoutent à cinq domaines "hors concentration". En comptant les autres instruments de l'aide communautaire administrés par la CE (Sysmin et coopération

régionale), cette stratégie engage la CE dans 12 domaines différents.

La stratégie donne peu de place aux activités de dialogue de politique, aux cotés de l'apport de fonds. Les conditionnalités prévues par le PIN sont ainsi relativement peu exigeantes.

#### Des développements récents encourageants

Des analyses stratégiques ont été faites depuis lors entreprises par la CE - et il est permis de penser que toute nouvelle stratégie en bénéficierait : (i) La Country Review est une contribution très importante à la capitalisation par la CE de ses succès et échecs. (ii) A l'occasion de la préparation de l'après Lomé, la CE a ainsi mené une large consultation auprès de la société civile, ainsi que dans l'élaboration des projets dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de 1996.

L'équipe actuelle de la DCE paraît pleinement consciente des points forts (inscription générale dans la stratégie du Gouvernement, orientation vers lutte contre la pauvreté de certaines activités clé), mais aussi des limitations de la stratégie de 1996 (flou des objectifs prioritaires, faible analyse de la complémentarité, conditionnalité "soft", éparpillement) et a agi dans un sens correctif dans sa mise en œuvre. Ainsi, la préparation des projets 8<sup>ème</sup> FED a contribué à l'affirmation de la réduction de la pauvreté comme objectif global de la stratégie-pays.

## 2. MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE

*Cette partie s'intéresse à la mise en œuvre de la stratégie, en se concentrant sur trois aspects: le renforcement des institutions, la coordination des BdF et les ressources et les procédures de la CE.*

*Pour l'essentiel, la mise en œuvre a été évaluée pour les secteurs de concentration (agriculture, santé, développement local, transports), mais aussi pour l'appui à l'ajustement structurel (AS).*

### Le renforcement des institutions

#### Les spécificités du Sénégal

*Le volume de l'aide extérieure est devenu l'objectif numéro un des institutions publiques sénégalaises. Le Sénégal est devenu exceptionnellement dépendant de l'aide extérieure et, logiquement, l'objectif de mobilisation des fonds extérieurs est une priorité de la politique économique.*

*La remise en cause du rôle d'un Etat - dirigiste mais peu représentatif d'un intérêt national fort - a accentué la faiblesse des institutions publiques et du dialogue de politique sectorielle. Ce n'est que récemment que l'AS a modifié son objectif d'un Etat "minimum". Les premières réformes ont accentué la faiblesse de l'Administration, qui n'a pas été en situation de jouer son rôle et de dominer le débat à la fois vis-à-vis des groupes internes et des BdF.*

*Le foisonnement des organisations de la société civile (OSC) a cherché à compenser la faiblesse des institutions publiques.*

*Dans ce contexte, les critères d'évaluation de l'appui de la CE au renforcement institutionnel ont été les suivants :*

- *Déplacement du débat sur l'aide du niveau des flux financiers au niveau des résultats*
- *Utilisation des institutions publiques nationales existantes pour gérer les interventions*
- *Utilisation des OSC pour mieux assurer l'impact des interventions*

*Les interventions de la CE ont-elles été dans le sens de ce renforcement institutionnel ?*

*La CE participe à une forte tendance des BdF à cibler une partie de leur interventions sur le renforcement institutionnel. Le PIN 8<sup>ème</sup> FED donne une place importante à cet effort (en santé, transports, agriculture et décentralisation).*

*Mais les modes d'intervention de la CE sont peu favorables au renforcement institutionnel des administrations : la volonté de "bonne gestion" a souvent été privilégiée au détriment de la responsabilisation des institutions nationales ; elle a conduit à la création de structures autonomes peu favorables au renforcement institutionnel, notamment dans le développement du secteur privé (DSP) et le développement local.*

*Les objectifs de renforcement institutionnel sont généralement demeurés flous, avec cependant des différences importantes selon les secteurs. Dans les transports par exemple, l'absence d'objectifs de transfert de tâches vers l'administration concernée a rendu l'appui institutionnel sans objet. Au contraire, dans la santé, des budgets fonctionnels ont été mis en place dans le but spécifique de gestion budgétaire sectorielle, avec de bons résultats.*

*Le renforcement des OSC fait l'objet d'une démarche intéressante dans le secteur arachide. En utilisant le Comité national interprofessionnel de l'arachide (CNIA) comme maître d'ouvrage délégué, la CE innove dans le sens du renforcement institutionnel. L'utilisation des OSC, via des intermédiaires adéquats, pourrait bénéficier à d'autres secteurs, comme le développement local - comme le préconise la CE pour les nouveaux projets dans ce domaine.*

### La coordination des BdF

#### Les spécificités du Sénégal

*Des efforts de coordination des BdF par eux-mêmes. Un mécanisme de "coordination informelle" animé par le PNUD contribue effectivement à la coordination, notamment en matière de dialogue de politique, à la fois aux plans global et sectoriel.*

*Des progrès dans la coordination sectorielle par le Gouvernement : "l'approche-programme". Cette nouvelle approche est un*

fort progrès vis-à-vis de l'approche traditionnelle car (i) elle remonte en amont la coordination entre BdF, au niveau du programme sectoriel et non au niveau des projets ; (ii) elle permet au Gouvernement de bénéficier des compétences des BdF pour l'élaboration de sa politique sectorielle.

L'approche-programme a été mise en œuvre dans la santé (1997), où elle a produit de bons résultats en permettant un dialogue fécond sur des questions de fonds, les transports (1999), et bientôt l'éducation (2000). Dans les transports, cette approche a également donné de bons résultats, fournissant un bon cadre de spécialisation des BdF.

*Mais une coordination davantage orientée vers le partage d'information que les décisions communes.* La principale limite du mécanisme informel ci-dessus est qu'il n'est pas un organe de décision. Dans des situations de divergence d'approches entre BdF, quand les besoins de coordinations sont les plus forts, ce mécanisme tend à être marginalisé, comme ce fut le cas par exemple dans le secteur de l'agriculture.

Dans ce contexte, les critères d'évaluation de l'appui de la CE au renforcement institutionnel ont été les suivants :

- *Coordonner en amont, particulièrement avec EM et BEI*
- *Harmoniser les procédures d'exécution et éviter la création de nouvelles institutions*
- *Partager l'expérience*

Les interventions de la CE (et des autres BdF) ont-elles été dans le sens d'une meilleure coordination des BdF ?

*Une pratique de la complémentarité à développer.* La coordination stratégique au Sénégal, hormis dans le domaine macro-économique la concertation stratégique, est encore faiblement basée sur une analyse de la complémentarité, y compris avec les EM. De fait, la plupart des BdF importants, y compris les principaux EM, sont simultanément actifs dans de nombreux secteurs. Concernant la consultation stratégique de la CE avec les EM, le rôle du Comité FED dans cette coordination amont paraît avoir été sous-utilisé à la fois par la CE et les EM.

Par ailleurs, la CE maintient l'objectif de "chercher une visibilité accrue" de ses

interventions, ce qui comporte le risque, très souvent signalé par l'Administration à la mission, d'"effets de mode", qui attirent soudainement de nombreux BdF vers les mêmes activités. Ce risque semble s'être matérialisé dans le cas du DSP. De plus, la recherche de la visibilité ne favorise pas le développement d'actions conjointes.

*Une coordination tardive et contrastée selon les domaines.* L'essentiel de la coordination a donc lieu au niveau sectoriel et au niveau opérationnel des projets. Dans la santé, la coordination sectorielle a été de bonne qualité, avec une répartition des rôles claire.

Dans les transports, autour d'une politique nationale également bien constituée, la coordination des BdF a donné lieu à une répartition des responsabilités également claire, par mode de transport.

Des différences d'approche continuent d'affecter la coordination dans l'agriculture (approche "filiale" pour les BdF européen, approche "transversale" pour la Banque mondiale).

Dans le domaine du développement local, la CE met l'accent sur les demandes émanant d'un mécanisme élargi de consultation locale. La Banque mondiale centre davantage ses interventions sur l'appui institutionnel aux nouvelles collectivités locales, dans un cadre national de décentralisation plus strictement appliqué à toutes les régions.

Concernant le DSP, au-delà de l'échec en tant que projet des programmes de crédit aux PME, cette intervention semble peu cohérente avec l'approche basée sur l'environnement du secteur privé poursuivie par la Banque mondiale, notamment par le renforcement des banques nationales.

Au niveau des projets, même quand l'approche suivie par les BdF est la même, les doublons peuvent avoir un coût relativement élevé. Dans le développement local, la CE et la France n'ont pas de divergence de fond sur les méthodes à mettre en œuvre, mais elles ont des coûts de coordination opérationnelle potentiellement élevés.

*Un partage de l'expérience contrasté.* C'est surtout au niveau du dialogue de politique sectorielle que des actions conjointes se sont développées ces dernières années. Dans la santé, les BdF impliqués ont facilité la tâche du

Gouvernement en présentant, par des lettres et positions conjointes, un front commun dans le dialogue. Plus récemment, ces actions conjointes se sont développées dans les transports routiers et, plus récemment encore (1999), dans le dialogue de politique en matière de développement local.

D'autre part, trois revues de dépenses publiques sectorielles, en principe idéales pour une harmonisation des approches, ont été menées récemment (éducation, santé, justice) par des consultants nationaux, sans participation directe des représentants de BdF.

*Des procédures qui restent à harmoniser.* Les progrès de l'harmonisation des procédures ont été limités. Chaque BdF significatif (par exemple Banque mondiale, FED, France, BAD) a conservé ses propres procédures de décaissement des fonds. La multiplicité des procédures d'exécution des différents BdF continue de constituer un coût élevé pour le Gouvernement.

### Les ressources et les procédures de la CE

A la fin de l'année 1998, le bilan des engagements primaires au titre du 8<sup>ème</sup> FED était de 3 %, enregistrant un retard marqué. Si ce dernier s'explique entre autres facteurs en partie par la ratification tardive du 8<sup>ème</sup> FED, ainsi que le financement imprévu de la filière arachide par le Stabex, des raisons endogènes peuvent être identifiées: la nécessité de réorienter certaines interventions, comme l'appui au secteur privé ou le projet horticulture ; les divergences d'opinion entre la DCE et le ministère technique sur certains dossiers : le retard dans la mise en œuvre de la politique sectorielle du domaine d'intervention concerné (transports, agriculture), et la lenteur dans la préparation et le lancement des études préparatoires. Mi-octobre 1999, il apparaissait toutefois qu'au cours de cette dernière année, le retard aura été presque entièrement rattrapé puisqu'il est prévu que l'engagement fin 1999 sera de 13 % inférieur au maximum possible, soit la 1<sup>ère</sup> tranche du PIN

La complexité et le centralisme des procédures communautaires sont perçus par l'Administration comme des facteurs de délais importants dans la mise en œuvre des programmes et une rigidité non négligeable

dans leur réorientation ; le manque de ressources techniques de la CE a provoqué des pertes de temps importantes et une communication peu aisée ; dans cet environnement, les équipes de la CE, trop peu nombreuses, sont souvent contraintes de "gérer au plus pressé", d'autant que la faible utilisation d'indicateurs ne lui permet pas de tirer les leçons des succès et des échecs des expériences menées.

### Ressources limitées et faible sélectivité

L'évolution de l'aide communautaire au développement entre le 6<sup>ème</sup> et le 7<sup>ème</sup> FED est particulièrement spectaculaire au Sénégal, comme le montre le passage du 6<sup>ème</sup> FED – qui se présente comme un programme essentiellement agricole, centré sur une région – à un 7<sup>ème</sup> FED qui connaît un doublement du nombre de ses projets et une diversification substantielle de ses secteurs d'intervention. Cette augmentation quantitative s'accompagne d'une augmentation des engagements financiers alloués à des projets initialement conçus comme des réponses rapides aux demandes du Gouvernement face aux conséquences sociales de la dévaluation du FCFA, élaborés sous des procédures permettant une plus grande rapidité de mobilisation des ressources, mais devenant, au fil des années, des projets phares de la coopération et déployant un "attirail projet" lourd à gérer et dont la réorientation pose actuellement problème. Héritage naturel de cette évolution ou logique de continuité, le 8<sup>ème</sup> FED intervient sur 12 domaines.

### Des contrôles *ex ante* coûteux

Les procédures de mobilisation de la CE sont complexes et centralisées, avec une forte implication directe de la DCE, qui se substitue ainsi souvent aux services de l'ON. Cette implication est coûteuse en termes de ressources humaines au sein de la CE, en termes de rapidité d'exécution et en termes de renforcement institutionnel de l'ON.

Les contrôles *ex ante* ne favorisent pas une gestion opérationnelle des projets. Si le SCR est théoriquement chargé de la gestion de la mise en œuvre des projets, son approche basée sur le suivi financier et administratif engendre des rigidités, voire des incohérences par rapport à la gestion opérationnelle des projets, et ne permet pas toujours la flexibilité

B

nécessaire au moment de l'allocation des dépenses ou la réorientation des projets. En d'autres termes, la responsabilité stratégique de réorientation des projets n'étant pas clairement définie, cette responsabilité est assumée de fait par le SCR sur la base, non d'une évaluation des résultats, mais d'une évaluation de conformité aux procédures de décaissement. D'autre part, hormis la FAS, les interventions de la CE n'utilisent pas les procédures budgétaires nationales.

La nécessité d'une plus grande flexibilité dans la programmation et la mise en œuvre est apparente aussi bien dans les projets "classiques", comme la santé, que dans des approches pilotes, comme la coopération décentralisée.

**Faible système d'apprentissage**

La faible utilisation d'indicateurs de résultats au cours des 6<sup>ème</sup> et 7<sup>ème</sup> FED rend difficile, pour la DCE, de tirer les leçons de l'expérience accumulée. C'est particulièrement le cas du PAST (transports) et de la filière riz. Cette difficulté à tirer les leçons des expériences menées a des conséquences importantes sur la maîtrise par la DCE de ses interventions, et peut contribuer à expliquer l'importance de la logique de continuité dans la stratégie communautaire entre le 7<sup>ème</sup> et le 8<sup>ème</sup> FED.

Une réorientation vers la production de résultats est nettement perceptible dans la préparation des projets 8<sup>ème</sup> FED. Les propositions de financement tendent à affirmer la réduction de la pauvreté comme objectif clé (notamment dans les transports et le développement local, mais aussi la santé). La volonté de la CE d'inscrire les programmes du 8<sup>ème</sup> FED dans une démarche orientée vers la mesure de résultats est nettement perceptible dans le domaine de la santé (objectifs et indicateurs issus du programme national), celui des transports (indicateurs quantitatifs également prévus), mais surtout dans la nouvelle formule d'AS qui constitue l'élément le plus audacieux et novateur de cette réorientation (voir plus loin). Toutefois, des progrès sont possibles dans la qualité de la préparation de projet concernant (i) l'analyse institutionnelle et de la politique sectorielle ; (ii) l'analyse de la compatibilité de long terme des projets avec le cadre macro-économique

**Une faible "concentration dans la concentration"**

Des cinq domaines principaux de la CE au Sénégal (Agriculture, AS, DSP, DL, santé, transports), seuls la santé et les transports bénéficient d'une bonne concentration dans la concentration. Plus un domaine est composé de sous-domaines, avec chacun sa spécificité, plus l'apprentissage de la CE à partir de sa propre expérience est difficile, et donc le transfert de compétences vers le Gouvernement.

### 3. RECOMMANDATIONS POUR UNE STRATEGIE DE PRODUCTION DE RESULTATS

*La démarche proposée dans cette partie consiste à discuter un ensemble possible d'objectifs de moyen/long terme, puis à suggérer des aménagements de court terme dans cette direction. Ces aménagements tiennent compte du cadre acquis du 8<sup>ème</sup> FED, mais aussi de l'opportunité que pourrait représenter la revue à mi-parcours du PIN qui doit avoir lieu avant la fin de cette année.*

#### Recommandations de moyen terme

##### Elaborer une stratégie-pays forte pour le Sénégal

Une stratégie forte passe par des études préparatoires (particulièrement : analyse des échecs et des succès de la CE, analyse de la complémentarité, analyse des capacités institutionnelles, consultation de société civile), par la fixation d'objectifs forts (clairs, consensuels et peu nombreux) servant de base à des indicateurs d'impact. Une telle stratégie doit normalement aboutir à peu de domaines d'intervention, qui seraient homogènes. Une telle stratégie doit permettre et tirer parti de la coordination amont, notamment avec les EM.

Aider à la revitalisation des capacités institutionnelles sénégalaises

##### Rééquilibrer les tâches de la CE au Sénégal : moins de projets, plus de programmes

Dans la continuation de la démarche déjà engagée par la CE, il est proposé de dégager graduellement celle-ci des activités de suivi d'exécution de projets au profit d'une plus grande implication dans la conception et le suivi des programmes. Cette approche est conditionnée au renforcement des capacités nationales. Notamment :

- *L'aide budgétaire* est un objectif de long terme permettant au Gouvernement de se concentrer sur l'élaboration et la mise en œuvre de politiques de développement efficaces. Pour les BdF, c'est une manière adéquate de se dégager de la "bonne gestion" faite en direct pour aller vers l'implication dans le dialogue de politique, et plus généralement le transfert de compétences. Le préalable crucial à tout mouvement dans ce sens doit toutefois être l'amélioration des mécanismes budgétaires.
- *Dans le moyen terme, le maintien d'une implication directe* dans certains secteurs

soigneusement sélectionnés semble souhaitable. Dans un contexte relativement nouveau d'équilibre budgétaire, cette implication vise à utiliser le dialogue entre la CE et le Gouvernement comme un vecteur de transfert de compétences, et ainsi préparer l'accroissement de l'aide budgétaire. Dans la majorité des cas, l'implication directe de la CE se fera au travers de l'Etat, acteur irremplaçable d'une politique de développement. Cette approche n'est pas exclusive d'une implication de la CE auprès des OSC, qui peuvent être de bons bénéficiaires de transferts de compétences et des "sous-traitants" efficaces pour l'exécution et le suivi des projets - libérant autant de ressources de la CE. La CE devrait favoriser l'utilisation d'organisations intermédiaires, plutôt que les OSC individuelles.

- *L'utilisation des contrôles ex post et des indicateurs* est la contrepartie indispensable aux deux premières composantes. Des contrôles *ex post* sont nécessaires pour s'assurer du respect des procédures de dépense. Les indicateurs, quant à eux, devraient être communs au Gouvernement et aux autres BdF. C'est un but essentiel de cette approche que d'alimenter l'apprentissage itératif de la CE et du Gouvernement dans la poursuite des objectifs prioritaires. Toutefois, l'apprentissage ne devient effectif que si le suivi des résultats prend définitivement et clairement le pas sur le suivi des décaissements comme critère d'évaluation des interventions. En pratique, cela signifie que la CE doit être prête à suspendre, annuler ou réorienter les décaissements si les indicateurs ne sont pas conformes aux objectifs globaux et spécifiques fixés de concert avec le Gouvernement.

### Recommandations de court terme

#### Affirmer la réduction de la pauvreté comme objectif prioritaire

Dans le court terme, il existe un besoin de clarification des objectifs prioritaires pouvant servir de base à des indicateurs d'impact. La réduction de la pauvreté, dont l'appropriation par le gouvernement est hors de doute et qui est déjà un objectif "sous-jacent" de la présente stratégie, peut être affirmée clairement comme l'objectif prioritaire.

#### Recentrer les domaines d'activités

Compte tenu des contraintes de ressources de la CE, notamment sur le plan des ressources humaines, il serait utile d'engager une réflexion sur une possible réduction du nombre de domaines (12) dans lesquels la CE est aujourd'hui engagée.

Le tableau ci-dessous donne des critères qui pourraient guider la CE dans sa réflexion vers une spécialisation autour de quelques pôles favorables à l'accumulation de compétences. Ce tableau s'appuie sur les évaluations disponibles (voir annexes), mais cherche à les compléter en utilisant comme "proxies" des facteurs jugés représentatifs de l'impact final.

Critères	Agri-culture	Santé	Transports routiers	Développe-ment local	DSP
Concentrations des interventions	-	+	+	-	+
Relations avec les administrations compétentes	-	+	+/-	-	-
Autres donateurs dans le secteur	+	+/-	+/-	-	-
Implication historique de la CE	+	+/-	+	+	-
Impact probable des interventions	+/-	+	+	+/-	-

#### Rééquilibrer l'implication de la CE : moins d'exécution, plus de dialogue de politique

Ce mouvement consisterait, premièrement, à poursuivre l'implication de la CE dans le dialogue de politique avec le Gouvernement et les autres BdF. Outre la santé, où cette implication est déjà forte, dans les transports un mouvement marqué dans ce sens a été amorcé dans le cadre du 8<sup>ème</sup> FED, mais

Si le souhait de la CE était de limiter nettement le nombre de domaines, une possibilité à étudier pourrait être de retenir l'agriculture, la santé et les transports routiers, qui totalisent chacun au moins deux "+". La santé et les transports bénéficient d'un impact probablement élevé de réduction de la pauvreté. Si tel n'était pas le cas dans le court terme, il serait recommandé de considérer un dégagement du DSP, qui compte quatre "-". L'avantage relatif de la CE dans ce domaine n'a jamais été clairement établi.

Mais le recentrage passe aussi par un ajustement à l'intérieur des domaines. Deux domaines pourraient bénéficier d'une meilleure homogénéité : agriculture et AS. Dans l'agriculture, où l'engagement de la CE s'étend à trois filières principales (arachide, riz/céréales, horticulture), il est préconisé d'étudier les conséquences d'une concentration sur l'arachide. Le contexte de blocage de la filière riz/céréales, ainsi que la reprise par d'autres BdF de la filière horticulture semblent inciter à une réflexion dans ce sens. Il est également suggéré que l'AS pourrait bénéficier d'une meilleure concentration sur un nombre plus restreint de secteurs.

pourrait être approfondi. Concernant le développement local, l'engagement de la CE dans le dialogue de politique semble à développer, notamment le dialogue de politique au niveau national.

Deuxièmement, un pas important vers la mise en œuvre des recommandations de moyen terme est la mise en place d'indicateurs d'impact et d'efficience. Les étapes suivantes seraient nécessaires :

*à analyser la possibilité d'engager une réflexion*

*pour le dialogue de politique*

*progr de la*

*pour créer perturbation*

*déjà eff à niveau de pro repr que per der*

- Choix, en étroite liaison avec le Gouvernement et les autres BdF d'un ensemble d'indicateurs. Il s'agirait d'indicateurs spécifiques d'impact et d'indicateurs d'efficience. L'objectif prioritaire pour ce choix d'indicateurs devrait donc être la réduction de la pauvreté.
- S'assurer de la production des indicateurs. Cette responsabilité devrait être normalement assurée par le Gouvernement (avec éventuellement la contribution de la société civile et du secteur privé).
- Mettre en place au sein de la CE un système de suivi des indicateurs.

Troisièmement, il est souhaitable, dans certains domaines sélectionnés, de tester le **dégagement de la CE des contrôles ex ante** de l'exécution des projets et aller vers l'utilisation des indicateurs d'impact et d'efficience, ainsi que des contrôles *ex post*. Hormis l'AS, le domaine de la santé est actuellement le plus avancé sur cette voie. Le secteur des transports routiers semble favorable à une telle évolution, en particulier parce qu'une cellule pour la gestion financière du programme (Celco) existe (et qui a bénéficié de l'appui institutionnel de la CE) – et parce que les tâches d'exécution semblent particulièrement accaparantes dans ce domaine. Rendre cette recommandation opérationnelle demande cependant un travail minutieux et spécialisé d'étude de procédures. Notamment, un objectif est de chercher à se rapprocher des procédures budgétaires nationales. Il est conseillé de lancer une étude de procédures, auprès d'un expert spécialisé et familiarisé avec les procédures FED, et idéalement, les procédures sénégalaises.

#### Améliorer l'impact de l'appui institutionnel

Le principal problème auquel s'est heurté l'appui institutionnel de la CE au Sénégal a été un problème incitatif, bien plus qu'un problème d'inadéquation des moyens mis en œuvre (formation professionnelle, AT court terme ou expatriée, etc.) Le principal ajustement suggéré est ainsi de systématiquement **lier une action de renforcement institutionnel à un transfert spécifique de tâches** vers l'institution considérée. Les tâches qui devraient concerner l'appui institutionnel de la CE, en cohérence

avec les autres recommandations, pourraient être les suivantes, dans chaque domaine :

- *Production d'indicateurs d'impact et d'efficience.* Cette tâche est complémentaire des compétences et de la disponibilité en ressources humaines de la CE. De plus, elle constitue un bon apport au renforcement graduel de la capacité d'élaboration des politiques par le Gouvernement.
- *Gestion des décaissements et des passations de marché.* Ces tâches sont également complémentaires de celles que pourrait effectuer efficacement la CE.

*Rechercher la complémentarité avec les compétences nationales.* On l'a vu, l'AT de la CE, notamment expatriée, a souvent davantage visé à la "bonne gestion" qu'à l'appui institutionnel. Un ajustement cohérent avec les propositions supra est donc de rechercher à d'abord être complémentaires des compétences nationales, qui sont nombreuses dans l'administration.

Un des effets du recentrage des domaines (y compris "intra") et du rééquilibrage de l'implication de la CE serait de **réduire le nombre des cellules de projet**. La sortie de certains domaines (DSP, Région Podor) du portefeuille d'activités de la CE entraînerait la sortie des cellules correspondantes. Toutefois, il n'est pas certain que cet allègement "mécanique" soit suffisant. D'autres cellules, par exemple COM Stabex, cellules issues du PMR, Cellule de secrétariat technique, sont en question. Il est recommandé de lancer une **étude institutionnelle** spécialisée, comme deuxième volet (institutionnel) du volet procédures supra, afin de proposer un plan de sortie.

*S'appuyer sur la société civile et le secteur privé.* La société civile et le secteur privé peuvent être d'excellents accumulateurs de compétence. Les tâches auxquelles pourraient participer la société civile et le secteur privé sont de trois types :

- *Contribution au dialogue de politique.* Les usagers et les opérateurs économiques peuvent considérablement enrichir le débat précédant l'adoption des politiques. C'est des points forts du PSIDEL (développement local) que de rechercher la concertation avec la société civile locale.

Un potentiel important dans ce sens semble également exister dans les domaines des transports routiers et de la santé.

- Enfin, comme c'est le cas actuellement avec le CNIA et l'AFVP, la délégation des tâches d'exécution de projets aux ONG et à l'interprofession est clairement dans la direction d'un rééquilibrage vers plus d'implication dans le dialogue de politique et le suivi d'impact.
- *Suivi d'impact.* De même, les usagers sont la source naturelle d'information sur l'impact des politiques. C'est un des points forts du PABDAS II que de s'engager dans cette voie.

*Prendre en compte l'environnement du secteur public.* Un effort de renforcement d'une institution ne sera que de peu d'impact si son environnement demeure globalement défavorable – de la même manière qu'une politique de développement par construction d'"îlots" d'efficacité sera d'une durabilité douteuse. Il est conseillé de prendre systématiquement en compte dans les Propositions de financement l'environnement de l'institution à renforcer.

#### **Poursuivre le développement de l'aide budgétaire**

Dans le court terme, la récente proposition en matière d'AS de la CE (PABDAS II) marque une étape particulièrement intéressante vers cet objectif. Les points forts – très novateurs – de cette proposition sont qu'elle supprime l'affectation des fonds et le contrôle *ex ante* des décaissements, et utilise les décaissements par tranches ainsi que les indicateurs d'impact. Il est conseillé d'accorder tout soutien à cette initiative.

La proposition PABDAS II envisage, de façon préliminaire, quatre secteurs (santé, éducation, finances publiques, justice), dont deux (éducation et justice) sont des domaines où la CE est pour l'heure entièrement absente.

Il convient de prendre en compte le travail important de dialogue de politique et de renforcement institutionnel nécessaire pour chacun des secteurs couverts par les indicateurs proposés. Ainsi, il n'est recommandé de couvrir à la fois la santé et les dépenses publiques qu'à la condition que la CE

vérifie qu'elle est en mesure de mobiliser rapidement et avec une permanence suffisante des ressources spécialisées dans les dépenses publiques. Dans le cas contraire, il est suggéré pour l'immédiat de retenir des indicateurs dans le seul domaine de la santé. Il n'est pas recommandé de couvrir les deux autres secteurs.

Dans tous les cas, il conviendrait de continuer d'assurer le suivi macro-économique et le suivi des progrès des mécanismes budgétaires. Dans cette perspective, les ressources-temps disponibles actuellement ne semblent pas suffisantes pour un suivi précis et régulier des développements nationaux depuis le siège.

#### **Améliorer la coordination avec les BdF**

*Utiliser l'analyse de la complémentarité.* Il est recommandé que la CE, après avoir identifié une intervention utile et avant de décider de participer à sa mise en œuvre, se demande (i) si elle la mieux qualifiée pour ce faire ; (ii) comment cette intervention renforce les actions du Gouvernement et celles des autres BdF. Cette analyse devrait être systématiquement être incluse dans les Propositions de financement. Le développement local et l'agriculture pourraient particulièrement bénéficier de ces analyses.

*Coordonner en amont.* C'est au niveau stratégique que le rendement maximum de l'analyse de la complémentarité doit être attendu. Des options stratégiques communes entre la CE et les EM sont donc de ce point de vue très souhaitables (voir recommandations de moyen terme, plus haut).

*Partager l'expérience.* Cet objectif peut être obtenu par

- Le développement d'actions conjointes comme l'élaboration d'indicateurs communs.
- Les mécanismes actuels de coordination informelle de BdF, qui peuvent mieux servir au partage de l'expérience de la CE.

*Harmoniser les procédures d'exécution.* Cet objectif découle des recommandations supra sur les procédures. A noter que l'accroissement de l'aide budgétaire obtient le même effet.

#### **Adapter les systèmes et les ressources de la CE et de l'ON**

La mise en œuvre des recommandations ci-dessus implique d'aller dans le sens des propositions de la DCE en termes de déconcentration (transfert de responsabilités du siège vers la DCE) et de décentralisation (transfert de responsabilités de la CE vers le gouvernement); de parallèlement renforcer les ressources dont dispose la DCE; et de formaliser au sein de celle-ci un système d'apprentissage.