



ARTEMIS
Information Management

Since 1991

**REVUE A MI-PAROURS (RAMP) DU
PROGRAMME INDICATIF DE COOPERATION (PIC IV 2018-2022)
ENTRE LE SENEGAL ET LE GRAND-DUCHE DE LUXEMBOURG**

RAPPORT FINAL

31 MAI 2022

Artemis Information Management S.A.

Capital: EUR 93 750
RCS Luxembourg B36 326 - TVA: LU 18747036
Bank Account: BIL LU89 0027 1936 4368 6600
BGL-BNP PARIBAS LU42 0030 5011 9934 0000

27, Bld. Prince Henri
L-1724 Luxembourg

Tel: +352 45 91 45 - 1
Fax: +352 45 91 45- 71
Email: artemis@artemis.lu

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Fondements et démarche de la RàMP

Le Sénégal et le Luxembourg sont partenaires depuis 1993 et ils ont tissé des liens d'amitié et de confiance qui sont aujourd'hui très forts et qui les amènent à envisager d'approfondir mais aussi d'élargir leur coopération. Durant les 30 dernières années, le Sénégal a fortement progressé sur de nombreux fronts : le succès de son développement est mis en évidence par l'amélioration de nombreux indicateurs socio-économiques ; il est aussi reconnu par l'ensemble de la communauté des bailleurs de fonds. Le Sénégal reste un espace de paix et de stabilité dans une région secouée par de nombreuses crises ; malgré un choc important sur les structures de santé et les conditions de vie de la population, le pays a montré une forte résilience face à la pandémie de Covid 19. La croissance économique est estimée revenir à des niveaux post-covid dès la fin de cette année et elle pourrait encore s'accroître avec l'exploitation des nouvelles ressources pétrolières et gazifères. Le pays peut aussi s'appuyer sur un fort potentiel humain, bien formé mais qui souffre encore du manque de débouchés sur le marché du travail. Le Sénégal fait toujours face à de nombreux problèmes de développement mais les perspectives sont largement positives : son développement a atteint une maturité certaine.

Face à ce potentiel, des ambitions ont été exprimées par les deux partenaires pour dépasser le cadre traditionnel de leur coopération. Le levier politique semble prêt pour des changements mais « l'intendance ne suit pas encore ». Il est essentiel que les modes de coopération soient revisités afin de mieux s'accorder avec ces ambitions. C'était un des enjeux principaux de cette Revue à Mi-Parcours (RàMP) du Programme Indicatif de Coopération (PIC) IV au Sénégal qui s'est déployée entre décembre 2021 et mai 2022. Pour construire cette vision prospective, la revue s'est appuyée sur une première étape de diagnostic des interventions du Luxembourg dans le cadre du PIC IV et au-delà.

La RàMP a suivi un processus de partage d'information et d'échange en impliquant le nombre le plus large de partenaires provenant du secteur public, du secteur privé et de la société civile dans le cadre d'ateliers participatifs (3 au total sur place). Après une revue documentaire, le lancement de la revue a permis d'engager une série d'entretiens et de contacts tant au Luxembourg qu'au Sénégal avec les acteurs du PIC IV mais aussi, plus largement, avec les acteurs de la coopération au développement au Sénégal. Les conclusions préliminaires ont été discutées lors d'un atelier qui s'est tenu à Dakar en mars 2022 puis les recommandations ont été partagées lors d'un atelier de restitution qui s'est tenu en mai. Le présent rapport est la version finale qui intègre les commentaires reçus lors des restitutions successives au Sénégal et à Luxembourg.

L'analyse qui a été faite s'est donc appuyée sur la lecture des documents rassemblés et les résultats des entretiens auxquels se sont ajoutées les conclusions du rapport d'évaluation technique du programme SEN/031 dans le secteur de la santé et de la protection sociale. Les résultats de l'évaluation technique du deuxième programme de la coopération bilatérale dans le domaine de la formation technique et professionnelle – FTP (SEN/032) n'ont quant à eux pas pu être utilisés. L'équipe de revue a partiellement compensé ce manque en augmentant les contacts terrain qui étaient initialement prévus. Le cadre de questionnement, partagé au démarrage du processus avec le Comité de Pilotage (COFIL), s'est construit sur plusieurs perspectives se recoupant et permettant des triangulations. L'équipe de revue était composée de 7 experts couvrant les domaines de la santé, de la FPT, de l'environnement et du changement climatique, du genre et d'autres thèmes faisant partie intégrante du PIC et de la coopération entre les deux pays de manière plus générale.

Principales conclusions

Malgré les efforts de rationalisation qui ont guidé la formulation du PIC IV (réduction à deux secteurs prioritaires), d'intégration plus poussée des thématiques transversales (formulation renforcée en suivant une approche inspirée de la Théorie du changement – ToC) et d'ajustement des modalités d'exécution (aide budgétisée), force est de constater que le PIC IV Sénégal reste très « classique » dans

sa forme comme dans sa structure. Il ne reflète pas encore totalement les ambitions nouvelles de la coopération entre les deux pays. Malgré les bonnes relations, la maturité du développement du Sénégal n'est pas encore totalement reconnue dans le cadre de la coopération du Luxembourg : le Sénégal est toujours traité de la même manière que les autres pays prioritaires de la coopération au développement du Luxembourg : mêmes approches sectorielles dans des secteurs très similaires, concentration géographique des interventions, modalités de mise en œuvre très proches. Le PIC IV devait de plus être un programme de transition et les partenaires doivent donc maintenant réfléchir sur ce qui doit évoluer et comment.

La transition vers un cadre de coopération plus « moderne » est rendue difficile par certains fondements/piliers historiques et stratégiques/politiques de l'approche de coopération du Luxembourg mais aussi par certains positionnements internationaux. Ces fondements et ces positionnements sont parfois difficiles à concilier entre eux (appropriation nationale dans la gestion des fonds et leur traçabilité, objectifs en termes de part de l'aide multilatérale dans les interventions et leurs traductions sur le terrain pour ne donner que ces deux exemples) et ils alourdissent parfois les modalités déployées (aide budgétisée, appuis multi-bi dans les PIC). La structure du PIC est trop rigide (concentration), trop complexe (2 objectifs sectoriels, 2 objectifs transversaux, 2 objectifs horizontaux) et trop théorique (accent sur les principes et non sur leur mise en œuvre opérationnelle). Les modes de suivi sont trop légers pour permettre une appréciation pertinente des résultats et des impacts et des ajustements vers des orientations plus adaptées aux changements rapides du contexte.

La coordination et l'harmonisation entre les diverses interventions du Luxembourg sont très limitées, globalement entre les différents guichets (vers une approche plus cohérente pour le Luxembourg), entre les interventions PIC et les interventions hors PIC, plus spécifiquement entre les composantes mêmes du PIC et même entre les activités au sein de chaque composante. Il y a beaucoup de leçons à tirer de chaque modalité de la coopération (coopération multilatérale, coopération via les ONG, coopération régionale) et des échanges entre elles, échanges qui restent trop rares. La coordination avec les autres partenaires techniques et financiers (PTF) connaît quelques succès, en particulier dans le cadre des approches Team Europe. Sur ce plan, il y a des acquis sur lesquels il est possible de construire plus en avant.

La plus grande inclusion des Organisations de la Société Civile (OSC) et du secteur privé dans toutes les phases de la vie du programme, mais surtout dans l'exécution des interventions, reste encore trop faible. Les OSC sont des partenaires incontournables pour les agences qui exécutent les interventions du PIC IV (LuxDev et Organisations techniques des Nations Unies) et hors PIC. Néanmoins leur contribution est trop encadrée. Elles ne sont pas toujours en mesure de déployer leur potentiel en matière de mobilisation et de proximité. L'implication du secteur privé est, de son côté, totalement embryonnaire.

Le rapport présente aussi des conclusions plus spécifiques pour ce qui concerne les deux secteurs de concentration mais aussi les objectifs transversaux « genre » et « environnement » et les objectifs horizontaux « territorialisation » et « modernisation de l'administration ». Pour le secteur de la santé et de la protection sociale, la revue relève le succès des interventions dans le domaine des urgences ; elle note aussi les retards pris dans le domaine des infrastructures et des équipements qui ont fortement amputé les résultats des interventions. Pour la FPT, le manque de coordination entre les différents intervenants est une contrainte forte à la cohérence des interventions. Il faut aussi noter les difficultés à progresser sur l'autonomisation des centres de formation. Enfin, la problématique de l'insertion intervient très tardivement dans le programme comme un élément essentiel du secteur.

Les progrès sont très limités pour ce qui concerne la territorialisation dans lequel un transfert de responsabilités s'est parfois produit mais sans réalité au niveau des finances ; les résultats sont différenciés sur la modernisation de l'administration où l'important effort en matière de renforcement des capacités n'a pas généré des changements profonds. Les résultats sont très décevants en matière

de prise en compte du genre, en particulier dans les deux secteurs de concentration : les stratégies existent et les cellules sont installées dans les ministères, mais les réalisations concrètes sont limitées. Pour ce qui concerne l'environnement, les ponts ont été coupés entre le PIC IV et le Ministère de l'environnement ; les investissements engagés avec le PIC III n'ont pas été consolidés. S'il y a des interventions financées par le Luxembourg (Ministère de l'Environnement, du Climat et du Développement Durable – MECDD et MAEE), elles ne procèdent pas d'une stratégie cohérente et articulée.

La revue s'est aussi penchée sur les perspectives en matière de coopération économique et commerciale entre les deux pays. A l'heure actuelle, les échanges commerciaux de biens et de services entre les deux pays sont pratiquement inexistantes. Si la volonté politique se confirme de part et d'autre sur un élargissement de la coopération dans ce domaine, il faudra donc réfléchir et construire ensemble les bases qui permettront un développement bénéfique aux deux parties. Enfin, pour ce qui concerne le numérique comme secteur pivot de la coopération, il n'y a actuellement pas de relation directe établie entre la coopération du Luxembourg et les organismes sénégalais en charge de ce secteur. Dans ce domaine aussi, il reste à construire les bases d'un dialogue effectif.

Recommandations

Les recommandations sont adressées aux deux partenaires comme l'aboutissement direct du travail d'investigation et de triangulation qui a été fait durant les 6 mois de la revue ; elles n'ont pas vocation à toutes plaire aux deux partenaires ni à toutes être mises en œuvre ; elles n'engagent à ce stade que les experts qui les ont formulées. Il appartient maintenant aux deux partenaires de les discuter et de s'accorder sur celles qu'ils développeront ou pas dans le cadre de leur future coopération.

Face au diagnostic en demi-teinte fait ci-dessus, le RàMP recommande de déployer une nouvelle approche pour le futur cadre de coopération entre le Sénégal et le Luxembourg. Une mutation de la coopération entre les deux partenaires est nécessaire aujourd'hui pour accueillir leurs ambitions pour le futur mais aussi pour entériner les progrès accomplis jusqu'ici. Elle devrait s'appuyer sur une vision commune à long terme qui permettrait d'accompagner des changements qui sont profonds et de déployer plus efficacement des moyens qui sont parfois longs à démarrer et à produire des effets. C'est un cadre multi-annuel, thématique, ouvert et conditionné à des résultats/performances qui devrait se déployer en appui à des budgets programmes spécifiques.

La nouvelle approche privilégierait des niches plutôt que des secteurs entiers. Dans le secteur de la santé, la transition est engagée avec une concentration vers les urgences. Il faudrait faire une réflexion identique dans le secteur de la FPT où les interventions du Luxembourg sont aujourd'hui beaucoup trop dispersées. Le nouveau cadre devrait assurer un déploiement financier dans une fourchette annuelle en recourant à un mix de modalités ouvert à l'aide budgétaire et s'appuierait sur un système de suivi et d'évaluation consolidé entre les diverses composantes et le cadre d'ensemble. Des revues tri-annuelles, bien préparées et inclusives, permettraient d'ajuster la vision au besoin. Des analyses d'impact des politiques et des interventions pourraient aussi être réalisées plus systématiquement en s'appuyant en particulier sur des partenariats universitaires.

L'appui apporté au Luxembourg dans le cadre des budgets programmes devrait se concentrer sur des niches thématiques ou sous-sectorielles bien identifiées. Il faudrait privilégier des interventions à couverture nationale plutôt qu'un ciblage géographique comme c'était le cas dans le PIC IV. Le ciblage devrait se faire au niveau de la thématique (sous-secteur) à appuyer et non au niveau des régions à assister. S'il est nécessaire de maintenir un appui au renforcement des capacités dans le cadre du mix d'interventions, il faudrait éviter de l'inscrire dans des objectifs aussi larges que la modernisation de l'administration de l'Etat ou la territorialisation.

La revue soutient les différentes initiatives en matière de promotion du secteur privé qui ont été développées dans le cadre de la coopération Sénégal-Luxembourg jusqu'ici ; elles correspondent à un besoin structurel de développement d'une capacité industrielle locale. Il est essentiel aussi de tirer les

leçons et de bien cerner où pourrait se déployer un appui du Luxembourg dans ce domaine et les moyens qu'il faudrait mettre en œuvre pour en assurer le succès. La revue recommande aussi de mieux activer les interventions avec les OSC dans le cadre de la coopération entre les deux pays car il y a une valeur ajoutée à cela. La revue recommande enfin de mettre à plat les interventions en cours qui sont actuellement financées à travers différents guichets par le Luxembourg dans le domaine du numérique et de la digitalisation afin de tirer les leçons et de mieux positionner les actions futures. Ceci doit se faire à travers un dialogue ouvert avec différents partenaires tant au Sénégal (en particulier prise de contact avec les organisations publiques en charge de la mise en œuvre de la stratégie numérique du pays) qu'au Luxembourg.

Du côté du Sénégal, l'alignement et l'appropriation devraient bénéficier de cette vision à long terme en appui à ses objectifs de développement. Elle devrait aussi concrétiser la forte volonté des autorités pour la prise en main complète de son développement et son rôle d'entraînement des appuis extérieurs derrière ses priorités. Du côté du Luxembourg, cette approche devrait s'appuyer sur un dialogue politique plus régulier avec le Sénégal. L'Ambassade devrait y jouer un rôle plus grand en particulier comme centre de la coordination entre les acteurs et de l'animation des échanges entre eux. Le Comité de Suivi et de Coordination (CSC) mis en place lors de la revue devrait se réunir régulièrement et piloter le dialogue entre les deux parties.

Pour ce qui concerne la coopération économique et commerciale, la revue recommande de bien la distinguer de la coopération au développement : si des passerelles devraient s'établir entre les deux, elles se développent néanmoins sur des principes différents et des approches qui impliquent des acteurs très spécifiques. Il y a des risques en termes de visibilité et de crédibilité pour la coopération au développement du Luxembourg derrière un amalgame trop poussé entre les deux.

Il reste un peu plus d'un an avant la fin du PIC IV et la Commission de Partenariat (CP) qui se tiendra fin 2022 est une étape essentielle pour le futur de la coopération entre les deux pays. C'est à ce moment-là qu'il faudra fixer la vision commune et les niches dans lesquelles le Luxembourg interviendra dans une première étape. La revue recommande de tout mettre en œuvre pour finaliser les activités du PIC IV avant cette échéance afin d'éviter les chevauchements et de démarrer sur un socle épuré. Il faudrait donc s'accorder rapidement sur ce qui peut être concrètement fait et ne pas s'engager sur des interventions à l'issue incertaine. Certains aspects demandant plus de temps pourraient ainsi être mis en attente et intégrés dans les discussions sur le nouveau cadre.

Cette période de transition devrait être concentrée sur la consolidation du dialogue et des échanges entre les parties prenantes. Ceci devrait concerner en particulier les thèmes du genre et de l'environnement où des efforts de cohérence doivent être faits. Le dialogue devrait aussi être noué plus intensément avec les acteurs impliqués dans l'appui au secteur privé et le développement du numérique. Il faudrait réactiver le Fond d'étude qui a été très peu mobilisé jusqu'ici et l'ouvrir à des analyses et études qui alimenteront ce dialogue mais aussi la préparation du futur. L'accès au fonds devrait être réservé en priorité réservé aux OSC mais il faudrait aussi l'ouvrir à d'autres partenaires comme les universités ou le secteur privé.

Enfin, la revue recommande de mieux préparer dans le futur les processus de RàMP afin de mieux lier les évaluations techniques des composantes et la démarche de prospective stratégique et de mieux préparer les acteurs impliqués.