



LE GOUVERNEMENT
DU GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG
Ministère des Affaires étrangères
et européennes

Direction de la coopération
au développement et
de l'action humanitaire

Revue à mi-parcours du Programme Indicatif de Coopération (PIC III) au Sénégal

Résumé exécutif

Novembre 2016

Les observations, appréciations et recommandations exprimées dans ce document représentent les points de vue des évaluateurs et ne reflètent pas nécessairement celles du Ministère.



RESUME EXECUTIF

La Revue à mi-parcours du Programme Indicatif de Coopération entre la République du Sénégal et le Grand-Duché de Luxembourg – 2012-2016 (PIC III) intègre, d'une part, une analyse de niveau politique et stratégique des engagements pris par les deux gouvernements et, d'autre part, une évaluation à mi-parcours des 5 composantes¹ du volet bilatéral du PIC. Pour réaliser cette revue et ces évaluations à mi-parcours, le Ministère des Affaires étrangères et européennes luxembourgeoises, en concertation avec le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan sénégalais et LuxDev, a contracté la société ARTEMIS à l'issue d'une procédure d'appel d'offres. ARTEMIS a mobilisé une équipe de 10 évaluateurs² pour mener à bien l'ensemble de ces travaux.

Le lancement officiel de la Revue à mi-parcours a eu lieu le 3 mai 2016 lors d'une réunion rassemblant les acteurs clés du PIC III au niveau du Sénégal, du Luxembourg et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Le calendrier des travaux liés aux évaluations et à la Revue à mi-parcours ont été désynchronisés de façon à pouvoir appuyer la revue sur des évaluations à mi-parcours consolidées. La phase de recueil des informations s'est déroulée du 4 mai jusqu'au 27 juillet 2016, avec des entretiens à Dakar et plus de 3 semaines passées dans les zones de concentration opérationnelle. Pour les évaluations, un premier niveau d'analyse a été partagé avec les acteurs sectoriels lors des réunions de restitution « à chaud » du 27 juin au 1^{er} juillet 2016. Les rapports d'évaluation ont ensuite été présentés et discutés lors des réunions de restitution finale du 5 au 6 octobre 2016. Au lendemain de ces réunions, un premier niveau d'analyse portant sur la revue a été partagé avec les acteurs clés. La version provisoire du rapport de la Revue à mi-parcours a été présentée et discutée au cours de la restitution finale le 14 novembre 2016. La version finale du rapport a été ensuite produite sur base des observations collectées pendant la restitution finale et au cours des deux semaines qui ont suivi la restitution.

L'objectif global du PIC III est de contribuer à la réduction de la pauvreté et au développement durable. Au cours des dernières années, les principaux indicateurs socio-économiques montrent plusieurs améliorations au niveau du Sénégal et mettent également en lumière un certain nombre de pistes d'amélioration. Les indicateurs de mesure de la pauvreté confirment que le Sénégal est parmi les pays les plus pauvres mais que la situation est en voie d'amélioration avec une incidence de la pauvreté monétaire qui passe de 42,50% en 2014 à 34,6% en 2015. Dans la santé, malgré les améliorations, le taux de mortalité maternelle reste encore élevé. Au niveau de l'emploi, le taux d'occupation des jeunes reste faible. Au niveau de l'eau et l'assainissement, les cibles sont atteintes sauf pour l'assainissement en zone rurale. Le processus de décentralisation subit quelques ralentissements. La prise en compte du genre dans les politiques publiques et les programmes de développement est de plus en plus effective, avec encore des défis à relever (ex. durabilité des cellules genre). Au niveau de l'environnement et du changement climatique, de réels efforts ont été déployés mais la mise en œuvre de la politique environnementale fait elle aussi face à de nombreux défis. Le Sénégal a entamé un processus de réformes budgétaires et financières dans le cadre de la transposition des directives de l'UEMOA en la matière. La mise en œuvre de ces réformes est déjà bien avancée.

La répartition du budget du PIC III est la suivante : 84% au volet bilatéral, 13% au volet multilatéral, 3% à la coopération avec les OSC (intégrés au volet bilatéral) et au fonds d'étude. Pour le volet bilatéral, le taux d'exécution financière cumulé atteignait 61% fin septembre 2016. Pour le volet multilatéral, ce taux d'exécution atteignait 95.93% (prolongation exclue) et 79.29% (prolongation incluse).

Dans ses premières années, le PIC a été un laboratoire dans lequel les partenaires ont défini, testé, ajusté en temps réel une modalité de mise en œuvre innovante, l'« aide budgétisée ». Le temps nécessaire pour rendre opérationnelle la modalité et le fait que cette modalité s'appuie sur les procédures et dispositifs nationaux ont provoqué certaines lenteurs dans la mise en œuvre du volet bilatéral. La revue confirme que 2016 est une année charnière avec le passage à l'exécution nationale intégrale et la stabilisation de la modalité. Pour les fonds luxembourgeois exécutés via le Budget

¹ Les 5 composantes du volet bilatéral sont le SEN/027 – Programme Santé de Base II, le SEN/028 – Formation professionnelle et Insertion, le SEN/029 – Développement territorial, Décentralisation et bonne Gouvernance locale, le SEN/030 Tome 1 - Appui à l'Exécution nationale et le SEN030/Tome 2 - Eau et Assainissement.

² Sandrine BEAUJEAN (Revue + SEN/030-Tome1), Mountaga DIA (SEN/027), Malick GAYE (SEN/030-Tome2), Bachir KANOUTE (SEN/028, SEN/029, SEN/030-Tome2), Virginie KREMER (Revue + SEN/030-Tome2), Sada LY CISSE (SEN/030-Tome1), Babacar MBAYE (SEN/030-Tome1), Idrissa OUEDRAOGO (Genre, Gouvernance), Stéphane QUEFELEC (Environnement, Changement Climatique), Mohamadou SY (Revue + SEN/027, SEN/028, SEN/029)



consolidé d'investissement (BCI), en cumul pluriannuel 2014-2016, le taux d'engagement est de 58,2% et le taux de déboursement de 39,9% fin septembre 2016. Ces mêmes taux étaient de 38,8% et de 28,9% en juin 2016.

Un décalage important entre les phases d'identification, formulation et mise en oeuvre est constaté. Ce décalage concerne essentiellement mais pas uniquement l'accent mis sur le renforcement institutionnel et sur la définition de la modalité « aide budgétisée » qui n'avait pas été suffisamment anticipée au moment de l'identification.

A mi-parcours, la performance du volet bilatéral du PIC III au regard des critères du CAD de l'OCDE est globalement positive pour les critères de pertinence, d'efficacité et d'efficience. En termes de durabilité, même si des efforts sont faits et leurs effets sont perceptibles, il reste encore un certain nombre de points à prendre en compte. La concentration des efforts sur la mise en place de la modalité « aide budgétisée », le renforcement des capacités principalement concentré sur le niveau central, les retards dans la déconcentration de la modalité ont causé un retard dans le déploiement des interventions et limité le potentiel d'impact à mi-parcours du PIC III au niveau des zones de concentration. La revue des interventions de la coopération multilatérale met en lumière des résultats globalement positifs dans le secteur de la santé et un peu plus mitigé au niveau de la formation professionnelle et de la décentralisation.

Globalement, les interventions réalisées dans le cadre du PIC III sont alignées au PSE et aux politiques sectorielles. Grâce au recours à la modalité « aide budgétisée », 47% du budget du volet bilatéral, soit un tiers du budget du PIC III, sont exécutés via les procédures et dispositifs nationaux. Le renforcement de capacités est inscrit au cœur de la mise en œuvre du PIC III. La stratégie de renforcement de capacités a été définie sur base de diagnostics organisationnels réalisés en 2013-2014, soit en aval de l'identification et de la formulation. C'est sur base de ces diagnostics que des plans de mitigation des risques et de renforcement de capacités ont été définis.

La mise en place de la modalité « aide budgétisée » et les activités de renforcement de capacités ont eu une incidence notable sur les capacités de gouvernance des ministères sectoriels. Alors que le processus décisionnel est entre les mains des ministères, il peut arriver qu'au niveau opérationnel, certaines actions soient encore quelques fois portées par l'assistance technique. Cela s'explique généralement par le manque de ressources au niveau des ministères et les limites d'absorption des acteurs nationaux. Cependant, l'important dispositif d'assistance technique mis en place pour appuyer la mise en œuvre du volet bilatéral et fournir un appui à la coordination générale est jugé approprié compte tenu de l'approche innovante de ce PIC III.

Dans le cadre du PIC III, la coordination avec les interventions d'autres PTF s'est concrétisée au moment de la mise en œuvre, à l'exception du dialogue politique menée avec la Belgique avant la signature du PIC visant à mettre en place une coopération déléguée dans le secteur de la formation professionnelle et de l'eau. Cette coopération déléguée s'est avérée plus concluante au niveau de la formation professionnelle. Les travaux en cours pour une programmation conjointe au niveau de l'Union européenne sont prometteurs.

Par rapport à l'intégration des thématiques transversales, beaucoup d'efforts ont été faits au niveau stratégique avec l'institutionnalisation du genre conformément aux recommandations de la stratégie nationale et la consolidation des cadres stratégiques pour l'environnement. L'expertise mobilisée dans le cadre du PIC III pour ces thématiques est arrivée ou arrivera tardivement.

Au niveau stratégique, le suivi et l'évaluation du PIC se fait au cours des réunions de la Commission de Partenariat et du Comité de Pilotage. Les discussions lors de ces rencontres de niveau stratégique portent souvent sur des questions opérationnelles ou des points de blocages. Il n'existe pas de cadre de résultat au niveau du PIC sur lequel pourrait s'appuyer le pilotage stratégique.



La revue a identifié trois bonnes pratiques sur lesquelles capitaliser :

- La modalité « aide budgétisée ». Après l'appui budgétaire, l'« aide budgétisée » est certainement la modalité la plus alignée possible compte tenu des contraintes de non-fongibilité et de traçabilité imposées aux fonds luxembourgeois. L'efficacité de la modalité est en grande partie attribuable à une combinaison réussie entre la mise en place de la modalité et une stratégie cohérente de renforcement de capacités.
- La stratégie de renforcement de capacités s'appuie sur un diagnostic organisationnel qui a donné lieu à un plan de mitigation des risques et de renforcement des capacités qui se concentre sur les fonctions clés des ministères pour la gestion des programmes et la chaîne de la dépense publique.
- L'intégration des volets bilatéraux et multilatéraux et le cas particulier du programme formation et insertion professionnelle (SEN/028) où les agences des Nations-Unies se trouvent responsables de la réalisation d'un résultat du programme bilatéral et où les interventions des deux volets sont complémentaires et présentent un potentiel d'effets multiplié.

La revue a formulé 8 recommandations visant à alimenter la réflexion des gouvernements dans le cadre de la finalisation du PIC III et la préparation du prochain du PIC.

R1 liée aux enjeux majeurs du futur de la coopération sur lesquels les gouvernements sont invités à dialoguer et trouver un accord. Dans sa partie 6, le rapport vise à alimenter ce dialogue avec les éléments ressortis lors des travaux de la revue :

- Perspectives pour l'aide budgétisée : nécessité de la consolider, de rendre opérationnelle la déconcentration de la modalité et de convaincre d'autres PTF à rejoindre le Luxembourg à adopter cette modalité ;
- Déterminer le choix des 2, voire 3, secteurs de concentration sur base des priorités et besoins des secteurs, de l'avantage comparatif du Luxembourg ;
- Ancrage institutionnel des composantes sectorielles : réfléchir à un positionnement au niveau du Secrétariat Général des ministères sectoriels ;
- Stratégie de renforcement des capacités : s'orienter vers une plus grande appropriation de la stratégie de renforcement des capacités au niveau des acteurs nationaux, tant au niveau de la définition de la stratégie, que de sa mise en œuvre et de son suivi et évaluation ;
- Reconsidérer la combinaison d'une intervention visant un impact localisé au niveau des populations vulnérables avec une approche visant un renforcement institutionnel et des capacités des acteurs ;
- Reconsidérer le dispositif d'assistance technique en fonction des capacités du MEFP et des ministères sectoriels, des besoins en expertise exprimés par ces ministères et du degré d'institutionnalisation et d'appropriation visé pour la stratégie de renforcement de capacités ;
- Identifier les points de complémentarité et effets multiplicateurs entre les volets bilatéraux et multilatéraux ;
- Déterminer le rôle des OSC et la pertinence de leur positionnement dans le cadre d'une coopération bilatérale.

R2 spécifiquement liée à la consolidation de la modalité aide budgétisée. Renforcer l'appui politique pour l'opérationnalisation de la modalité « aide budgétisée » afin d'identifier et lever les obstacles qui ralentissent les procédures de passation de marché et de rendre effective la déconcentration de la modalité.

R3 liée au renforcement de la gestion axée sur les résultats. Dans le cadre du PIC III. Définir un cadre de résultat sur lequel appuyer le pilotage stratégique du PIC. Prendre en compte les observations faites au niveau de l'évaluation du Programme d'appui à l'exécution nationale (PAEX) sur l'appréciation du niveau de la qualité des indicateurs en termes statistiques, développer des notes méthodologiques. **Dans le cadre du prochain PIC.** Préciser les résultats attendus tant au niveau des politiques sectorielles, qu'au niveau du renforcement institutionnel des acteurs.

R4 liée à l'alignement et à l'intégration de volets ou d'interventions non identifiés lors de l'identification. Définir un mécanisme d'arbitrage basé sur des critères objectifs et qui permettrait de



s'accorder sur l'intégration ou pas d'interventions qui émaneraient au cours de la mise en œuvre du PIC.

R5 liée à l'harmonisation et la division du travail. Poursuivre les efforts dans le cadre de la programmation conjointe engagée avec l'Union européenne. Se rapprocher dès le début de la phase d'identification d'autres coopérations, telles que les Coopérations américaines et canadiennes, acteurs incontournables dans la santé et la formation professionnelle.

R6 portant sur la mise en cohérence des phases d'identification et de formulation. Impliquer activement les principaux acteurs dès l'identification et s'appuyer sur les derniers diagnostics organisationnels des ministères de concentration. Pour la formulation, favoriser une co-formulation entre les acteurs des volets bilatéraux et multilatéraux.

R7 liée à l'intégration des thématiques transversales dans le contexte de l'Agenda 2030. Poursuivre l'approche « en tenaille » qui consiste à combiner un appui au niveau stratégique et institutionnel pour l'intégration de ces thématiques dans les politiques de développement d'une part, et à renforcer en parallèle leur intégration au niveau des opérations, d'autre part.

R8 liée à la complémentarité des interventions PIC et hors PIC. Mettre en place un mécanisme d'échange d'information et de partage d'expériences entre les divers acteurs luxembourgeois, ou appuyés par le Luxembourg, présents au Sénégal.