

EVALUATION INTERMEDIAIRE

SEN/030 – Tome 1

Programme d'Appui à l'Exécution nationale
(PAEX)

FICHE SYNTHETIQUE

Pays	Sénégal
Titre long du projet	Programme d'Appui à l'Exécution nationale
Titre court du projet	Appui à l'Exécution nationale
Code LuxDev	SEN/030 Tome 1
Version du rapport	Novembre 2016

NOTATION DU PROJET PAR LA MISSION D'EVALUATION

Notation globale (efficacité)	2/3 Échelle de 1 (résultats excellents, dépassant sensiblement les attentes) à 6 (l'action de développement est infructueuse ou la situation s'est plutôt dégradée).
Notation des autres critères d'évaluation	Pertinence : 2 Efficience : 2/3 Durabilité : 3

RESUME EXECUTIF

L'évaluation intermédiaire du programme d'appui à l'exécution nationale (SEN/030 Tome 1) a été réalisée simultanément aux évaluations intermédiaires des 4 autres composantes¹ du volet bilatéral du programme indicatif de coopération entre le Sénégal et le Luxembourg, 2012-2016 (PIC III). Ces évaluations sont intégrées dans le cadre plus large de la revue à mi-parcours du PIC III. Pour réaliser ces 5 évaluations et la Revue à mi-parcours, le Ministère des Affaires étrangères et européennes luxembourgeois, 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 ces travaux.

Le lancement officiel des évaluations et 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. La phase de recueil des informations s'est déroulée du 4 mai jusqu'au 27 juillet 2016, avec des entretiens essentiellement à Dakar et plus de 3 semaines (du 11 mai au 3 juin 2016) passées dans les zones de concentration opérationnelle. Pour chacune des 5 composantes du volet bilatéral du PIC III, un premier niveau d'analyse a été partagé avec les acteurs sectoriels lors de réunions de restitution « à chaud » qui se sont tenues entre le 27 juin et le 1^{er} juillet 2016. Une version provisoire de ce rapport d'évaluation a été présentée et discutée avec l'ensemble des acteurs du volet bilatéral au cours d'une restitution finale le 5 octobre 2016. La version finale de ce rapport a été produite sur base des observations collectées au cours de la restitution finale.

Le budget du programme d'appui à l'exécution nationale a été multiplié par 5 entre 2012 et mi-2016. En 2012, au moment de l'identification, le programme d'appui à l'exécution nationale était doté d'un budget de 700.000€. Au moment de la formulation du programme d'appui à l'exécution nationale, le budget est passé à 1.500.000 et depuis début 2016 il est à 3.500.000€. L'évolution du programme d'appui à l'exécution nationale est liée essentiellement à une meilleure connaissance des acteurs du programme bilatéral et de leur niveau de capacités. En effet, les diagnostics organisationnels desquels ont découlé les plans de renforcement de capacités n'ont été réalisés qu'en 2013-2014, soit après la phase de formulation ce qui explique le décalage entre les ressources initialement disponibles et les besoins en renforcement des capacités.

L'objectif spécifique du programme d'appui à l'exécution nationale consiste à « renforcer les capacités des institutions nationales en charge de l'exécution des programmes sectoriels du programme de coopération bilatérale Sénégal Luxembourg ». Pour atteindre cet objectif, le programme d'appui à l'exécution nationale s'est fixé 4 résultats :

OS : La gouvernance des institutions nationales en charge de l'exécution du PCBSL est renforcée

R1: La budgétisation des secteurs de concentration et des programmes du PCBSL est alignée sur les politiques publiques, en conformité avec la réforme des finances publiques, liée à l'application des directives de l'UEMOA

R2 : Les modalités d'exécution du PCBSL sont alignées sur les procédures, les institutions et les acteurs nationaux de la gestion des finances publiques

R3 : Les capacités de gestion des marchés, des conventions de financement et des délégations de service public sont améliorées dans les entités en charge de l'exécution des programmes sectoriels du PCBSL

R4 : La qualité de la gestion administrative des Ministères partenaires du PCBSL est améliorée

¹ Les 4 autres composantes du volet bilatéral du PIC III 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 2 - Appui à l'exécution nationale – eau et assainissement.

² Sandrine BEAUJEAN (SEN/030-Tome1), Mountaga DIA (SEN/027), Malick GAYE (SEN/030-Tome2), Bachir KANOUTE (SEN/028, SEN/029, SEN/030-Tome2), Virginie KREMER (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 (SEN/027, SEN/028, SEN/029)

- **le résultat 1** porte sur l'alignement des processus de planification-budgétisation des ressources luxembourgeoises par rapport aux politiques nationales, avec un volet important d'appui à la mise en œuvre de la réforme des finances publiques liée aux directives de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. Ce résultat est en bonne voie de réalisation. En effet, la planification des activités du programme bilatéral s'appuie sur un solide processus de planification opérationnelle et programmation budgétaire. A noter que le passage à l'approche programme telle que décrit dans la loi organique relative aux lois de finances et en particulier le basculement au budget programme risque de ne pas être pleinement opérationnel au 1^{er} janvier 2017, de même pour l'intégration des thématiques transversales dans la budgétisation ;
- **le résultat 2** porte sur la définition et la mise en place d'une modalité d'exécution du programme dite « aide budgétisée », accompagnée d'une composante de renforcement des capacités pour la mise en œuvre et le contrôle. C'est là la grande force du programme d'appui à l'exécution nationale et du programme bilatéral, d'avoir combiné cette modalité « aide budgétisée » avec un solide programme de renforcement de capacités des acteurs du programme bilatéral. L'objectif de ce plan de renforcement est de doter les acteurs du programme bilatéral des capacités et moyens techniques et logistiques nécessaires leur permettant de mettre en œuvre les crédits luxembourgeois en utilisant les systèmes nationaux. Ce plan de renforcement a non seulement permis aux acteurs de renforcer leur capacité pour gérer les fonds luxembourgeois, mais également plus globalement et à moyen terme d'améliorer la qualité de la gestion des fonds nationaux, de contribuer à la mise en place des directives de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine en matière de gestion des finances publiques au niveau des ministères de concentration, d'appuyer les Ministères dans leur passage à l'approche programme et de renforcer les acteurs de la commande publique. Des effets concrets et observables ont été relevés permettant de dire que les acteurs du programme bilatéral sont engagés dans la bonne voie, mais que le chemin est encore long. A noter que la déconcentration de la modalité a pris du retard ;
- **le résultat 3** concerne le renforcement des capacités des ministères sectoriels pour l'amélioration de la qualité et de la célérité de la commande publique. Ce résultat concerne donc les capacités de passation de marché au niveau des ministères. Même si des progrès ont été observés au niveau de la gestion des marchés et dans le traitement des dossiers, les délais de gestion sont encore trop longs et ralentissent l'exécution des opérations ;
- **le résultat 4** porte sur la qualité de la gestion administrative des ministères sectoriels au niveau de la gestion des ressources humaines, la démarche qualité et la communication institutionnelle. Ce résultat a été formellement intégré au programme d'appui à l'exécution nationale début 2016. Même si sur certains aspects l'appui du programme d'appui à l'exécution nationale avait démarré en amont dans le cadre du résultat 1, le niveau de réalisation de ce résultat n'est pas encore observable. Les volets « gestion des ressources humaines » et « démarche qualité » peuvent avoir des effets structurants en particulier pour aller vers un ancrage institutionnel du renforcement de capacités et pour le passage à l'approche programme.

L'analyse selon les critères d'évaluation du Comité d'Aide au Développement montre que en termes de

- **pertinence**, l'objectif spécifique du programme d'appui à l'exécution nationale et ses résultats attendus s'alignent et viennent en appui au plan Sénégal émergent et s'intègrent parfaitement dans son axe 3 qui vise un renforcement des principes fondamentaux de la bonne gouvernance. Les effets les plus pertinents du programme d'appui à l'exécution nationale dans ce cadre stratégique se placent au niveau de la transposition des directives de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine sur l'harmonisation de la gestion des finances publiques, de la mise en œuvre du programme des réformes budgétaires et financières, l'appui aux ministères sectoriels pour le passage au budget programme et aux principes de gestion axée sur les résultats. Le programme d'appui à l'exécution nationale est également une réponse concrète et pertinente aux principes d'alignement et d'harmonisation énoncés dans le PIC III, et ce même si le PIC n'avait pas prévu que le programme d'appui à l'exécution nationale prendrait cette forme. De toutes les interventions du programme d'appui à l'exécution nationale, le volet communication est le moins pertinent au regard des priorités du programme d'appui à l'exécution nationale et des orientations stratégiques prises par les gouvernements sénégalais et luxembourgeois dans le cadre du PIC III ;

- **efficacité**, la combinaison de la définition et l'opérationnalisation de la modalité « aide budgétisée » avec un dispositif cohérent de renforcement de capacités contribue efficacement à la réalisation de l'objectif spécifique et des résultats. Le plan de renforcement des capacités découle directement d'un diagnostic organisationnel ciblant les fonctions clés de la gestion de programme et cible directement les déficits identifiés dans le diagnostic. Le programme d'appui à l'exécution nationale a également contribué à la mise en place d'un dialogue de gestion entre les ministères sectoriels et le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan au niveau des acteurs de la dépense publique ; et au sein des ministères sectoriels. Deux nuances sont à apporter : 1) le taux d'exécution des crédits luxembourgeois logés dans le budget consolidé d'investissement est resté relativement bas jusque mi-2016. A partir de mi-2016, une progression a été notée. Les taux d'engagement et de déboursement sur le cumulé 2014-2015-2016 se situent respectivement à 38,8% et 28,9% mi-2016 et à 58,4% et 46% à fin septembre 2016 ; et 2) Les résultats observables au niveau central tardent à venir au niveau déconcentré en raison d'un retard dans la définition du plan de renforcement de capacités à ce niveau ;
- **efficience**, le taux d'exécution financière du programme d'appui à l'exécution nationale est de 41%. Au vu du niveau de réalisation des résultats et de l'objectif spécifique, l'exécution financière est cohérente avec les réalisations. Un bémol, au vu des performances liées au résultat R3, 60% des ressources sont déjà consommées et c'est le résultat pour lequel les indicateurs restent les plus éloignés de la cible en particulier pour les délais de passation des marchés. La Coopération luxembourgeoise a osé contribuer à la définition et au test de l'aide budgétisée. L'investissement réalisé par le Luxembourg peut être amplement justifié quand on sait que les résultats peuvent aider les autres donateurs à prendre des décisions motivées ;
- **durabilité**, les interventions du programme d'appui à l'exécution nationale vont laisser des traces tant au niveau de la consolidation et de la cohérence de la chaîne planification, exécution et suivi et évaluation, qu'au niveau des éléments nécessaires pour le passage à l'approche programme et la transposition des directives de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine. Néanmoins, il y a d'autres éléments qui contraignent la durabilité du projet comme la confusion apparente entre capitalisation et communication, la quantité et le volume des documents produits par LuxDev, le turnover du personnel au sein des ministères et la faible multiplication des connaissances et compétences après une formation.

Les principales leçons apprises, conclusions et recommandations de l'évaluation intermédiaire sont présentées ci-dessous de façon synthétique :

- certaines interventions sont greffées au programme d'appui à l'exécution nationale mais ne sont formellement pas prévues dans le document de programme. Ces interventions hors programme d'appui à l'exécution nationale sont le fruit d'une mutualisation des ressources et des budgets des T0 des 5 composantes du programme bilatéral. **Recommandation** : améliorer la lisibilité des contours du programme d'appui à l'exécution nationale;
- la modalité « aide budgétisée » est innovante et à ce jour, la modalité la plus alignée compte tenu des contraintes de non-fongibilité et traçabilité des fonds luxembourgeois. **Recommandation** : capitaliser sous l'angle de l'apprentissage avant de penser à communiquer. Etudier la possibilité d'intégrer les pratiques de gestion des fonds luxembourgeois aux pratiques nationales ;
- le programme d'appui à l'exécution nationale est un programme globalement performant et pertinent, en dehors du volet communication. **Recommandation** : préparer la sortie du volet communication institutionnelle ;
- le taux d'exécution en budget consolidé d'investissement longtemps resté à un niveau relativement bas progresse régulièrement. **Recommandation** : identifier et lever les obstacles pour plus de célérité dans l'exécution des fonds luxembourgeois tout en préservant la qualité de la dépense publique ;
- alors que la prise de décision reste entre les mains du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, la mise en œuvre opérationnelle du programme d'appui à l'exécution nationale est partagée entre le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan et le pôle développement institutionnel/renforcement des capacités qui en est le bras technique. Le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan a peu bénéficié de renforcement de capacités. **Recommandation** : aller vers un rôle renforcé pour le Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan et, pour le prochain PIC, viser et préparer l'institutionnalisation des activités de renforcement des capacités du programme d'appui à l'exécution nationale ;

- au nom de l'alignement, certaines réorientations ou décisions stratégiques sont prises sans réel consensus entre les acteurs. **Recommandation** : mettre en place un mécanisme d'arbitrage basé sur des critères objectifs ;
- le programme d'appui à l'exécution nationale s'appuie sur une stratégie de renforcement des capacités solide mais n'a pas encore de dispositif d'évaluation de l'efficacité du renforcement de capacité. **Recommandation** : poursuivre le travail engagé ;
- il n'existe pas de cadre de résultat intégré pour le programme bilatéral qui serait utile au pilotage stratégique du programme. **Recommandation** : définir un cadre de résultat intégré pour le programme bilatéral ;
- quelques pistes d'amélioration du dispositif de suivi et évaluation ont été proposées pour améliorer la qualité des tableaux de bord et des indicateurs qui y sont renseignés. **Recommandation** : définir des fiches de métadonnées pour les indicateurs, apprécier en terme statistique la qualité des données figurant dans les tableaux de bord ;
- les interventions du programme d'appui à l'exécution nationale ont été axées sur l'institutionnalisation du genre dans le Ministère de la Famille, la Femme et l'Enfant et les ministères sectoriels. Cependant, les thématiques transversales restent encore faiblement intégrées à la fois au niveau de la programmation budgétaire et des opérations. **Recommandation** : intensifier les efforts en s'appuyant sur l'expertise mobilisée au sein du Ministère de la Famille, la Femme et l'Enfant et du Ministère de l'Environnement et du Développement Durable.