
**RAPPORT D'ÉVALUATION EXTERNE DE L'ARRANGEMENT
CADRE RELATIF AUX APPUIS BUDGETAIRES (ACAB) AU
SENEGAL**

Rapport final

**Richard GERSTER
Ameth FAYE**

30 octobre 2009

Table des matières

ACRONYMES.....	3
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	4
1 MANDAT ET METHODOLOGIE.....	8
2 CONTEXTE	9
2.1 JUSTIFICATION ET GENESE	9
2.2 LE CADRE ACTUEL	10
2.3 L'AIDE EXTERIEURE	12
3 LES PRINCIPES DE L'ACAB	14
3.1 APPRECIATIONS GENERALES	14
3.2 « LEADERSHIP » PAR LE GOUVERNEMENT	15
3.3 ALIGNEMENT AU DSRP ET LES PROCESSUS LIES	15
3.4 ALIGNEMENT AUX PROCEDURES NATIONALES DES FINANCES	16
3.5 LA MATRICE COMMUNE	16
3.6 LE CARACTERE RECIPROQUE DES ENGAGEMENTS	17
3.7 FONDEMENT DE L'APPRECIATION SUR LES PERFORMANCES	17
4 LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PAR LE GOUVERNEMENT	17
5 LE RESPECT DES ENGAGEMENTS PAR LES PTF-ACAB	20
6 LA MISE EN ŒUVRE DE L'ARRANGEMENT CADRE.....	23
6.1 LE DIALOGUE SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES	23
6.2 LA PROGRAMMATION DES APPUIS BUDGETAIRES	27
6.3 MODALITES DE DECAISSEMENT	27
6.4 SUIVI ET EVALUATION	28
7 NIVEAU D'APPROPRIATION DU MÉCANISME	28
7.1 OBSERVATIONS : PARTIES SIGNATAIRES	28
7.2 OPINIONS DE TIERS : ASSEMBLÉE NATIONALE	29
7.3 OPINIONS DES PTF NON-ACAB	29
8 REDYNAMISER L'ACAB : RECOMMANDATIONS	30
8.1 OPTIONS DE BASE	30
8.2 RECOMMANDATIONS	31
ANNEXE 1 : TERMES DE RÉFÉRENCE	43
ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE.....	46
ANNEXE 3 : LISTE DES PERSONNES INTERVIEWÉES.....	48
ANNEXE 4 : GENÈSE ET CHRONOLOGIE 2008/09 DE L'ACAB.....	50
ANNEXE 5 : CONVENTIONS BILATÉRALES SUR L'AB DES PTF ACAB D'ACTUALITÉ EN 2008/09	53
ANNEXE 6 : DÉCAISSEMENTS DES PTF ACAB 2008-2009 ET PRÉVISIONS 2010-2011	55
ANNEXE 7 : PROPOSITION INITIALE D'UNE MATRICE DE PERFORMANCE DES PTF.....	57

Acronymes

ABG	Appui budgétaire général
ABS	Appui budgétaire sectoriel
ACAB	Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires
APD	Aide publique au développement
BAD	Banque Africaine de Développement
BCI	Budget Consolidé d'Investissement
BM	Banque mondiale
CAB	Comité de suivi des appuis budgétaires
CAD	Comité d'Aide au Développement
CC	Cour des comptes
CCPTF	Comité de Concertation des Partenaires Techniques et Financiers (au Sénégal)
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDSMT	Cadre de Dépenses Sectoriel à Moyen Terme
CE	Commission Européenne
CEPOD	Centre d'Etudes des Politiques de Développement
CFA	Communauté financière africaine
CFAA	Country financial Accountability Assessment
CGAF	Compte Général de l'Administration des Finances
CL	Collectivités Locales
CSRP	Crédit de soutien à la réduction de la pauvreté
DAGE	Direction de l'Administration Générale et de l'Equipeement
DB	Direction du Budget
DCEF	Direction Coopération Economique et Financière
DCMP	Direction Centrale des Marchés Publics
DDI	Direction de la Dette et de l'Investissement
DGCPT	Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor
DGD	Direction Générale des Douanes
DGID	Direction Générale des Impôts et Domaines
DGF	Direction Générale des Finances
DGID	Direction Générale des Impôts et des Domaines
DP	Déclaration de Paris de mars 2005
DPEE	Direction de la Prévision et des Etudes Economiques
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FCFA	Franc CFA
FMI	Fonds Monétaire International
GAR	Gestion axée sur les Résultats
IBP	International Budget Partnership
IGF	Inspection Générale des Finances
ISPE	Instrument de soutien à la politique économique
LFI	Loi de finances initiale
MDTF	Multi Donors Trust Fund
MEF	Ministère de l'Economie et des Finances
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OMD	Objectifs du millénaire pour le développement
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la société civile
PA/PNGB	Programme d'Appui au Programme national de bonne gouvernance
PAP	Plan d'actions prioritaires
PDEF	Plan décennal pour l'éducation et la formation
PEF	Programme Economique et Financier
PEFA	Cadre d'évaluation des performances en matière de gestion des finances publiques
PCRBF	Projet de coordination des réformes budgétaires et financières
PIB	Produit intérieur brut
PLR	Projet de Loi de Règlement
PNBG	Programme national de bonne gouvernance
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PIIP	Projet de Promotion des Investissements Privés
PRBF	Plan des Réformes Budgétaires et Financières
PSA	Partenariat stratégique pour l'Afrique
PTF	Partenaire technique et financier
PTIP	Programme Triennal d'Investissements Publics
RBF	Réformes Budgétaires et Financières
SIGFIP	Système Intégré de gestion des finances publiques
SMART	<i>Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time-scaled</i>
TOFE	Tableau des opérations financières de l'état
UE	Union européenne

Résumé exécutif

Mandat

L'arrangement cadre relatif aux appuis budgétaires (ACAB) prévoit la conduite d'une « revue annuelle externe portant sur le respect des engagements par les parties signataires » (Art. 15 alinéa c ACAB). L'évaluation devra déboucher sur des propositions concrètes d'amélioration des pratiques de mise en œuvre de l'arrangement et, si nécessaire, sur la révision de l'arrangement. L'évaluation s'est fondée sur l'analyse des documents, des entretiens avec les parties prenantes et des tiers, et les bonnes pratiques développées ailleurs.

Justification, genèse, contexte

L'aide publique au développement (APD) au Sénégal se chiffre à un volume de US\$ 635 mio par an, canalisé par plus d'une cinquantaine de PTF engagés dans 500 projets environ. Les principes comme l'harmonisation et l'alignement, piliers de la Déclaration de Paris pour l'efficacité de l'aide, sont d'une actualité brûlante. L'ACAB, signé le 11 janvier 2008 par le Gouvernement et sept PTF après un travail intense de préparation, poursuit l'objectif de mettre en œuvre ces principes dans le cadre de l'AB. La partie de l'AB général et sectoriel s'élève à FCFA 68 milliards (2008) ou 13% de l'APD. A travers le budget de l'état l'AB renforce la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, des réformes clés des finances publiques, d'un cadre macroéconomique sain et des performances sectorielles. Le démarrage de l'ACAB s'est déroulé dans un environnement marqué par des crises multiples (énergétique, alimentaire, économique et notamment budgétaire).

Principes de l'ACAB

En 2008-2009 les crises ont fortement affecté les finances publiques et la mise en œuvre des six principes de l'ACAB : (1) Le « leadership » par le gouvernement a gagné en profil pendant la période couverte ; (2) l'alignement au DSRP et les processus liés connaît des progrès malgré des faiblesses persistantes ; (3) l'alignement aux procédures nationales des finances est respecté ; (4) La matrice commune existe mais est trop lourde et il y a des PTF qui dérogent au cadre commun dans leurs conventions particulières ; (5) Le caractère réciproque des engagements est là mais l'opérationnalisation sur le côté PTF manque ; (6) Le fondement de l'appréciation des PTF sur les performances est réalisé.

Respect des engagements par le gouvernement

Les aspects à analyser par l'évaluation externe sont restreints au processus. (1) La conduite du processus de coordination a été assurée en 2008 par la CSPLP même sans mandat formel, et en 2009 le comité de suivi des AB a pris la conduite avec la CSPLP comme secrétariat ; mais la capacité reste faible. (2) La production de l'information adéquate prévue dans l'ACAB a été un défi et un point clé des discussions avec les PTF ; le gouvernement a largement corrigé les défaillances depuis juillet 2009. (3) L'ACAB est muet sur les principes fondamentaux de coopération comme le respect des droits humains, l'engagement pour la paix ou la bonne gouvernance ; il s'agit d'engagements cachés même s'ils ne sont pas mentionnés et il faudrait réfléchir sur la possibilité de les rendre plus transparents.

Respect des engagements par les PTF-ACAB

L'ACAB énumère 10 engagements à respecter par les PTF : (1) Travailler en concertation et en coordination avec le gouvernement : La concertation effective entre

eux-mêmes a laissé à désirer tandis que la coordination avec le gouvernement est intacte. (2) Prendre en compte les dispositions du présent arrangement cadre dans les accords bilatéraux : Il y a des grandes différences au groupe des PTF-ACAB et en tout on constate un manque de discipline. (3) Aligner l'AB sur le cycle budgétaire : Engagement non respecté et le bilan négatif. (4) Utiliser les documents du gouvernement : Les PTF ont utilisé la documentation fournie mais surtout l'utilisation des critères de décaissement en dehors de la matrice ACAB rend la production des rapports additionnels nécessaire. (5) Mener des missions conjointes : Il y a un manque de statistiques mais il semble qu'il y ait eu peu de missions liées à l'ACAB. (6) Aviser le gouvernement des prévisions pluriannuelles d'une manière concertée et à temps : Cet engagement a été honoré en 2008 mais pas en 2009. (7) Choisir des critères de décaissement au sein de la matrice ACAB : Le bilan est très varié et en tout faible. (8) Contribuer au renforcement des capacités : Plusieurs efforts pour le MEF, les finances publiques, les secteurs et l'AN font un bilan positif. (9) Utiliser le PEFA comme instrument conjoint privilégié : Le PEFA est reconnu par tous les signataires de l'ACAB ; pour la BM c'est un instrument diagnostic parmi d'autres. (10) Partager les orientations des politiques d'aide et des études : Tout le monde est satisfait.

Mise en oeuvre de l'arrangement

Il y a quatre dimensions à couvrir : (1) Le dialogue sur les politiques publiques et le dispositif le plus adéquat sont en train de se développer dans le cadre de l'ACAB ; le dialogue se poursuit également à travers les plateformes DSRP, FMI, CCHS et sectorielles. (2) La programmation des AB à court et moyen termes n'a été mise en oeuvre que très partiellement. (3) Les décaissements n'ont pas respecté le calendrier agréé ; les virements ont été faits dans un compte du trésor public comme prévu. (4) Le suivi se fait par le CAB mais les réunions n'ont pas été tenues mensuellement. La matrice ACAB de 2008 a été réexaminée pour 2009.

Niveau d'appropriation du mécanisme par les parties signataires

L'appropriation de l'ACAB par les PTF diffère beaucoup et les différences se manifestent par le (parfois faible) degré de discipline pour mettre en oeuvre les principes agréés. Au MEF l'appropriation est forte tandis que dans les Ministères sectoriels la compréhension de l'idée et son fonctionnement est très inégale. Au parlement l'ACAB n'est pas connu.

Recommandations

Parmi les trois options de base de (1) continuer l'ACAB, (2) liquider l'ACAB, (3) redynamiser l'ACAB, l'évaluation favorise l'option (3) et a développé une douzaine de recommandations sur comment une redynamisation devrait être pratiquée. Deux des douze recommandations s'adressent au Gouvernement du Sénégal (GdS), deux aux partenaires techniques et financiers (PTF) et huit conjointement aux GdS et les PTF.

1. Renforcer les capacités au MEF pour gérer l'ACAB (GdS)

C'est une priorité de renforcer les capacités au MEF pour la mise en oeuvre de l'ACAB et les ancrer d'une manière adéquate dans l'institution. Un secrétariat fort toujours ancré au cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, avec un personnel compétent exclusivement chargé de la coordination et du suivi de la mise en oeuvre de l'ACAB ferait plus de résultat que la formule actuelle.

2. Redresser les structures internes du côté des PTF-ACAB (PTF)

Il s'agit de (1) Etablir une troïka pour impliquer dans le travail quotidien au moins trois PTF ; (2) Instaurer un système de rotation pour la présidence et la représentation dans la troïka; (3) Adopter un mode de travail formalisé, plus régulier, prévisible et documenté (agenda, documentation, compte-rendu)

3. Mener un dialogue ACAB concentré et complémentaire (GdS & PTF)

- **Sur le niveau politique** le plus élevé, on recommande un dialogue régulier quatre fois par an comme prévu dans le dispositif du comité de suivi de l'ACAB. Deux fois ces rencontres haut niveau devraient être liées avec la revue annuelle et la réunion portant sur la validation technique de la matrice ACAB (voir recommandation 7).

- **Sur le niveau technique**, on recommande de continuer et de mettre en œuvre le suivi régulier prévu (mensuellement s'il n'y a pas de rencontre de haut niveau) ; le dialogue ACAB devrait se lier le plus possible avec les travaux faits ailleurs (DSRP, PCRBF, FMI, secteurs) et les valoriser.

- **Les PTF-ACAB et le Gouvernement renoncent de mener un dialogue bilatéral** sur des sujets traités dans le cadre de l'ACAB.

4. Assurer et aligner le flux d'informations agréé pour les PTF ACAB (GdS)

L'information de qualité et à temps comme prévu dans l'ACAB est un facteur clef pour le bon fonctionnement du système. On a atteint des progrès considérables Fournir l'information de qualité et à temps approfondit la confiance entre les signataires de l'ACAB. Le parlement devrait avoir accès à l'information donnée aux PTF et au même moment. Pour accroître la transparence générale, les mêmes informations devraient être données au public s'il n'y a pas de raisons objectives et contraignantes de ne pas les partager.

5. Simplifier la matrice de performance du Gouvernement (GdS & PTF)

En vue d'un nombre limité des critères comme prévu dans l'ACAB c'est important de simplifier la matrice. L'objet de la matrice ACAB n'est pas de refléter les performances du Gouvernement intégralement mais plutôt de limiter les critères de décaissement en vue d'une harmonisation et d'une prévisibilité accrues. On propose de partir d'un plafond de 30 critères (3 appréciations générales, 3-5 appréciations conglomerées des secteurs clés, 20 – 25 mesures, actions et indicateurs spécifique de valeur stratégique).

6. Développer une matrice cadre de performance des PTF-ACAB (GdS & PTF)

Les obligations des PTF pour appuyer et faciliter la mise en œuvre de la SRP sont bien définies dans l'ACAB. Pour mesurer la performance des PTF-ACAB et stimuler leur avancement dans les domaines de l'harmonisation et de la prévisibilité, ces obligations sont traduites en mesures, actions et indicateurs à l'instar de ce qui existe pour le Gouvernement. A l'occasion de la revue annuelle ACAB, la matrice PTF-ACAB est renseignée et discutée en parallèle avec la matrice du Gouvernement.

7. Organiser une revue annuelle ACAB bien focalisée (GdS & PTF)

La force de l'AB se nourrit d'une vue globale, d'un débat politique traversant les secteurs. La valeur ajoutée d'une revue annuelle de l'ACAB c'est (1) le débat approfondi au très haut niveau portant sur un petit nombre de sujets d'une portée stratégique pour l'avancement du pays et l'ACAB ; (2) l'évaluation conjointe des performances des signataires de l'ACAB en année N-1 ; (3) une discussion des perspectives de l'AB pour l'année n+1 et des engagements indicatifs pour N+2 et N+3. Les discussions et résultats font partie d'un aide-mémoire. La révision et validation

technique de la matrice ACAB conformément aux dispositions de l'article 15, alinéa b de l'ACAB, n'entrent pas dans l'agenda de la revue annuelle mais fait l'objet d'une réunion séparée et plus tard dans le calendrier après la revue annuelle conjointe du DSRP.

8. Renforcer la prévisibilité à court et moyen terme (PTF)

Les PTF-ACAB s'alignent au cycle budgétaire national et partagent l'information sur les décaissements prévus avec le trésor du GdS. Les engagements pris en année N se basent sur les performances en année N-1, et les décaissements suivent au premier trimestre de l'année suivante N+1. Pour N+1 il s'agit des engagements fermes. Pour N+2 et N+3 les engagements sont de nature indicative.

9. Rendre transparent les principes sous-jacentes de l'ACAB (GdS & PTF)

Des droits et principes fondamentaux, inscrits dans les constitutions et les conventions internationales, comme le respect des droits de l'homme ou la bonne gouvernance sont des conditions préalables pour fournir de l'AB même s'ils ne sont pas mentionnés dans l'ACAB. Dans plusieurs autres pays comme le Mozambique ou le Ghana, le protocole d'accord sur l'AB contient des principes fondamentaux explicites pour l'ABG. On recommande de les rendre transparents et d'ouvrir l'option de les inclure dans le dialogue politique et de définir des procédures à suivre en cas d'une violation perçue.

10. Promouvoir la compréhension de l'ACAB à tous les niveaux (GdS & PTF)

La mise en œuvre des AB n'est pas seulement confrontée avec des problèmes de structures ou de capacité, mais souvent l'approche projet domine toujours dans l'esprit de certains responsables sectoriels. Un effort d'information et de formation bien ciblé, surtout dans les ministères sectoriels et les PTF non ACAB est nécessaire pour expliquer le fonctionnement, les forces et les faiblesses de l'approche AB.

11. Conclure les accords bilatéraux AB en conformité avec l'ACAB (GdS & PTF)

Comme prévue dans l'ACAB les accords bilatéraux AB devraient être en conformité avec l'ACAB. Les exceptions existantes sont listées, en vue de les éliminer progressivement. Chaque dérogation à venir est à notifier aux autres signataires. Une liste actualisée est établie par le Secrétariat et pourrait être traitée comme annexe à l'ACAB dans le cadre de la prochaine révision. Le principe de base que les accords bilatéraux ont la priorité sur l'ACAB n'est pas remis en cause.

12. Envisager une révision de l'ACAB pour 2010 (GdS & PTF)

L'ACAB se termine le 31 décembre 2010. Le grand défi actuel n'est pas l'insuffisance du texte de l'arrangement, mais sa mise en œuvre trop ponctuelle. En d'autres termes, la priorité numéro un c'est d'investir dans la mise en œuvre suivant nos recommandations. Cela permet de récolter des expériences et démarrer le processus de révision en début d'année 2010 en vue d'une continuation sans interruption.

1 Mandat et méthodologie

L'arrangement cadre relatif aux appuis budgétaires (ACAB) prévoit la conduite d'une « revue annuelle externe portant sur le respect des engagements par les parties signataires » (Art. 15c) en vue de tirer des leçons pour la mise en œuvre. Le **mandat**¹ concrétise l'objectif global d'améliorer le fonctionnement de l'ACAB sur la base des leçons tirées de la première période de sa mise en œuvre. L'évaluation externe devrait fournir une « analyse de la mise en œuvre effective de l'ACAB par ses signataires par rapport aux principes, aux engagements mutuels et aux modalités de mise en œuvre définis dans le document signé. Ensuite, l'analyse devra déboucher sur des propositions concrètes d'amélioration des pratiques de mise en œuvre de l'arrangement et, si nécessaire, sur la révision de l'arrangement. » Selon les termes de référence, la période à évaluer s'étend de l'entrée en vigueur de l'ACAB (janvier 2008) au 31 mars 2009. A l'occasion du démarrage de l'évaluation externe, le comité de Pilotage ACAB et les PTF présents ont étendue la durée jusqu'au 15 septembre 2009 pour inclure l'actualité.

En termes de **méthodologie**, l'évaluation externe s'est fondée sur les instruments suivants :

- les bonnes pratiques² en matière d'appui budgétaire général (ABG) établies par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Partenariat stratégique pour l'Afrique (PSA) et d'autres pays ;
- l'analyse des documents internes et externes disponibles, des études relatives au Sénégal, y compris des études liées à la Déclaration de Paris ;
- la réalisation d'entretiens semi-structurés³ avec des représentants du gouvernement, de toutes les agences de partenaires techniques et financiers PTF-ACAB, quelques PTF non-ACAB et quelques interviews avec des représentants de structures non directement parties prenantes du programme de l'ACAB.

L'équipe de l'évaluation indépendante mandatée par le gouvernement et les PTF ACAB a été composée de :

- Richard Gerster (Suisse), docteur en économie, directeur de Gerster Consulting (www.gersterconsulting.ch, richard.gerster@gersterconsulting.ch) ;
- Ameth Faye (Sénégal), expert en finances publiques, Directeur Associé du Cabinet Conseils et d'Assistance Administrative et Financière (amelfsn@yahoo.fr).

L'équipe souhaite exprimer sa **reconnaissance** pour le soutien logistique et intellectuel fourni par le gouvernement et le groupe des PTF ACAB lors de la préparation et de l'exécution de cette évaluation. Elle remercie en outre toutes les personnes interviewées qui ont donné de leur temps précieux pour partager leurs expériences avec elle.

¹ Voir annexe 1 Termes de référence

² Voir annexe 2 Bibliographie

³ Voir annexe 3 Liste des personnes interviewées

2 **Contexte**

2.1 *Justification et genèse*

L'aide publique au développement (APD) a revêtu et continue de revêtir au Sénégal sa forme classique de coopération technique et de financements avec l'approche projet/programme. Une enquête menée par la Banque Mondiale a montré un portefeuille total estimé à environ US\$ 2,3 milliards fin 2005, comprenant 500 projets⁴. Le Sénégal entretient des relations de coopération économique et financière avec plus d'une cinquantaine de partenaires techniques et financiers (PTF). Ceux-ci ont des intérêts et des domaines de concentration différents, des conditionnalités et des règles et procédures de mobilisation des ressources distinctes.

Ainsi, s'agissant particulièrement des PTF multilatéraux, non seulement les négociations de financement entraînent en longueur, mais une fois cette étape franchie, à chaque phase de la mise en œuvre l'aval du partenaire financier est requis avec les avis de non objection (ANO) qui parfois peuvent durer plusieurs mois sans être donnés, bloquant ainsi le rythme d'exécution des activités. Les implications dysfonctionnelles des procédures lourdes sont aggravées par les faiblesses des structures et procédures gouvernementales et les conséquences directes d'une telle situation sont : i) des coûts de transaction importants, ii) des taux d'absorption des ressources accordées très faibles, iii) des contreperformances au niveau des secteurs appuyés, iv) l'impossibilité d'obtenir d'autres financements en raison de la non mobilisation de ceux disponibles et en définitive, v) une aide publique au développement peu efficace.

Cette situation se rencontrant dans tous les pays en développement, la communauté financière internationale des bailleurs de fonds en a pris conscience au début du 21^{ème} siècle. Des rencontres de haut niveau entre partenaires des pays développés et en voie de développement et les principaux bailleurs de fonds multilatéraux se sont tenues à partir de 2002 sur la nécessité de réformer les modalités d'octroi et de gestion de l'APD (Monterey, Rome, Marrakech, Paris, Accra). L'étape la plus marquante a été tenue à Paris en 2005. Il en est sorti la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement avec ses trois principes fondamentaux que sont l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation.

L'arrangement cadre relatif aux appuis budgétaires est un instrument d'application de ces principes. Quelles sont les dispositions qui ont été prises par le Gouvernement et les PTF pour aboutir à la signature de ce cadre ?

Le Sénégal est signataire de la **Déclaration de Paris** sur l'efficacité de l'aide et membre du Groupe de Travail sur l'efficacité de l'aide du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE. Il accorde par conséquent une grande priorité à l'opérationnalisation au niveau national des engagements de la Déclaration de Paris. A cet effet, sous l'égide de la Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP), un groupe de travail sur l'harmonisation des actions des PTF a été mis en place. Des initiatives ont été prises en 2006 et 2007 dans le cadre des travaux de ce groupe de travail, notamment la création d'un cadre de dialogue entre les PTF et le Gouvernement, la participation de l'Etat à l'enquête sur le suivi de la Déclaration de Paris et l'élaboration d'un plan d'actions sur l'harmonisation, l'alignement et l'efficacité de l'aide publique au développement en faveur du Sénégal.

⁴ BM 2007, p. 122

Un point important de ce **plan d'actions** porte sur la mise en place d'un cadre commun d'intervention des appuis budgétaires qui viserait : i) le renforcement de la modalité de l'aide au moyen de l'appui budgétaire, ii) l'harmonisation des procédures des PTF, iii) l'amélioration de l'alignement de l'aide sur les priorités nationales déclinées dans le DSRP et les stratégies sectorielles existantes, iv) la diminution des coûts de transaction de l'aide et l'accélération de son processus d'octroi et de décaissement.

La genèse de l'ACAB figure en détail à l'annexe 4. En vue du **groupe consultatif** en octobre 2007 à Paris pour le Sénégal, on espérait que toutes les dispositions idoines seraient prises pour une validation juridique de l'ACAB par les parties prenantes, sa signature et son entrée en vigueur en 2007. Il était également envisagé la signature du projet d'arrêté portant organisation et fonctionnement du comité de suivi ACAB. Les faits ont montré que l'ACAB n'a été signé que le 11 janvier 2008, soit cinq mois après avoir été soumis aux PTF. L'arrêté n° 10544/MEF/CAB portant création du comité de pilotage chargé du suivi des engagements des signataires de l'ACAB n'a été signé que le 10 décembre 2008, soit seize mois après que cette signature a été prévue.

Les **principaux constats** que l'on puisse faire au vu de cette genèse sont les suivants :

- Malgré l'important travail technique abattu par toutes les parties prenantes de l'ACAB avant sa signature, celle-ci a été longtemps retardée ;
- Pendant toute la première année de mise en œuvre de l'ACAB (2008), la CSPLP a malgré tout assuré son suivi alors qu'aucun cadre formel n'a été mis en place pour le fonctionnement de cet instrument. Ceci n'a été fait qu'en fin d'année 2008 avec la création du comité de pilotage ;
- Ce comité n'a commencé à fonctionner que le 11 février 2009, soit près de deux mois après sa création.

Cette longue préparation de l'ACAB s'est déroulée dans un contexte particulièrement difficile aussi bien pour les PTF que pour l'Etat. Ce qui a marqué son empreinte dans la coopération et l'octroi de ressources d'appui budgétaire par des PTF ACAB.

2.2 *Le cadre actuel*

Le **Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)** constitue depuis l'année 2003, l'instrument par lequel l'Etat définit, à court et moyen termes, ses objectifs en matière de lutte contre la pauvreté. Cette stratégie constitue, avec les programmes sectoriels, la base de l'action gouvernementale en matière de développement économique et social. Elle s'opérationnalise à travers un plan d'actions prioritaires (PAP). Elle est par conséquent le cadre de référence pour le gouvernement et également des interventions des PTF. Ce cadre a été utilisé pendant la période triennale 2003-2005 qui correspond à la première génération de DSRP.

Le Sénégal met en œuvre actuellement, et ce depuis 2006, sa seconde génération de DSRP pour la croissance et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Ce DSRP II couvre la période quinquennale 2006-2010. La revue annuelle conjointe de la mise en œuvre du DSRP II pour l'année 2008 a été validée en juillet 2009. Il ressort de cette revue pour ce qui concerne les indicateurs macroéconomiques que « les prévisions soulignent une dégradation des indicateurs macroéconomiques de la liste restreinte (projection du PIB par tête de -1,2% en 2009 contre un objectif de +2,7%). A ce rythme d'évolution de la croissance, le Sénégal est

encore loin du niveau requis pour atteindre les OMD. Il y a donc urgence à accélérer la croissance de l'investissement en qualité et en quantité... ».

La conclusion générale qui se dégage de cette évaluation conjointe annuelle est qu'au terme de l'analyse des résultats atteints en 2008, des performances variables sont notées d'un secteur à un autre dans les quatre axes du DSRP II mais que globalement, la mise en œuvre – en face de la crise multiple – a été jugée acceptable. Ainsi, pour

- **L'axe 1: Création de richesses et croissance pro-pauvre** : La croissance économique a été faible, et les résultats ont été variés d'un secteur à un autre. Des efforts ont été déployés par le Gouvernement pour couvrir les besoins des secteurs pour l'année 2008, conformément aux priorités du PAP. Les allocations budgétaires ont pu couvrir à hauteur de 170% dudit PAP. Les taux d'exécution ont été cependant faibles en raison du contexte économique et financier du moment.
- **Les axes 2 & 3 : Accélération et promotion de l'accès aux services sociaux de base (axe 2), et protection sociale et gestion des risques et catastrophe (axe 3)** : la situation a été la même en termes d'efforts de l'Etat pour se conformer aux priorités du PAP du DSRP. Cependant les dépenses sociales, particulièrement dans les secteurs de l'éducation et de la santé, n'ont pas pu être préservées en 2008, et en termes de résultats aucune salle de classe n'a été construite, ainsi que dans le secteur de santé où la plupart des indicateurs de performance se sont dégradés.
- **L'axe 4: Bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif** : De bons résultats ont été enregistrés bien que beaucoup des efforts restent à faire dans certains domaines, notamment ceux de la discipline budgétaire, du contrôle externe de finances publiques et de l'exécution des prévisions de dépenses dans les secteurs sociaux comme l'éducation et la santé.

Depuis l'adoption de la **Déclaration de Paris** sur l'efficacité de l'aide publique au développement en 2005, le Sénégal, de concert avec ses partenaires au développement, est dans une dynamique d'appliquer les principes de cette déclaration relatifs à l'appropriation, l'harmonisation et à l'alignement de l'aide extérieure. Dans cet ordre d'idée, le Gouvernement et ses PTF ont pris l'engagement, à l'issue du groupe consultatif tenu en octobre 2007 à Paris, d'accroître de manière sensible l'aide publique au développement pour le financement du PAP du DSRP II.

La première phase de mise en œuvre de l'ACAB s'est déroulée en 2008 et se poursuit encore en 2009 dans un **environnement international marqué par une crise multiple** – énergétique, alimentaire, économique et financière – qui n'a pas épargné le Sénégal, pays non pétrolier et fortement dépendant de l'extérieur pour ses importations de produits alimentaires. Cette crise a été lourdement ressentie sur le double économique et budgétaire :

- Sur le plan budgétaire, elle a été renforcée par l'inobservation des règles de la dépense publique qui a entraîné un accroissement exagéré des avances de trésorerie sans crédits, des prestations de service commandées et effectuées au profit de certains ministères sans couverture budgétaire dans la loi de finances (dépenses extrabudgétaires).
- Sur le plan économique, la trésorerie qui devait servir à payer les entreprises pour des travaux, fournitures et/ou services effectués sur la base de marchés régulièrement conclus a plutôt servi au règlement de dépenses non prévues au budget. Cette éviction de dépenses régulières au profit de dépenses irrégulières a occasionné une accumulation d'arriérés dus au secteur privé qui en a beaucoup souffert et à l'économie d'une façon générale.

Cette situation mal communiquée au FMI a été considérée par cette institution comme un « misreporting » macroéconomique. L'impact de cette crise sur la balance des paiements a été estimé à 5,25% du PIB⁵. On attend des réductions substantielles des exportations, du tourisme, des transferts des migrants, et un report des investissements directs étrangers tandis qu'on prévoit une certaine stabilité de la contribution extérieure des engagements financiers des PTF.⁶

Les **mesures prises par l'Etat** pour atténuer l'impact de cette crise sur le pouvoir d'achat des ménages et sur la demande sociale en général ont beaucoup chargées les finances publiques. En effet, les subventions accordées par le Gouvernement au cours de l'année 2008 ont atteint globalement environ 200 milliards de FCFA et les suspensions de droits se sont chiffrées à près de 41 milliards de FCFA.⁷ Le gouvernement dispose d'une faible marge de dépenses discrétionnaires déjà dans une situation normale. Dans l'état actuel de la crise financière et économique mondiale, il est coincé et a très peu d'espace fiscal pour combattre les effets défavorables.⁸ La discipline budgétaire et la bonne gouvernance financière en général ont été mises à rude épreuve et les difficultés qui en ont résulté ont affaibli le tissu économique national. L'exécution des ressources budgétaires initialement affectées aux activités prioritaires relatives à l'accès aux services sociaux de base, à la protection sociale et d'autres secteurs comme l'environnement ont été très en deçà des attentes et ont fortement contribué aux contreperformances des secteurs concernés. Comme conséquence, dans un tel contexte hostile, les PTF ACAB ont perdu confiance et douté de la crédibilité du budget de l'Etat.

2.3 *L'aide extérieure*

L'aide au développement au Sénégal se chiffre actuellement (2008) à 7.5% du PIB, ou US\$ 71 per capita,⁹ ou US\$ 635 millions (2006-07).¹⁰ On a mentionné plus haut que plus qu'une cinquantaine de PTF canalisent leurs appuis par 500 projets environ. 40% du budget d'investissement public du pays sont financés par l'assistance extérieure. Les 40% incluent les projets et programmes notifiés mais il y a des contributions en plus qui ne passent pas par le budget de l'état et qui ne sont pas comprises.

Le **dispositif formel** pour une meilleure gestion de l'assistance extérieure au Sénégal a vu des évolutions remarquables ces dernières années. Le gouvernement a défini un dispositif institutionnel de coordination sous la présidence du premier ministre, un comité de pilotage du cadre stratégique de la lutte contre la pauvreté dirigé par le MEF, et cinq commissions pour le dialogue avec l'ensemble des acteurs et partenaires.¹¹ Du côté des PTF on a une réunion élargie des Partenaires au Développement sous la co-présidence du PNUD et la Banque Mondiale. A ce cercle plus restreint des PTF, instauré par la réunion élargie, le Comité de Concertation des Partenaires Techniques et Financiers (CCPTF) au Sénégal¹² (« groupe des 12 » : l'Allemagne, la BAD, la BM, le Canada, la CE, l'Espagne, la France, le Japon, les Pays Bas, le PNUD, l'UNICEF,

⁵ FMI, rapport no 09/5, janvier 2009 (cité par MEF 2009, p. 3)

⁶ MEF 2009 ; Banque Mondiale 2009, p. 8

⁷ MEF 2009, p. 3

⁸ Paul/Faye 2009, p. 2

⁹ BM 2009, p. 65

¹⁰ Grégoire/Ndaye 2008, p. 4

¹¹ Grégoire/Ndaye 2008, p. 28 - 33

¹² Voir www.ptfsenegal.org

USAID) a été confiée la tâche de préparer techniquement les prises de position du groupe élargi.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement du Sénégal et sept PTF ont adopté à l'issu d'un important travail préparatif, un cadre commun pour leurs appuis budgétaires. En effet, ce cadre appelé **Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires (ACAB)** a été signé le 11 janvier 2008, comme précisé ci-dessus, entre le Gouvernement du Sénégal et l'Allemagne, la Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale, le Canada, la Commission Européenne, la France et les Pays-Bas. Dans l'esprit de la Déclaration de Paris, ce cadre constitue, entre autres, un instrument de dialogue, de coordination et de suivi pour l'efficacité de l'aide à travers l'appui budgétaire au Sénégal.

L'appui budgétaire, qui contrairement à l'approche projet, constitue un apport de ressources directement versées au trésor public du pays bénéficiaire, vise les six **principaux objectifs** suivants :

1. accroître le taux d'absorption des ressources extérieures par l'utilisation des procédures budgétaires nationales d'exécution de la dépense, plus rapides que celles des PTF utilisées dans l'approche projet ;
2. augmenter l'efficacité de l'aide basée sur les priorités nationales ;
3. améliorer la prévisibilité des ressources à moyen terme et assurer leurs versements qui soient en adéquation avec le cycle budgétaire national ;
4. améliorer l'harmonisation des pratiques des PTF dans la mise en œuvre des appuis budgétaires et la définition des critères de décaissement ;
5. améliorer la coordination des PTF à travers des missions, études, audits et appréciations conjointes, concertées et coordonnées ;
6. faciliter la mise en œuvre des politiques publiques définies par le Gouvernement du Sénégal dans le DSRP et les autres stratégies nationales.

Cependant le **poids financier de l'aide budgétaire** reste limité à cette date. La partie de l'AB de l'APD totale au Sénégal de s'élève à 13%.¹³ Les statistiques de l'ACAB¹⁴ montrent un montant total de 68 milliards FCFA de décaissements pour 2008. Le FMI¹⁵ estime l'AB (dons budgétaires et prêts programmes) pour 2008 à 108 milliards FCFA. La différence devrait être une conséquence que la définition des programmes par le FMI est plus vaste. Les dépenses totales (courantes et en capital) du GdS sont estimées¹⁶ à 1574 milliards FCFA en 2008. L'AB passant par l'ACAB s'élève alors à 4.3% (ou 6.8% selon les définitions FMI). La modalité traditionnelle des projets demeure l'instrument dominant de coopération : Un montant de 293 milliards FCFA (18.6% des dépenses 2008) passe par les dons consommés par les projets de développement inscrits au budget et des prêts-projets¹⁷. En comparaison avec l'AB dans d'autres pays Africains la partie de l'AB est modeste au Sénégal. Les représentants du gouvernement souhaitent que l'AB soit la modalité préférée de coopération au Sénégal. Selon une publication du PNUD, « les objectifs prioritaires convenus en faveur de l'appui budgétaire prévoient à titre indicatif le seuil de 30% de

¹³ Grégoire/Ndaye 2008, p. 4

¹⁴ Voir annexe 6

¹⁵ FMI 2009, p. 26

¹⁶ FMI 2009, p. 26

¹⁷ FMI 2009, p. 26. Dans les statistiques de la Direction de la Dette et de l'Investissement du MEF pour 2008 sur la situation d'exécution des projets inscrits au BCI les emprunts et subventions financées par les PTF s'élèvent à 224 milliards CFA. On peut expliquer la différence aux chiffres du FMI que les dernières incluent le fonctionnement également.

l'APD d'ici à 2010 ». ¹⁸ Cependant une politique explicite de l'aide extérieure n'existe pas à cette date. Le programme pour la mise en œuvre du Plan d'action conjoint pour l'efficacité de l'aide prévoit l'élaboration et l'adoption d'une politique nationale d'aide.

3 Les principes de l'ACAB

3.1 Appréciations générales

L'ACAB a été signé le 11 janvier 2008. L'annexe 4 énumère les étapes les plus importantes de la vie de l'ACAB. L'évaluation des résultats de l'ACAB a pris en compte le caractère embryonnaire de l'arrangement cadre durant l'année 2008 et sa mise œuvre en 2009. Les aspects principaux de cet apprentissage font l'objet des chapitres suivants (3.2 – 7). En outre, l'ACAB a démarré dans une période de crise extraordinaire (voir ci-dessus chapitre 2.2) qui a été un défi pour les signataires. Par ailleurs, la faible mise en œuvre de l'ACAB a ses origines propres : (1) Les PTF ont des procédures, calendriers et intérêts très différents les uns des autres, la discipline individuelle est faible et l'harmonisation et l'alignement prennent de temps ; (2) Les irrégularités dans la gestion des finances publiques, notamment les dépenses extrabudgétaires et les arriérés des paiements ont entraîné une crise de confiance et aggravé un appui prévisible des réformes ; (3) Les nouvelles règles de passation des marchés, appliquées à partir de janvier 2008, n'étaient pas encore maîtrisées et ont constitué un frein à l'exécution du budget. ¹⁹

Dans une appréciation générale, on a essayé d'identifier au cours des entretiens les points forts et faibles de l'ACAB. Même s'il y a des différences entre les uns et les autres PTF, l'appréciation a été pareille. C'était souvent un défi de séparer (1) la plus-value de l'ACAB effectivement réelle et son potentiel, (2) la plus-value de l'AB en soi et ce que l'ACAB a apporté comme arrangement conjoint.

Les points suivants ont été avancés comme **avantages de l'ACAB** :

- L'ACAB sert comme source d'inspiration en n'encadrant pas seulement les appuis budgétaires généraux mais aussi les appuis budgétaires sectoriels ;
- Le MEF et quelques uns des ministères techniques sectoriels coopèrent désormais plus étroitement ;
- L'accès aux informations est apprécié par quelques PTF d'être devenu plus facile et fréquent qu'avant ACAB ;
- Agissant comme groupe PTF-ACAB, la demande pour un dialogue à haut niveau a gagné de légitimité ;
- L'ACAB élargie la marge de dépenses discrétionnaires de l'état, un effet très important en période de crise ;
- L'ACAB permet de « vendre » la coopération avec le Sénégal plus facilement aux sièges des PTF.

Il faut noter comme **faiblesses de l'ACAB** :

- Les structures gouvernementales pour assurer un suivi systématique et professionnel de l'ACAB sont très faible, et même les informations sur la mise en

¹⁸ Grégoire/Ndaye 2008, p. 4

¹⁹ Depuis 2007 le nouveau code des marchés publics a été adopté et la Direction Centrale des Marchés Publics et l'Autorité de Régulation des Marchés Publics ont été créées

- œuvre de l'ACAB sont dispersées ;
- Le groupe PTF-ACAB et le GdS/PTF-ACAB ensemble n'ont pas développé une capacité d'identifier et de suivre un petit nombre de défis clés ;
 - La compréhension de l'ACAB et de sa matrice est loin d'être uniforme et diffère d'un signataire à l'autre ;
 - La combinaison des appuis budgétaires généraux et sectoriels a compliqué le processus de la construction d'une matrice unique ;
 - L'ACAB ne fait pas référence aux conditions fondamentales (droit de l'homme, libertés de base, gouvernance) de coopération et ne définit pas les procédures conjointes à appliquer ;
 - L'information reçue par les PTF-ACAB a été un point de discussion permanent avec l'effet indirect que les PTF sont mieux informés sur la mise en œuvre des politiques et finances publiques que l'Assemblée Nationale.

3.2 « Leadership » par le Gouvernement

ACAB : « *Le Gouvernement assure le pilotage stratégique, la coordination de l'appui budgétaire, l'animation et le suivi-évaluation de l'ACAB.* »

De l'avis de la plupart des partenaires techniques et financiers ACAB, cette coordination n'a pas bien fonctionné. Les réunions ne sont pas régulièrement tenues et celles qui se tiennent sont souvent longues sans ordre du jour documenté. Cet avis n'est pas partagé par la CSPLP qui, malgré un vide institutionnel, a assuré le suivi. En effet, aucun cadre formel commun n'a été créé. Il n'y avait ni de plan de travail annuel concerté et accepté par les parties signataires de l'ACAB, ni une périodicité des rencontres PTF ACAB Gouvernement. En 2008, la CSPLP a assuré le suivi malgré l'absence de ce cadre mais sans impliquer les autres directions du MEF et les secteurs. En 2009, avec la création du comité de pilotage de l'ACAB le dispositif de suivi a été renforcé²⁰ mais en même temps le rôle de la CSPLP pour l'ACAB se limite désormais à assurer le secrétariat dudit comité. Le dialogue entre le gouvernement et les PTF sur les politiques publiques est examiné plus en détail dans la section 6.1.

3.3 Alignement au DSRP et les processus liés

ACAB : « *Le DSRP et le processus national de renforcement de la gestion budgétaire ainsi que leurs rapports annuels de mise en œuvre constituent les axes principaux sur lesquels reposent les appuis budgétaires qu'il s'agisse de leurs mesures de politiques économiques ou de leurs indicateurs de développement.* »

En juillet 2008 une première revue annuelle du DSRP II a eu lieu, portant sur l'année précédente. Pour l'année 2008, une deuxième revue conjointe du DSRP II a eu lieu en juillet 2009 avec une participation beaucoup plus élargie et forte des services. Des revues et réunions sectorielles dans l'éducation, l'environnement, et la santé avec la participation des PTF desdits secteurs et des réunions sectorielles internes pour les autres secteurs du DSRP ont pu avoir lieu avant la tenue de la revue DSRP et les conclusions de ses revues ont pu être prises en compte. On note un progrès remarquable dans le processus de la revue conjointe. Parce que la revue annuelle de l'ACAB n'avait pas encore eu lieu, l'ACAB ne s'était pas encore prononcé formellement

²⁰ La création du comité de pilotage a été une des conditions préalable de l'AB de la BAD.

sur la performance dans le cadre du DSRP. Compte tenu du contexte particulièrement difficile de l'année 2008 la plupart des PTF ACAB ont procédé au décaissement de leur appui budgétaire au cours du second trimestre de l'année. Il y en a cependant certains qui conditionnent le versement de leur appui budgétaire sur d'autres critères que ceux de la matrice de l'ACAB. Par exemple la BAD prévoit un nombre de conditions préalables au décaissement du prêt, entre autres l'adoption de 10 textes d'application additionnels du Code du travail et leur publication, et l'Allemagne a jusqu'à présent renoncé à proposer une convention sur l'appui budgétaire en raison du retard des lois de règlement.

3.4 *Alignement aux procédures nationales des finances*

ACAB : « *Les appuis budgétaires sont déboursés sous forme non ciblée et sont utilisés pour financer des dépenses inscrites dans la loi de finances annuelle conformément aux procédures nationales en vigueur.* »

Ce principe de l'alignement aux procédures nationales est respecté par tous les PTF ACAB. Les appuis budgétaires sont effectivement non ciblés, sectoriels pour le Canada, les Pays-Bas, la France et de type général pour les autres. Ces appuis ont été versés à l'Etat qui a ainsi disposé de ressources supplémentaires et discrétionnaires pour le financement des activités inscrites dans son budget. C'est un des objectifs atteints de l'AB d'accroître le taux d'absorption des ressources : le taux d'exécution pour les contributions extérieures sous la forme des projets est beaucoup plus bas (50% environ) que le taux de la consommation des ressources nationales (90%)²¹, et les AB sont considérés comme ressources Sénégalaises par le gouvernement parce qu'ils sont alignés aux procédures nationales.

3.5 *La matrice commune*

ACAB : « *Une matrice commune de mesures regroupant un nombre limité de critères de décaissement constitue une annexe du présent arrangement cadre. Cette matrice est tirée essentiellement de la liste des indicateurs de suivi du DSRP et définie conjointement pour servir de cadre de référence aux appuis budgétaires. Une matrice commune de mesures regroupant un nombre limité de critères de décaissement constitue une annexe du présent arrangement cadre. Cette matrice est tirée essentiellement de la liste des indicateurs de suivi du DSRP et définie conjointement pour servir de cadre de référence aux appuis budgétaires.* »

L'ACAB stipule un nombre limité de critères de décaissement. La matrice révisée et agréée le 12 février 2009²² contient au total 85 critères, soient 3 appréciations générales, 37 mesures et actions et 45 indicateurs. On ne peut plus parler d'un nombre limité. Au lieu de constituer une solution, une matrice large et compliquée devient elle-même un problème : Elle manque de priorités, elle perd en transparence, le renseignement et suivi des critères demandent de ressources et posent des problèmes. Une autre cause de cette situation regrettable est la combinaison des appuis budgétaires généraux et sectoriels qui a amené les PTF à superposer des critères individuels selon leur domaine d'intervention. Afin d'arriver à une matrice unique

²¹ Information de la DDI

²² Voir chapitre 6.4

simplifiée, on est en train de développer des formes nouvelles des indicateurs sectoriels composés. Presque tous les signataires de l'ACAB trouvent la matrice trop lourde.

Les indicateurs sont essentiellement tirés de la liste des indicateurs de suivi du DSRP II comme prévu. Selon l'ACAB la matrice doit être définie conjointement. Mais en pratique au lieu d'une négociation en vue d'une vraie harmonisation, la matrice rassemble plutôt toutes les préférences individuelles des PTF. L'esprit de ce principe n'a pas été respecté. La matrice commune ne sert donc pas, comme prévu, de cadre de référence aux appuis budgétaires des PTF. Ceux-ci, dans le cadre des arrangements particuliers qu'ils signent pour les appuis budgétaires sectoriels, dérogent au cadre commun en choisissant d'autres indicateurs en dehors de la matrice.

3.6 *Le caractère réciproque des engagements*

ACAB : « *Le caractère réciproque des engagements qui suivent est de rigueur.* »

Les engagements des signataires de l'arrangement cadre de l'AB sont présentés d'une manière réciproque. La réciprocité des engagements est juridiquement hors question. Mais dans la mise en œuvre à travers le cadre de la matrice de performance, ce sont uniquement les obligations du Gouvernement qui sont opérationnalisées, annualisées, renseignées et discutées. Dans ce sens l'ACAB ne va pas jusqu'au bout de la symétrie et devrait envisager une démarche pareille pour les obligations des PTF.

3.7 *Fondement de l'appréciation sur les performances*

ACAB : « *Dans l'esprit de cet ACAB, l'appréciation des Partenaires Techniques et Financiers se fonde non pas sur les allocations (budgétaires) mais sur les performances générales et sectorielles* »

Comme prévu dans l'ACAB, l'appréciation des Partenaires Techniques et Financiers se fonde non pas sur les allocations mais sur des critères de performances générales et sectorielles, chaque fois que ceux-ci correspondent à ceux de la matrice (mesures, actions, indicateurs). Cependant, il y a des défis :

- La plupart des PTF choisissent des critères sectoriels en dehors de la matrice.²³ Dans ces cas, ce principe n'est pas respecté, car l'appréciation se base sur des critères de performances hors matrice ACAB ;
- fonder l'appréciation sur les performances est pertinent s'il y a un lien entre les moyens et la performance. Cependant, les ponctions sur les crédits du budget dans le contexte de la crise ont interrompu ce lien clé et sapé le principe de la gestion axée sur les résultats.

4 Le respect des engagements par le Gouvernement

Les aspects à analyser sont restreints au processus (Art. V, 10, alinéa d & h). Les

²³ Voir le tableau en annexe 5

autres engagements ne sont pas couverts par cette évaluation²⁴. Même si les engagements de renforcer la transparence, la fiabilité et l'efficacité de la gestion des finances publiques, d'assurer le bon fonctionnement du contrôle interne et externe, et de la lutte contre la corruption ne font pas l'objet de cette évaluation, il est évident que les efforts faits ou pas faits et la performance achevée ou inachevée influencent fortement la coopération à travers la crédibilité des finances publiques.

Art V, 10 ACAB

Dans le cadre du présent arrangement, le Gouvernement du Sénégal s'engage à :

*d. assurer la **conduite du processus de coordination** des appuis budgétaires, notamment à travers le respect du calendrier ci-joint et le suivi régulier et efficace des accords/arrangements conclus avec chaque Partenaire au développement ;*

Le bilan est mixte. Durant toute l'année 2008, la coordination des appuis budgétaires a été assurée par la Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP) qui remplissait cette mission en plus de son rôle de suivi de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Malgré l'absence d'un mode de fonctionnement bien défini, cette coordination a été assurée. Tenant compte de la lourdeur des ces deux missions et sous l'impulsion des PTF, la coordination a été confiée à un comité de pilotage présidée par un Conseiller du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances. Ce comité a été créé par l'arrêté n° 10 544/MEF/CA du 10/12/08. Le calendrier de cette coordination prévu par l'ACAB n'a pas été suivi et respecté. L'idée générale qui se dégage des différentes structures rencontrées est que la coordination n'a pas été régulière et donc pas suffisante. Une structure gouvernementale renforcée avec des ressources humaines suffisantes et qualifiées et chargées à plein temps de cette tâche permettrait une amélioration sensible processus de coordination des appuis budgétaires.

*h. dans la mesure du possible, **produire toute l'information quantitative et qualitative** sur les programmes et leur mise en œuvre et les transmettre régulièrement aux partenaires au développement dans le respect du calendrier joint en annexe du présent arrangement cadre. Les documents en question sont :*

(a) en matière de lutte contre la pauvreté :

- 1. Rapport issu de la revue annuelle conjointe du DSRP incluant la revue de la matrice de l'arrangement cadre sur les appuis budgétaires.*
- 2. Rapports des revues annuelles des matrices sectorielles*
- 3. Rapports des revues annuelles des programmes sectoriels disponibles et des cadres de coopération existants ;*

(b) en matière macroéconomique et de gestion des finances publiques :

- 4. rapport économique et financier ;*
- 5. circulaire relative à la préparation de la loi de finances ;*
- 6. lois de finances initiale, rectificative et de règlement votées par le parlement ;*
- 7. Programme Triennal d'Investissement Public (PTIP) ainsi que les situations d'exécution de la loi de finances annuelle ;*
- 8. Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE);*
- 9. Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) ;*
- 10. Rapports annuels et infra annuels sur la mise en œuvre des plans d'actions relatifs aux réformes budgétaires et financières et des passations de marchés.*

²⁴ Voir termes de référence en annexe 1

Le bilan est mixte. La **production de l'information adéquate et prévue** dans l'ACAB a été un des Points clés des discussions entre le Gouvernement et les PTF. Durant la première année mise en œuvre de l'ACAB en 2008 et durant le premier semestre 2009, des difficultés ont été rencontrées pour transmettre à bonne date toutes les informations nécessaires en application des dispositions prévues par l'ACAB. En effet, le bon ancrage institutionnel et la coordination requise pour le respect de cet engagement présentaient des faiblesses. Le Gouvernement a accepté les demandes d'informations des PTF présentées dans le cadre de la première réunion du Comité de Suivis des Appuis Budgétaires (CAB).²⁵ Le gouvernement a fait des efforts d'adresser leur mise-en-œuvre, en particulier à partir de juillet de 2009. Il faut arriver au flux régulier d'informations de base prévu dans l'ACAB. Cela inclut une documentation préalable pour les réunions de suivi de l'ACAB.

En effet, en matière de **lutte contre la pauvreté**, tous les rapports des revues effectuées ont été produits et transmis aux PTF.

Il en est de même en **matière macroéconomique et de gestion des finances publiques** pour lesquelles les dispositions idoines ont été prises pour les mettre à la disposition des Partenaires Techniques et Financiers, ACAB notamment. Jusqu'avant juillet 2009 donc, les PTF n'ont pas été satisfaits de la façon dont les informations leur ont été fournies et ont toujours réclamé qu'elles soient mises à leur disposition. Plusieurs fois ils ont dû « pêcher » des informations macroéconomiques auprès du FMI qui les avait reçues du Gouvernement.²⁶ A partir de juillet 2009, le Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances a transmis aux PTF ACAB toute l'information nécessaire. Pour ce qui concerne le TOFE, c'est celui de mars 2009 qui leur a été communiqué. Celui du second trimestre avril/mai/juin a été transmis à la fin du mois de septembre 2009. Il faut en fin souligner qu'actuellement, la plupart de ces documents sont en ligne.

Principes sous-jacents

L'arrangement cadre est muet sur les **principes fondamentaux de coopération**, comme les droits humains, les processus politiques libres et démocratiques, l'indépendance de la justice et l'engagement pour la paix. Le suivi de l'observation des principes fondamentaux est d'une sensibilité particulière. S'ils ne font pas parti de la matrice agréée, ils n'influencent pas l'évaluation de la performance du gouvernement. Même s'ils ne font partie ni de l'arrangement cadre ni de la matrice, ils constituent le fondement de toute coopération internationale que les PTF doivent pouvoir justifier auprès de leurs autorités, leur parlement et leurs contribuables. Une violation perçue par un PTF peut entraîner une remise en cause des engagements pris. Le Sénégal a fait l'expérience d'un cas concret en 2009 : L'Union Européenne a repris les débats de l'Assemblée Nationale et soulevé la question de bonne gouvernance dans le domaine des finances publiques concernant la cession de terrains publics du domaine foncier aéroportuaire à un privé sans bénéfice visible pour l'état. Les décaissements de son appui budgétaire ont été retardés quoique toutes les conditionnalités agréées pour le décaissement aient été remplies. La prévisibilité de l'AB est remise en question. En plus, pour le gouvernement il y a un risque élevé de la contagion potentielle. D'autres

²⁵ Voir compte rendu de la réunion du 18 février 2009.

²⁶ De l'autre côté, le Gouvernement a parfois récolté des informations sur les engagements et décaissements des PTF-ACAB à travers les missions du FMI.

PTF pourraient adopter la démarche, retarder leurs décaissements et finalement la prévisibilité souffre plus avec l'ACAB que sans un arrangement conjoint. Afin de maîtriser mieux de telles situations imprévues dans plusieurs autres pays, le protocole d'accord sur l'AB contient des principes fondamentaux explicites pour l'ABG. Pour rendre les principes fondamentaux transparents, il faut prendre l'option de les inclure dans le dialogue politique et définir les modalités pratiques à mettre en œuvre s'ils sont violés.

5 Le respect des engagements par les PTF-ACAB

Comme mentionné dans le chapitre 4, les engagements du GdS de renforcer la transparence, la fiabilité et l'efficacité de la gestion des finances publiques, d'assurer le bon fonctionnement du contrôle interne et externe et de la lutte contre la corruption ne font pas l'objet de cette évaluation. Cependant, les efforts faits par l'Etat, suffisants ou non, pour instaurer ou rétablir la crédibilité de la gestion des finances publiques influencent fortement sur le comportement des PTF. Le problème de confiance entre les PTF et le GdS est lié aux défis rencontrés en 2008/09 dans le domaine des finances publiques (dépenses extrabudgétaires, arriérés de paiement, misreporting macroéconomique, ponctions, terres données en dation, etc).

Nous suivons l'Art VI, 11 de l'ACAB pour évaluer le respect des engagements pris par les PTF-ACAB. Ils se sont engagés à

a. travailler en concertation et en coordination avec le Gouvernement en matière d'appuis budgétaires ;

Le bilan est mixte. Un nombre des PTF, notamment la Commission Européenne, a déployé beaucoup d'effort pour lancer et faire bouger l'ACAB :

- Concertation parmi les PTF : Depuis le départ la Commission Européenne assure la coordination parmi les sept PTF signataires de l'ACAB. En principe il y a des réunions mensuelles de concertation. Cependant l'harmonisation effective entre les PTF a été beaucoup plus faible que l'arrangement cadre le laisse espérer. Les résultats seront décrits ci-dessous.
- Coordination avec le GdS : La coordination avec le GdS est une des raisons d'être de l'ACAB. La volonté des PTF ACAB de coordonner avec le GdS est intacte.

b. prendre en compte les dispositions du présent arrangement cadre dans leurs accords de financement conclus avec le Gouvernement relatifs aux appuis budgétaires ;

Le bilan est faible. Le tableau en annexe 5 présente un résumé des conventions bilatérales sur l'AB des PTF ACAB d'actualité en 2008/09. Il y a quelques conventions bilatérales qui ont été signées avant Janvier 2008 et ont continué à être mises en œuvre en 2008/09. Il s'agit de l'accord ABG 2005 – 2007 de la Commission Européenne, de l'accord ABS éducation 2006 de l'AFD/France, et de l'accord ABS environnement 2005 – 2009 des Pays-Bas. Dans ces cas l'engagement de prendre en compte les dispositions de l'ACAB n'est pas applicable.

Parmi les nouveaux accords conclus en 2008/09, les Pays-Bas font une référence explicite à l'ACAB et ajoutent l'arrangement cadre comme annexe. Les nouvelles

conventions de la Commission Européenne et de l'ACDI/Canada se réfèrent explicitement à l'ACAB. Les accords de la Banque Africaine de Développement (BAD)²⁷ et de la Banque Mondiale ne contiennent pas de référence à l'ACAB. Le rapport de la BM au Conseil d'Administration fait mention de l'ACAB mais ce n'est pas évident que les dispositions de l'ACAB ont été reprises dans l'accord de la BM. La conformité de la conditionnalité des PTF avec la matrice conjointe de l'ACAB reste faible (voir en bas).

c. aligner, dans le respect de leurs procédures budgétaires, leurs appuis budgétaires sur le cycle budgétaire national et communiquer leurs décisions de financement ainsi que le montant des déboursements attendus avant la tenue des conférences budgétaires ;

Le bilan est négatif. Le cycle budgétaire national n'a joué aucun rôle déterminant pour les décaissements en 2008 et 2009. D'une part, les dispositions prises par la plupart des PTF ne valorisaient pas le calendrier budgétaire national. D'autre part, la crise des finances publiques et les irrégularités (« misreporting », défis du contrôle externe des finances publiques, affaire des terres à l'aéroport) ont érodé la crédibilité du budget et affecté la confiance des PTF. Suite à l'alignement au FMI, les décaissements de 2008 ont été retardés seulement au mois de décembre. Au lieu de contribuer à la prévisibilité de la disponibilité de ressources, les décaissements ACAB en dernière minute ont laissé échapper l'occasion d'atténuer l'impact de la crise internationale sur les finances publiques. Quelques PTF-ACAB et le FMI²⁸ ont fait un appui exceptionnel (non-prévisible) et additionnel pour renforcer les finances publiques. La République Fédérale d'Allemagne, malgré le rôle important qu'elle a joué pour la préparation de l'ACAB, a adopté une attitude attentive due au retard dans la reddition des comptes de gestion de l'Etat et n'a pas encore signé d'accord particulier pour son appui budgétaire. Cette attitude est justifiée, selon l'Allemagne, par le fait qu'elle « ne s'est pas encore vue en mesure de s'engager contractuellement à un décaissement d'AB à défaut de performance satisfaisante relative à des critères cruciaux de la matrice ACAB... ».

d. utiliser en priorité les documents du Gouvernement convenus pour prendre les décisions appropriées en matière de mise en œuvre de leurs appuis budgétaires ;

L'appréciation du bilan de cet engagement est mitigée. Les PTF ont considéré la documentation fournie comme insuffisante et de n'être pas en ligne avec les documents agréés. Comme conséquence, il y avait des discussions permanentes sur la transmission des informations quantitatives et qualitatives sur les programmes liés à l'ACAB et leur mise en œuvre. Le GdS a fait un effort substantiel et la situation s'est améliorée même si on n'est pas encore au but. Parmi les PTF il y a des besoins d'information qui diffèrent de l'un à l'autre. En particulier la Banque Mondiale demande des informations et analyses plus approfondies que les autres. L'utilisation des critères de décaissement en dehors la matrice ACAB rend la production des rapports spécifiques et additionnels nécessaire. Dans quelques cas les critères utilisés hors

²⁷ Dans le rapport d'évaluation – le document de référence – du Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PASRP), financé » par la BAD, il est indiqué que le PASRP sera exécuté dans le cadre de l'ACAB et la matrice de suivi des mesures du programme ainsi que les conditionnalités de décaissement reprises dans l'accord de prêt, s'intègrent bien dans la matrice de l'ACAB.

²⁸ En 2008 le FMI a accordé la facilité de protection contre les chocs exogènes, augmenté et prolongé en 2009.

ACAB sont renseignés de toute façon par le GdS et ne provoquent pas de rapports supplémentaires (p.ex. la sélection des critères du PDEF par le Canada).

e. mener des missions conjointes de suivi/évaluation de l'ACAB dont le calendrier tiendra compte des dispositifs nationaux de suivi/évaluation des stratégies et programmes agréés, lorsque ceux-ci existent ;

Il n'y a pas de statistique à travers les PTF ACAB sur le nombre et la nature des missions. Selon les informations reçues, il semble qu'il y ait eu peu de missions liées à l'ACAB. Une mission conjointe (F/PB/CE) est à mentionner qui a été liée à la crise économique et financière. Le manque d'informations et le nombre modeste des missions montrent qu'au Sénégal cet engagement n'est pas d'une grande importance dans la pratique.

f. aviser le Gouvernement, dans la mesure du possible, avant les conférences budgétaires sous une forme qui sera précisée de façon concertée leurs prévisions pluriannuelles d'engagements financiers pour lui faciliter la programmation budgétaire à moyen terme dans le cadre des CDMT et CDSMT ;

Le bilan est moyen dans l'ensemble. En 2008 (juillet) la Commission Européenne, au nom des PTF ACAB, a envoyé un courrier au MEF avec les prévisions de décaissements des signataires de l'ACAB sur trois ans 2009 - 2011. En 2009, jusqu'à la production du présent rapport, il n'y a pas eu cet avis concerté. Le chef de file a préparé un tableau interne avec les prévisions 2010 - 2011 mais les informations n'étaient pas partagées avec le GdS. Les chiffres des décaissements 2008 - 2009 et les prévisions 2010 - 2011 en annexe 6 se fondent sur ce tableau. Des informations pluriannuelles de quelques PTF ont été transmises bilatéralement, et le Gouvernement a parfois récolté des informations sur les engagements et décaissements des PTF-ACAB à travers les missions du FMI. En vue de la prévisibilité des ressources, la transparence sur les engagements pour l'année suivante (N+1), alignés au cycle budgétaire, est d'une portée particulière.

g. choisir des critères de décaissement de l'appui budgétaire, au sein de la matrice ACAB citée ci-dessus ;

Le bilan est faible. Annexe 5 donne un aperçu sommaire des conventions et leurs critères de décaissement. Les critères de décaissement de deux PTF-ACAB (Commission Européenne, Pays-Bas) sont actuellement largement conformes à la matrice ACAB, deux PTF-ACAB (Banque Africaine de Développement, ACDI/Canada) sont partiellement alignés, un PTF ACAB n'applique que très peu de critères de l'ACAB (Banque Mondiale). Finalement un PTF-ACAB n'a pas renouveler la convention pour l'AB depuis 2006 (AFD/France). Cette faible conformité étonne. En plus, la matrice ACAB est d'une lourdeur notable. Selon le compte rendu de la réunion du Comité de suivi des AB du 18 février 2009, les représentants du gouvernement ont insisté sur la nécessité de tirer les conditions préalables de la matrice ACAB et d'appliquer un cadre unique au lieu de plusieurs cadres parallèles. Malgré ces demandes explicites la discipline de se limiter aux critères de la matrice ACAB agréée a laissé à désirer.

h. contribuer au renforcement des capacités de l'ensemble des acteurs intervenant dans les domaines liés à la mise en œuvre du présent arrangement cadre, des arrangements spécifiques et des appuis budgétaires, à travers des appuis institutionnels coordonnés et complémentaires de leurs appuis budgétaires ;

Le bilan est positif. La Communauté Européenne comme chef de file des PTF-ACAB a fait une démarche pour renforcer la capacité du MEF de gérer la mise en œuvre de l'ACAB. La proposition a été acceptée et va prendre effet en 2010. Des contributions importantes aux réformes des finances publiques sont à mentionner ; cependant la fonctionnalité du mode de financement « Multi Donor Trust Fund » (MDTF) n'est pas adéquate. La CE soutient le renforcement des capacités de l'Assemblée Nationale. Dans le cadre du soutien sectoriel, le Canada contribue au renforcement des capacités de l'éducation et les Pays-Bas de l'environnement.

i. utiliser le PEFA comme l'un des instruments conjoint privilégié de mesure de la performance en matière de gestion des finances publiques ;

Le bilan est positif. Le PEFA est reconnu et a été bien utilisé dans le cadre des réformes des finances publiques. Le diagnostic PEFA est un des points de référence dans le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF). Pour la Banque Mondiale comme PTF actif dans le domaine des finances publiques, le PEFA ne va pas suffisamment loin et constitue un instrument diagnostic parmi d'autres.

j. fournir au Gouvernement et aux autres Partenaires les orientations de leurs politiques d'aide ou tout changement y relatif, ainsi que les résultats de leurs évaluations et tous autres rapports ou études concernant leurs appuis, en particulier sur le Sénégal, réalisés à leur initiative.

Le bilan est positif. Sans entrer dans les détails, la mise en œuvre de cet engagement a été jugée positive par le Gouvernement et la plupart des PTF eux-mêmes.

6 La mise en œuvre de l'arrangement cadre

6.1 Le dialogue sur les politiques publiques

Art. VII, 12 ACAB

a. Le dialogue politique entre le Gouvernement du Sénégal et les Partenaires au développement est au cœur du partenariat dont l'appui budgétaire est un des instruments financiers. Ce dialogue, ouvert, structuré et constructif est conduit par le Gouvernement. Il s'opère au travers de rencontres régulières et porte sur la formulation et la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté dans toutes ses dimensions :

- i. la formulation et l'avancement du DSRP,*
- ii. l'évaluation du cadre macroéconomique et budgétaire,*
- iii. la mise en œuvre des réformes des finances publiques découlant notamment des plans d'actions relatifs aux réformes budgétaires et financières,*
- iv. les politiques sectorielles.*

b. La concertation et la coordination entre le Gouvernement et les Partenaires au développement signataires de l'ACAB pour suivre et évaluer conjointement l'état d'exécution des critères et le degré de réalisation des objectifs spécifiques de l'ACAB se feront notamment dans le cadre de réunions périodiques selon le calendrier joint en annexe au présent arrangement cadre qui tiendra compte à la fois du processus budgétaire, des principales revues sectorielles, de la revue annuelle du DSRP et des impératifs des différents partenaires au développement signataires. Les Partenaires s'efforceront d'intégrer leurs préoccupations en la matière pour réduire au strict minimum les évaluations individuelles dans le cadre des accords bilatéraux.

c. La survenance de situations de nature à (i) remettre en cause la stabilité du cadre macro-économique, (ii) entamer l'atteinte des objectifs visés en matière de lutte contre la pauvreté et/ou de mise en œuvre des programmes publics bénéficiaires d'un appui budgétaire ou (iii) de compromettre la saine gestion des affaires publiques, amènera le gouvernement et les partenaires au développement signataires à engager un processus de dialogue en vue d'y remédier ou d'en limiter la portée.

Il faut analyser la **place du dialogue** qui se fait dans l'ACAB dans le cadre de toute l'architecture de coopération et ses plateformes. L'ACAB avec ses objectifs, principes est instruments très clairs produit des besoins de dialogue qu'il faut suivre dans le cadre d'ACAB même ou ailleurs si une plateforme adéquate existe déjà. Le principe adhéré dans l'ACAB de la complémentarité du dialogue au lieu de concurrencer d'autres fora est important. Le dispositif formel²⁹ de l'architecture va assez loin mais dans la pratique les capacités et le fonctionnement des structures sont limités. Une coordination étroite avec le CCPTF (« Groupe des 12 ») est importante.

La concertation et la coordination dans le cadre **ACAB** entre le Gouvernement et les PTF pour suivre et évaluer conjointement la performance achevée a souffert en 2008 d'un manque d'un cadre formel (voir plus haut chapitre 3.2). Ce dispositif n'a pas donné, de l'avis de certains PTF, les résultats escomptés. Une revue annuelle de l'ACAB n'a été convoquée ni en 2008 ni en 2009. Une réunion de validation de la matrice au titre de l'année 2008 n'a eu lieu qu'au 21 janvier 2009 sous la présidence du Ministre de l'Economie et des Finances. Dans son discours à cette occasion le Ministre a précisé : « Il faut rappeler que le processus de la revue de l'ACAB avait démarré depuis le mois de février 2008. Cependant, compte tenu du déroulement de la première revue du DSRP-2, les parties prenantes, d'un commun accord, avaient admis la nécessité de reporter le processus. A la reprise des discussions, au mois d'octobre 2008, compte tenu de la situation qui prévalait à l'époque, les échanges avaient été suspendus de manière consensuelle pour prendre en compte les conclusions de la mission du FMI. Voilà, assez brièvement rappelée, la situation qui explique le non respect du calendrier ; par conséquent, c'est une responsabilité partagée entre toutes les parties prenantes »³⁰. Le seul sujet de la réunion du 21 janvier 2009 a été la validation technique de la matrice ACAB pour 2009. En 2009, le comité de pilotage pour le suivi de la mise en œuvre de l'ACAB a pris effet et est l'instance clé dans l'ACAB pour favoriser le dialogue politique. Dans le cadre dudit comité on a fait le 12 mai 2009 un examen de l'état d'avancement de la matrice 2008 (et 2009). Cependant on n'a jamais tiré un bilan compréhensif et formel de la performance fondée sur la matrice 2008. La raison c'est que ne personne en avait besoin parce que les déclencheurs d'appréciation générale et sectorielle ont été renseignés ailleurs dans le cadre des processus DSRP, PCRBF, FMI, et sectoriels. Cette forte valorisation des

²⁹ Voir chapitre 2.3

³⁰ MEF, Discours d'Abdoulaye Diop, Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, 21 janvier 2009

processus de base est un atout de l'ACAB mais se traduit dans un déficit d'une plateforme commune.

Une des bases principales de dialogue sur les politiques publiques est le **DSRP**, et les politiques sectorielles existantes. Au cours de la période sous revue, ce dialogue s'est effectivement instauré avec l'ensemble des PTF ACAB et non ACAB dans le cadre de la revue annuelle conjointe du DSRP II qui a été jugée globalement positive. En termes de processus DSRP on constate un progrès remarquable de 2007, 2008 à 2009³¹. En particulier une circulaire du Premier Ministre a instruit les départements ministériels pour réaliser des revues sectorielles. Ainsi, un certain nombre des revues et réunions sectorielles ont eu lieu avant la tenue de la revue annuelle conjointe du DSRP et les conclusions ont pu être prises en compte. Il s'agit, à l'avenir, d'élargir ces revues sectorielles à tous les secteurs clés et d'instaurer un mécanisme renforçant la qualité du processus.

Une autre plateforme de dialogue macroéconomique se fait régulièrement entre le **FMI** et le Gouvernement dans le cadre de l'Instrument de Soutien à la Politique Economique (ISPE). Les résultats des missions de supervision de ce programme sans décaissement convenu avec cette institution sont partagés avec tous les PTF dont ceux de l'ACAB qui s'en servent comme base suffisante de leur décision de décaissement ou d'engagement de contribution. Autour des missions du FMI, les PTF sont invités pour un « briefing » au départ et une réunion d'information et de discussion à la fin (« debriefing »). Le Gouvernement a donné son accord de principe même à une participation d'une délégation des PTF dans le cadre d'un choix des réunions de la mission FMI avec le Gouvernement. Cependant les PTF ont laissé tomber cette idée pour des raisons pratiques.

Constitue également un autre cadre de dialogue politique le **Comité Conjoint d'Harmonisation et de Suivi (CCHS)** créé dans le cadre des réformes budgétaires et financières entreprises depuis 2003 à travers un projet du même nom (Projet de Coordination des réformes Budgétaires et Financières – PCRBF). Ce comité regroupant les PTF, ceux de l'ACAB compris et le Gouvernement, a discuté et apprécié sur la base du rapport annuel 2008, les avancés remarquables. Il y a des parties qui souhaiteraient un dialogue plus politique et approfondi dans le champ des finances publiques, tout en restant complémentaires. Le comité a également initié, élaboré et validé au plan technique, le plan des réformes budgétaires et financières pour l'amélioration des performances en matière de gestion des finances publiques du Sénégal qui a été politiquement validé par le gouvernement et les PTF le 7 octobre 2009.

En appliquant l'Art. 12 alinéa c. de l'ACAB, le gouvernement et les PTF ont mené un **dialogue extraordinaire** en 2008 au niveau ministériel et diplomatique sur la crise budgétaire relative notamment à l'accumulation des arriérés de paiement des créances du secteur privé et des dépenses extrabudgétaires, et sur les crises énergétique et alimentaire. Leurs implications économiques et sociales ont remis en cause la stabilité du cadre macro-économique, entamé l'atteinte des objectifs visés en matière de lutte contre la pauvreté et compromis la saine gestion des affaires publiques. La portée de ce dialogue plus ou moins mensuel a dépassé l'ACAB parce que souvent USAID a participé également. L'ACAB a temporairement servi comme plateforme d'échanges. Mais finalement l'ancrage de ce dialogue dans l'architecture de l'ACAB a été faible : il n'y avait pas de lien avec les outils de l'ACAB ou le dialogue sur le niveau technique.

³¹ Voir MEF : Rapport de synthèse de la revue annuelle du DSRP pour l'année 2008, juillet 2009

Ce dialogue de haut niveau n'a pas produit de soutien supplémentaire direct à l'ACAB mais a contribué d'une manière cruciale à limiter la crise de confiance entre le Gouvernement et les PTF qui menaçait de s'approfondir. L'ouverture à l'extérieur d'inclure d'autres PTF a été une force au bénéfice de tous les côtés. Les faibles liens avec les activités quotidiennes de l'ACAB révèlent des faiblesses en termes de direction et capacité de l'ACAB.

Dans d'autres pays à ABG, la **participation de la société civile** dans les processus DSRP et AB évolue. Une innovation particulière est la création d'un observatoire de la pauvreté au Mozambique. Cependant, une évaluation a montré les faiblesses de cette approche. En conclusion, une participation active des OSC dans les réunions ordinaires du processus DSRP devrait être plus efficace que la création d'institutions additionnelles comme un observatoire de la pauvreté. La comparaison de quelques pays africains se présente comme suit :

Tableau 1 : Participation des OSC dans les dispositifs ABG

Burkina Faso	Les OSC jouent un rôle actif dans le cadre du DSRP à plusieurs niveaux. Pour la revue annuelle de l'AB les OSC sont invitées mais jusqu'à maintenant l'implication reste modeste parce que l'accès réel à l'information est limité, et leur capacités également
Mali	Les OSC participent à la revue CSLP.
Mozambique	Les OSC participent dans les commissions sectorielles et thématiques. Depuis 2006, il y a l'observatoire de la pauvreté.
Sierra Leone	Les OSC ont accès.
Tanzanie	Les OSC sont invitées à participer à la revue annuelle de l'AB mais jusqu'à maintenant l'implication reste modeste parce que l'accès réel à l'information est limité, et leur capacités également.
Zambie	Les OSC participent dans les groupes de travail qui précèdent la revue annuelle.

Source : Informations des groupes ABG ; CE 2008, p. 20/21

De même, le **parlement** (Assemblée Nationale, AN) et les **entités décentralisées** ne sont pas véritablement intégrés dans le processus ACAB-DSRP. Grâce au soutien de la CE, des visites de terrain s'effectuent par la Commission des Finances de l'AN. Dans quelques secteurs comme l'environnement il y a des visites de terrain par les responsables du gouvernement et les PTF. Mais le dispositif de l'ACAB ne prévoit pas explicitement l'intervention de l'AN, et des collectivités locales (régions, communes, communautés rurales). En l'état actuel des choses, l'AN est implicitement impliquée par son rôle primordial dans le cycle budgétaire (interactions avec le MEF, adoption de la Loi de finances...). Il apparaît que l'AN a un potentiel en tant que représentant du peuple (de la société civile finalement) pour influencer sur la stratégie de réduction de la pauvreté et pour donner réalité à l'obligation de rendre compte du gouvernement. Il existe également des opportunités réelles d'accroître l'efficacité de l'ACAB-DSRP par l'implication des entités décentralisées. S'agissant des communes par exemple qui font partie des structures les plus proches des populations bénéficiaires, elles qui reçoivent des fonds de l'Etat comme subventions au fonctionnement et à l'investissement, se verraient bien impliquées dans le processus de préparation du budget.

6.2 La programmation des appuis budgétaires

Art. VII, 13 ACAB

Dans la mesure du possible, les Partenaires au développement signataires transmettront au Gouvernement, au plus tard fin juin de l'année N, pour chaque type d'appui budgétaire envisagé à partir de l'année N+1, une lettre d'intention (de préférence conjointe) présentant, à titre indicatif, les engagements que chacun d'entre eux compte prendre à court et moyen terme (1 à 3 ans), les montants qu'ils prévoient d'apporter annuellement, les modalités de leurs décaissements.

Une lettre d'intention des PTF-ACAB au GdS au plus tard en juin de l'année N sur les engagements d'AB envisagés à partir de l'année N+1 est un pilier de la prévisibilité à moyen terme pour la programmation des ressources externes du GdS. Mais la pratique en 2008-2009 n'a pas toujours suivie ces exigences.³² L'information ne passe que partiellement : Le GdS dispose actuellement pour 4 des 7 PTF-ACAB de chiffres sur les prévisions de décaissement en 2010 et 2011.

6.3 Modalités de décaissement

Art. VII, 14 ACAB

a. Bien que fondée sur des cadres d'évaluation conjoints et sur des appréciations concertées, la décision de décaisser ou non et du montant à décaisser, sera du ressort de chaque Partenaire au développement signataire. Les Partenaires au développement signataires devront se coordonner entre eux et avec le Gouvernement sur les dates et les montants de leurs décaissements, afin de respecter ses besoins de trésorerie et de se conformer au calendrier arrêté d'un commun accord ;

b. Les fonds décaissés seront virés dans un compte du Trésor public ouvert dans les livres de l'agence de la BCEAO à Dakar. Le numéro de ce compte sera communiqué à l'ensemble des partenaires au développement signataire de l'ACAB. Après chaque décaissement, le Ministre chargé des finances informera par écrit le Partenaire au développement signataire concerné (avec copie au ministre concerné dans le cas d'un appui budgétaire sectoriel) du montant viré dans ledit compte avec mention de la date de valeur et de ses références.

En vue de la prévisibilité des ressources à court terme, l'ACAB prévoit des cadres d'évaluation conjointe, des appréciations concertées, la coordination parmi les PTF et avec le GdS sur les dates et montants, en respectant la compétence décisionnelle de chaque PTF individuel. La grande majorité des décaissements étaient effectuée seulement vers la fin de 2008, ce qui est contraire au besoin de trésorerie dans une année de crise exceptionnelle. Le retard des décaissements a été causé par la méfiance et l'attentisme des PTF face à l'absence de sincérité budgétaire ayant entraîné les arriérés de l'Etat (budgétaires et extrabudgétaires), le « misreporting » avec le FMI et le retard des conclusions de la revue macroéconomique de l'ISPE par le FMI

Les virements des fonds des PTF se sont déroulés comme prévus, et les confirmations du MEF ont été reçus.

³² Voir chapitre 5 lit.f

6.4 Suivi et évaluation

Art. VII, 15 ACAB

a. Le suivi de la mise en œuvre des appuis budgétaires du présent arrangement cadre sera effectué à l'occasion de réunions périodiques entre le Gouvernement et les partenaires au développement signataire.

b. Un réexamen annuel de la matrice sera effectué suite à la revue annuelle du DSRP. De plus, une révision exceptionnelle peut être envisagée au cours des réunions périodiques citées ci-dessus.

c. (Une revue annuelle externe portant sur le respect des engagements par les parties signataires du présent arrangement cadre sera réalisée en vue de tirer des leçons de la mise en œuvre de ce dernier.)

d. (Au terme de chaque exercice budgétaire, les partenaires se réservent le droit de faire procéder à un audit des flux financiers du compte du trésor ouvert au nom de l'ACAB visé au point 14.b.)

Il y a un suivi régulier – en principe mensuellement – à travers le Comité des appuis budgétaires (CAB) depuis le mois de février 2009. Chaque trimestre le ministre d'état, Ministre de l'Economie et des Finances est prêt à présider une rencontre à cet effet. On est en train de chercher le mode de travail le plus efficace dans ce dialogue qui est perçu différemment par les signataires de l'ACAB. En pratique les réunions ne se tiennent pas encore régulièrement et certains PTF estiment que leur qualité doit être améliorée par une information et une préparation préalable. Le dénominateur commun c'est que la qualité du mode de travail ne satisfait pas.

Le réexamen annuel de la matrice de l'ACAB suite à la revue annuelle du DSRP a été commencé en 2008 mais a été terminé seulement en février 2009. On n'a pas fait de changements profonds de la matrice mais plutôt une adaptation légère. Pour l'année 2009 on attend d'abord les résultats de la présente évaluation externe de l'ACAB.

7 Niveau d'appropriation du mécanisme

7.1 Observations : parties signataires

L'appropriation de l'ACAB par les parties prenantes diffère beaucoup et se manifeste par un manque de compréhension et de discipline pour mettre en œuvre les principes agréés.

La situation et les différences parmi les **PTF signataires de l'ACAB** ont été évoquées au chapitre précédent.

Au niveau du **Ministère de l'Economie et des Finances**, cette appropriation devrait être renforcée par un portage politique plus marquée qui permettrait de faire un suivi plus rapproché des principes en vue de favoriser leur respect par tous.

Au **niveau sectoriel**, la situation est différente. Le mécanisme de l'appui budgétaire ne semble pas être bien compris par ceux qui bénéficient de l'appui budgétaire sectoriel. En effet, en vertu du principe de l'alignement, les donneurs acceptent que les procédures nationales d'exécution de la dépense publique soient utilisées pour la

consommation des ressources qu'ils apportent. En raison de la fongibilité de ces ressources versées au trésor public et du principe de la non affectation des recettes, ce ne sont pas les appuis budgétaires qui servent à financer les activités sectorielles inscrites au budget de l'Etat, contrairement à ce que pensent les techniciens acteurs au niveau des secteurs. Certains arrivent même à manifester leur nostalgie de l'approche projet qui leur permettait certaines facilités (frais de déplacement, indemnités). Dans le cas du Ministère de l'Education l'AB sectoriel non-ciblé du Canada, il a même été souhaité qu'il soit ciblé au profit des projets « manuels scolaires » et « construction de salle de classe » avec l'idée de pouvoir mieux négocier avec le MEF afin d'éviter les problèmes de trésorerie.

7.2 *Opinions de tiers : Assemblée Nationale*

Au niveau de l'Assemblée Nationale, il n'y a pas d'appropriation parce que l'institution n'est pas informée en détail de l'ACAB même si la différence entre l'aide projet et l'aide programme soit connue par certains membres du parlement. La Vice-présidente de la Commission des Finances et des Affaires Economiques rencontrée a souhaité que l'institution soit documentée et informée (p. ex. à travers un atelier pour les membres de la Commission) et qu'elle soit représentée au comité de pilotage de l'ACAB.

7.3 *Opinions des PTF non-ACAB*

L'Espagne, le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Fonds Monétaire International (FMI) ont été rencontrés comme PTF non ACAB.

L'Espagne qui envisage d'intégrer le groupe des PTF ACAB à partir de 2010 par un appui budgétaire général est bien motivée par souci d'harmonisation et d'alignement avec les PTF. C'est la politique officielle de la Coopération Espagnole de favoriser l'appui budgétaire pour aider les Etats à mieux lutter contre la pauvreté. La représentante au Sénégal de cette coopération estime que la matrice ACAB actuelle est complexe et qu'au-delà des statistiques sur les indicateurs, il faut faire un effort plus pertinent d'analyse des données. Le dialogue n'a pas encore atteint le niveau souhaité. Elle estime enfin qu'il y a des moments difficiles pour chaque pays et qu'il ne faut pas considérer la situation actuelle du Sénégal comme structurelle. La motivation principale de la Coopération Espagnole pour le programme en général et l'AB en particulier est fondée sur la volonté forte des citoyens dans le milieu rural de s'organiser et s'aider eux-mêmes. La capitalisation de ces expériences devrait enrichir le dialogue technique et politique.

Pour le **PNUD**, l'ACAB est une bonne initiative ne serait-ce pour la réduction des coûts de transaction. Dans la pratique, il estime que la mise en œuvre des principes par les signataires a révélé des faiblesses qui sont à remédier. Il serait souhaitable que les grands bailleurs non membres comme le Japon, les Etats-Unis, l'Inde et la Chine Populaire adhèrent à l'ACAB. Le PNUD pense enfin qu'il y a plusieurs portes d'entrée de l'aide et qu'il y a une nécessité d'harmonisation. Afin de pousser cette harmonisation, il salue le voyage d'étude que des agents de l'Etat vont effectuer au Rwanda au mois d'octobre 2009 pour s'inspirer de ce pays, notamment en matière de gestion de l'aide au développement.

Le **FMI** maintient un rôle dominant dans la coopération économique au Sénégal. Rien ne le révèle si claire que l'anecdote que parfois le Gouvernement ait reçu des informations d'origine PTF-ACAB à travers le FMI et vice versa que les PTF-ACAB avaient accès à l'information gouvernementale par le biais du FMI. Ce rôle reflète son rôle proactif dans le pays, notamment l'instrument diagnostic ISPE et les injections financières par la facilité de protection contre les chocs exogènes. Le représentant du FMI a souligné les bonnes relations avec les PTF en général et les PTF ACAB en particulier. A l'occasion des missions du FMI il y a des contacts particulièrement intenses. L'approbation du FMI de la gestion macroéconomique est utilisée par plusieurs PTF comme déclencheur de leur AB. Le FMI intervient au niveau macroéconomique pour soutenir notamment les finances publiques. Tandis que le FMI encadre les finances publiques globalement, les PTF ACAB doivent être plus regardants sur la structure du budget et sur l'efficacité de la dépense et s'intéresser davantage aux questions relatives à la corruption et au contrôle interne et externe de l'utilisation des deniers publics. Il estime que l'ACAB doit s'orienter dans le dialogue vers les secteurs sociaux qui rencontrent beaucoup de difficultés en temps de crise financière.

8 Redynamiser l'ACAB : Recommandations

8.1 Options de base

Les signataires de l'ACAB disposent de trois options de base :

- **Continuer l'ACAB en maintenant le statu quo** : Nous considérons une continuation sans changements réels comme l'option la moins souhaitable. L'écart entre les promesses dans le cadre de la convention et la pratique des 18 mois derniers est trop grand. On crée des attentes, on réduit les frais de transactions sans vraiment récolter des bénéfices substantiels. Ce chemin ne mérite pas d'être poursuivi.
- **Liquider l'ACAB** : Une fin de l'ACAB tirerait les véritables leçons de l'expérience vécue depuis Janvier 2008. S'il n'y a pas de volonté de tous les signataires de mettre en œuvre les engagements pris, la liquidation est une option honnête et transparente. Mais elle n'offre pas de perspectives pour améliorer l'efficacité de l'aide et promouvoir le développement du Sénégal.
- **Redynamiser l'ACAB** : La condition préalable et « sine qua non » de cette option est une volonté forte de tous les signataires de s'engager selon les principes agréés. Parce qu'il y a d'autres pays qui sont plus avancés dans l'organisation conjointe de l'AB que le Sénégal, l'ACAB peut profiter des expériences d'autres pays même si celles-ci ne sont pas exportables partout.

L'option préférée des évaluateurs c'est de redynamiser l'ACAB. Les défis, les barrières et les frustrations de la période initiale ont été grands. Malgré des faiblesses multiples et considérables, l'ACAB a le potentiel de se développer vers un outil performant de la coopération si on est prêt d'investir pour les changements proposés. C'est remarquable que les représentants du Gouvernement (MEF) aient insisté fortement sur la nécessité de continuer l'ACAB en se fondant sur les résultats de cette évaluation externe. D'un

autre côté les avantages effectifs et potentiels de l'approche par l'ACAB ont beaucoup plus de poids que les difficultés rencontrées et considérées comme transitoires.

Il y a des parties prenantes qui se posent la question de savoir si les difficultés rencontrées sont le résultat des différences fondamentales parmi les PTF : la spécificité de leurs instruments, le calendrier déterminé par le siège, les sujets prioritaires définis dans la politique institutionnelle, les écarts structurels concernant la délégation des compétences, etc. Les différences sont énormes mais l'expérience fondamentale qu'on reçoit des pays où les arrangements ABG fonctionnent depuis des années (comme le Burkina Faso, le Ghana ou le Rwanda) c'est qu'elles peuvent être maîtrisées. Ce message n'est pas surprenant parce que les arrangements conjoints pour l'appui budgétaire comme l'ACAB concrétisent finalement les principes de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide qui a été signée par tous les PTF-ACAB et les pays partenaires.

Considérant le bilan mitigé de l'ACAB en 2008 et 2009, il ne faut pas perdre de vue la jeunesse de cet instrument d'aide au développement. On a été vraiment dans une période d'apprentissage surtout pour le gouvernement parce que les différences parmi les PTF prennent moins de place s'il y a une direction forte prise par le gouvernement. En plus, comme décrit plus haut, le contexte depuis son démarrage en Janvier 2008 a été extrêmement difficile. Les crises alimentaire, énergétique, économique et financière ont affecté fortement les finances publiques et créé un contexte très défavorable pour la mise en œuvre des engagements pris par les signataires de l'ACAB.

8.2 *Recommandations*

C'est une des forces principales des interventions de l'AB de privilégier le renforcement des capacités de l'état partenaire et de cesser leur substitution par des mécanismes parallèles. Un alignement et une harmonisation effectifs ajoutent le grand avantage d'une réduction des coûts de transaction surtout pour le pays partenaire. Cependant la réalisation de ses forces nécessite une redynamisation de l'ACAB qui a comme condition préalable une volonté forte de tous les signataires de s'engager selon les principes et des règles claires, acceptés et appliqués par tous.

Le développement organique d'un pays inclut tous les acteurs, le gouvernement, la population représentée par ses élus au Parlement, l'économie privée, la société civile. Le mécanisme de l'AB a une tendance inhérente à renforcer le niveau national du Gouvernement, et de privilégier les relations avec les PTF, de créer des pistes parallèles. Il est important d'intégrer des expériences du terrain comme ça se fait à travers les revues sectorielles, et de prévenir et corriger les tendances mentionnées à tous les niveaux comme les flux d'information, la participation aux réunions, le renforcement des capacités. La représentante de la coopération Espagnole a constaté comme expérience de terrain les grands efforts de la population Sénégalaise d'améliorer leurs conditions de vie, une expérience qui nourrit la motivation de l'Espagne d'adhérer à l'ACAB.

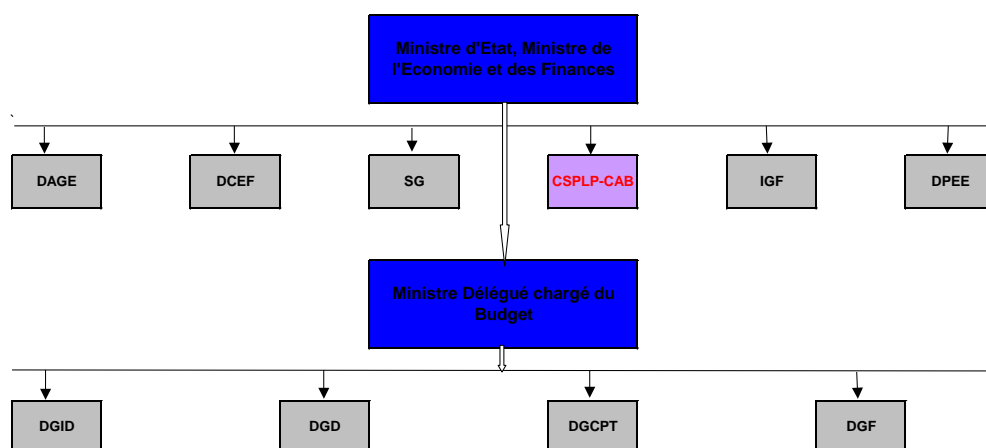
L'arrangement cadre est une base valable de coopération même si on a identifié plusieurs aspects à améliorer. Les défis principaux se trouvent plutôt dans la mise en œuvre des principes et des engagements des parties signataires. Les douze propositions suivantes sont liées entre elles et doivent être considérées comme un

paquet intégral. Il y a une marge de manœuvre d'adaptation mais il ne s'agit pas d'un choix à faire entre elles. Parmi les douze recommandations il y a des propositions nouvelles mais aussi il y a certaines dispositions qui sont déjà prévues dans l'arrangement actuel mais pas réellement mises en œuvre. Deux des douze recommandations s'adressent au Gouvernement du Sénégal (GdS), deux aux partenaires techniques et financiers (PTF) et huit conjointement aux GdS et les PTF.

**Recommandation 1 (GdS):
Renforcer les capacités au MEF pour gérer l'ACAB**

Parmi les recommandations c'est une priorité de renforcer les capacités au MEF pour la mise en œuvre de l'ACAB (faire le pilotage stratégique, coordonner, suivre les décisions et engagements, commenter la conformité des projets d'accords bilatéraux avec l'ACAB, organiser des réunions, archiver toute la documentation, etc.) et les ancrer d'une manière adéquate dans l'institution. Un secrétariat fort toujours ancré au cabinet du Ministre d'Etat, Ministre de l'Economie et des Finances, avec un personnel compétent exclusivement chargé de la coordination et du suivi de la mise en œuvre de l'ACAB ferait plus de résultat que la formule modeste et dispersée actuelle. Il ne s'agira pas de créer une nouvelle structure mais de renforcer le CAB par un personnel additionnel chargé d'appuyer la présidence du CAB dans le suivi et l'impulsion de l'ACAB.

Tableau 2 : Ancrage du secrétariat renforcé CSPLP-CAB au MEF³³



La Commission Européenne a proposé une assistance au MEF pour appuyer le comité de suivi des appuis budgétaires. C'est un pas important mais pas suffisant. On estime qu'il faut aller plus loin. Il s'agit de détacher des fonctionnaires du MEF au secrétariat ACAB logé au cabinet du Ministre, pour les tâches exclusives d'impulsion, de coordination et de suivi des appuis budgétaires. Cette unité ferait elle-même ou organiserait, entre autres, des analyses approfondies sur des sujets pas nombreux mais stratégiques pour l'ACAB et préparerait les réunions du comité y relatives auxquelles les PTF seraient conviés suffisamment tôt pour leur meilleure participation à

³³ Organigramme non conforme à la situation réelle mais servant uniquement à montrer l'ancrage au cabinet du MEF du secrétariat du comité ACAB

ces rencontres. Le pilotage stratégique envisagé dépasse le constat des souhaits individuels des signataires de l'ACAB mais facilite le développement et des prises de positions communes. C'est souhaitable que les PTF luttent pour la mise en œuvre de telles positions partagées.

Recommandation 2 (PTF): Redresser les structures internes du côté des PTF-ACAB

La préparation de l'ACAB et sa mise-en-œuvre 2008/09 ont fait des progrès, notamment grâce à l'engagement extraordinaire de la Commission Européenne. La CE a assuré la fonction du chef de file et toute la coordination. Il importe maintenant après la phase pionnière de redistribuer et partager la responsabilité parmi plusieurs des PTF. C'est connu qu'il y a des différences d'opinions parmi les PTF, notamment entre la Banque Mondiale et la Commission Européenne. Même si la mise en œuvre de l'ACAB n'a pas été une priorité pour la Banque Mondiale, on constate quand même une volonté explicite exprimée dans leur rapport au conseil d'administration de s'aligner dans le cadre de l'ACAB. La participation active de la Banque Mondiale dans les réunions de l'évaluation externe a été également encourageante. Nous avons eu l'impression qu'il y a une bonne volonté et une disponibilité accrues. En plus, très probablement la base du groupe ACAB va s'étendre si l'Espagne deviendra membre à partir de 2010. L'organisation interne des PTF peut servir comme véhicule pour s'approcher et retrouver une vraie harmonisation. Redresser les structures internes du côté des PTF-ACAB a des implications à trois niveaux :

- Etablir une **troïka** (présidence, deux vice-présidences)³⁴ pour impliquer dans le travail quotidien au moins trois PTF-ACAB. Il y a plusieurs options d'organisation, (1) Tous les membres du groupe ACAB sont égaux et on nomme trois des sept membres ; (2) Un des trois sièges est réservé pour les PTF multilatéraux BM et BAD, deux sièges pour les PTF bilatéraux y inclus la CE ; (3) Pour impliquer la Banque Mondiale d'une manière permanente, on lui réserve un siège permanent comme co-chair de la troïka (« troïka plus »)³⁵. L'option la plus adaptée aux besoins des PTF est à discuter entre ces derniers.
- Instaurer un système de **rotation** pour la présidence et la représentation dans la Troïka. On recommande de commencer la rotation en janvier 2010 avec un nouveau chef de file, garder la Commission Européenne comme vice-président sortant et nommer un vice-président entrant. Un tel système permet de garder et de transférer l'expérience accrue. Dans la pratique des autres pays, il y a des rotations tous les 6 mois ou 12 mois. Afin de garder la continuité on recommande de faire la rotation plutôt tous les 12 mois. Le PTF assurant le rôle de chef de file doit se rendre compte que cette tâche apporte une visibilité et en même temps ajoute beaucoup de travail supplémentaire (voir encadré).

Expériences de la Suisse comme chef de file dans des groupes de l'ABG

De 2005 à 2009 il a été confié à la Suisse la présidence des groupes de l'ABG au Mozambique, en Tanzanie, au Burkina Faso et Nicaragua. Cette tâche extraordinaire comme chef de file a demandé chaque fois un grand effort additionnel du personnel

³⁴ Les évaluateurs favorisent la proposition d'une Troïka. Si les PTF pensent que cette formule est trop lourde, on pourrait également considérer un duo de gestion (présidence et une vice-présidence)

³⁵ C'est le cas au Ghana, Mozambique et en Tanzanie. Au Mozambique la CE occupe un siège permanent également. PSA 2008, p. 9

(une équipe renforcée temporairement) et sur le plan financier (US\$ 200'000 pendant deux ans) pour assurer un management souple. Les leçons clés qu'on a tirées :

1. En face de beaucoup de bagatelles, n'oublie pas l'orientation stratégique.
2. Choisi un seul thème d'une portée cruciale et poursuis-le.
3. Applique une approche intégrative et respecte la diversité des opinions.
4. Simplifie l'organisation et les procédures afin de baisser les coûts de transaction.
5. Assure le soutien de ta propre équipe par une information approfondie.
6. Consolide l'appui porteur par les responsables au siège.
7. Utilise la visibilité temporaire pour profiler la Suisse au pays et l'AB en Suisse.

Source : http://www.gersterconsulting.ch/docs/GBS_Lessons_Learned.pdf

- Adopter un **mode de travail formalisé**. Le mode de travail pratiqué a été ressenti comme peu prévisible et souvent à court terme. Cette situation ne reflète pas de mauvaise volonté mais surtout un contexte difficile pour travailler. Lié au redressement de l'organisation du groupe, il est recommandé d'adopter un mode de travail plus formalisé et faire un effort délibéré d'arriver à un rythme régulier, prévisible et documenté (agenda, documentation, compte-rendu).

Recommandation 3 (GdS & PTF): Mener un dialogue ACAB concentré et complémentaire

Le dialogue sur les politiques publiques est un élément important de l'ACAB actuel (Art. 12). Cependant les pratiques de dialogue en 2008-2009 ont montré une nécessité de les faire évoluer et rendre le dialogue plus focalisé et productif. La qualité et les résultats du dialogue comptent plus que le fait qu'on a eu une réunion en plus. Une perspective de qualité nécessite la volonté d'investir dans la préparation et des analyses approfondies, de dépasser le moment actuel et sélectionner des thèmes d'intérêt stratégique. Comme mentionné ci-dessus, la structure nouvelle au plan de l'organigramme du MEF ferait, en accord avec les PTF ACAB, une sélection de sujets pertinents et non redondants avec ceux examinés aussi bien au plan politique que technique dans d'autres occasions, notamment, le DSRP, le PCRBF ou avec le FMI dans le cadre de l'ISPE :

- **Sur le niveau politique** le plus élevé, on recommande un dialogue régulier quatre fois par an comme prévu dans le dispositif du comité de suivi de l'ACAB; deux fois ces rencontres de haut niveau devraient être liées avec la revue annuelle et la réunion portant sur la validation technique de la matrice ACAB (voir recommandation 7). Le dialogue ACAB devrait être bien ciblé à peu de sujets d'un intérêt commun, choisis unanimement par les signataires, en s'assurant de l'importance mais aussi de la complémentarité.
- **Sur le niveau technique**, on recommande de continuer et mettre en oeuvre le suivi régulier prévu – en principe mensuellement³⁶ s'il n'y a pas de rencontre de haut niveau – à travers le Comité de suivi des appuis budgétaires (CAB). Ce dialogue ACAB devrait se lier le plus possible avec les travaux faits ailleurs, notamment au niveau des secteurs et les valoriser mais en aucun être redondant avec ceux-ci. Dans le cas normal, les partenaires ACAB intéressés dans des secteurs spécifiques

³⁶ Les réunions mensuelles ne sont pas nécessaires à exiger, la nécessité dépend des besoins actuels des deux côtés et des travaux préparatoires.. On note qu'il y a des PTF qui sont d'avis qu'on avait trop de réunions en 2008/09 et d'autres qui souhaitent des échanges plus intenses. Le dénominateur commun c'est que la qualité est à améliorer.

discutent et apprécient les performances sectorielles, lequel dialogue doit être différent de celui instauré au niveau de l'ACAB.

- **Les PTF-ACAB et le Gouvernement renoncent de mener un dialogue bilatéral** sur des sujets traités dans le cadre de l'ACAB.

Recommandation 4 (GdS):

Assurer et aligner le flux d'informations agréé pour les PTF ACAB

L'information de qualité et à temps comme prévu dans l'ACAB est un facteur clef pour le bon fonctionnement du système et ancrée dans l'ACAB (Art. 10 alinéa h). On a réalisé des progrès considérables. Fournir l'information de qualité et à temps approfondit la confiance entre les signataires de l'ACAB. Le parlement devrait avoir accès à l'information donnée aux PTF et au même moment. Dans la situation actuelle, les représentants du peuple sont moins informés que les PTF. Pour accroître la transparence générale, les mêmes informations devraient être données au public s'il n'y a pas de raisons objectives et contraignantes de ne pas les partager.

Recommandation 5 (GdS & PTF):

Simplifier la matrice de performance du Gouvernement

L'ACAB prévoit un nombre limité de critères (mesures, actions, indicateurs) dans la matrice (Art. 9 alinéa d). La taille et la complexité de la matrice ACAB actuelle ne sont plus en conformité avec l'idée et l'esprit d'une coopération AB axée sur un choix limité d'options stratégiques. Mais la matrice actuelle même, peu satisfaisante, est vue par le gouvernement comme progrès comparé à la situation avant l'ACAB et comme point de départ pour la simplifier pragmatiquement. L'objectif de la matrice ACAB n'est pas de refléter les performances du Gouvernement intégralement mais plutôt de s'accorder sur des critères dérivés du DSRP et des revues sectorielles, et de limiter le nombre de critères de décaissement en vue d'une harmonisation et d'une prévisibilité accrues. Les critères individuels servent (1) comme déclencheurs potentiels, (2) à inciter et renforcer des réformes, et (3) comme base de dialogue. Une matrice simplifiée pourrait se composer de

- 3 appréciations générales concernant la situation macroéconomique (FMI), la lutte contre la pauvreté (SRP), et les réformes des finances publiques (PCRBF). La valeur des appréciations générales en dépend et suppose un processus d'évaluation de qualité;
- 3 - 5 appréciations conglomerées des secteurs clés et d'un intérêt particulier pour les PTF comme l'éducation, la santé, l'environnement, l'agriculture, ou la justice. Les matrices sectorielles se basent sur les lettres de politiques du secteur spécifique, et la matrice compréhensive développée dans le cadre du DSRP est en pratique extraite des matrices sectorielles. Egalement la valeur des appréciations conglomerées suppose un processus d'évaluation de qualité dans le secteur concerné ;
- 20 – 25 mesures, actions et indicateurs spécifiques de valeur stratégique, tirées des matrices de base des appréciations générales (ISPE, DSRP, PCRBF) ou conglomerées (sectorielles). Le nombre des mesures, actions et indicateurs qu'on choisi ne doit pas être équilibré mais devrait être le résultat des discussions sur la valeur stratégique. Il importe que les PTF intéressés dans un secteur spécifique se

mettent d'accord avec le Gouvernement et harmonisent l'utilisation des déclencheurs sectoriels entre eux-mêmes.

Le CSRP et l'ABG : Leçons du Rwanda

En vue des bénéfices de l'harmonisation et de l'alignement il est essentiel d'intégrer tous les PTF dans le cadre d'une matrice unique (comme prévu dans l'ACAB). Il s'agit souvent d'un défi particulier d'aligner et d'intégrer les déclencheurs du Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté (CSRP) de la Banque Mondiale. En 2010 ça devrait être le cas au Sénégal. L'expérience dans d'autres pays montre que c'est faisable.³⁷ Au Rwanda on a élaboré une seule matrice intégrée pour tous les PTF d'appui budgétaire. Les spécificités techniques sont différentes d'un cas à l'autre. Mais il y a quand même des bonnes pratiques à identifier et des leçons à tirer :

- La Banque Mondiale joue un rôle actif dans le cadre du groupe des PTF-AB et également vis-à-vis du siège à Washington pour défendre les intérêts du groupe ;
- Les membres du groupe des PTF (la BM elle-même mais aussi les autres PTF) sont prêts à pratiquer la flexibilité pour identifier des solutions adaptées ;
- Les pays membres de la BM actifs dans l'AB et représentés au conseil d'administration utilisent leurs liens avec Washington pour renforcer le système commun et pour arriver à des compromis ;
- Une représentation permanente de la Banque Mondiale au pays avec l'expertise dans les domaines clés facilite un processus souple.

Source : Informations du groupe ABG

Il y a tant d'acteurs étatiques et un nombre croissant de partenaires, rendant difficile leur autodiscipline. Il est en conséquence recommandé que le gouvernement prenne une décision de haut niveau pour **plafonner le panier de critères** (appréciations générales, mesures, indicateurs) à un nombre restreint (par exemple 30). Cette décision aidera l'ACAB à réaliser la focalisation de l'AB sur des thèmes transversaux et stratégiques. Le gouvernement du Mozambique a adopté une telle démarche il y a cinq ans pour limiter la taille de la matrice à 50 critères au maximum. Aujourd'hui, le nombre est même plus bas.

Le **processus d'actualisation des critères ACAB** devrait se baser les processus d'actualisation des matrices du DSRP. En vue d'une appropriation réelle par les parties prenantes et d'une concertation des PTF, le processus de révision devrait être accompagné d'une analyse approfondie d'une valeur stratégique des critères et les défis pratiques de les renseigner. Art. 15 alinéa b ACAB prévoit également un examen exceptionnel de la matrice au cours des réunions périodiques de suivi de la mise en œuvre des appuis budgétaires. Une telle revue de la matrice de l'ACAB ne se ferait qu'en cas de nécessité avérée et porterait non pas sur son intégralité mais sur certains indicateurs, mesures ou actions dont le renseignement ou la mise en œuvre se heurterait à des difficultés objectives insurmontables.

Recommandation 6 (GdS & PTF):

Développer une matrice comme cadre de performance des PTF-ACAB

³⁷ Une seule matrice intégrée est rapportée du Burkina Faso, Mozambique et de la Tanzanie. PSA 2008, p. 13

Travaillant en partenariat, les obligations des PTF pour appuyer et faciliter la mise en œuvre du programme des actions prioritaires du DSRP sont bien définies dans l'arrangement cadre. Elles s'inscrivent dans le cadre de la Déclaration de Paris 2005 et Accra 2008 sur l'efficacité de l'aide. Le processus de suivi établi se concentre sur l'organisation générale et le bon fonctionnement, y compris l'examen de l'engagement du GdS intégré dans la matrice. Suivant l'esprit du partenariat, on propose d'établir un cadre des évaluations de performance (CEP) des PTF également. Il y a trois **options** :

- On établit une matrice séparée pour les PTF-ACAB. Cette approche symétrique suit le modèle du Mozambique qui utilise une matrice de performance des bailleurs de fonds depuis 2004. Le Burkina Faso applique une procédure comparable depuis 2007.
- Dans une approche plus ambitieuse, on envisage une matrice séparée mais pour tous les PTF de l'ACAB et non-ACAB. Le Gouvernement de Rwanda a choisi cette approche en 2008 et l'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris; les résultats sont discutés dans le cadre de l'AB mais aussi dans un cadre qui réunit tous les PTF. Une telle démarche permet le Gouvernement de pousser activement vers l'AB.
- Dans une approche plus modeste, on envisage une seule matrice de l'ACAB pour le GdS et les PTF en ajoutant un nombre restreint d'indicateurs pour les PTF. Le diagnostic PEFA connaît trois indicateurs sur 28 qui visent les PTF. Une telle matrice complétée par un dialogue sur les progrès finaux renforcera les relations équilibrées entre les PTF et le GdS.

L'option ambitieuse d'une matrice séparée mais pour tous les PTF ACAB et non-ACAB nécessite une volonté claire et forte du Gouvernement d'aller dans cette direction. L'expérience montre qu'on sera confronté à des résistances parmi les PTF. Tant que le GdS ne se sera pas exprimé dans ce sens, on propose l'option d'une matrice séparée mais uniquement pour les PTF-ACAB comme chemin à suivre.

Les **objectifs** d'établir une matrice ACAB-PTF sont :

- d'opérationnaliser le suivi de la mise en œuvre des engagements des PTF pris dans l'arrangement cadre relatif aux appuis budgétaires et dans l'esprit de la Déclaration de Paris;
- de stimuler le progrès des PTF dans la poursuite de leurs obligations en tant que groupe et comme membre individuel du groupe ACAB.

Plusieurs **principes** devraient régler la création de la matrice pour les PTF-ACAB :

- Portée pluriannuelle : La matrice couvre au moins l'an courant et deux ans à venir
- Revue indépendante : De préférence, des experts indépendants sont engagés pour l'évaluation annuelle afin d'assurer la crédibilité.
- Base de dialogue : Un rapport annuel sur les résultats encadrés dans la matrice servira comme base de dialogue entre le gouvernement et les PTF sur la performance des PTF
- Révision annuelle : La matrice des PTF est actualisée annuellement à l'occasion de la revue annuelle de l'ACAB.
- Domaine public : Le rapport annuel est à disposition du public dans une forme appropriée (p.ex. internet) afin que les acteurs intéressés (société civile, etc.) y aient facilement accès ;
- Mandat : le mandat est défini et confié par les PTF en consultation avec le GdS (ou vice versa).

Le **contenu** de la matrice ACAB-PTF devrait se baser sur l'ACAB signé le 11 janvier 2008, notamment le chapitre VI. Les domaines importants à traiter sont le portefeuille, la prévisibilité, l'appropriation, l'harmonisation, l'alignement, la coordination et le renforcement des capacités. Les indicateurs utilisés devraient être coordonnés avec ceux de la Déclaration de Paris afin d'éviter un double emploi. Dans cette perspective la matrice ACAB-PTF devient une adaptation des indicateurs de la Déclaration de Paris et du Plan d'Action d'Accra aux besoins locaux. Une proposition concrète comme base de discussion se trouve en annexe 7.

Le **chemin à suivre** consiste en quatre étapes :

- Décision de base : Les PTF et le GdS se mettent d'accord pour développer une matrice ACAB-PTF pour les années 2010 – 2012 basée sur les valeurs de 2009.
- Un groupe de travail (PTF, GdS) fait un projet concret (domaines, indicateurs, valeurs actuelles, valeurs cibles) qui est discuté et agréé avec tous les signataires de l'ACAB.
- Les PTF mandatent le renseignement des indicateurs et fournissent un rapport – idéalement d'origine indépendant – sur leurs performances selon les indicateurs et mesures acceptés par tous.
- La performance des PTF fait partie intégrale du cycle annuel de l'ACAB: discussion, évaluation, révision, aide mémoire à l'occasion de la revue annuelle.

**Recommandation 7 (GdS & PTF):
Organiser une revue annuelle ACAB bien focalisée**

La force de l'AB se nourrit d'une vue globale, d'un débat politique traversant les secteurs, d'une disponibilité des ressources supplémentaires et discrétionnaires. Pour le gouvernement la prévisibilité de l'appui est prioritaire ; pour les PTF ce sont les réformes incitées qui comptent le plus. Les perspectives divergentes nécessitent un débat permanent entre les signataires de l'ACAB pour renforcer et maintenir la confiance. Un élément crucial dans ce processus devrait être une revue annuelle de l'ACAB. L'ACAB ne prévoit pas explicitement la tenue d'une revue annuelle interne et on a décrit plus haut³⁸ les circonstances qui ont menées à la situation qu'un tel évènement n'ait pas eu lieu en 2008/09. Mais on recommande la tenue d'une telle revue annuelle d'une durée d'un ou de deux jours maximum. Il faut éviter de répéter les thèmes standards déjà creusés ailleurs (FMI, DPRS, PCRBF, secteurs). La valeur ajoutée d'une revue annuelle de l'ACAB devrait être :

- un débat approfondi à très haut niveau d'un nombre limité de sujets (1 – 3 au maximum). Ces sujets, bien choisis, préparés et agréés entre le Gouvernement et les PTF, devraient être d'une portée stratégique pour l'avancement du pays et l'ACAB (p.ex. transparence, mobilisation des ressources internes, contrôles des finances publiques, décentralisation, rendre compte au parlement, lien avec la société civile).
- une évaluation conjointe, compréhensive et formelle des performances des signataires de l'ACAB en année N-1 (matrices du gouvernement, et éventuellement la matrice des PTF-ACAB) qui sert comme point commun de départ pour les décisions bilatérales de décaissement en année N+1 ;
- une discussion des perspectives de l'AB pour l'année suivante et le moyen terme qui résulte, dans des délais utiles (p.ex. quatre semaines, à agréer), des engagements

³⁸ Chapitre 6.1

fermes des PTF pour l'année N+1 et des engagements indicatifs au moins pour les années N+2 et N+3 communiqué conjointement au gouvernement.

Les discussions, les résultats de l'appréciation et les engagements font partie d'un aide-mémoire. L'appréciation de la performance du gouvernement ou des PTF dans le cadre de l'aide-mémoire pourrait inclure des opinions différentes. Idéalement l'aide mémoire est un document conjoint du Gouvernement et des PTF et est dans le domaine public.³⁹ Ainsi, la fonctionnalité interne de la revue annuelle est complétée par un rôle vers l'extérieur. La revue annuelle est une occasion de renforcer la transparence⁴⁰ du budget et la visibilité⁴¹ de l'instrument de l'AB. On a comme participants les représentants des parties prenantes (MEF, secteurs, PTF-ACAB). Selon les thèmes abordés, des membres de parlement, des représentants de la société civile, des PTF non-ACAB ou des experts indépendants pourraient être invités.

La **révision et la validation technique de la matrice ACAB** conformément aux dispositions de l'article 15 alinéa b de l'ACAB, n'entrent pas dans l'agenda de la revue annuelle mais font l'objet d'une réunion séparée et plus tard seront incluses dans le calendrier après la revue annuelle conjointe du DSRP.

**Recommandation 8 (PTF):
Renforcer la prévisibilité à court et moyen terme**

Les PTF-ACAB devraient s'aligner au cycle budgétaire national et partager l'information sur les décaissements prévus avec le trésor du GdS, comme prévu dans l'ACAB (Art. 13). Bien que les défis des années 2008/2009 ne soient pas encore maîtrisés c'est important de faire des efforts pour bâtir un système améliorant la prévisibilité. Leur renforcement implique les pas suivants :

- Les engagements pris en année N se basent sur les performances en année N-1, et les décaissements suivent dans l'année suivante N+1 (système consécutif) ; l'appréciation de la performance se fait conjointement, la décision sur les implications reste une prérogative bilatérale.
- Les engagements pour l'année N+1 sont pris d'une manière ferme dans les délais définis après la revue annuelle ; on propose un délai de quatre semaines d'appréciation et de réflexion internes.
- Les décaissements se font surtout aux trimestres 1 et 2, et en tout cas alignés au calendrier budgétaire en accord avec le gouvernement ;
- Les PTF-ACAB prennent des engagements pluriannuels sur une base indicative à moyen terme qui sont communiqués au gouvernement et aux autres PTF avant les réunions des conférences budgétaires.

La prévisibilité est le souci principal du gouvernement. L'analyse précédente pour 2008/2009 a montré que les décaissements n'ont pas suivi le calendrier prévu. Une situation extraordinaire de crise multiple d'origine externe et interne a sapé les règles de l'ACAB. La situation des finances publiques est en train de se normaliser

³⁹ C'est le cas au Mozambique, au Rwanda et en Tanzanie.

⁴⁰ Dans le cadre d'un indice international sur le budget ouvert en 2008 le Sénégal occupe un rang très faible (rang 77 de 85 pays examinés). L'indice se réfère à la transparence budgétaire pour les citoyens. Voir IBP 2009

⁴¹ Depuis quelques années le gouvernement de la Tanzanie organise une conférence pour les médias à l'occasion de la revue annuelle de l'AB

maintenant. Même si la situation est loin d'être idéale, le Sénégal se trouve dans un contexte économique comparable à d'autres pays Africains. Dans la majorité d'entre eux, la formule N-1/N/N+1 est appliquée :

Tableau 3 : Liens entre les années de base (performance), de décision (année N) et de décaissement dans les dispositifs ABG de pays africains (en 2008)

Pays	Engagements pluriannuels communiqués à temps	Système consécutif années N-1/N/N+1	Engagements fermes après revue annuelle
Bénin		√	
Burkina Faso	√		
Ghana	√	√	√
Madagascar	√		√
Mali	√		√
Mozambique	√	√	√
Rwanda	√	√	√
Tanzanie	√	√	√
Zambie	√	√	√

Sources : Informations des pays ; CE Survey 2008, p. 10/11

Les engagements confirmés après la revue annuelle sont considérés fermes (irrévocables) à l'exception d'une violation des principes sous-jacents ou de conditions de procédures d'approbation interne du PTF (parlement etc.). Avec ce système, la prévisibilité s'améliore énormément de deux manières : (1) les montants ordinaires sont connus, même les montants des tranches variables, et peuvent être insérés dans le budget du gouvernement pour l'année N+1 ; (2) le décaissement peut être réalisé en début d'année N+1. Les expériences sont concluantes et dans aucun des pays, il n'y a de discussion pour revenir au système ancien.

**Recommandation 9 (GdS & PTF):
Rendre transparent les principes sous-jacents de l'ACAB**

Les droits et principes fondamentaux, inscrits dans les constitutions des pays et les conventions internationales, comme le respect des droits de l'homme ou la bonne gouvernance politique sont des conditions préalables en vue de l'éligibilité pour fournir de l'AB même s'ils ne sont pas mentionnés dans l'ACAB et ne sont pas inclus au processus de mesure de la performance. Dans plusieurs autres pays⁴² comme le Ghana, le Mozambique ou la Tanzanie, le protocole d'accord sur l'AB contient des principes fondamentaux explicites pour l'ABG. L'idée de rendre les principes fondamentaux transparents est d'ouvrir l'option de les inclure dans le dialogue politique et de définir des procédures à suivre en cas d'une violation perçue mais toujours sans les inclure dans la matrice de performance. C'est en ligne avec les bonnes pratiques de l'OCDE.⁴³ En vue de plus de transparence, ces conditions sous-jacents méritent une

⁴² Voir PSA 2008, p. 11

⁴³ « Political conditionality should not be specifically linked to budget support or any individual aid instrument, but rather should be handled in the context of the overarching political dialogue between a partner country and its donors », OCDE 2006, p. 17

discussion ouverte entre les PTF et avec le Gouvernement. On propose de les inclure dans la révision de l'ACAB en 2010 avec les éléments suivants :

- Définir les principes de référence : respecter les droits humains, agir comme état de droit, mettre en œuvre les principes démocratiques, l'indépendance de la justice, poursuivre la paix et la bonne gouvernance, rendre compte aux citoyens, lutter contre la corruption. Parfois les trois domaines clés d'évaluation des performances (définir des politiques macroéconomiques de qualité, poursuivre la lutte contre la pauvreté et l'intégrité des finances publiques) sont des aspects également mentionnés
- Définir le processus si un PTF perçoit une violation (option : le processus suit l'esprit de l'arrangement cadre, c.a.d le PTF consulte les autres PTF avant éventuellement de demander des explications au gouvernement dans une forme et sur le niveau approprié, et avant de prendre des décisions sur les décaissements et engagements il consulte les autres PTF)
- Définir les implications d'une violation constatée en fonction des circonstances spécifiques (retard des décaissements, des critères additionnels de décaissement, réduction des engagements futurs)
- Prévoir une flexibilité pour ceux parmi les PTF qui ont des restrictions particulières sur le plan politique comme la Banque Mondiale ou la Commission Européenne (cette flexibilité peut être créée par une phrase « pour autant qu'ils soient conformes au statut de mandat », ou par une liste des exceptions en annexe)

Recommandation 10 (GdS & PTF):

Promouvoir l'information pour la compréhension de l'ACAB à tous les niveaux

La mise en œuvre des AB n'est pas seulement confrontée avec des problèmes de structures ou de capacité, mais souvent l'approche projet domine toujours dans l'esprit de certains responsables sectoriels. Un effort d'information et de formation pour expliquer les objectifs, le fonctionnement, les forces et les faiblesses de l'approche AB est nécessaire. Ce travail se ferait dans l'esprit de la Déclaration de Paris pour l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation. L'effort devrait être bien ciblé, surtout (1) promouvoir dans les *ministères sectoriels* l'information et la communication internes aux niveaux politique et technique, ce qu'il permet de faire en matière budgétaire et ce qu'il ne permet d'obtenir au niveau sectoriel en matière d'allocation de crédits ; (2) expliquer l'idée et le fonctionnement des AB auprès les *PTF non ACAB* en vue de les intéresser d'adhérer⁴⁴ ; (3) approfondir l'information des membres du Parlement sur l'ACAB, en particulier la Commission des Finances et de l'Economie de l'Assemblée Nationale ; (4) en plus, la tenue d'un conseil interministériel sur la question, élargi aux gestionnaires et autres acteurs publics concernés pourrait permettre une mise à niveau de tous les acteurs et bénéficiaires de l'ACAB.

Recommandation 11 (GdS & PTF):

Conclure les accords bilatéraux AB en conformité avec l'ACAB

⁴⁴ En premier lieu les membres du CCPTF (voir chapitre 2.3). C'est à mentionner que l'étude Paul/Faye 2009 sur l'impact de la crise mondiale au Sénégal, mandatée par la coopération belge, mentionne l'appui budgétaire comme « piste intéressante » (p. 2).

Les accords bilatéraux de l'AB devraient être conclus en conformité avec l'ACAB (Art. 11 alinéa b). Les exceptions existantes sont listées par le secrétariat ACAB, en vue de les éliminer progressivement. Les conventions bilatérales sont automatiquement échangées parmi les PTF. Chaque dérogation à venir est à notifier aux autres signataires. Une liste actualisée est établie par le Secrétariat et pourrait être traitée comme annexe à l'ACAB dans le cadre de la prochaine révision. Le principe de base que les accords bilatéraux ont la priorité sur l'ACAB n'est pas remis en cause.

**Recommandation 12 (GdS & PTF):
Envisager une révision de l'ACAB pour 2010**

L'ACAB se termine le 31 décembre 2010. Nous avons déjà mentionné que le grand défi actuel n'est pas l'insuffisance du texte de l'arrangement cadre mais sa mise en œuvre trop ponctuelle. En d'autres termes, la priorité numéro une c'est d'investir dans la mise en œuvre suivant nos recommandations. Cela permet de récolter des expériences pendant quelques mois et démarrer le processus de révision en début d'année 2010 en vue d'une continuation sans interruption. Une analyse des forces et des faiblesses de l'ACAB par le Gouvernement et les PTF fera apparaître des points à réviser. De notre part nous avons identifié cinq éléments d'adaptation : (1) Rendre transparent les principes sous-jacents ; (2) ancrer l'approche N-1/N/N+1 et l'engagement ferme plus clairement; (3) formaliser les règles pour l'ACAB plus en détail (troika, rotation, etc) ; (4) prévoir une revue annuelle ACAB : objectifs, invitation de membres parlementaires comme ça se fait p.ex. au Ghana, et des représentants des OSC ; (5) prévoir une matrice de performances des PTF-ACAB.

Annexe 1 : Termes de référence

ASSISTANCE TECHNIQUE « EVALUATION ANNUELLE EXTERNE DE L'ACAB »

CONTEXTE

Le DSRP est le cadre de référence de la Politique de Développement Economique et Sociale du Gouvernement du Sénégal pour l'atteinte des OMD. Une première phase a été mise en œuvre entre 2003 et 2005. La seconde génération (2006-2010) est en cours. Le DSRP est devenu l'instrument central autour duquel le Gouvernement du Senegal initie et développe le dialogue avec tous les Partenaires Techniques et Financiers (PTF). Les investissements publics et privés sont ainsi axés sur les objectifs prioritaires du DSRP.

Par ailleurs, pour mettre en œuvre les principes de la Déclaration de Paris pour l'efficacité de l'aide publique au développement, le Gouvernement a adopté un plan d'actions (2008-2010). Le Gouvernement du Sénégal et les Partenaires techniques et Financiers (PTF) ont pris l'engagement ferme, à l'issue du Groupe Consultatif d'octobre 2007 à Paris, d'augmenter de manière substantielle l'aide extérieure pour le financement du Plan d'Actions Prioritaires (PAP) du DSRP.

Dans ce contexte le Gouvernement et les PTF ont adopté un cadre pour les appuis budgétaires. En effet, signé en janvier 2008, entre le Gouvernement du Sénégal et sept PTF (PTF-ACAB : la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Commission européenne, l'Allemagne, le Canada, la France et les Pays-Bas), l'Arrangement Cadre relatif aux appuis Budgétaires (ACAB) constitue un mécanisme de dialogue et de coordination pour l'efficacité de l'aide à travers l'appui budgétaire au Sénégal.

L'ACAB vise notamment les objectifs suivants : (i) accroître le taux d'absorption des ressources extérieures mises à la disposition du Gouvernement ; (ii) augmenter l'efficacité de l'aide ; (iii) améliorer la prévisibilité des ressources à moyen terme et assurer un déboursement en cohérence avec le cycle budgétaire ; (iv) améliorer l'harmonisation des pratiques des PTF dans la mise en œuvre des appuis budgétaires et dans la définition des critères de décaissement ; (v) améliorer la coordination des PTF à travers des missions, études, audits et appréciations conjointes et coordonnées et ; (vi) faciliter la mise en œuvre des politiques publiques définies par les Autorités sénégalaises et contenues dans le DSRP et les autres stratégies nationales.

PROBLEMATIQUE

Le démarrage opérationnel de l'arrangement en 2008 est intervenu dans un contexte de crise budgétaire importante, ce qui a rendu le processus difficile pour ce qui est du respect des engagements mutuels ou du calendrier établi. Cependant, les signataires de l'ACAB souhaitent réaliser l'évaluation annuelle externe de l'arrangement comme prévu pour mesurer ses forces et ses faiblesses et pour tirer les leçons de cette première période de sa mise en œuvre afin d'apporter des améliorations opérationnelles pour atteindre les objectifs définis à travers les principes et les engagements mutuels du Gouvernement et des PTF.

L'article 15.c de l'arrangement prévoit une revue annuelle externe portant sur le respect des engagements par les parties signataires de l'ACAB en vue de tirer des leçons de sa mise en œuvre. Ces TdR se réfèrent à «l'évaluation annuelle externe» dans ce contexte et

non au processus de «revue annuelle ACAB » qui est le moment de dialogue interne des signataires de l'ACAB dont les thèmes sont : les 3 critères généraux des appuis budgétaires, l'atteinte des objectifs inscrits dans la matrice ACAB et les prévisions de paiements des partenaires dans le cadre de leur appui budgétaire. Idéalement, l'évaluation annuelle externe de l'arrangement nourrit le dialogue lors de la revue annuelle de l'ACAB.

OBJECTIFS DE L'EVALUATION EXTERNE

L'objectif global de l'évaluation externe est l'amélioration de la mise en œuvre de l'ACAB sur la base des leçons tirées de la première période de sa mise en œuvre.

Pour atteindre cet objectif global, il est attendu du consultant une analyse de la mise en œuvre effective de l'ACAB par ses signataires par rapport aux principes, aux engagements mutuels et aux modalités de mise en œuvre définis dans le document signé. Ensuite, l'analyse devra déboucher sur des propositions concrètes d'amélioration des pratiques de mise en œuvre de l'arrangement et, si nécessaire, sur la révision de l'arrangement.

La période à évaluer s'étend de l'entrée en vigueur de l'ACAB (janvier 2008) au 31 mars 2009.

RESULTATS ATTENDUS

1. Analyse du respect des dispositions de l'ACAB par les signataires, notamment par rapport aux :
 - Principes de l'ACAB (ACAB IV 9.a-f) ;
 - Engagements du Gouvernement. Pour adapter l'évaluation aux besoins actuels et restreindre sa portée, le consultant concentrera son analyse uniquement sur les engagements opérationnels du Gouvernement (ACAB V 10.d, 10.h) ;
 - Engagements des PTF-ACAB (ACAB VI 11. a-j) ;
 - Mise en œuvre de l'arrangement (ACAB VII 12, 13, 14, 15. a-b) ;
 - Niveau d'appropriation du mécanisme par les parties signataires de l'arrangement.
2. Proposition d'amélioration de la mise en œuvre de l'ACAB en vue d'atteindre les objectifs visés. Des propositions sont notamment attendues en ce qui concerne :
 - La prévisibilité des ressources de la part des partenaires ;
 - L'harmonisation des pratiques des PTF qui utilisent la modalité de l'appui budgétaire. Entre autres, format et contenu de la matrice ACAB, son utilité pour la définition commune de critères de décaissements et le processus de sa révision annuelle ;
 - Qualité du dialogue entre les PTF ACAB et le Gouvernement. Entre autres, sa valeur ajoutée par rapport aux autres niveaux de dialogue entre l'ensemble des PTF et le Gouvernement, la qualité de la représentation du gouvernement, son lien opérationnel avec les décaissements, échange d'informations nécessaire ; format et contenu de la revue annuelle ACAB, l'intensité du dialogue et échanges d'informations / documents.

METHODOLOGIE DE TRAVAIL

Les prestations se dérouleront comme suit:

- La préparation de la mission d'évaluation et l'exploitation des documents. Un plan de travail sera élaboré et discuté préalablement avec les Autorités sénégalaises (cellule CSPLP/MEF), l'Ambassade des Pays-Bas en tant que représentant des PTF ACAB pour cette étude et la Commission européenne en tant que le chef de file du groupe ACAB ;

- La conduite de la mission au Sénégal sur une période d'au maximum 15 jours qui s'achèvera par la présentation d'un aide-mémoire aux signataires de l'ACAB et au gouvernement du Sénégal;
- La rédaction d'un rapport provisoire au plus tard 3 semaines après l'achèvement de la mission et la finalisation du rapport après avoir reçu les commentaires (à envoyer dans un délai de 2 semaines).

Lors de la mission au Sénégal, le consultant devra recueillir les avis et suggestions des autorités sénégalaises et des partenaires au développement signataires de l'ACAB. Il est prévu, en début de mission, une réunion de démarrage entre le consultant et les signataires de l'ACAB, ainsi qu'une réunion de restitution de l'aide mémoire à la fin de la mission. La date prévue pour le début de prestations est fixée au juin 2009.

Dans le cadre de l'exécution de sa mission le consultant exploitera notamment les documents suivants :

- L'Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires (ACAB) ;
- Les conventions, protocoles, aide mémoires et d'autres documents relatifs aux programmes d'appuis budgétaires des partenaires signataires de l'ACAB ;
- Comptes rendus des réunions PTF-MEF dans le cadre de la mise en œuvre de l'ACAB ;
- Correspondance entre les partenaires ACAB et MEF et autres documents relatifs à l'arrangement (par ex. la feuille de route pour la revue ACAB, arrêté portant création du Comité de pilotage chargé du suivi des engagements dans le cadre de l'appui budgétaire).

QUALIFICATIONS DU CONSULTANT

L'équipe de consultants est constituée de deux experts :

1. un consultant international (chef de mission) qui devra avoir les qualifications suivantes :
 - Diplôme de second cycle en économie, sciences politiques, droit ou équivalent ;
 - 10 ans d'expérience en matière de modalité d'appui budgétaire et d'harmonisation et d'efficacité de l'aide au développement.
2. un consultant national économiste ayant une bonne connaissance du fonctionnement de l'administration sénégalaise et des principes d'harmonisation et d'efficacité de l'aide au développement.

Les consultants devront disposer d'un sens aigu de la communication et de la concertation ainsi que de bonnes capacités de rédaction et de synthèse.

Annexe 2 : Bibliographie

Banque Mondiale : *Program Document for the Public Finance Support Credit*, Washington June 10, 2009

Banque Mondiale : *Stratégie d'Aide-Pays pour la République du Sénégal pour la Période 2007 – 2010*, Washington 2 mai 2007

CCHS : *Rapport Annuel de 2008 sur l'avancement de la mise en œuvre des réformes budgétaires et financières*, MEF, Dakar Janvier 2009

FMI : *Sénégal. Troisième revue du programme soutenu par l'instrument de soutien à la politique économique et première revue de l'accord au titre de la facilité de protection contre les chocs exogènes et augmentation de l'accès à cette facilité*, Washington 8 juin 2009

FMI : *Senegal – Second Review Under the Policy Support Instrument, Request for a Twelve-Month Arrangement Under the Exogenous Shocks Facility, and Request for Waivers and Modification of Assessment Criteria*, Washington December 8, 2008

FMI: *Senegal – Misreporting and Recommendation Regarding the Reassessment of Performance Under the Policy Support Instrument*, Washington December 8, 2008

Gerster Richard/Somé Seglaro Abel : *Rapport d'évaluation indépendante du cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien à la mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté*, rapport pour le Gouvernement du Burkina Faso, Ouagadougou 2008

Grégoire Luc Joel/ Ndoye Ousmane : *L'Aide Publique au Développement au Sénégal et le Plan d'Action en faveur de l'alignement et de l'efficacité*, PNUD, no. 03/2008, Dakar Décembre 2008

IBP : *Indice sur le budget ouvert 2008 : Sénégal*, Washington 2009

IDD et Associés : *Evaluation d'Appui Budgétaire Général. Rapport de Synthèse*, Glasgow, mai 2006.

MEF : *L'impact de la crise économique et financière sur le budget. Document introductif au débat d'orientation budgétaire pour l'année financière 2010*. Août/septembre 2009

MEF : *Rapport de synthèse de la revue annuelle du DSRP pour l'année 2008*. Juillet 2009

MEF : *Programme d'activités pour la mise en œuvre du « Plan d'action conjoint pour l'efficacité de l'aide au Sénégal 2008 – 2010*, Dakar 2008

MEF : *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté II*, Dakar Juin 2006

MOKORO : *Putting Aid on Budget. Synthesis Report Annexes, Group A Case Study countries, Burkina Faso*, draft December 2007

OCDE : *Enquête de suivi de la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris: Rendre l'aide plus efficace d'ici 2010*, Paris 2008, Chapitre 46 sur le Sénégal, p. 1 - 11

OCDE : *Evaluation of the Implementation of the Paris Declaration : Case Study of Senegal. Synthesis Report*, Paris July 2008, pp. 116-119

OCDE: *Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery, Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Public Financial Management*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris 2006

Paul Elisabeth/Faye Ousmane : *La coopération au développement répond à l'impact de la crise Financière et économique sur les pays Africains à bas revenus. Etude de cas du Sénégal*, Liège 11 avril 2009

PSA : *Survey of Budget Support Donor Groups*, draft 11.2.2008

PSA : *Survey of Budget Support, 2008. Volume II – Detailed Findings*, Final draft, September 2009

En plus, les consultants ont reçu et utilisé un nombre considérable de documents internes du GdS et des PTF comme les conventions bilatérales PTF-GdS, des comptes rendus des réunions ACAB, etc. qui ne sont pas énumérés ici.

Annexe 3 : Liste des personnes interviewées

Nom	Structure	Fonction
Ba El Hadji Saidou	Fonds Monétaire International	Assistant Economiste
Ba Mamour Ousmane	Direction de la Coopération Economique et Financière, MEF	Chef de la Division de la Coopération
Braune Bernhard	Ambassade d'Allemagne	Premier Secrétaire, Chef du Service de Coopération
Brown Geneviève	Gouvernement du Canada	Analyste principale, premier secrétaire Coopération
Cissé Amady Gnagna	Cellule d'Etudes, de planification et de Suivi des Projets (CEPS), Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature, des Bassins de Rétention et des Lacs Artificiels (MEPNBRLA)	Assistant économiste
Coste Charles	Banque Mondiale	Finances Publiques
D'Hoore Alain	Banque Mondiale	Economiste Principale
Diaby Alexandra	Agence Française de Développement (AFD)	Chargée du suivi macroéconomique
Diallo Seynabou	Commission Européenne	Chargée de programmes économie/secteurs sociaux
Diarra Oumar Babacar	DPRE, Ministère de l'Education	Chargé de suivi évaluation
Diop Daouda	Gouvernement du Canada	Conseiller principal en développement
Faye Salimata	DPRE, Ministère de l'Education	Conseillère en économie de l'éducation
Fikre – Mariam Andreas	KfW	Directeur du Bureau KfW à Dakar
Galibaka Gilbert	Banque Africaine de Développement	Economiste au Bureau Régional du Sénégal
Gischler Maarten	Ambassade des Pays-Bas	Premier Secrétaire
Gueye Papa Walyl	Cellule d'Etudes, de planification et de Suivi des Projets (CEPS), Ministère de l'Environnement, de la Protection de la Nature, des Bassins de Rétention et des Lacs Artificiels (MEPNBRLA)	Coordinateur
Hervio Gilles	Commission Européenne	Chef de Délégation
Hijkoop Jan	Ambassade des Pays-Bas	Premier Secrétaire
De Jong Gerben	Ambassade des Pays-Bas	Ambassadeur
Ka Souleymane	Direction de la Dette et de l'Investissement, MEF	Chargé de la mobilisation de financements multilatéraux
MABURUKI Tembo Rachid	PNUD	Economiste Principal
MBENGUE Bassirou	DPRE, Ministère de	Directeur de Planification

Nom	Structure	Fonction
	l'Education	
Ndecky André	Direction de la Coopération Economique et Financière, MEF	Chargé de Programme
NDiaye Abdou	Direction de l'Administration Générale et de l'Equipeement (DAGE), Ministère de l'Education (ME)	Conseiller en planification, Chef Bureau engagements
NDiaye Sakkaly	Direction de la Dette et de l'Investissement, MEF	Directeur Adjoint
Ndieng Abdoulaye	Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières, MEF	Secrétaire Exécutif
Ndione Mamadou	Banque Mondiale	Economiste
Ndong Alioune	Ministère des Finances	Conseiller Technique ; Président Comité de Suivi des Appuis Budgétaires (CAB)
Niane Thierno	Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté	Coordonnateur, Secrétaire Comité de Suivi des Appuis Budgétaires (CAB)
Perrot Françoise	Banque Mondiale	Chargée d'Opérations Principales
Sagna Yankhoba	Ministère Enseignement Supérieure	Conseiller en planification, Chef Division Budgétaire et Financière
Sall Mor	Direction du Budget, MEF	Directeur
Sarr Christian	Banque Africaine de Développement	Expert Financier au Bureau Régional du Sénégal
Sneller Gera	Ambassade des Pays-Bas	Chef de Coopération
Sow Oumou	Assemblée Nationale	Economiste, Vice-Présidente de la Commission de l'Economie Générale et des Finances
Suarez Rita Santos	Ambassade d'Espagne	Coordinatrice Générale de la Coopération Espagnole
Thiam Soyebou	Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières, MEF	Expert en finances publiques
Thomas Philippe	Commission Européenne	Economiste
Wague Massar	Direction de la Coopération Economique et Financière, MEF	Directeur

Annexe 4 : Genèse et chronologie 2008/09 de l'ACAB

- **2005** : Le Sénégal devient signataire de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide et membre du Groupe de Travail sur l'efficacité de l'aide du Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE.
- **2006** : Des initiatives ont été prises dans le cadre des travaux d'un groupe de travail sur l'harmonisation des actions des PTF sous l'égide de la Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté (CSPLP), notamment l'élaboration d'un plan d'actions sur l'harmonisation, l'alignement et l'efficacité de l'aide publique au développement qui vise, entre autres, la mise en place d'un cadre commun d'intervention des appuis budgétaires.
- **Février 2007** : Un sous-groupe de réflexion présidé par la Direction Générale des Finances (DGF) du Ministère de l'Economie et des Finances (MEF) et comprenant des PTF, la CSPLP et des directions et services du MEF a été créé en vue d'élaborer un premier projet du protocole d'accord ou arrangement-cadre sur les appuis budgétaires (ACAB). Ce sous-groupe a déployé d'énormes efforts pour produire un projet de document comportant un arrangement-cadre sur les appuis budgétaires (ACAB) et une matrice de suivi des critères de performance et de décaissement.
- **Mai 2007** : Après quatre mois de travaux intenses, ce sous-groupe a finalisé lors de sa séance du 24 mai 2007, le projet de texte de l'arrangement-cadre et retenu de mettre en place un comité ad hoc restreint composé de la CSPLP, de la Délégation de la Commission Européenne, de la Banque Mondiale, de la coopération hollandaise et de la coopération allemande, afin de préparer la prochaine réunion du sous-groupe prévu sous forme d'atelier sur la matrice des indicateurs de performances.
- **Juin 2007** : A partir du 1^{er} juin 2007, ce comité ad hoc a tenu trois séances de travail sur la matrice de l'ACAB, le contenu de la notion de revue annuelle conjointe du DSRP et l'élaboration d'un projet de calendrier annuel des activités de l'ACAB. Au terme de ses rencontres dont la première s'était déroulée au siège de la Délégation de la Commission Européenne, le comité a transmis les conclusions de ces travaux à la CSPLP pour la restitution au sous groupe chargé de l'élaboration de l'ACAB.
- **Juillet 2007** : Le 19 juillet 2007, la CSPLP a organisé au Centre d'Etudes des Politiques de Développement (CEPOD) du MEF, une réunion restreinte sur l'ACAB avec les PTF pour s'accorder avec eux sur l'amélioration de certaines dispositions du projet d'ACAB et la 1^{ère} version de la matrice commune de décaissement des appuis budgétaires. A l'issue de cette réunion, il a été retenu :
 - Une matrice unique comme cadre de référence pour le décaissement de l'appui budgétaire ;
 - L'insertion des deux lignes suivantes dans la matrice unique pour les PTF qui font de l'appui budgétaire sectoriel (Canada et Pays bas) :
 - Revue sectorielle satisfaisante pour l'Education ;
 - Revue sectorielle satisfaisante pour l'Environnement (taux d'exécution du CDSMT) ;
 - La réécriture de l'ACAB où il sera mentionné une seule matrice et non plus matrice générale et matrice sectorielle.
- **Fin juillet 2007** : Le 30 juillet 2007, s'était tenue à l'hôtel NGOR DIARAMA une journée de travail du groupe de travail (gouvernement - Bailleurs de fonds) sur les

projets de documents ci-après dont l'élaboration a fait l'objet d'une large concertation. Il s'agit du Plan d'Action de la Déclaration de Paris, de l'Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires, de la matrice de l'ACAB et du calendrier indicatif des activités de l'ACAB. Sur le plan technique, un consensus a été obtenu au terme de cette journée de travail et les documents examinés pouvaient servir de base pour le groupe consultatif qui devait se tenir en octobre 2007 à Paris. Avant cette échéance, il a été retenu le principe de poursuivre les échanges sur ces documents afin d'affiner leur contenu. Cette période a été mise à profit pour permettre à l'ensemble des parties prenantes de soumettre les projets à leurs Etats et sièges respectifs pour la validation.

➤ **Août 2007** : Le MEF a adressé un courrier de consultation aux PTF et ministères sectoriels ayant participé à la réunion tenue le 30 juillet 2007 sur l'ACAB, pour leur demander de formuler des commentaires et observations sur ces documents. Seule la Banque Mondiale avait réagi en proposant que soient incluses dans le calendrier des activités de l'ACAB, la tenue de deux réunions par année pour l'actualisation de la matrice, la reformulation de certaines mesures du Plan d'action de la Déclaration de Paris et la suggestion de confier le secrétariat du suivi de la Déclaration de Paris à la CSPLP comme pour le Crédit de Soutien à la Réduction de la Pauvreté qu'il a accordé au Sénégal.

➤ **Octobre 2007** : A Paris, le groupe consultatif pour le Sénégal a eu lieu le 3 et 4 octobre 2007. On espérait que toutes les dispositions idoines seraient prises pour une validation juridique de l'ACAB par les parties prenantes, sa signature et son entrée en vigueur en 2007. Il était également envisagé la signature du projet d'arrêté portant organisation et fonctionnement du comité de suivi ACAB. Mais toutes les décisions ont été reportées.

➤ **janvier 2008** : L'ACAB est signé le 11 janvier 2008 par le Gouvernement et l'Allemagne, la Banque Mondiale, le Canada, la Commission Européenne, la France, les Pays-Bas.

➤ **mars 2008** : Mission FMI de la première revue dans le cadre de l'ISPE.

➤ **mai 2008** : Certains problèmes liés à la dette interne révélés par le FMI. Première réunion informelle au niveau des Ambassadeurs/Chefs de missions des PTF ACAB – Ministre de l'Economie et des Finances.

➤ **juin 2008** : Approbation de la première revue d'ISPE ; signature par la BAD de l'Arrangement Cadre relatif aux Appuis Budgétaires.

➤ **juillet 2008** : Première revue annuelle conjointe du DSRP. Une revue annuelle ACAB repoussée au deuxième semestre 2008 pour finaliser les travaux portant sur l'actualisation et la révision de la matrice des indicateurs ACAB. Les partenaires ACAB envoient un courrier au Ministre de l'Economie et des Finances avec leurs prévisions de décaissements sur 3 ans.

➤ **août 2008** : Importants dérapages budgétaires révélés dans la presse.

➤ **septembre – décembre 2008** : dialogue accru dans le cadre de l'ACAB - fréquentes réunions ACAB à différents niveaux : politique (Ministre de l'Economie et des Finances – Ambassadeurs/Chefs de missions des PTF ACAB), technique (Cellule CSPLP – représentants des PTF ACAB), de coordination interne des partenaires ACAB et de concertation avec le FMI dans le cadre de la deuxième revue de l'ISPE. Discussions autour des critères généraux des appuis budgétaires ainsi

que sur les conditions et le calendrier des décaissements. Processus de révision et actualisation de la matrice ACAB.

- **octobre/novembre 2008** : Mission 'finance publiques' du FMI suivi par une mission de la deuxième revue dans le cadre de l'ISPE.
- **décembre 2008** : Approbation de la deuxième revue de l'ISPE. Déblocage de décaissements de plusieurs PTF ACAB. Arrêté portant sur la création du Comité de pilotage ACAB pour représenter le gouvernement du Sénégal dans les discussions ACAB.
- **janvier 2009** : Revue annuelle ACAB 'légère' axée essentiellement sur la validation de la matrice ACAB révisée et sur le fonctionnement futur de l'arrangement. Décision d'organiser des échanges réguliers entre les signataires ACAB sur base mensuelle.
- **février 2009** : Première réunion PTF-Comité de suivi de l'ACAB. Examen de la feuille de route pour la préparation de la revue annuelle externe de l'ACAB initialement prévue en juin 2009. Mission conjointe financière et budgétaire de la Commission européenne, de la France et des Pays-Bas.
- **mars 2009** : Mission de la troisième revue dans le cadre de l'ISPE.
- **avril 2009** : Réunion du Comité Conjoint Harmonisation et Suivi (CCHS) des réformes budgétaires et financières sur le rapport annuel 2008 et les travaux préparatoires du plan des réformes
- **mai 2009** : Deuxième réunion PTF-Comité de suivi de l'ACAB sur l'état d'avancement des négociations avec le FMI et sur l'état d'avancement des actions et mesures de la matrice ACAB
- **juin 2009** : Approbation de la troisième revue de l'ISPE. Déblocage de décaissements de plusieurs PTF ACAB
- **juillet 2009** : Deuxième revue annuelle conjointe du DSRP. Problématique de la gouvernance économique et financière posée par la Commission Européenne pour la poursuite des appuis budgétaires, au vu de l'actualité nationale d'alors marquée par le nantissement de certains biens de l'Etat (actions de l'Etat à la Société Nationale des Télécommunications, SONATEL), et par la cession de terres de l'état).
- **septembre 2009** : Troisième réunion PTF-Comité de suivi de l'ACAB pour lancer l'évaluation externe de l'ACAB

Annexe 5 : Conventions bilatérales sur l'AB des PTF ACAB d'actualité en 2008/09

PTF	Date et sujets	Référence faite à l'ACAB	Critères de décaissement	
			matrice ACAB (domaines)	non-ACAB (domaines)
Allemagne (KfW)	-	-	-	-
Banque Africaine de Développement	22.12.2008	non*	Partiellement (3 appréciations générales)	Partiellement (finances publiques, ACAB, décentralisation, transparence)
Banque Mondiale	(1) 21.05.08 (énergie)	non	Non (énergie)	oui (énergie)
	(2) 10.07.09 (ABG)	non**	peu (finances publiques)	oui (finances publiques)
Canada (ACDI)	27.06.08 2008-11 (ABS 90% volet éducation, 9% volet finances publiques, 1% volet DSRP)	oui	Partiellement (3 appréciations générales ; DSRP ; éducation)	Partiellement (éducation matrice PDEF ; absorption des fonds Canadiens)
Commission Européenne	(1) 2005-07 ABG (2) 19.12.08 et 15.04.09 ABG 2009-11	p.a. oui	p.a. largement (3 appréciations générales + conditions spécifiques finances publiques pour tranches fixes ; tranches variables : santé, finances publiques, éducation)	p.a. partiellement (affaire statue/terres GdS donne réponse satisfaisante)
France (AFD)	2006 (ABS éducation)	p.a.	p.a.	p.a.
Pays-Bas	(1) 2005-09 (ABS environnement)	p.a.	p.a.	p.a.
	(2) 11.12.08 (ABG 2008)	oui, et annexé	largement (3 appréciations générales)	partiellement (gouvernance, assainissement)
	(3) soumis (ABG 2009-2011)	oui, et annexé	exclusivement (3 appréciations générales)	non
	(4) soumis (ABG 2009)	oui, et annexé	largement (3 appréciations générales)	partiellement (affaire statue/terres GdS donne réponse satisfaisante)
	(5) projet (ABS environnement 2010-11)	oui, et annexé	largement (3 appréciations générales et environnement)	partiellement (environnement et affaire statue/terres GdS donne réponse satisfaisante)

p.a. pas applicable parce que la convention a été conclue avant la signature de l'ACAB

* Référence pas faite dans la convention mais dans le rapport d'évaluation – le document de référence – du Programme d'Appui à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté(PASRP), financé » par la BAD, il est indiqué que le PASRP sera exécuté dans le cadre de l'arrangement cadre et la matrice de suivi des mesures du programme ainsi que les conditionnalités de décaissement reprises dans l'accord de prêt, s'intègrent bien dans la matrice de l'arrangement cadre.

** Référence pas faite dans la convention mais dans le rapport au Conseil d'Administration du 10 juin 2009, p. 29 et 33

Sources : PTF

Annexe 6 : Décaissements des PTF ACAB 2008-2009 et prévisions 2010-2011

Le tableau inclut les décaissements de l'aide budgétaire générale et sectoriel

PTF	Décaissement 2008	Décaissements 2009 effectifs (et potentiel*) (Milliards CFA)	Décaissements potentiel 2010 (Milliards CFA)	Décaissements potentiel 2011 (Milliards CFA)	Observations & montant de l'engagement pluriannuel
Allemagne (KfW)	-	-	2 milliards CFA (€ 3 mio)	2 milliards CFA (€ 3 mio)	Réflexion en cours – pas d'engagements fermes avant 2010 Don: € 9 mio
Banque Africaine de Développement (BAD)	15,34 milliards CFA (UC 20 mio ou US\$ 30 mio)	7,7 milliards CFA (UC 10 mio ou US\$ 15 mio)		15 millions d'uc en 2011 et 15 millions d'uc en 2012	Prêt UC 30 mio FAD XI FAD XII
Banque Mondiale	ABS énergie 24,1 milliards CFA (US\$ 56 mio)	ABG (DPO) 25,8 milliards CFA (US\$ 60 mio) ABS Energie 10,3 milliards CFA (US\$ 24 mio)	ABG (CRSP IV): 12,9 milliards CFA (US\$ 30 mio)	ABG (CRSP IV) 12,9 milliards CFA (US\$ 30 mio)	Prêts: DPO US\$ 60 mio Energie: US\$ 80 mio
Canada (ACDI)	ABS éducation 10,3 milliards CFA (CAN\$ 24,6 mio)	ABS education TF: 10,4 milliards CFA TV*: 2,6 milliards CFA (TF+TV CAN\$ 33 mio)	ABS education 11,5 milliards CFA (CAN\$ 27,4 mio)	ABS education 7,5 milliards CFA (CAN\$ 17,8 mio)	Volet éducation 90% : Don au programme décennal de l'éducation (PDEF) sur 2008 – 2012 ; volet finances publiques 9% ; volet DSRP : 1%
Commission Européenne	ABG 3,9 milliards CFA (€ 6 mio) au titre de la TV 2007 3,9 milliards CFA (€ 6 mio) TV supplémentaire 2008	ABG TV supplémentaire*: 6,3 milliards CFA (9,5 M€ TF*: 14 M€ TV: 9 M €)	ABG 15 milliards CFA (€ 23 mio) tranche fixe (€ 14 mio) et variable (€ 9 mio)	ABG 15 milliards CFA (€ 23 mio) tranche fixe (€ 14 mio) et variable (€ 9 mio)	Don: 50 M € (2005-2009) Don: 69 M € (2009-2011)
France (AFD)	ABS éducation 2,6 milliards CFA (€ 4 mio)	ABS éducation 3,3 milliards CFA (€ 5 mio, € 2,5 mio au 3e trim. 2009 et € 2,5 mio au 4e trim. 2009)			Don au secteur de l'éducation (€ 11 mio sur 2007-2009)**
Pays-Bas	ABG 6,6 milliards CFA (€ 10 mio) ABS environnement	ABG 6,6 milliards CFA (€ 10 mio) ABS environnement	ABG 4,9 milliards CFA (€ 7,5 mio) ABS environnement	ABG 6,6 milliards CFA (€ 10 mio) ABS environnement	Le montant de l'ABS environnement en 2009 est confirmé, tandis

	7,6 milliards CFA (€ 11,6 mio)	8 milliards CFA (€ 12,2 mio, TF: € 7,5 mio, TV: € 4,5 mio)	7,9 milliards CFA (€ 12 mio)	7,2 milliards CFA (€ 11 mio)	que pour 2010-2011 il s'agit de montants maximum. Les montants de l'ABG correspondent aux montants maximum prévus dans le Protocole d'accord.
TOTAL	68,8 milliards CFA (€ 104 mio)	80,3 milliards CFA (€ 122 mio)	56,4 milliards CFA (€ 86 mio)	51,2 milliards CFA (€ 78 mio)	

* décaissable après passage du Mémorandum ISPE au conseil de l'administration du FMI

** Le prêt de la France pour le redressement des finances publiques de € 125 mio n'est pas vue comme appui budgétaire (conditions de marché : 6.25%, durée 5 ans)

1 € = 655.957 CFA

1 CAN \$ = 420 CFA

1 US \$ = 431 CFA

TF: tranche fixe

TV: tranche variable

ABS: Appui budgétaire sectoriel

ABG: Appui budgétaire général

Sources : PTF

Annexe 7 : Proposition initiale d'une matrice de performance des PTF

Domaines		No	Indicateurs	Réalisé 2009	Objectifs		
					2010	2011	2012
Porte- feuille	Appui Budgétaire	1	% AB (ABG & ABS) de l'APD total au gouvernement	%	%	%	%
	Aide programme	2	% aide programme du total PTF APD décaissé (Indicateur Paris 9)	%	%	%	%
	Contribu- tions complé- mentaires	3	% de l'APD aux collectivités territoriales accordé dans l'esprit d'un appui budgétaire régional	%	%	%	%
		4	Stimuler rendre compte à travers de renforcement du parlement, de la société civile ou du secteur privé (mio CFA)				
Prévisi- bilité	À moyen terme	5	% des PTF avec une convention de trois ans ou plus	%	%	%	%
		6	% des PTF qui ont signé leur convention en année N-1 ou avant	%	%	%	%
		7	% des PTF faisant des engagements AB pour l'année N+1 en année N avant que le budget N+1 passe le conseil des ministres	%	%	%	%
	À court terme	8	% des décaissements ont lieu aux 1er et 2ème trimestres	%	%	%	%
		9	% des décaissements respectent la programmation agréée avec le gouvernement	%	%	%	%
Appropriation		10	Nombre d'exceptions des conventions bilatérales qui ne sont pas strictement harmonisées avec l'ACAB				
		11	% des PTF-ACAB qui appliquent des critères de décaissement uniquement de la matrice conjointe	%	%	%	%
		12	% des PTF qui n'ont pas de critère autre que les appréciations générales	%	%	%	%
		13	% des PTF qui ont diminué le nombre de critère de décaissement par rapport à l'année précédente	%	%	%	%

Alignement	14	% de l'APD total au gouvernement des PTF utilisent le système de gestion des finances publiques <i>(Indicateur Paris 5a)</i>	%	%	%	%	
	15	% de l'APD total au gouvernement des PTF utilisent le système national de passation des marchés publics <i>(Indicateur Paris 5b)</i>	%	%	%	%	
	16	% des PTF-ACAB qui ont demandé des rapports supplémentaires du GdS au delà du courant agréé et normale	%	%	%	%	
Coordination	17	Missions ACAB : % PTF sans mission ou mission autre que liée aux grands rendez-vous ACAB, DSRP, PCRBF, sectoriel	%	%	%	%	
	18	% des missions (ACAB & autres) total qui sont conjointes <i>(Indicateur Paris 10a)</i>	%	%	%	%	
	19	Nombre total des missions (ACAB & autres)					
	20	% du travail analytique qui est coordonné <i>(Indicateur Paris 10b)</i>	%	%	%	%	
Renforcement des capacités	Renforcement des capacités lié à l'ACAB	21	% PTF qui contribuent au renforcement des capacités en suivi/évaluation de l'ACAB, du DSRP, et du PCRBF	%	%	%	%
	Assistance technique coordonnée	22	% PTF assistance technique fournie à travers des programmes coordonnés <i>(Indicateur Paris 4)</i>	%	%	%	%