

Compte rendu de la journée d'échanges avec les différentes parties prenantes sur :

Les Nouvelles tendances de l'Aide publique au Développement : Déclaration de Paris/Appui Budgétaire

Villa Ebert, jeudi 13 décembre 2007.

Contexte.

La GTZ et la Fondation Ebert préoccupées par les Nouvelles tendances de l'Aide Publique au Développement à travers la Déclaration de Paris qui met désormais l'accent sur l'appui budgétaire ont jugé la nécessité d'un partage informationnel avec toutes les parties prenantes de la nouvelle expérience pouvant garantir l'efficacité de l'aide.

Sur initiative conjointe de la Coopération allemande à travers le projet Assistance Conseil au Mef de la Gtz (GTZ/MEF) et la Fondation Friedrich Ebert, s'est tenue à Dakar le jeudi 13 décembre 2007, une journée d'échanges avec les différentes parties prenantes sur la question centrale des « Nouvelles tendances de l'Aide publique au Développement : Déclaration de Paris/Appui Budgétaire ».

La rencontre organisée dans les locaux de la Fondation Ebert à Fann Résidence (Dakar) a réuni autour de la représentation de la coopération allemande au Sénégal, l'ambassadeur de l'Allemagne au Sénégal Mme Doretta Lorschelder, la représentante Résidente de la Fondation Ebert Mme Karen Ziemek, la Directrice du Bureau Régional de la GTZ Mme Regina Ecker et la Conseillère Technique du projet GTZ/MEF Mme Kerstin Meyer, des partenaires au développement, les pouvoirs publics, la société civile, les syndicats, les collectivités locales, l'Assemblée nationale, le secteur privé national et les médias.

La Déclaration de Paris entérinée lors du Forum de haut niveau sur l'harmonisation et l'efficacité de l'aide (Mars 2005) formule des indicateurs consensuels et mesurables afin de pouvoir évaluer le progrès vers les objectifs de Rome (harmonisation de l'aide) et de Paris. Elle a reçu l'adhésion de près de 90 pays. Elle repose sur cinq (5) grands principes :

- L'appropriation** de l'aide par les pays partenaires
- L'alignement** des bailleurs de fonds aux priorités du pays
- L'harmonisation** des actions des donateurs
- La gestion axée sur les résultats**
- La responsabilité mutuelle** des donateurs et des pays partenaires

Mise en œuvre de la Déclaration de Paris

L'objectif de la GTZ et de la Fondation Ebert en organisant la journée d'échanges avec les différentes parties prenantes était de faire l'état des lieux de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, au Sénégal, deux années après.

Le constat fait est que le Sénégal dans sa volonté d'appliquer les différents engagements internationaux pour l'efficacité de l'aide, a déjà produit un plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris. Ce plan d'action constitué d'une batterie de mesures, d'activités et d'indicateurs destinés à favoriser l'efficacité de l'aide au développement est articulé autour de l'Elaboration d'un projet d'Arrangement cadre relatif aux appuis budgétaires (ACAB).

En outre, le Sénégal était dans l'obligation de se doter d'un Plan d'action pour la mise en œuvre de la Déclaration de Paris puisque notre pays fait partie de dix pays (Bangladesh, Bolivie, Mali, Philippines, Afrique du Sud, Sri-Lanka, Ouganda, Vietnam et Zambie) pilotes dans l'évaluation de l'application des principes de la Déclaration de Paris Le Sénégal projette de terminer cet exercice en janvier 2008.

Présidant la cérémonie d'ouverture, l'ambassadeur d'Allemagne au Sénégal Mme Doretta Lorschelder a rappelé à l'assistance le rôle particulier que son pays a joué dans le soutien à l'Afrique. C'est en Allemagne en juin 1999 lors du Sommet de Cologne que l'Initiative PPTTE consistant à l'allègement de la dette sur la base d'élaboration des stratégies de réduction de la pauvreté a été lancée. Saluant l'engagement renouvelé de son pays pour l'Afrique, l'ambassadeur Mme Dorette Lorschelder a estimé que le récent sommet Afrique-Europe tenu à Lisbonne a adopté un Plan d'action qui intègre entre autres préoccupations le changement de climat, le commerce, la sécurité, l'intégration régionale, les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), l'aide au développement garantira une continuité dans l'évolution de la coopération entre l'Europe et l'Afrique.

L'ambassadeur a tenu à saluer l'initiative de la Fondation Ebert et de la GTZ d'organiser une journée d'échanges sur la nouvelle vision de la coopération à l'aide au développement.

La Représentante-Résidente de la Fondation Ebert Mme Karen Ziemek a déploré le fait que malgré toute la bonne volonté et l'énormité des appuis financiers, les résultats de l'aide au développement sont mitigés. Elle a indiqué que si les différents modes d'appui (grandes infrastructures, petites initiatives, révolution verte...l'approche filière...) n'ont pas été réussies, c'est parce qu'on s'est trompé en pensant que la solution, c'était une approche unique. Mme Ziemek est d'avis qu'il n'y a pas une solution unique pour que l'aide au développement sorte l'Afrique de sa situation. Il faut adapter les interventions en fonction des réalités et des situations dans chaque pays.

L'Afrique après une période de marginalité est de retour aujourd'hui sur la scène d'où l'intérêt affiché par le G8 qui malgré le poids des conflits d'une part et d'autre part fort heureusement avec le retour d'une grande croissance économique en Afrique, a décidé d'allouer au continent noir des fonds supplémentaires.

La question aujourd'hui, selon Mme Ziemek, c'est la mise en œuvre de la Déclaration de Paris qui exige un grand processus de discussion et d'implication de toutes les parties prenantes pour mieux opérationnaliser et rendre efficace l'aide au développement.

Mme Regina Ecker Directrice du Bureau Régional de la GTZ a surtout insisté sur le fait que la Déclaration de Paris doit pousser à un besoin de changement entre l'Europe et l'Afrique. La

nouvelle initiative mettant l'accent sur l'appui budgétaire cherche à garantir l'efficacité de l'aide. Mais pour Mme Ecker, la réussite d'une telle initiative passera indéniablement par le dialogue entre le Gouvernement, les bailleurs de fonds, la société civile, les syndicats, les collectivités locales, les représentants du peuple...

Panel et Echanges

La problématique de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris et de l'appui budgétaire était articulée autour d'un programme à deux niveaux.

Le Panel 1 devait se pencher sur **La Mise en œuvre de la Déclaration de Paris**.

La première communication intitulée : « **La Déclaration de Paris : enjeux et développement pour le Sénégal** » a été traitée par M Amadou Tidiane Dia de la Cellule de Suivi des Programmes de lutte contre la Pauvreté du ministère de l'Economie et des Finances.

Mr Amadou Tidiane Dia a rappelé le contexte et les enjeux de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris pour le Sénégal. Il a indiqué que le Sénégal après le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP I) (2003-2005), entame sa deuxième génération de DSRPII (2006-2010) pour la croissance et l'atteinte des OMD. Le DSRP est un cadre de référence pour les interventions des partenaires au développement puisqu'il permet entre autres d'accroître la mobilisation des ressources de l'APD, de renforcer les capacités de coordination de ces ressources, d'aligner l'APD sur ses priorités nationales. C'est à ce niveau qu'il faut chercher l'implication du Sénégal sur les initiatives internationales de Rome (2003) et Paris (2005).

La mise en œuvre de la Déclaration de Paris au Sénégal a fait l'objet d'une feuille de route qui s'est traduite par un Plan d'action depuis 2006. Le Sénégal a mis en place des espaces et des cadres de dialogue au sein de l'Administration, entre le Gouvernement, les Bailleurs de fonds et d'autres acteurs nationaux. L'Etat a aussi réalisé une **enquête 2006** (à vérifier) pour le suivi de la Déclaration de Paris. L'enquête a fourni des éléments de diagnostic (insuffisance dans la maîtrise et la coordination des flux de l'APD, faible niveau de coordination des programmes de renforcement des capacités, faible recours aux systèmes et procédures de gestion des finances publiques et de passation de marchés, coûts élevés des transactions liées à la gestion de l'APD, faible prédictibilité des ressources de l'APD...) sur le comportement des acteurs.

Mr Dia a étalé les premiers résultats des concertations sur la Déclaration de Paris obtenus au cours du premier semestre de 2007. Il s'agit de la production d'un projet de plan d'action consensuel qui s'appuie sur un diagnostic et présente les défis et comporte une matrice. Il y a ensuite un début de mise en œuvre de quelques actions jugées prioritaires, notamment l'élaboration d'un protocole d'accord sur les appuis budgétaires, le lancement d'une étude sur la comptabilisation des flux d'aide, la conduite de l'exercice d'évaluation de la Déclaration de Paris, la préparation de l'Enquête 2008 pour le suivi de la DP dans la perspective du 3ème Forum de Haut niveau d'Accra en septembre 2008.

La deuxième communication sur « **Les partenaires techniques et financiers au Sénégal : deux ans après Paris** » a été réalisée par M. Jean Luc le Bras Chef de la Coopération Française et M Abderrahmane Diallo, Adjoint de la Représentante Résidente de l'USAID.

Dans sa communication, Mr le Bras a estimé que la Déclaration de Paris induit deux choses. D'abord la nécessité d'une mise à niveau par la mise en place d'un Plan d'action pour garantir l'efficacité de l'aide au Sénégal. La recherche de l'efficacité de l'aide est importante pour la coopération française. Si du côté du Sénégal, l'aide obéit à des raisons structurelles, pour la France, c'est un devoir d'exemplarité qui nécessite des mécanismes pouvant garantir la réussite de la DP. Mr le Bras a souligné que la réussite de la DP passe par le respect du principe de l'alignement sur les politiques nationales.

Ensuite, en s'interrogeant sur la nouvelle approche de l'aide au développement à partir de l'appui budgétaire, Mr le Bras a déploré la tendance à mettre en avant les bailleurs de fonds quand on parle d'aide et d'harmonisation. Or il s'agit plus d'aider les partenaires à avoir la capacité d'harmoniser l'aide. La nouvelle approche exige aussi une réflexion sur la façon dont les nouveaux bailleurs de fonds (la Chine, l'Inde...) interviennent et sur la place de la société civile dans la mise en œuvre de la DP.

L'adjoint de la Représentante Résidente de l'USAID, M. Abdourahmane Diallo a prôné l'utilisation des systèmes nationaux et surtout la coordination des actions menées autour de l'aide. Il a suggéré le renforcement du leadership de l'Etat. L'USAID s'est toujours voulu comme interface entre l'Etat et les bailleurs de fonds pour les questions techniques, stratégiques et logistiques.

Ces deux communications modérées par Mme Aminata Diaw du Cosef ont été commentée par Mr Mamadou Doumbouya du Pôle des syndicats représentant la Commission Société civile du DSRP et Mme Woré Gana Seck Présidente de l'ONG Congad.

Mr Doumbouya a salué les initiatives de la Fondation Ebert et de la GTZ/MEF qui permettent aux syndicats d'avoir une bonne imprégnation de la DP. Mais il estime que la réussite de la DP passera par le renforcement de la Bonne Gouvernance et l'élaboration d'un Plan d'action participatif qui permettront de garantir l'efficacité de l'aide.

La Présidente de la CONGAD pense constate est la multiplicité des donateurs en dépit de la DP. Au niveau des pays, en marge des règles de comptabilité publique, elle a dénoncé la multiplication des agences d'exécution, les procédures coûteuses, la corruption. Pour Mme Seck, la nécessité de réformer l'aide se pose. Cette réforme passe par le respect des engagements pris dans le cadre de la DP sur l'efficacité de l'Aide publique au développement, de respecter le principe de subsidiarité défini dans le cadre de la coopération. Il faut arriver à appuyer la réforme et la transparence du système de gestion et de contrôle des fonds des programmes sectoriels.

Les questions posées par les participants ont tournées autour de la vision, du rôle et de la place de la société civile dans la DP. L'exigence d'un esprit participatif, le contrôle citoyen, l'appropriation par les populations, la compréhension des politiques d'aide à l'intérieur du Gouvernement, la hiérarchisation des priorités, le bilan des politiques publiques, la multiplicité des bailleurs de fonds et des partenaires ont été soulevées comme questions par les participants.

La modératrice de ce Panel 1a estimé que les résultats mitigés de l'aide publique au développement sont partagés à des niveaux de responsabilités diverses. C'est pourquoi Mme Diaw indique qu'il ne faut pas toujours mettre l'accent sur les bailleurs de fonds, mais plutôt sur le leadership de l'Etat. Elle a prôné des approches bilatérales et sous-régionales pour garantir l'efficacité de la nouvelle approche d'appui budgétaire qui se fera aussi par le contrôle citoyen et la co-responsabilité.

Le Panel 2 : L'appui budgétaire au Sénégal

Le Panel 2 tenu dans l'après-midi recevait les communications de M. Abdoulaye Dieng Secrétaire exécutif du Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières sur le thème intitulé « **Les réformes budgétaires et financières, un préalable pour un appui budgétaire réussi** » et de M. Amadou Tidiane Dia de la Cellule de Suivi des Programmes de Lutte contre la pauvreté du ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal sur « **Enjeux et développement de l'appui budgétaire pour le Sénégal** ».

Mr Abdoulaye Dieng a évoqué les grandes lignes des réformes budgétaires et financières mises en place depuis 2003. Celles-ci viseront à promouvoir l'efficacité, l'efficience et la transparence dans la planification, l'allocation des ressources publiques, la gestion des dépenses et le contrôle des finances publiques. L'enjeu primordial pour le Gouvernement, consiste à créer les conditions d'une plus forte adhésion et d'une plus forte implication des populations et des citoyens aux politiques publiques. L'autre enjeu majeur sera de bâtir un cadre qui permettra aux partenaires de la communauté financière internationale, de mieux concevoir et conduire leurs interventions dans le pays en substituant les aides-projets actuelles par l'aide budgétaire dont la mobilisation sera simplifiée.

Complétant cette présentation, Mr Dia qui évoquait les « **Enjeux et développement de l'appui budgétaire pour le Sénégal** » a estimé que depuis une bonne décennie, le Sénégal a renoué avec une croissance positive d'environ 5% par an, l'inflation est maîtrisée en dessous d'un seuil de 2-3% par an, la stabilisation des finances publiques est presque achevée. Dès lors, l'accent mis sur l'éradication de la pauvreté par le DSRP adopté en décembre 2001 par le Gouvernement, qui va sous-tendre les politiques économiques des cinq prochaines années, trouve tout son sens mais aussi pose le défi des capacités de l'Etat à accélérer la croissance, pour accroître les revenus individuels, et à optimiser l'utilisation des moyens mis à sa disposition par la communauté nationale et internationale, pour améliorer durablement les conditions de vie des populations.

A cet égard, les conditions de succès dans la mise en œuvre de cette stratégie de lutte contre la pauvreté reposeront fondamentalement sur les efforts visant à **doter l'administration publique en général et les collectivités locales en particulier, des capacités et moyens indispensables à leur mutation**. Dans ce vaste chantier le défi important à relever a trait à l'amélioration de la gestion des finances publiques qui passera par: **l'accroissement de l'efficacité et de l'efficience de la Dépense Publique, et la poursuite de la transformation du système fiscal**.

Dans ce vaste chantier, figure également en priorité **l'approfondissement de la décentralisation**, en transférant le plus possible de compétences et de moyens aux

collectivités locales tout en veillant à renforcer leurs capacités de conception, d'exécution et de suivi des programmes, pour maximiser les effets des politiques au niveau de la base.

Ainsi s'articulent les ambitions et les axes des réformes budgétaires que le Sénégal envisage de mettre en œuvre, avec le soutien de ses partenaires extérieurs, suivant des plans d'actions qui sont entrain d'être déclinés pour le court, moyen et long terme.

C'est dans ce contexte que le Ministère de l'Economie et des Finance a mis en place en 2003, le Projet de Coordination des Réformes Budgétaires et Financières (PCRBF).

Commentant ces deux communications, Mouhamedou Mbodj Coordonnateur du Forum Civil s'est surtout focalisé sur la notion de responsabilité ((l'obligation de rendre compte). Il a ciblé l'Etat à qui incombe une telle responsabilité. La première forme d'obligation légale, morale et éthique, c'est que l'Etat devrait être transparent dans la gestion de l'aide au développement. Il a déploré le plein de responsabilités du ministère de l'Economie qui parvient tout de même à rationaliser les ressources financières. Mr Mbodj a indiqué que la société civile a besoin de compétences spécifiques pour accompagner le processus, mais la société civile devra rester modeste pour démultiplier les expériences auprès des populations. La DP est une énorme opportunité de transparence, un moment d'ouverture et de construction de consensus pour tous les acteurs concernés. Il s'est dit peu rassuré cependant par les nouveaux acteurs de l'aide notamment la Chine, l'Inde, la Malaisie qui n'ont pas des profils d'intégrité, d'éthique et de transparence rassurants qui sont des menaces sur les efforts de bonne gouvernance

L'ancien ministre socialiste Khalifa Sall s'est demandé si l'appui budgétaire remplace l'aide projet/ programme. Pour lui, le développement est occulté puisque le DSRP n'est pas une politique de développement. Il a critiqué le fait que l'Etat a renoncé à la planification d'où une absence de vision et de perspective en matière de développement. L'appui budgétaire est une manière pour les bailleurs de fonds de se racheter des vingt (20) années de politiques budgétaires.

Mr Mohamed H'Midouche, Représentant Résident de la Banque africaine de développement a fustigé la multiplicité des partenaires au développement et des bailleurs de fonds. Ce dernier favorable au contrôle de l'utilisation des fonds a critiqué aussi la société civile. Me Massokhna Kane a déploré le fait que la société civile soit utilisée comme un faire-valoir pour justifier les démarches de l'Etat. Soutenant la société civile, Mr Mamadou Diop Castro pense que le fond du problème, c'est surtout la dette qui pèse sur les Etats. C'est ce qui explique un peu la faillite des politiques économiques. Castro finira par lancer que l'aide publique n'a jamais été contrôlée. Elle a servi plutôt à la corruption et à des scandales financiers.

Amadou Tidiane Dia a apporté la réponse à la question de Mr K. Sall pour l'informer que l'appui budgétaire est un moyen de transmission de l'aide au développement. Désormais, il s'agit de faire passer l'aide au développement par le budget de l'Etat à travers les politiques nationales parce que l'approche projet n'a pas eu les résultats attendus.

Les communications de Mr Philippe Thomas de la Délégation de la Commission Européenne et de Mr Jan Jaap Speelman de l'Ambassade des Pays-Bas sur la « **Prise de position pour un nouvel outil : l'exemple de l'appui budgétaire néerlandais et de l'UE au Sénégal** » et de ont été commentées par Elhadj Malick Diop Représentant des Collectivités locales et M. Sada Ndiaye de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale. La modération assurée par Cheikh Thiam Conseiller en communication du ministère de l'Economie et Coordonnateur du Collectif des journalistes économiques du Sénégal.

Philippe Thomas s'est exprimé sur les avantages et les risques de l'appui budgétaire. Pour le pays bénéficiaire, ce type d'appui permet une mise en cohérence des appuis extérieurs alors que du côté des donateurs, l'intérêt est de pouvoir aborder avec les pays bénéficiaires la question de l'ensemble de la politique que mènent ceux-ci.

Les risques de l'appui budgétaire peuvent être identifiés comme une dépendance plus grande pour les pays partenaires d'une part et d'autre part, pour le bailleur, celui de la perte de la visibilité de son aide « difficile d'afficher des drapeaux permettant de rendre compte aux populations donatrices des réalisations financées », la difficulté de montrer l'impact et l'efficacité de ses financements et bien sûr l'existence de risques fiduciaires.

L'expérience d'appui budgétaire sectoriel des Pays-Bas au Sénégal a été évoquée par Mr Jan Jaap Speelman de l'Ambassade des Pays-Bas. Ce dernier est d'avis que pendant un demi-siècle l'approche projet a plutôt affaibli l'Etat. M. Speelman a retracé l'appui budgétaire des Pays-Bas dans le secteur de l'environnement. Il a surtout demandé à ce qu'on évite à tout prix que la domination de l'approche projet continue encore pendant le demi-siècle suivant. L'appui budgétaire comme instrument de développement mérite d'être répandu. Le succès de l'instrument dépend de la société entière, pas seulement de l'Etat bénéficiaire et du bailleur de fonds.

Abdou Karim DIARRA
Journaliste économique-Consultant