

*Evaluation par une entité externe - l'année fiscale 2005*

*Ministère des Affaires étrangères du Japon*

**Rapport d'évaluation**  
**de l'assistance publique du Japon par pays**  
**République du Sénégal**

*Sommaire*

**Mars 2006**

## *Avant Propos*

Ce rapport constitue la synthèse des résultats de l'évaluation de Programme par pays pour le Sénégal effectuée par le conseil consultatif externe pour l'évaluation de l'APD, un groupe d'experts privé du directeur général de la direction de la coopération économique du ministère des Affaires étrangères du Japon.

L'Aide publique au développement (APD) du Japon se classe toujours parmi les plus importantes au monde au niveau des montants, mais, aussi bien au niveau national qu'international, il est demandé une exécution de l'aide plus efficace et de haute qualité. Le ministère des Affaires étrangères, en tant que ministère principal en charge de l'APD, a effectué l'évaluation de l'APD principalement au niveau des politiques avec deux objectifs principaux : la gestion de la mise en oeuvre de l'APD et l'assurance de la responsabilité de rendre compte. Le premier objectif de cette évaluation consiste à obtenir des enseignements et des suggestions qui serviront à l'élaboration des politiques japonaises de l'APD à l'égard du Sénégal. Le deuxième objectif de cette évaluation est de remplir la responsabilité d'expliquer l'aide japonaise par la publication du résultat de l'évaluation.

Le conseil consultatif externe pour l'évaluation de l'APD a été formé pour améliorer l'objectivité dans l'évaluation. Celui-ci a été commissionné par la direction de la coopération économique du ministère des Affaires étrangères, et il a pour rôle d'effectuer l'évaluation, de compiler sous forme de rapport ses résultats et recommandations, et d'informer pour référence la direction en question. M. Tatsuya WATANABE, membre du conseil consultatif et administrateur du Centre japonais d'ONG pour la coopération internationale, était responsable de cette évaluation.

M. Shozo KAMO, conférencier à la faculté des sciences humaines, Université de Meijo a apporté d'énormes contributions à l'évaluation. En outre, les personnes concernées au ministère des Affaires étrangères et à l'Agence japonaise pour la coopération internationale (JICA) ont apporté leur soutien, dont notamment ceux de l'Ambassade du Japon au Sénégal et le Bureau de la JICA au Sénégal. Nous voudrions saisir cette occasion pour exprimer notre gratitude sincère à tous ceux qui ont été impliqués dans ce travail. Par ailleurs, la Division de Planification du développement de la Direction de la Coopération économique du ministère des Affaires étrangères était responsable de la coordination générale. Une série de services d'assistance a été menée par Earth and Human Corporation, qui a été commissionné par le ministère des Affaires étrangères pour mener ce travail d'assistance.

Pour conclure, nous voudrions ajouter que les avis exprimés dans ce rapport ne reflètent pas la vue et la position du gouvernement du Japon ou des autres organismes gouvernementaux.

Mars 2006

### Membres du conseil consultatif externe pour l'évaluation de l'APD :

*Hiromitsu MUTA (professeur, Université de Technologie de Tokyo)*

*Koichiro AGATA (professeur, Université de Waseda)*

*Kiyoko IKEGAMI (directrice, bureau du FNUAP Tokyo)*

*Yoshikazu IMAZATO (éditeur, Tokyo Shimbun (un journal))*

*Teruo KAWAKAMI (CPA, bureau ASAHI)*

*Yasunaga TAKACHIHO (professeur, Université de Tamagawa)*

*Yayoi TANAKA (professeur d'associé, Université de Tokyo)*

*Hiroko HASHIMOTO (professeur, Université de Jumonji)*

*Tatsuya WATANABE (administrateur, Centre japonais d'ONG pour la coopération internationale)*



*Liste des abréviations en français et anglais*

abréviations	Français	Anglais / Allemand
AFD	Agence Française de Développement	-
AfDB	Banque Africaine de Développement	African Development Bank
ASUFOR	Associations des Usagers de Forages	-
FCFA	Franc de la Communauté Financière Africaine	-
CFPT	Centre de Formation Professionnelle et Technique	-
CSPLP	Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté	Poverty Reduction Program Monitoring Unit
DJE(ECD)	Développement. des Jeunes Enfants	Early Childhood Development
DRDR	Directions Régionales du Développement Rural	-
DSRP(PRSP)	Document Stratégique pour la Réduction de la Pauvreté	Poverty Reduction Strategy Paper The full PRSP
EC	Commission Européenne	European Commission
ENDSS	l'Ecole Nationale de Développement Sanitaire et Social	-
EPSA	-	Enhanced Private Sector Assistance for Africa
EU	Union Européenne	European Union
FAO	-	Food and Agriculture Organization
FNUAP(UNFPA )	Fond des Nations Unies pour la Population	United Nations Population Fund
GDP	Produit Intérieur Brut	Gross Domestic Product
GNI	-	Gross National Income
GNP	Produit National Brut	Gross National Product
GTZ	-	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
HIPCs	Pays Pauvres Très Endettés	Heavily Indebted Poor Countries
IDA	-	International Development Association
IMF	-	International Monetary Fund
JBIC	-	Japan Bank for International Cooperation
JICA	-	Japan International Cooperation Agency
JOCV	-	Japan Overseas Cooperation Volunteers
KfW	-	Kreditanstalt für Wiederaufbau
MDGs	Objectifs du Millénaire pour le Développement	Millennium Development Goals
NEPAD	-	New Partnership for Africa's Development

abréviations	Français	Anglais / Allemand
OCDE(OECD)	Organisation de Coopération et de Développement Économiques	Organization for Economic Cooperation and Development
ODA	Aide Publique au Développement	Official Development Assistance
PADRHS	Projet d'Appui au Développement des Ressources Humaines dans le domaine de la Santé au Sénégal	-
PDEF	Programme Décennal d'Éducation et Formation	Ten-year Education and Training Program
PDIS	Programme de Développement Intégré de la Santé	Integrated Health Development Program
PEPTAC	Projet Eau Potable pour Tous et Appui aux Activités Communautaires	-
PNAE	Plan National d'Action pour l'Environnement	-
PRODEFI	Projet Communautaire de Développement Forestier Intégré	-
PROVERS	Programme pour la Promotion de la Verdure au Sénégal	-
PRSC	-	Poverty Reduction Support Credit
SWAP	Approche Sectorielle	Sector Wide Approaches
TICAD	Conférence de Tokyo sur le développement de l'Afrique	Tokyo International Conference on African Development
UN	Organisation des Nation Unies	United Nations
UNDP	-	United Nations Development Programme
UNICEF	-	United Nations Children's Fund
USAID	-	Unites States Agency for International Development
WHO	Organisation Mondiale de la Santé	World Health Organization

## Table des matières

Avant propos

Abréviations

Pages

<b>1. Description sommaire de l'évaluation</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1. Objectif de l'évaluation</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2. Programmes Cibles</b> .....	<b>1</b>
<b>1.3. Méthode d'évaluation</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Vue d'ensemble sur le développement du Sénégal</b> .....	<b>2</b>
<b>2.1. Vue d'ensemble sur le développement du Sénégal</b> .....	<b>2</b>
<b>2.2. Stratégie de développement national du Sénégal</b> .....	<b>2</b>
<b>3. Tendances de l'aide au Sénégal</b> .....	<b>2</b>
<b>3.1. Aide japonaise au Sénégal</b> .....	<b>2</b>
<b>3.2. Tendances de l'aide d'autres bailleurs de fonds</b> .....	<b>3</b>
<b>4. Évaluation sur les objectifs</b> .....	<b>4</b>
<b>4.1. Pertinence des politiques japonaises de l'aide au Sénégal</b> .....	<b>4</b>
<b>4.2. Cohérence avec les politiques principales de l'APD japonaise</b> .....	<b>5</b>
<b>4.3. Cohérence avec des initiatives internationales</b> .....	<b>5</b>
<b>4.4. Cohérence avec le Plan de développement national du Sénégal</b> .....	<b>5</b>
<b>5. Évaluation du processus</b> .....	<b>6</b>
<b>5.1. Adéquation du processus de l'élaboration des politiques d'aide</b> .....	<b>6</b>
<b>5.2. Adéquation de la mise en place des politiques</b> .....	<b>7</b>
<b>6. Évaluation sur les résultats</b> .....	<b>9</b>
<b>6.1. Résultats dans les secteurs prioritaires</b> .....	<b>9</b>
<b>6.2. Résultats liés aux problèmes transversaux, aux modalités et à l'approche de coopération</b> .....	<b>9</b>
<b>6.3. Contributions liées à l'auto-développement</b> .....	<b>10</b>
<b>7. Recommandations</b> .....	<b>11</b>
<b>7.1. Recommandations sur « Les politiques d'Aide pour le Sénégal » à venir</b> .....	<b>11</b>
<b>7.1.1. Mise en évidence des objectifs et des buts</b> .....	<b>11</b>
<b>7.1.2. L'application stricte de « Sélection et concentration »</b> .....	<b>11</b>
<b>7.1.3. Explication de l'approche de l'appui du Japon</b> .....	<b>12</b>
<b>7.1.4. Examen sur la pertinence des choix des modalités de l'aide</b> .....	<b>12</b>
<b>7.1.5. Application efficace et efficiente de diverses modalités de l'aide</b> .....	<b>12</b>

<b>7.2. Etablissement d'un accord du cadre de coopération Sénégal-Japonaise et concertations politiques régulières .....</b>	<b>13</b>
<b>7.2.1. Accord du cadre de développement avec le Sénégal .....</b>	<b>13</b>
<b>7.2.2. Concertations politiques régulières .....</b>	<b>13</b>

# Evaluation de l'Assistance publique du Japon par pays République du Sénégal

## Sommaire

### **1. Description sommaire de l'évaluation**

#### **1.1. Objectif de l'évaluation**

La présente évaluation a pour objectif majeur de passer globalement en revue les politiques de l'aide publique au développement du Japon à l'égard du Sénégal et de recueillir les enseignements et les recommandations qui pourront contribuer à la planification de Programme par pays pour la République du Sénégal. L'évaluation vise également la publication des résultats au grand public pour répondre à l'obligation de rendre compte.

#### **1.2. Programmes Cibles**

Cette évaluation prend pour cible l'ensemble des politiques et des performances de l'Aide publique au développement du Japon à l'égard du Sénégal entre l'année fiscale 1995 et 2004. Le Programme d'aide japonaise par pays n'ayant pas été élaboré pour le Sénégal pendant la période cible de l'évaluation, la présente évaluation de l'APD intervient principalement au niveau des «Directives-pays de l'aide à l'égard du Sénégal» élaborées en 1995 et mises à jour et publiées chaque année, de l'année 1995 à 2000. A partir de l'exercice de 2001, l'on tient compte aussi des résultats de «l'étude de confirmation des projets » de l'an 2000 et des modifications intervenues à la suite des concertations locales par l'équipe locale de travail de l'APD. D'autres documents tels que les statistiques de l'APD (ODA Country Data Books) et le Programme de mise en oeuvre par pays de la JICA pour le Sénégal ont également été consultés selon le besoin.

#### **1.3. Méthode d'évaluation**

La présente évaluation sur les politiques de l'APD a été menée en s'appuyant sur les aspects et les composantes ci-dessous.

Aspects	composantes de l'évaluation
Objectif	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Cohérence avec les politiques globales du Japon ( l'ancienne Charte de l'APD, l'ancienne politique de l'APD à moyen terme )</li><li>2. Cohérences avec les Directives de l'aide japonaise à l'égard de l'Afrique, Directives de l'aide japonaise à l'égard du Sénégal</li><li>3. Cohérence avec les besoins du développement au Sénégal</li><li>4. Comparaison avec les stratégies de l'aide par les principaux bailleurs de fonds à l'égard du Sénégal</li></ol>
Processus	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Pertinence des étapes de la formulation de la politique de l'aide</li><li>2. Pertinences des étapes de la mise en oeuvre de la politique de l'aide</li></ol>
Résultats	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Efficacité</li><li>2. Impact</li><li>3. Durabilité</li></ol>

## **2. *Vue d'ensemble sur le développement du Sénégal***

### **2.1. *Vue d'ensemble sur le développement du Sénégal***

La République du Sénégal est l'un des pays les plus démocratisés sur le continent africain. Le Sénégal, après la dévaluation du franc CFA, en 1994, a assisté à une amélioration nette de la macro-économie et à un avancement économique dans le cadre du programme d'ajustement structurel. Malgré ce progrès, en raison d'un taux très élevé de la croissance démographique, celui du PIB par capita reste stationnaire, et la disparité entre les zones urbaines et les zones rurales ne cesse d'augmenter. Selon l'Indice du Développement Humain (IDH) du PNUD de 2004, le Sénégal occupait la 157<sup>ème</sup> place parmi les 177 pays du monde. Le secteur tertiaire, notamment dans le domaine du commerce, représente 62 % du PIB, tandis que l'agriculture, une des composantes occupant la moitié de la population active, représente seulement 9 % du PIB, sa faible productivité représentant l'un des problèmes majeurs. Un autre problème porte sur le développement du secteur secondaire, entre autre, l'industrialisation dans les régions. Les principaux problèmes du développement au Sénégal durant les dix dernières années sont : la réduction de la pauvreté, la décentralisation, la réduction de la disparité entre les régions et entre les hommes et les femmes, le développement des ressources humaines, le développement du secteur privé et l'allègement de la dette.

### **2.2. *Stratégie de développement national du Sénégal***

Face aux problèmes précités, le gouvernement sénégalais a élaboré, en 1995, son «9<sup>ème</sup> Plan de développement socio-économique (1996-2001)» qui mettait en avant les stratégies prioritaires suivantes : 1) la croissance économique par le biais du renforcement du secteur de la manufacture, 2) l'élargissement des investissements et l'amélioration de la productivité, 3) le développement des ressources humaines, 4) le développement des projets agro-hydrauliques et 5) la réduction de la pauvreté. En outre, en 2002, le Sénégal a publié la version finale du DSRP (2002 – 2005) et, a annoncé ses orientations pour le développement s'appuyant sur les quatre piliers suivants: 1) la création des richesses, 2) la promotion pour le renforcement des capacités en matière des services sociaux de base, 3) l'amélioration des conditions de vie pour des groupes socialement vulnérables, et 4) une approche participative au « suivi/évaluation » basée sur la décentralisation de l'administration et de la mise en application. En novembre 2005, le 2<sup>ème</sup> DSRP (2006 – 2008) était en cours d'élaboration.

## **3. *Tendance de l'aide au Sénégal***

### **3.1. *Aide japonaise au Sénégal***

Les politiques de l'APD du Japon pour le Sénégal se résume ci-dessous, élaborées sur la base des concertations politiques de 1995, 1998, 2000 et 2004.

Le gouvernement japonais a élaboré des Directives-pays de l'APD pour le Sénégal sur la base des concertations politiques de 1995 et en considération les résultats des concertations successives de 1998, 2000 et 2004.

## POLITIQUES DE L'AIDE JAPONAISE A L'EGARD DU SENEGAL

### 1) Objectif

Objectif global à long terme : (Croissance économique durable)

Objectif à moyen terme : 1. Réduction de la pauvreté, aménagement des infrastructures pour le développement socio-économique, renforcement des services sociaux  
2. Conservation de l'environnement  
3. Augmentation de la production alimentaire (Amélioration de la productivité)

### 2) Secteurs prioritaires

1. Approvisionnement en eau potable : Exploitation des eaux souterraines
2. Éducation : Enseignement élémentaire
3. Soins médicaux de base : Soins de santé primaire, santé publique, VIH/SIDA (ajouté depuis 1997)
4. Environnement (Lutte contre la désertification) : Approvisionnement de jeunes plantes, reboisement
5. Agriculture : Accroissement de la production alimentaire, Aménagement du système d'irrigation
6. Pêche : Promotion de la pêche artisanale

Noter que les 2 secteurs suivants ont été ajoutés en 2004.

7. Développement des ressources humaines
8. Infrastructures (économiques)

### 3) Problèmes transversaux / Autres

1. Situation du mouvement d'indépendance armé dans la région du Sud (Région de *Casamance*),
2. Renforcement des capacités,
3. Intégration de l'approche genre au développement,
4. Réduction de la pauvreté,
5. Problème de la dette extérieure

### 4) Modalités de l'aide

Coopération financière non remboursable, Coopération technique

### 5) Approche de l'aide

1. Coordination avec d'autres bailleurs de fonds,
2. Combinaison entre différentes modalités de coopération,
3. Coopération Sud-Sud

Le montant total de l'APD japonaise au cours de la période faisant l'objet de l'évaluation est de 386,24 millions de dollars E.U. (années fiscales de 1995 à 2003, montant total des dépenses) et représente 9 % des apports de tous les bailleurs de fonds. Le Japon occupe le 4<sup>ème</sup> rang parmi les pays de l'aide bilatérale (2003). Selon la classification par modalité de l'aide, la coopération non remboursable occupe 75 % du total, et la coopération technique 25 %. La coopération remboursable n'est plus mise en œuvre depuis 1991. Selon la classification par secteur dans l'ordre du volume du budget, l'aide à l'éducation se place au premier rang, suivie par l'eau et l'hygiène, l'agriculture, la pêche, et la Santé.

### 3.2. Tendances de l'aide d'autres bailleurs de fonds

Pendant la période de 1995 à 2003, la France était le plus grand bailleur de fonds incluant l'aide multilatérale-bilatérale, suivi par l'IDA, l'UE, le Japon, les États-Unis et l'Allemagne. Au vu du volume des investissements par secteur, les investissements les plus importants sont, dans l'ordre, le secteur de l'éducation, suivi par le secteur de la santé, de l'eau et de l'hygiène, et de la bonne gouvernance. Dans les dernières années, l'accent est mis sur la promotion de la décentralisation notamment par la France, l'IDA, l'Allemagne et les États-Unis.

Au Sénégal, les ONG sont des partenaires importants pour le développement. Elles disposent de ressources humaines compétentes et bénéficient de ressources financières relativement aisées, et les bailleurs de fonds, tels que les États-Unis, le Canada, la France tirent le meilleur parti de leurs relations avec les ONG nationales et internationales. Les ONG renforcent leur

implication de plus en plus forte à l'égard du gouvernement et des bailleurs de fonds, d'autant qu'elles disposent de divers réseaux et de riches informations, et que leur base stratégique en zones rurales est sur la voie d'élargissement.

#### **4. *Évaluation sur les objectifs***

##### **4.1. Pertinence des politiques japonaises de l'aide au Sénégal**

Les politiques de l'aide japonaise à l'égard du Sénégal étaient formulées en 1995 et mises à jour régulièrement jusqu'en 2000. Néanmoins ces Directives-pays de l'aide présentent des imperfections par le fait qu'elles n'ont pas clairement montré les objectifs (l'objectif global et l'objectif à moyen terme) et les objectifs à atteindre, ou par le fait que des problèmes et des besoins de développement n'y étaient pas systématiquement énoncés, étant donné qu'elles ont été formulées dans les années 1990, période où les travaux de l'élaboration des Directives-pays de l'aide japonaise venaient juste de démarrer.

Il est nécessaire d'indiquer clairement les objectifs à moyen terme et de déterminer les objectifs à atteindre, de la manière la plus concrète possible, pour assurer la cohérence de la politique de l'aide au Sénégal et pour améliorer l'efficacité et l'efficience. Il est également souhaitable de préciser la période valable de la politique d'aide et celle de revue.

Il était pertinent d'indiquer clairement les six secteurs prioritaires complétés par les sous secteurs prioritaires dans les directives de l'aide par pays. Au contraire, vu la taille de l'aide au Sénégal, il était nécessaire de restreindre les secteurs prioritaires après les avoir réorganisés. Cependant, il n'était pas pertinent de porter les secteurs prioritaires au nombre de huit au total en 2004. D'autre part, le Sénégal a demandé l'aide pour le développement du secteur privé, qui était un souci majeur du gouvernement sénégalais. Le Japon, pour sa part, n'a pas enregistré ce secteur dans les secteurs prioritaires, bien qu'il ait proclamé l'aide pour développement du secteur privé dans le cadre de la politique principale de l'aide japonaise (en particulier, la partie consacrée à l'Afrique de l'ancienne politique à moyen terme de l'APD).

En ce qui concerne les problèmes transversaux, les Directives-pays de l'APD ont signalé seulement les attentions portées sur le mouvement d'indépendance armée de la région du Sud. L'expression utilisée « la collaboration pour la promotion du programme d'actions de Tokyo de la TICAD II » semble sous-entendre une tentative de l'action en faveur d'un certain nombre de problèmes transversaux tels que l'intégration de l'approche genre, le renforcement des capacités, l'allègement de la dette extérieure et la réduction de la pauvreté, mais en fait, il est impossible de savoir ce qu'elle envisageait réellement, faute de déclaration claire. En outre, concernant la question de décentralisation, problème majeur du Sénégal, aucune disposition au niveau politique n'a été prévue.

Dorénavant, il serait capital de tenir compte de deux aspects lors de l'élaboration du programme d'aide par pays. Premièrement, il faudrait cibler de près les problèmes transversaux à prendre en charge dans le programme. Deuxièmement, il est également nécessaire d'indiquer de manière explicite au lieu de d'employer des expressions ambiguës telles que « à prendre en

considération » et de mettre en évidence les manières de faire face aux problèmes, en vue d'augmenter la cohérence (entre les acteurs de l'exécution de l'APD), la transparence (vis-à-vis du public), la prévisibilité (vis-à-vis du pays bénéficiaire) des politiques de l'APD japonaise.

Concernant les modalités de l'aide, il était très pertinent d'opter exclusivement pour la coopération non remboursable et la coopération technique, et non pas pour la coopération remboursable, d'autant plus que le Sénégal souffre du problème de dettes cumulées et fait l'objet de réduction de la dette extérieure. Bien que demeurent certaines ambiguïtés, il était aussi pertinent de prononcer clairement la collaboration avec d'autres pays donateurs et la combinaison entre différentes modalités de coopération, et d'exprimer la volonté de faire des efforts en coopération Sud-Sud par l'expression de « promotion du programme d'actions de Tokyo de la TICAD II ». Par ailleurs, le fait de ne pas adopter positivement le partenariat avec les ONG au niveau politique doit être remis en cause, d'autant plus que le secteur des ONG au Sénégal est mûri et en pleine activité.

#### **4.2. Cohérence avec les politiques principales de l'APD japonaise**

En comparant avec l'ancienne charte de l'APD, les politiques de l'APD japonaise au Sénégal étaient cohérentes, en gros, avec les quatre principes de base et avec les priorités de l'ancienne charte. Elles sont aussi, grosso modo, conformes à la nouvelle charte, et l'on peut conclure que les politiques de l'APD japonaise au Sénégal sont pertinentes.

En ce qui concerne la comparaison avec les anciennes politiques de l'APD à moyen terme, les politiques de l'APD japonaise au Sénégal sont grosso modo cohérentes en matière des secteurs prioritaires identifiés pour le développement du Sénégal, à l'exception de l'intégration de l'approche genre. Bien que ne prenant pas en charge quelques autres secteurs tels que l'aide au secteur privé relatif à l'assistance aux pays africains ainsi que le partenariat avec les ONG relatif à l'approche d'aide, elles ont, dans l'ensemble, une cohérence avec les politiques de l'APD à moyen terme.

Elles ont une cohérence générale avec l'Initiative du Japon pour la Coopération en Afrique (2003), à l'exception de l'assistance au secteur privé.

#### **4.3. Cohérence avec des initiatives internationales**

Etant donné que les Directives-pays de l'aide coopèrent et contribuent à la promotion du « programme d'actions de Tokyo », il y a une cohérence d'ensemble avec l'initiative de TICAD II. Néanmoins il y a un manque de cohérence dans des sections spécifiques parmi les secteurs prioritaires du programme, tels que l'aide aux couches pauvres et le développement du secteur privé. Les politiques de l'APD au Sénégal ont grosso modo une cohérence avec la TICAD III dans les secteurs prioritaires, sauf en ce qui concerne le développement du secteur privé et le dialogue avec la société civile.

#### **4.4. Cohérence avec le Plan de développement national du Sénégal**

En ce qui concerne la cohérence avec le Plan de développement socio-économique du Sénégal, les politiques de l'APD japonaise pour le Sénégal sont cohérentes au 9<sup>ème</sup> Plan de

développement socio-économique du Sénégal, sauf pour ce qui est de la composante de la décentralisation. Par ailleurs, elles ont également une cohérence générale avec la version finale du DRSP, sauf en ce qui concerne la décentralisation et l'appui aux personnes socialement vulnérables.

Comme mentionné ci-dessus, il s'avère que les politiques de l'APD japonaise au Sénégal durant les dix dernières années étaient à peu près cohérentes avec les politiques principales de l'APD, les initiatives internationales et le plan national de développement du Sénégal. Signalons que les secteurs ou les problèmes à faible cohérence ou sans cohérence sont : l'aide au développement du secteur privé, l'appui aux couches pauvres/couches socialement vulnérables, la décentralisation, l'approche genre, la coopération avec les ONG et le dialogue avec la société civile.

## **5. *Évaluation du processus***

### **5.1. Adéquation du processus de l'élaboration des politiques d'aide**

Au vu du calendrier de la tenue des concertations politiques (incluant les concertations politiques d'aide semi-officielle en 2000), les concertations en 1995, 1998 et 2000 ont eu lieu à des moments adéquats, prenant en compte des tendances évolutives aussi bien au Japon qu'au Sénégal. Par contre, on peut dire que les concertations de 2004 aurait dû être lieu plus tôt, puisque la version finale du DSRP, qui est la référence la plus importante pour la planification du programme de développement du Sénégal, a été élaborée en 2002,.

Concernant l'étape préparatoire de l'élaboration des politiques de l'aide, le gouvernement sénégalais a signalé la faiblesse du système d'analyse en matière des besoins en développement. Après 2004, l'application des politiques de l'aide a été confiée à l'équipe locale de travail de l'APD, et, depuis, les besoins en développement semblent être mieux identifiés et les politiques de l'aide soient plus adéquatement appliquées. À l'époque, le système de participation à l'étape préparatoire des parties prenantes, en particulier de la société civile et des ONG, n'était pas aménagé tant au Japon qu'au Sénégal. Dans ce contexte, la tenue d'une discussion sous forme de séminaire de l'APD, à l'occasion des concertations semi-officielles en 2000, sur l'invitation des ONG locales et d'autres donateurs, qui a permis des échanges de vues entre les parties prenantes, était adéquate.

Au vu du contenu, du niveau et de l'impact des concertations politiques d'aide tenues pendant la période cible de l'évaluation, il semble que des concertations politiques riches en substance se soient tenues en 1995 et 1998 avec la participation de hauts responsables des deux gouvernements, et les résultats des concertations ont été reflétés sur les politiques de l'aide japonaise pour le Sénégal, sur l'élaboration ou les réajustements des Directives-pays de l'aide japonaise. Les concertations tenues en 2000 étaient en essence proches des concertations politiques de l'aide, mais on a vu peu de retour apparent sur les politiques de l'aide pour le Sénégal, ces concertations ayant été organisées sous forme de discussion à la suite de l'étude de confirmation de projet, et les participants japonais étaient uniquement des membres de la JICA. A l'issue des concertations sur place en 2004 tenues seulement en demi-journée avec

uniquement les acteurs de l'exécution des projets de coopération japonaise, deux secteurs ont été identifiés et ajoutés aux secteurs prioritaires de l'assistance japonaise pour le Sénégal.

Comme l'indique ce qui précède, l'on peut conclure que les concertations politiques des années 1990 étaient appropriées sur le plan du contenu, du niveau et de l'impact. Après l'an 2000, à l'expiration des premières Directives-pays de l'aide pour le Sénégal, des concertations politiques régulières de haut niveau auraient dû être organisées avec la participation des sièges du ministère des Affaires étrangères et de la JICA, en vue de l'élaboration de nouvelles Directives-pays de l'aide japonaise ou la revue des politiques existantes,

Les Directives-pays de l'aide japonaise ainsi que les politiques-pays s'élaborent et/ou se renouvellent en général tous les 5 ans, et il est adéquat de tenir des concertations politiques de haut niveau au moment de l'élaboration, du renouvellement et de la revue à mi-parcours de ces politiques-pays. Comme le propose la partie sénégalaise sur l'exemple d'autres bailleurs de fonds, il convient désormais, : 1) de tenir des concertations politiques d'aide de haut niveau tous les 3 à 5 ans pour parvenir à une entente sur le cadre de la coopération pour le développement à moyen terme, 2) de mettre en place un système de collaboration pour la mise en œuvre des projets en enchaînant les étapes de coopération, à partir de l'élaboration du programme, avec ensuite la mise en œuvre, jusqu'au suivi et l'évaluation, à la base de l'entente sur le cadre de coopération, 3) de présenter le montant approximatif et indicatif de l'aide japonaise pour le Sénégal à moyen terme.

Il est également souhaitable de respecter l'initiative de l'équipe locale de travail de l'APD lors des concertations politiques. Au cours des périodes durant lesquelles des concertations politiques de haut niveau ont lieu, des concertations annuelles présidées par l'équipe locale de travail devraient se tenir à la place des concertations de haut niveau. D'autre part, il est souhaitable de mettre en place un système permettant la participation aux concertations politiques des parties prenantes à divers niveaux, telles que la société civile et les ONG, afin d'assurer une meilleure compréhension et la légitimité dans le processus d'identification des besoins en développement.

## **5.2. Adéquation de la mise en place des politiques**

Il est capital que la mise en œuvre des projets tienne compte des secteurs ou des sous secteurs prioritaires qui constituent le noyau des politiques-pays de l'aide à l'égard du Sénégal. Dans les domaines de l'approvisionnement en eau, de l'éducation, de l'environnement et de l'agriculture, les projets ont été sélectionnés en tenant compte des priorités de sous-secteurs. Cependant dans le secteur environnemental, par exemple, les besoins de l'aménagement de pépinières au niveau régional sont satisfaits au lieu de satisfaire les besoins exprimés concernant les pépinières au niveau des villages. De même, dans le secteur agricole, l'aide a été accordée sous forme de matériel (produits phytosanitaires, engrais), et non pas sous la forme de l'assistance technique qui est fortement demandée par le gouvernement sénégalais. Dans le secteur de la santé et l'hygiène, l'aide a été accordée principalement aux projets de construction d'établissements et d'approvisionnement des équipements médicaux au niveau régional ou national au mépris du secteur prioritaire dans les soins de santé primaires ou dans les soins médicaux de base, envers lesquels l'assistance a été retardée. Dans le secteur de la

pêche, beaucoup de projets ont été formulés, mais, ils ne contribuent pas directement à la promotion de la pêche artisanale inscrite dans le sous secteur prioritaire correspondant.

L'aspect inapproprié partiel des projets s'explique, en premier lieu, par le choix des sous secteurs prioritaires qui ne correspondent pas aux capacités de l'aide japonaise à l'époque (à titre d'exemple, l'assistance technique (composante soft) dans le domaine de l'éducation, les soins de santé primaires ou les soins médicaux de base dans le secteur de la santé et de l'hygiène). En deuxième lieu, dans le secteur de la pêche par exemple, il s'explique par le fait que l'accent a été transféré sur l'aménagement de l'environnement propice à l'investissement dans ce secteur, sans redéfinir le secteur prioritaire au cours de la période cible de cette évaluation, alors que, dans le passé, l'aide avait été accordée directement au secteur prioritaire (la promotion de la pêche artisanale). Il est inadéquante que cette réorientation n'ait pas été prise en charge dans les politiques-pays de l'aide à l'égard du Sénégal. Par conséquent, désormais, il est exigé de sélectionner et d'enregistrer un secteur prioritaire qui correspond aux capacités de l'aide et à la réalité.

En ce qui concerne les problèmes transversaux, les Directives-pays de l'aide ont signalé uniquement la situation du mouvement d'indépendance armé du Sud come «un point à garder à l'esprit». L'absence de l'aide à l'égard du sud pendant la période cible de l'évaluation pourrait sous-entendre la mise en œuvre appropriée des directives, mais il est difficile de dire si la politique a été mise en œuvre de manière appropriée, d'autant qu'on ne sait pas ce que signifie exactement «point à garder à l'esprit». Pour ce qui est des autres problèmes transversaux, il est difficile d'évaluer si les politiques ont été mises en œuvre de manière appropriée, puisque les directives montrent la mise en œuvre des politiques de l'aide de manière indirecte comme « la promotion du programme d'actions de Tokyo de la TICAD II ». D'après ces états de lieux, les directives correspondaient à des questions sur le renforcement des capacités et l'allègement de la dette extérieure, alors qu'elles ne correspondaient pas à l'intégration de l'approche genre, à la réduction de la pauvreté ou à la décentralisation.

Concernant les choix des modalités de l'aide, on peut dire que la politique de l'aide a été mise en application de manière appropriée, d'autant qu'il a été exécuté uniquement la coopération non remboursable et la coopération technique pendant la période cible de l'évaluation, et que la coopération remboursable n'a pas été introduite à nouveau.

Parmi les approches de l'aide, la coordination entre les bailleurs de fonds s'articulait jusqu'à présent autour de l'échange d'informations au niveau des politiques et de l'initiative de la collaboration par projet. Il est difficile d'évaluer si la coordination a été mise en œuvre de manière appropriée, étant donné que les modalités de la coordination entre partenaires n'ont pas été élucidées dans les Directives-pays de l'aide japonaise pour le Sénégal. D'autre part, la coordination entre les différentes modalités de l'aide s'opère de manière appropriée, vu que la coordination entre la coopération non remboursable et la coopération technique est toujours prise en compte et que des projets de collaboration sont élaborés de façon constante. La coopération Sud-Sud dans le cadre de la mise en oeuvre de la politique est difficile à évaluer, d'autant plus qu'elle a été énoncée de façon indirecte. La coordination intersectorielle et celle avec des ONG étaient constatées de manière restreinte.

En dernier lieu, le manque d'un système méthodique et adéquat du suivi /évaluation rend difficile l'exécution de la politique de l'aide de manière appropriée. Il est important de bien définir les objectifs à atteindre et les indicateurs permettant de mesurer le degré de réalisation dans le programme d'assistance japonaise pour le Sénégal, de parvenir à une entente avec le Sénégal sur la période et la méthode du suivi/évaluation. L'élaboration et la mise en oeuvre d'un système méthodique de suivi/évaluation permettront d'assurer la mise en oeuvre appropriée du programme d'assistance du pays.

## **6. *Évaluation sur les résultats***

### **6.1. Résultats dans les secteurs prioritaires**

En premier lieu, au vu des résultats par secteur prioritaire, des performances et des impacts satisfaisants ont été constatés dans les secteurs de l'approvisionnement en eau, du développement des ressources humaines (la formation professionnelle) et de la pêche, par rapport aux autres secteurs. Et deuxième lieu, dans les secteurs de l'éducation et de l'environnement, certains résultats ont été constatés. En revanche, les accomplissements dans les secteurs de la santé et de l'agriculture sont limités. Quant au secteur des infrastructures économiques, vu que celui-ci n'a bénéficié que peu d'investissement pendant la période cible de l'évaluation, les performances sont négligeables.

Les secteurs tels que, l'approvisionnement en eau (surtout dans le milieu rural), la formation professionnelle et la pêche sont ceux bénéficiant peu d'interventions par d'autres bailleurs de fonds et par le gouvernement sénégalais. Par conséquent, le Japon dispose d'un avantage comparatif pour apporter des performances et des impacts considérables. Des performances importantes sont constatées également dans l'enseignement préscolaire pour le secteur de l'éducation et dans la foresterie dans les villages pour le secteur environnemental qui ont, depuis l'année 2000, bénéficié d'un renforcement de la coopération technique, contribuant à l'amélioration des compétences des homologues, des collectivités locales et des communautés locales. D'autre part, les secteurs, tels que celui de la pêche dans lesquels des experts expérimentés possédant des connaissances se sont engagés à long terme, ont enregistré des résultats importants.

### **6.2. Résultats liés aux problèmes transversaux, aux modalités et à l'approche de coopération**

Si l'on aborde les questions transversales (la réduction de la pauvreté, l'approche genre et la décentralisation), pour ce qui est de la réduction de la pauvreté, les politiques de l'aide japonaise ont contribué aux milieux ruraux (villages agricoles et de pêche) et aux zones reculées, où beaucoup de pauvres résident et où il y a peu d'intervention par d'autres pays donateurs. Dans ce sens, on peut dire que l'aide japonaise cible les couches pauvres. Cependant, cette aide ne ciblant pas exclusivement les couches pauvres, il peut arriver que d'autres couches sociales bénéficient de cette aide plus que les couches pauvres ou que les couches plus pauvres ne puissent pas en bénéficier. En outre, il est difficile d'affirmer que le Japon a apporté une grande contribution à l'égard de la réduction de la pauvreté vu que la

durabilité de (l'effet de) la réduction de la pauvreté n'est pas évidente.

Concernant l'approche genre, les femmes ont bénéficié des projets de l'approvisionnement en eau, de la pêche et de l'enseignement préscolaire, cependant il n'est pas évident que l'aide japonaise ait atteint les objectifs du renforcement de leurs capacités et de la participation des femmes aux activités sociales notamment dans la prise des décisions. Quant à la décentralisation, le Japon vient de démarrer récemment un projet ciblé sur l'Administration régionale. Par conséquent, nous n'en sommes pas encore au stade de l'évaluation.

En ce qui concerne les modalités de l'aide, la coopération technique contribue largement au renforcement des capacités des parties sénégalaises du niveau gouvernemental. Concernant la coopération financière non-remboursable, le gouvernement sénégalais et les ONG apprécient la qualité de ses réalisations, mais ils remarquent qu'elles sont coûteuses du fait qu'il s'agit d'une aide liée.

Concernant les différentes modalités de l'aide, vu que la coordination de l'aide a démarré depuis peu au Sénégal, celle-ci n'apporte pas encore de résultats significatifs. Étant donné que ce type de coordination a deux côtés, un positif et l'autre négatif, chaque bailleur opte pour sa propre position quant à sa mise en oeuvre. Compte tenu de cette situation, il serait difficile pour le Japon de s'engager pleinement à une telle approche. Néanmoins, dans le sens du soutien de l'appropriation (ownership) du Sénégal et du rôle de leader dans les secteurs prioritaires et avantageux de l'aide japonaise, des mesures de promotion plus actives sont attendues dans le domaine de la coordination de l'aide dans l'avenir proche. Concernant les liens entre les modalités de l'aide, celui entre le financement non-remboursable et la coopération technique est en train de s'approfondir, et il produit de bons résultats. Par contre, la réalisation et la performance liées à la coopération Sud-Sud sont encore limitées. Les liens entre secteurs et la collaboration avec les ONG présentent certains résultats, même s'ils sont encore restreints. Considérant la situation socio-économique et les enjeux du développement au Sénégal, il est souhaitable que des coordinations de différents types, dont notamment la collaboration avec des ONG, fassent désormais l'objet de renforcements.

### **6.3. Contributions liées à l'auto-développement**

En conclusion, on peut dire qu'en principe, le Japon a contribué globalement à la promotion de l'appropriation et de l'auto-développement du Sénégal par le biais de la coopération, dont l'accent est mis sur le respect de l'initiative du Sénégal. En ce qui concerne en particulier l'aide de la composante soft, bien qu'il existe des écarts en fonction des secteurs, dans l'ensemble, celle-ci a permis de renforcer les compétences et l'appropriation du Sénégal, du niveau central jusqu'au niveau de la population de base, et d'améliorer la durabilité et l'auto-développement. D'un autre côté, en ce qui concerne l'aide en matériel, il est constaté que certains facteurs risquaient d'empêcher l'auto-développement du Sénégal en raison de l'aide liée et l'appropriation de la technique.

## **7. *Recommandations***

### **7.1. *Recommandations sur « Les politiques d'Aide pour le Sénégal » à venir***

#### **7.1.1. *Mise en évidence des objectifs et des buts***

Les politiques d'aide dans le passé n'ont pas indiqué clairement les buts et les objectifs. C'est la raison pour laquelle les objectifs de l'aide japonaise n'ont pas été suffisamment compris et que les acteurs engagés dans l'exécution de l'aide n'ont pas identifié clairement les objectifs à atteindre. Il est donc nécessaire d'élucider l'objectif global afin d'améliorer la cohérence, la transparence, la prévisibilité et l'efficacité de l'aide et de déterminer l'objectif concret à moyen et à long termes. Dans la mesure du possible, il est souhaitable que cet objectif à moyen terme soit présenté de manière concrète avec les indicateurs précis, conformément aux objectifs de développement du Sénégal.

#### **7.1.2. *L'application stricte de « Sélection et concentration »***

Il serait indispensable de restreindre drastiquement les domaines d'intervention afin que le Japon qui est un des semi-principaux pays donateur au Sénégal réalise l'aide permettant d'apporter des performances et des impacts importants. Le choix actuel de huit secteurs prioritaires a eu pour résultat une aide dispersée, moins effective et moins efficace. Si l'on tient compte de la taille de l'aide et de l'effectif du personnel envoyé au Sénégal actuellement, en effet, certains secteurs dits prioritaires sont peu performants en ce qui concerne leurs impacts et résultats.

Il serait approprié que la sélection et la concentration soient faites en fonction des besoins en développement au Sénégal, prenant en considération la performance et l'avantage comparatifs du Japon. En tenant compte de ces éléments, on exposera ci-dessous « les propositions provisoires » en deux cas : sélection par secteur et sélection par thème.

En ce qui concerne la sélection par secteur prioritaires, les secteurs en grands besoins de développement sont l'agriculture et le soutien au secteur privé, et les secteurs d'avantage comparatif dans lesquels le Japon enregistre des résultats dans le passé sont l'approvisionnement en eau, la pêche et le développement de ressources humaines.

En ce qui concerne la sélection par thème, les trois grands thèmes, suivant le DSRP, sont « la croissance économique durable », « la réduction de la pauvreté et des disparités » et « le renforcement des capacités ». « La croissance économique durable » pourrait se réaliser par le biais de la promotion des secteurs de l'agriculture et de la pêche, le soutien au secteur privé, l'aménagement d'infrastructures économiques, la formation professionnelle et la protection de l'environnement. « La réduction de la pauvreté et des disparités » pourrait se réaliser par le biais de l'offre de services sociaux de base (l'éducation, la santé et l'hygiène, l'approvisionnement en eau potable), l'intégration de l'approche genre et la collaboration avec les ONG. « Le renforcement des compétences » pourrait se réaliser par le biais du développement des ressources humaines ciblant aussi bien les fonctionnaires que la population locale.

À présent, l'approche par thème est plutôt majoritaire dans la formulation des stratégies par

rapport à l'approche par secteur. Si l'on adopte l'approche par thème, il est nécessaire de cibler les thèmes de près, pour éviter la dispersion de la coopération japonaise ; par exemple, pour l'objectif de la croissance économique durable, on limitera les thèmes, soit à la réduction de la pauvreté et à la correction des disparités (la promotion de la petite agriculture et la petite pêche, l'appui aux P.M.E., l'aménagement des infrastructures rurales) ; soit à l'éducation de base et à l'éducation non formelle, et aux soins médicaux dans le milieu rural ; soit à la formation des ressources humaines au niveau local et des villages, au lieu de la formation au niveau central.

### **7.1.3. Explicitation de l'approche de l'appui du Japon**

Lorsque l'on travaille sur les enjeux du développement, il est souhaitable d'explicitier plus clairement comment intervient concrètement l'aide japonaise avec quels principes et quelles orientations, au lieu d'employer l'expression peu claire telle que « points garder à l'esprit ».

Bien qu'il soit certainement vrai qu'une expression trop claire puisse faire obstacle à l'adoption d'attitudes flexibles, dans l'éventualité où un changement de l'environnement de développement justifiant un réajustement des principes et de l'orientations initiaux interviendrait au cours de la mise en œuvre du projet, il serait possible d'apporter des modifications en précisant les raisons.

### **7.1.4. Examen sur la pertinence des choix des modalités de l'aide**

(1) Prudence à l'introduction d'aide remboursable (prêt en yens)

En tenant compte du fait que le Sénégal est un PPTE (pays pauvre très endetté), lors de la mise en place de l'aide financière remboursable, il est nécessaire de répondre à la demande en examinant minutieusement la durée du prêt etc. pour éviter que la dette s'accumule jusqu'à l'impossibilité de remboursement. Si le Japon juge que le Sénégal est capable de rembourser la dette, il est nécessaire que cela soit fondé.

(2) Essai de l'aide budgétaire

Au moins pour le moment, il est souhaitable de maintenir l'aide de type projet, qui est la base de coopération, tout en entreprenant parallèlement, à titre expérimental, l'aide budgétaire. Cette combinaison a pour objectif de renforcer l'appropriation du Sénégal. Si l'on reste trop timide par rapport à ce type d'aide, le Japon risque de perdre son avantage dans les secteurs prioritaires et de rencontrer des obstacles dans l'approfondissement des discussions en vue de la formulation des programmes d'aide par pays, compte tenu de la possibilité que des dialogues politiques importants soient désormais coordonnés dans le cadre commun de différents partenaires techniques et financiers.

Toutefois, il est nécessaire de prendre cette mesure progressivement en tenant compte de la responsabilité de rendre compte et en tirant des enseignements des essais pionniers entrepris dans d'autres pays. En outre, il est préférable de la mettre en œuvre en associant l'aide de type projet.

### **7.1.5. Application efficace et efficiente de diverses modalités de l'aide**

(1) Renforcement de collaborations des différents types de partenariat

Il est souhaitable d'établir et de renforcer la politique et la stratégie en matière de diverses collaborations, telles que la coopération entre bailleurs de fonds, la coordination entre de différentes modalités, les interventions multi-sectorielles et la collaboration avec des ONG afin de renforcer l'effet et l'efficacité de l'aide. La collaboration entre modalités de coopération manifeste son efficacité, celle entre des secteurs aussi possède sa potentialité (de l'efficacité). Il est approprié de renforcer la collaboration avec les ONG dans le pays comme le Sénégal où la décentralisation est en train d'avancer et les ONG sont mûries et actives.

## (2) Promotion de la coopération Sud-Sud

Aujourd'hui, le Bureau régional de l'Afrique de l'Ouest et du Centre de la JICA est ouvert, et il est désirable de promouvoir la coopération Sud-Sud dans la sous-région en profitant de l'avantage de la place du Sénégal comme un des principaux pays de l'Afrique de l'Ouest et de l'Afrique francophone. Il est possible d'aborder positivement la coopération Sud-Sud entre l'Asie et l'Afrique, qui est une des stratégies prioritaires de la politique de l'APD du Japon, puisque le Sénégal manifeste son intention ferme d'apprendre des expériences de l'Asie de l'Est.

## **7.2. Etablissement d'un accord du cadre de coopération Sénégal-Japonaise et concertations politiques régulières**

### **7.2.1. Accord du cadre de développement avec le Sénégal**

Il est souhaitable de parvenir à un accord en ce qui concerne un cadre à moyen terme sur la coopération du développement avec le Sénégal afin de renforcer l'appropriation du Sénégal et le partenariat entre le Sénégal et le Japon, et d'établir parallèlement le Plan de l'aide par pays sur la base de cet accord (synchroniser l'accord du cadre et l'élaboration / la révision du Plan d'aide par pays).

La prévisibilité pour le Sénégal en matière de l'aide japonaise devra être renforcée grâce au cadre commun d'entente des deux pays qui doivent se mettre d'accord sur les objectifs à moyen terme à atteindre, les thèmes et les secteurs prioritaires, les méthodologies précisant le calendrier, les critères de l'évaluation à mi-parcours, en précisant le rôle et les obligations des deux pays ainsi que la présentation du montant approximatif de l'aide japonaise au cours de cette période.

### **7.2.2. Concertations politiques régulières**

Il est nécessaire de tenir des concertations politiques de haut niveau pour se mettre l'accord sur le cadre, l'élaboration et les révisions du Programme d'aide par pays. Il est aussi souhaitable d'organiser ces concertations au moment des révisions à mi-parcours du programme. Dans les concertations de haut niveau, il faut assurer la cohérence avec les politiques principales de l'APD et d'autres initiatives, avec la participation de la délégation des sièges du ministère des Affaires étrangères et de la JICA, tout en respectant l'initiative de l'équipe de travail locale de l'APD. Quand les concertations politiques n'ont pas lieu, l'équipe de travail locale de l'APD et le gouvernement sénégalais organisent des concertations annuelles.

Les parties prenantes, telles que la société civile (ONG) doivent être présentes aux

concertations politiques régulières, à l'accord de cadre de coopération et à l'élaboration de programme par pays pour assurer la légitimité et la transparence.

