

Financement du développement durable au Sénégal

Elise Dufief (Iddri)

Cette *Étude* analyse la situation en matière de mobilisation et mise en œuvre du financement du développement durable au Sénégal, selon les orientations adoptées par les autorités nationales pour le pays et en accord avec ses engagements internationaux.

Ce cas d'étude est tiré d'une étude comparative (en anglais) sur le financement du développement durable au Ghana, au Mexique, en Indonésie et au Sénégal.

L'*Étude* est structurée autour de trois niveaux d'analyse : la dimension stratégique portée par les autorités sénégalaises pour le financement du développement durable ; les outils de mise en œuvre (dont l'alignement avec les Objectifs de développement durable, les cadres de financement intégrés) ; la gouvernance et le suivi tel qu'effectué par les acteurs nationaux et internationaux.

Ce travail vise à alimenter les discussions en cours sur le bilan des Objectifs du développement durable ainsi que sur les besoins des pays en financements, à la fois sur leurs volumes et sur leur qualité.

MESSAGES CLÉS

Le Sénégal, dont l'objectif à moyen terme est de devenir une économie émergente, dispose d'un vaste ensemble de stratégies. Celles-ci définissent un cadre englobant, quoique fragmentaire, pour atteindre les objectifs du pays et mobiliser les fonds appropriés. Un renforcement de leur articulation et une budgétisation détaillée renforceraient l'opérabilité et la cohérence politique des activités prévues et mises en œuvre.

Pour pérenniser sa vision et ses stratégies et assurer une transition à long terme, le Sénégal a besoin de financements accessibles à bas coût et sur le long terme. La signature récente du JETP est un exemple d'option nouvelle pour le pays qu'il convient d'intégrer dans une approche plus holistique des besoins en financement et des transformations à mener. Les outils à disposition sur l'alignement ODD, et les approches multipartites menées dans le cadre de la mise à jour de la politique nationale de développement, visent précisément à mieux orienter les fonds et mobiliser aussi les partenaires financiers internationaux autour de l'atteinte de ces objectifs.

Au-delà des volumes, la qualité du financement reste un élément essentiel pour garantir que le développement durable inclut tous les citoyens. Cela implique nécessairement d'examiner l'adéquation des structures de gouvernance existantes, tant pour les acteurs nationaux qu'internationaux, afin qu'elles puissent être améliorées tout au long du processus et servir de canaux efficaces pour un financement durable. Le processus de consultation collective et multipartite mis en place par le Sénégal est un atout à développer, car il peut favoriser l'obtention du consensus nécessaire au processus de prise de décision s'il parvient aussi à mieux toucher l'ensemble du territoire.

Financement du développement durable au Sénégal

Elise Dufief (Iddri)

1. INTRODUCTION ET ÉTAT DES LIEUX	5
2. VISION ET PLANIFICATION D'UN « SÉNÉGAL ÉMERGENT »	7
2.1. Stratégies à plusieurs niveaux	7
2.2. Le défi d'assurer un financement à long terme et abordable	7
3. OUTILS DE MISE EN ŒUVRE	8
3.1. Alignement sur les ODD	8
3.2. L'INFF et le plan de développement national	9
3.3. Le défi de la territorialisation	10
4. GOUVERNANCE ET SUIVI	11
4.1. Autorités nationales	11
4.2. Niveau international	12
5. CONCLUSION	13
ANNEXE	15

1. INTRODUCTION ET ÉTAT DES LIEUX¹

Considéré comme l'une des économies à la croissance la plus rapide du continent africain, le Sénégal a bénéficié d'une dynamique positive au cours des dernières décennies. Toutefois, le pays reste confronté à d'importants défis en matière de développement et d'environnement et n'a pas été épargné par les chocs extérieurs des dernières années, ce qui limite sa capacité à répondre durablement et à grande échelle aux besoins.

Les **Figures 1, 2** et **3** illustrent la situation du pays. On constate d'une part une augmentation du budget mobilisé chaque année par les autorités sénégalaises.

FIGURE 1. Budget national total (milliards de FCFA)*

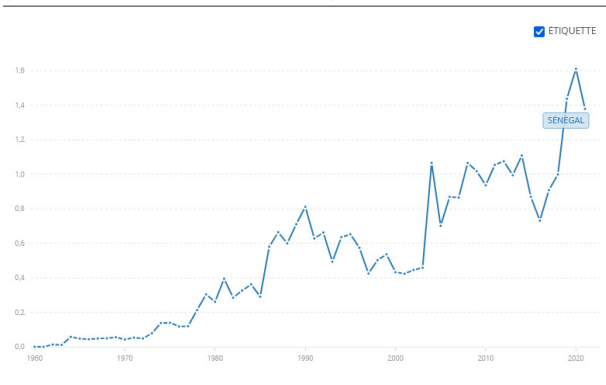


* 1000 FCFA = 1,53 euro au 28 juillet 2023

¹ Cette étude de cas repose sur une analyse bibliographique des documents accessibles publiquement, et sur des entretiens menés par l'auteure avec l'aide de Kenza Mensah, stagiaire à l'IDDRI à cette période. Les entretiens se sont déroulés pour la plupart en personne à Dakar entre février et mars 2023 avec des représentants de l'administration, de bailleurs de fonds internationaux, des OSC et d'autres experts (liste incluse dans la section des références). Les versions antérieures de cette étude ont bénéficié des précieuses observations formulées par certaines de ces personnes interrogées.

D'autre part, le Sénégal est l'un des pays qui dépend encore partiellement du soutien financier de différents partenaires internationaux. Le pays a reçu des budgets d'APD certes irréguliers, mais en augmentation au fil du temps.

FIGURE 2. Montants nets APD pour le Sénégal (Données du CAD de l'OCDE)

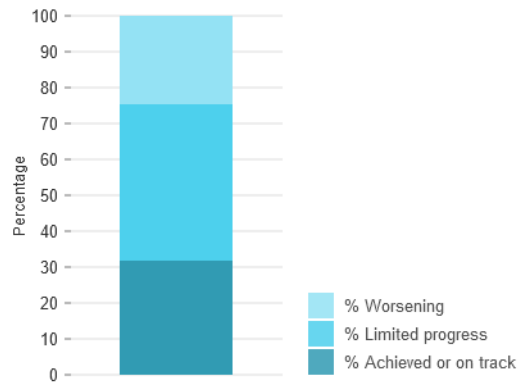


Toutefois, ce soutien financier reste insuffisant pour relever les défis auxquels le pays est confronté, des progrès étant encore indispensables pour atteindre ses objectifs nationaux et les ODD. Les partenaires publics internationaux représentent des sources de financement essentielles, mais les sommes qu'ils fournissent ne permettent pas de combler le fossé et de nouvelles sources de financement doivent être explorées. La revue nationale volontaire (RNV) réalisée en 2018 par le Sénégal dans le cadre du Forum politique de haut niveau sur les ODD a identifié un déficit global de 4 684 milliards de FCFA : 2 850 milliards de FCFA attendus des partenaires internationaux et 1 834 milliards de FCFA du secteur privé². La RNV 2022 indiquait que « pour 2023, le niveau de réalisation de tous les ODD était estimé à 23 % en moyenne. Et si ces efforts sont poursuivis, ils conduiront à une performance globale d'environ 74 %, si toutes les

² Revue Nationale Volontaire (2018).

ressources financières nécessaires peuvent être mobilisées »³. L'indice global ODD 2023 (Figure 3) place le Sénégal à un niveau de réalisation un peu plus élevé que la RNV du gouvernement, autour de 30 %, avec une proportion plus élevée de progrès limités et une plus faible proportion de recul. Mais la mobilisation de « tous les financements nécessaires » reste problématique à l'heure où des pays comme le Sénégal sont confrontés à des coûts d'accès plus élevés, comme le montrent les discussions en cours sur les réformes de l'architecture financière internationale. Le déficit global est désormais estimé à environ 8 996,7 milliards de FCFA (soit environ 13,7 milliards d'euros)⁴.

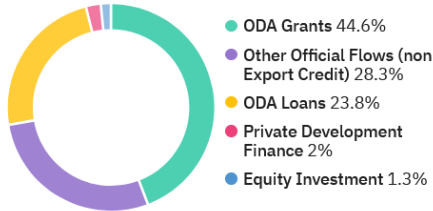
FIGURE 3. Indice ODD 2023 (en anglais)



Un tel contexte appelle un examen plus approfondi des défis et des opportunités qui s'offrent au Sénégal pour poursuivre son développement, notamment en ce qui concerne les moyens d'exploiter de nouvelles sources de financement et d'améliorer la qualité de leur utilisation par l'ensemble des parties prenantes.

FIGURE 4. Vue d'ensemble du financement du développement au Sénégal (source AidAtlas – 2021). Instruments financiers/Total financé par objectif global ciblé/Principaux donateurs (en anglais)

Financial Instruments



Data coverage of Other Official Flows, Private Development Finance and Equity Investment is incomplete. See About the data.

Climate Change (total)	\$585mn
Climate Adaptation	\$310mn
Climate Mitigation	\$277mn
COVID-19 (not an OECD objective)	\$223mn
Gender equality	\$136mn
Environment	\$133mn
Disaster Risk Reduction (DRR)	\$36.8mn
Disability	\$29.4mn
Biodiversity	\$26.4mn
Nutrition	\$25.2mn
Desertification	\$2.98mn
Trade	\$0mn
Participatory Development and Good Governance	\$0mn
Reproductive, Maternal, Newborn and Child Health (R...)	\$0mn



³ *ibid*

⁴ Rapport de diagnostic 2021 de l'INFF (Integrated National Financing Framework).

2. VISION ET PLANIFICATION D'UN « SÉNÉGAL ÉMERGENT »

Le Sénégal, dont l'objectif à moyen terme est de devenir une économie émergente, dispose d'un vaste ensemble de stratégies. Celles-ci définissent un cadre englobant, quoique fragmentaire, pour atteindre les objectifs du pays et mobiliser des fonds appropriés.

2.1. Stratégies à plusieurs niveaux

Lancé officiellement en 2014, le Plan Sénégal Émergent (PSE) est aujourd'hui la principale référence de la vision du développement économique et social du Sénégal à l'horizon 2035, date à laquelle le pays vise à atteindre le statut d'émergent⁵. Le PSE repose sur trois axes stratégiques identifiés comme des priorités essentielles : 1) la transformation structurelle du cadre économique ; 2) la promotion du capital humain ; 3) la bonne gouvernance et l'État de droit. Le plan se veut à la fois un nouveau modèle socio-économique et une vision conjuguant les efforts de mobilisation des ressources et le soutien des investisseurs étrangers et nationaux, publics et privés.

Le PSE est le fondement des plans d'action prioritaires (PAP) quinquennaux et de l'identification de 27 projets d'investissement phares (PIP)⁶, pour lesquels des financements sont essentiels, ainsi que de 17 réformes prioritaires. Si la stratégie du PSE a été élaborée avant les ODD, les PAP du Sénégal sont désormais décrits comme la principale référence pour l'alignement des politiques publiques du pays sur les objectifs des ODD⁷.

Le Sénégal a élaboré son PAP 2019-2023⁸ lorsque la pandémie de Covid-19 a frappé, ce qui a contraint les autorités à publier une version actualisée du plan en 2020, prenant en compte les impacts directs et indirects de la crise. Le PAP révisé en 2020 fait état de besoins de financement supplémentaires de 22,4 milliards d'euros d'ici 2023, soit une augmentation de 4 % par rapport au PAP initial. Le troisième PAP (2024-2028) est en cours de construction, au terme d'une large consultation multi-acteurs pour l'actualisation du plan national de développement et des priorités du Sénégal⁹.

Les trois PAP ont été intégrés dans des plans de développement nationaux, locaux et sectoriels en vue d'une mise en œuvre concrète. Le Sénégal, par exemple, a lancé une version « verte » de son PSE, axée sur le reboisement¹⁰. La plupart des localités sénégalaises doivent également élaborer un plan sectoriel à leur niveau. Toutefois, ces plans ne semblent pas toujours être liés de

manière intégrée, que ce soit entre les secteurs ou agrégés au niveau national pour fournir une image globale mais détaillée qui pourrait faciliter un financement adéquat et à long terme.

Ce tissu de visions et de stratégies à plusieurs niveaux illustre bien les structures en place au Sénégal, et notamment l'identification des réformes nécessaires. C'est ce qui explique en partie l'attrait du Sénégal, qui suscite toujours l'intérêt des acteurs internationaux et nationaux pour le financement de ses objectifs de développement. Toutefois, collectivement, ces visions et stratégies gouvernementales n'ont pas permis de mobiliser des financements à la hauteur des besoins du pays, à la fois en termes de volume et d'efficacité. Le panorama de ces stratégies et visions reste fragmenté, car les plans sectoriels et thématiques ne sont pas toujours clairement liés ou ne contribuent pas toujours aux plans nationaux et plus globaux. Le calendrier et les échéances de ces stratégies varient également (2023, 2028, 2030, 2035 ou 2063 par exemple) et elles ne sont pas toujours planifiées en tant qu'éléments constitutifs articulés. Elles ne sont pas toujours directement liées à une stratégie de financement, comme le montrent les plans qui ne prennent pas automatiquement en compte les contraintes budgétaires existantes ou prévues. Cette fragmentation et cette budgétisation incomplète limitent parfois l'opérabilité et la cohérence politique de ces activités, et mettent également en évidence l'absence de liens entre la planification, le financement et les investissements¹¹.

2.2. Le défi d'assurer un financement à long terme et abordable

Pour pérenniser sa vision et ses stratégies et sortir d'un cycle de crises récurrentes, le Sénégal a besoin d'un financement fiable, abordable et sur le long terme, ce qui reste difficile.

Sa stratégie pluriannuelle et ses efforts pour atteindre ses objectifs ont été ralentis par des facteurs intérieurs et extérieurs, notamment les retombées de la guerre en Ukraine, le resserrement des conditions de financement et l'instabilité politique accrue dans l'ensemble de la région. En conséquence, l'inflation a atteint un niveau record de 9,7 % en 2022, ce qui s'explique en grande partie par la flambée des prix des denrées alimentaires. Le Sénégal dépend des importations pour 70 % de ses besoins alimentaires¹². La même année, la dette publique a augmenté pour atteindre plus de 70 % du PIB. Le Fonds monétaire international (FMI) estime que ces facteurs économiques sont très préoccupants¹³. Face à ces pressions constantes, le Sénégal doit sécuriser ses financements et ses investissements, afin de répondre aux besoins à court et moyen terme, tout en poursuivant la transition vers une plus grande durabilité à long terme.

⁵ Voir <http://www.senegal-emergent.com/>

⁶ <https://senegal-emergent.com/fr/projets-phares>

⁷ Voir <https://hlpf.un.org/countries/senegal/voluntary-national-review-2022>

⁸ Voir https://www.sentresor.org/app/uploads/pap2_pse.pdf et <https://www.economie.gouv.sn/fr/publications/pap2a>

⁹ Cet exercice est développé dans la section 3.

¹⁰ <https://senegal2019.org/macky-sall/programme-senegal-emergent-pse-le-pse-vert-ou-la-reforestation-durable-du-territoire-national/>

¹¹ Cf. entretiens 1, 8 et 15 (voir liste en Annexe).

¹² <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/senegal-agricultural-sector>

¹³ Voir <https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/07/12/cf-senegals-growth-prospects-are-strong>

Plusieurs présidents africains ont déjà demandé, à l'occasion du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial qui s'est tenu en juin 2023 à Paris, que des engagements soient pris et tenus pour assurer des financements à long terme et à faible coût, par exemple *via* l'Association internationale de développement (IDA) du Groupe de la Banque mondiale, qui finance en priorité les pays à plus faibles revenus. Le Sénégal participe à ces débats, car la perspective du passage de la catégorie des pays les moins avancés à la catégorie supérieure illustre un certain niveau de dynamisme économique et de progrès de développement du pays. Le Sénégal a rempli les critères requis pour la première fois en 2021 et sera évalué en 2024. Mais cette perspective soulève aussi des questions : le pays n'aurait alors plus accès aux mêmes types de fonds, comme ceux de l'IDA, le bras concessionnel de la Banque mondiale, et bénéficierait de moins de dons et de plus de prêts, qui sont accordés à des conditions moins avantageuses¹⁴.

En avril 2023, à Washington, la ministre sénégalaise de l'Économie, du Plan et de la Coopération, Oulimata Sarr, a déploré le coût élevé du capital pour un pays comme le sien, confronté à des taux d'intérêt en hausse et à des investissements encore insuffisants¹⁵. Le président Sall s'est fait l'écho de cette situation lors du Sommet pour un nouveau pacte financier mondial en juin à Paris. Compte tenu de l'activité du pays sur le marché international, il a été conseillé aux autorités sénégalaises de ne pas chercher à obtenir une annulation de la dette, qui pourrait être perçue négativement et avoir un impact sur sa capacité à obtenir des financements futurs, mais plutôt de chercher à obtenir une suspension de la dette. Cela devrait permettre au Sénégal de réorienter certaines de ses activités financières sur les marchés régionaux de l'UEMOA¹⁶. Parallèlement, d'autres sources de financement continuent d'être explorées. Le PAP 2020 révisé met fortement l'accent sur le secteur privé qui devrait financer jusqu'à un tiers du budget total du plan révisé. Il s'agit d'une ambition renouvelée puisque le PAP 2014-2018 prévoyait déjà de mobiliser 1,1 milliard de FCFA par le biais de partenariats public-privé (PPP), mais seuls une vingtaine de projets ont finalement été mis en œuvre, pour un montant d'environ 397,8 milliards de FCFA¹⁷.

Jusqu'à présent, la grande majorité de l'aide internationale a été accordée sur la base de projets. Les autorités sénégalaises estiment qu'un soutien budgétaire plus important renforcerait leur capacité de planification à long terme et éviterait une certaine volatilité du financement des donateurs dans le temps. De plus, alors que le nombre de bailleurs internationaux reste relativement stable d'une année sur l'autre, une douzaine de donateurs assurent la grande majorité des financements. Le Sénégal souhaite élargir cette base¹⁸.

Le gouvernement envisage également de nouvelles sources de financement, récemment encouragé par la perspective d'exploiter les ressources pétrolières et gazières qui viennent d'être découvertes. Sa stratégie « gas to power » vise à renforcer l'approvisionnement d'électricité dans l'ensemble du pays. Mais au-delà du double objectif de favoriser l'accès universel à l'électricité et de contribuer au développement économique du Sénégal, l'exploitation de ces ressources vise également à mobiliser des recettes supplémentaires pour le budget national. Une telle approche pose des questions en termes de durabilité et d'objectifs d'économie à faibles émissions de carbone, mais elle souligne également la nécessité d'une approche systématique des transformations à effectuer et des outils financiers appropriés, afin de ne pas laisser certaines parties de la transition sans ressources¹⁹. Ces questions sont également au cœur du Just Energy Transition Partnership récemment adopté au Sénégal²⁰ et illustrent certains des compromis qui peuvent apparaître lorsque la promotion d'un objectif peut avoir un impact négatif sur d'autres objectifs en l'absence d'une approche plus holistique.

3. OUTILS DE MISE EN ŒUVRE

Afin de mettre en œuvre ces visions et ces plans, le Sénégal a lancé un certain nombre d'outils visant à atteindre les ODD et les objectifs des plans nationaux de développement. Ces outils avaient également pour but de mobiliser des financements supplémentaires et de les utiliser plus efficacement.

3.1. Alignement sur les ODD

Le Sénégal a pris en compte l'alignement sur les ODD lors de l'élaboration de ses PAP, avec l'ambition d'aligner les activités des PAP sur les priorités thématiques du PSE et les ODD. Comme il n'existe pas de définition universelle de ce que signifie l'alignement, le Sénégal a élaboré sa propre définition. Dans le plan 2014-2018, le niveau d'alignement ciblé entre les priorités nationales et les ODD était de 77 %. Cet objectif a été revu à la hausse pour le PAP 2019-2023, avec un taux s'élevant à 97,1 %. Ces estimations ont été révisées quand la crise de la Covid a frappé, mettant en évidence son impact négatif sur la réalisation des ODD. Le Tableau 1 montre comment des secteurs spécifiques ont été affectés, en particulier l'eau, l'énergie, le travail et l'infrastructure.

¹⁴ <https://www.un.org/ldportal/content/senegal-graduation-status>

¹⁵ <https://www.brookings.edu/events/the-impact-of-credit-ratings-on-the-costs-of-development-finance-in-africa/>

¹⁶ Entretiens 6 et 7.

¹⁷ Rapport 2022 de l'INFF.

¹⁸ Entretiens 3 et 8.

¹⁹ Sur ce sujet, voir <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/rapport/partenariats-et-transitions-energetiques-justes-et-en-afrique-1;> et <https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/billet-de-blog/quels-resultats-pour-les-partenariats-pour-une-transition>

²⁰ <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2023/06/22/lancement-dun-partenariat-pour-une-transition-energetique-juste>

TABLEAU 1. Impact de la pandémie de Covid-19 sur la performance des ODD

	Écart par rapport à la référence			« Choc »
	2020	2021	2023	
ODD1	-3,5%	-3,7%	-3,6%	
ODD2	-0,4%	-0,5%	-1,3%	
ODD3	-0,1%	-2,1%	-4,6%	
ODD4	0,0%	0,0%	-0,1%	
ODD5	0,0%	-0,2%	-0,8%	
ODD6	-0,2%	-1,9%	-8,7%	
ODD7	-4,9%	-5,4%	-8,5%	
ODD8	-28,7%	-31,0%	-9,3%	
ODD9	-8,5%	-6,4%	-7,5%	
ODD10	-1,3%	-0,2%	-2,5%	
ODD11	-0,9%	-1,0%	-1,8%	
ODD12	-1,8%	-1,8%	-2,6%	
ODD13	0,0%	0,0%	-0,1%	
ODD14	0,0%	0,0%	0,0%	
ODD15	-0,8%	-1,0%	-1,4%	
ODD16	0,0%	-0,5%	-1,5%	
ODD17	-2,5%	-2,7%	-0,3%	

Légende

Écart strictement inférieur à -5%
Écart compris entre -1% et -5%
Écart strictement supérieur à -1%

Source – Direction générale de la planification et des politiques économiques, MEPC, 2020.

Cette estimation de l'alignement montre bien les efforts réalisés par la direction de la planification du ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération pour s'assurer que la vision, les stratégies et les plans du Sénégal contribuent également aux ODD, et que cette méthodologie permette aux autorités de suivre et de mesurer les progrès accomplis dans le temps. Mais il reste difficile de suivre efficacement la mise en œuvre et de la comparer à ces objectifs. La **Figure 3** a déjà mis en évidence un niveau de réalisation insuffisant. Comme nous le verrons dans la dernière section, il s'agit d'un domaine dans lequel des progrès peuvent être réalisés. Cela ne s'applique pas seulement aux autorités sénégalaises, mais aussi aux bailleurs internationaux qui revendiquent souvent l'alignement sur les ODD sans toujours être en mesure de partager une analyse de ce que cela signifie, ou de le démontrer dans le cadre de leurs activités au Sénégal²¹. Leur engagement pourrait toutefois renforcer les efforts déployés par le Sénégal pour accélérer la mise en œuvre des ODD et de ses propres objectifs de développement. L'étape suivante consisterait pour le Sénégal à établir un lien explicite entre ces plans et objectifs et ses stratégies de financement, ses plans budgétaires et ses investissements. Les taux de réalisation et les chocs identifiés dans le cadre de cet exercice pourraient fournir des informations utiles, en mettant en évidence les lacunes financières potentielles et la manière dont un financement plus important et de meilleure qualité peut être mobilisé pour répondre à ces besoins. Le Cadre national de financement intégré (INFF) et la partie financement du plan de développement national ont été élaborés dans cette optique.

²¹ Entretiens 1, 4 et 8.

3.2. L'INFF et le plan de développement national

Le Sénégal a formellement lancé le processus de mise en place d'un INFF en 2020. Les objectifs déclarés de l'exercice sont notamment les suivants :

- améliorer la cohérence des différentes politiques de financement pour réaliser les ODD ;
- assurer une meilleure intégration des fonctions, des processus et des systèmes de planification et de financement des ODD ;
- renforcer le cadre du dialogue permanent sur les politiques de financement du développement durable ; et
- renforcer les cadres de gouvernance et de suivi-évaluation de la stratégie nationale de financement du développement durable.

Grâce au soutien financier de l'ONU et de l'UE pour ses INFF, le Sénégal a entamé en 2021 un exercice de diagnostic mené par des consultants qui ont organisé des ateliers avec diverses parties prenantes. Ils ont produit un rapport qui servira à l'élaboration d'une prochaine stratégie. Pour le gouvernement, le processus INFF a été considéré comme une opportunité de cibler de nouvelles sources de financement et il a servi d'outil de plaidoyer auprès des bailleurs de fonds²². Le processus n'est pas encore achevé, mais il a été jugé utile dans trois domaines différents :

1. identifier les lacunes existantes et les problèmes qui subsistent grâce aux diagnostics qui ont permis de rassembler divers éléments d'information – le processus n'était pas entièrement nouveau, mais il a permis de mettre à jour et d'apporter un peu plus de cohérence entre des exercices fragmentés. Par exemple, il a permis d'identifier les objectifs qui étaient déjà relativement bien financés : sur la période allant de 2016 à 2022, 67 % du financement ont été fléchés vers les ODD 2, 3, 4, 7, 9 et 16²³. Il a également créé un espace pour établir un lien entre les plans de financement et d'investissement en vue de les orienter plus systématiquement vers la réalisation des ODD ;

2. coordonner les bailleurs internationaux : il a permis d'actualiser les contributions et les priorités des bailleurs, en mettant en évidence les domaines dans lesquels la coordination existe ou fait défaut (tous les bailleurs internationaux n'étaient pas au courant de l'exercice en cours ou n'étaient pas forcément impliqués), ainsi que les domaines dans lesquels l'alignement sur les ODD et les priorités nationales pourraient être améliorés au-delà des déclarations faites dans les documents officiels²⁴. Il a également ouvert une discussion sur les moyens d'impliquer le secteur privé (conformément aux objectifs renouvelés au Sénégal) tout en mettant en évidence un possible choc culturel (le secteur privé étant largement axé sur la demande) et en remettant en question la pertinence/faisabilité d'un outil de

²² Entretiens 1, 4 et 8.

²³ Rapport 2021 de l'INFF.

²⁴ Entretien 8.

planification pour l'économie dans son ensemble qui d'ailleurs n'existe pas nécessairement dans les autres pays ;

3. et surtout, soutenir le processus de mise à jour du plan national de développement (PND) en cours et le relier aux stratégies financières. La stratégie de l'INFF a commencé à être élaborée en 2022, parallèlement au lancement d'un processus de PND. Ainsi, l'INFF, qui reste un exercice à relativement petite échelle, principalement mené par les donateurs, pouvait appuyer un processus national beaucoup plus important et alimenter l'élément de planification du financement de manière à ce qu'il soit plus transformateur et véritablement pris en charge par le pays.

Le processus de mise à jour du PND permettra également d'alimenter l'élaboration d'un nouveau PAP (2023-2028). Le contenu est important, quatre commissions ayant été formées pour établir des diagnostics sur les thèmes suivants : le capital humain, la gouvernance, la transformation économique et le financement. Ces diagnostics devraient alimenter l'élaboration de la stratégie et la planification pluriannuelle, tout en étant accompagnés d'une stratégie de financement détaillée.

Mais ce processus est également important en termes d'approche. Plusieurs séries de consultations ont été lancées (et sont toujours en cours) dans le but d'impliquer le plus grand nombre possible de parties prenantes. Des dialogues ont été organisés à Dakar et dans les régions, avec la participation de différentes parties de l'administration, d'acteurs internationaux et de la société civile. Ce processus est ensuite utilisé comme un moyen de construire un consensus entre les acteurs et à travers le territoire afin de développer une stratégie nationale dans laquelle chaque partie a un rôle à jouer, à la fois en termes de financement et de mise en œuvre. En ce sens, il élève l'INFF à un niveau supérieur en évitant la création d'un exercice parallèle et en le rendant plus directement pertinent pour les objectifs et les acteurs du pays. L'objectif est de finaliser et de lancer le nouveau PAP au début de l'année 2024, avant les élections nationales.

3.3. Le défi de la territorialisation

L'un des défis restant à relever dans le cadre de la mise en œuvre des ODD et du processus du PND est de se montrer véritablement à la hauteur des objectifs de la politique du président Macky Sall et de l'une des devises des ODD, à savoir « ne laisser personne de côté ». Au Sénégal, certains des défis les plus importants en matière de développement se situent en dehors des grandes zones urbaines. L'un des objectifs déclarés du gouvernement qui reste à mettre en œuvre est de « renforcer l'appropriation nationale des ODD en alignant les cibles des ODD sur les plans de développement territoriaux et communaux ». En 2020, les autorités ont élaboré un manuel pour soutenir la mise en œuvre des ODD au niveau local, mais celle-ci reste extrêmement faible : « *les plans de développement local restent largement théoriques car les autorités locales n'ont souvent pas les moyens ou la capacité de les mettre en œuvre* »²⁵. En ce sens,

²⁵ Entretiens 1 et 5.

le processus de décentralisation, lancé avec la loi sur la décentralisation au Sénégal, reste incomplet. « *Les collectivités locales peuvent essayer de s'autofinancer à condition de comprendre le fonctionnement des règles fiscales, qui sont assez obscures. Comprendre pourquoi la localité X reçoit plus ou moins que la localité Y est presque impossible. Et si l'on sait que l'on recevra des fonds, la difficulté est aussi de comprendre quand exactement, car il y a souvent de longs délais. Le processus de budgétisation et d'allocation entrave clairement le travail qui peut et doit être effectué à l'un des niveaux les plus importants de la mise en œuvre si le financement du développement se veut transformateur* »²⁶, explique ainsi un acteur local sénégalais.

C'est toutefois au niveau local que certaines organisations de la société civile sénégalaise ont vu une opportunité et ont été actives, complétant le travail des autorités locales. On peut citer ici deux exemples de l'intégration des ODD au Sénégal : le travail d'ENDA Sénégal, et celui de GAIA.

3.3.1. Le travail effectué par ENDA Sénégal²⁷

ENDA a été créée en 1972 à Dakar pour travailler sur des programmes liés au développement. Entre autres projets, le travail de l'équipe sénégalaise a permis d'identifier l'importance des ODD internationaux et nationaux, mais aussi le fait qu'ils ne répondaient pas suffisamment aux besoins de la population locale. Si les priorités restent identifiées au niveau national ou au-delà, il est peu probable que les problèmes locaux trouvent des réponses adéquates. L'organisation de la société civile (OSC) a lancé un processus ascendant d'identification, avec les communautés locales, des transformations dont elles ont besoin et des moyens de les accomplir, tant sur le plan financier que sur celui des capacités. Là encore, le processus participatif a été identifié comme essentiel pour obtenir l'adhésion des populations et assurer une mise en œuvre à long terme. Ce processus est également essentiel pour réconcilier ce qui peut parfois être perçu comme des priorités concurrentes. Par exemple, le travail d'ENDA vise à réconcilier le processus de localisation des ODD avec celui des contributions déterminées au niveau national (CDN) de l'Accord de Paris afin de démontrer que le développement social et les priorités liées au climat peuvent être articulés et mutuellement bénéfiques. Ce travail au niveau local devrait ensuite alimenter les discussions au niveau national dans une perspective d'intégration similaire.

3.3.2. Le travail de GAIA sur l'identification des synergies entre les ODD au niveau local²⁸

GAIA est une organisation de la société civile basée au Sénégal qui met en œuvre des programmes dans tout le pays pour promouvoir le développement durable. Des membres de l'équipe

²⁶ Entretien 12.

²⁷ Voir <https://endatiersmonde.org/document/enda-sest-lance/> et entretiens avec les OSC.

²⁸ Voir <https://www.ird.fr/projet-sdg-pathfinding-developpement-conjoint-de-pistes-pour-le-developpement-durable-en-afrique> et entretiens avec les OSC.

travaillent dans certaines régions du Sénégal pour localiser les ODD et commencer par ceux qui sont particulièrement importants pour la population cible. Au terme de consultations collectives, cinq ODD ont été identifiés comme prioritaires : 3 (santé), 4 (éducation), 6 (eau), 7 (énergie) et 13 (environnement). Les interactions entre ces objectifs ont ensuite été discutées. Pour cela, GAIA a développé une méthodologie avec un groupe d'habitants afin de cartographier les problèmes existants et les goulets d'étranglement dans les communautés, d'identifier les différents acteurs impliqués à différentes étapes, et d'esquisser un processus pour concevoir des solutions et des moyens d'avancer. Le travail se poursuit au niveau local et doit ensuite alimenter les processus nationaux, afin de déterminer la voie à suivre pour que le Sénégal atteigne le statut de pays émergent à l'horizon 2035.

Pour être véritablement transformateur et ne laisser personne de côté, le développement national ne peut se faire sans une plus grande implication au niveau local. Certaines OSC ont répondu à ce besoin, mais elles ne peuvent aller plus loin, et une plus grande implication des décideurs publics est nécessaire. Cela pourrait permettre de compléter le travail effectué par les OSC, en l'intégrant dans un cadre de planification et de financement plus large qui serait repris au niveau national et qui informerait, en retour, ce niveau du processus de prise de décision. Cela peut également exiger des capacités humaines et financières supplémentaires.

4. GOUVERNANCE ET SUIVI

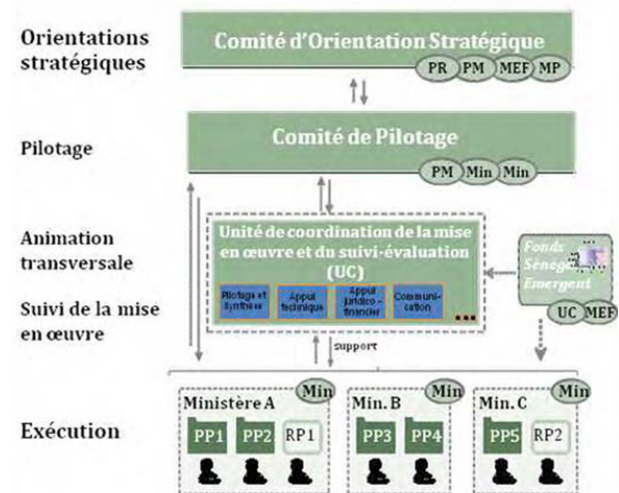
Pour atteindre ses objectifs de développement, le Sénégal s'appuie sur les visions, les stratégies et les outils de mise en œuvre existants. Malgré tout, des progrès restent à faire, tant en ce qui concerne l'acheminement des fonds là où ils sont le plus nécessaires que les moyens de les utiliser plus efficacement pour atteindre ces objectifs. Un recentrage sur la gouvernance et les mécanismes de suivi permet de mettre en lumière les moyens d'assurer une mise en œuvre efficace et de suivre les progrès accomplis ou les ajustements nécessaires.

4.1. Autorités nationales

En 2015, un décret a été publié pour établir un cadre harmonisé de suivi-évaluation (CASE) des politiques publiques, sous l'autorité directe du président. Le CASE est destiné à « développer et coordonner tous des moyens judiciaires, administratifs et financiers nécessaires à la mise en œuvre d'une politique publique et à l'atteinte de ses objectifs »²⁹. Cette entité a fonctionné pendant un certain temps, mais il semble qu'elle n'ait plus la capacité de coordonner efficacement toutes les institutions concernées.

²⁹ Décret n° 2015-679 du 26 mai 2015 portant création d'un Cadre harmonisé de suivi-évaluation des politiques publiques (CASE).

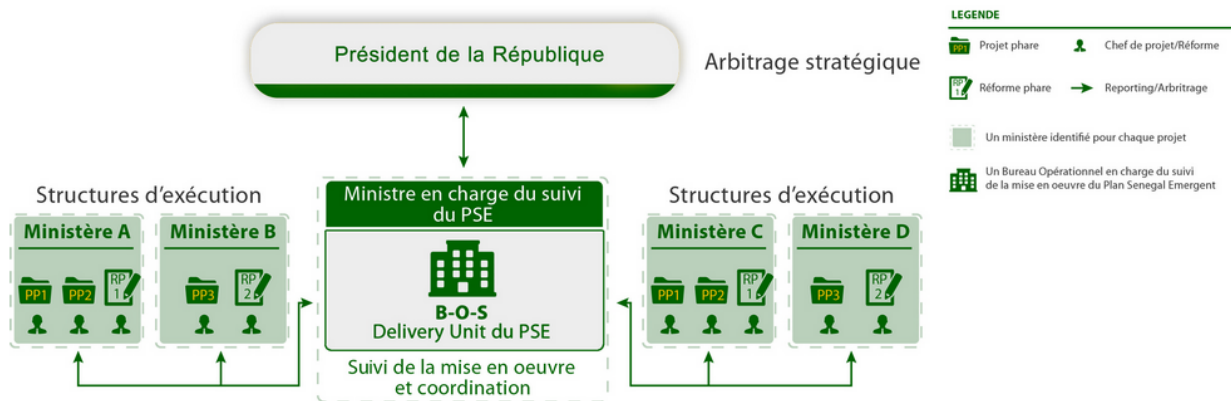
FIGURE 5. Structures de gouvernance et de suivi-évaluation



Aujourd'hui, la coordination au niveau opérationnel est principalement assurée par le ministère de l'Économie, de la Planification et de la Coordination, ainsi que par la direction de la planification. Ils coordonnent les échanges entre les différentes parties prenantes pour élaborer le PND et sont également chargés des analyses statistiques et qualitatives nécessaires à la production de rapports annuels tels que les revues annuelles conjointes (RAC) ou les ENV. Le ministère des Finances reste également un acteur clé dans le processus de prise de décision. Mais le processus d'élaboration du PND, puis du PAP, implique nécessairement d'autres ministères sectoriels et d'autres parties prenantes. Les « projets prioritaires » identifiés dans le cadre du PSE restent par exemple suivis par une unité spéciale, le BOS (Bureau des opérations de suivi), sous l'autorité directe du président. Dans le cadre de la prochaine phase du PSE, ils procèdent actuellement à l'évaluation des projets qui ont fonctionné et ceux qui auraient pu être plus performants. L'identification de nouveaux projets prioritaires est également en cours, et pour cela, aucune méthodologie claire n'a encore été définie.

Toutes ces instances sont actives sur différents volets des objectifs et des activités de développement du pays. Mais en l'absence d'une institution globale opérationnelle reliée au plus haut niveau politique, la répartition des rôles et le processus de prise de décision menant à l'établissement des priorités manquent de clarté. Les décisions finales restent concentrées autour de l'équipe présidentielle, à un moment où, d'une part, les élections nationales à venir en 2024 ont accéléré le processus d'élaboration de stratégies pour établir un bilan et un certain niveau de consensus par le biais d'un dialogue multipartite ; et où, d'autre part, des questions subsistent quant à la marge de manœuvre disponible pour la mise en œuvre à l'approche des élections nationales. Certains ont regretté que la récente série d'élections municipales et législatives, ainsi que les prochaines élections nationales, aient étouffé le dialogue politique.

FIGURE 6. Gouvernance des projets prioritaires



Source – Site internet du PSE

4.2. Niveau international

Il existe également un certain niveau de coordination entre les bailleurs de fonds internationaux qui sont nombreux au Sénégal. Les bailleurs ont leurs propres organes de coordination (avec des groupes thématiques, ou des sous-groupes comme Team Europe pour les bailleurs européens), mais aussi le G50, qui représente un groupe élargi de partenaires techniques et financiers internationaux (pas nécessairement au nombre de 50), le G15 limité aux 15 plus grands bailleurs internationaux pour coordonner leurs interventions, et le G5 ou comité exécutif actuellement présidé par l'Allemagne, qui facilite le dialogue stratégique avec le Premier ministre et la Présidence. Alors que le G50 se réunit environ une fois par an, le G15 est considéré comme la plateforme la plus active.

Un certain nombre de priorités ont été identifiées pour l'année à venir avec les autorités sénégalaises. En janvier 2023, le Premier ministre sénégalais a identifié la souveraineté alimentaire, la protection sociale et la paix comme des priorités, tandis que les donateurs souhaitent ajouter la question de l'utilisation des revenus potentiels de l'exploitation du pétrole et du gaz pour alléger la situation de la dette et mieux financer certains secteurs sociaux.

Les thèmes retenus sont discutés au niveau opérationnel au sein du G15, puis repris par le G5 ou le Comex qui entretient un dialogue direct avec la Présidence. En outre, une matrice commune de dialogue sur les politiques, structurée autour de quatre axes (gouvernance, questions économiques, questions sociales et durabilité de l'environnement) et soutenant des réformes stratégiques majeures, a été établie à l'initiative de l'UE, dans un premier temps pour coordonner le financement et le dialogue politique au cours de la réponse à la pandémie. Une concertation politique entre les ministres et les ambassadeurs a lieu tous les six mois pour soutenir, suivre et mettre à jour les réformes de cette matrice, avec la participation de la plupart des partenaires clés du soutien budgétaire du Sénégal, à savoir : l'Union européenne, le FMI, la Banque mondiale, la Banque africaine de développement, la France, l'Allemagne et le Canada.

Cette matrice est devenue une autre référence pour le dialogue politique au sein du G50, du G15 et du Comex.

Mais les bailleurs de fonds opèrent également en marge des stratégies et des plans existants, entrant parfois directement en concurrence les uns avec les autres ou contraints de changer de cap en fonction des nouvelles priorités du donateur lui-même (en donnant la priorité aux projets verts pour atteindre des objectifs internes alors que le pays a encore des besoins de financement diversifiés)³⁰. La situation au Sénégal fait ressortir le besoin d'une meilleure coordination et d'une plus grande granularité en ce qui concerne l'opérationnalisation des stratégies, les partenaires financiers impliqués et les types de financement. Plus de visibilité et des plans ou des parcours plus détaillés pourraient favoriser un financement diversifié du développement qui ne laisse pas de côté des secteurs, des localités ou des acteurs spécifiques. Les autorités sénégalaises souhaitent renforcer ces structures de coordination des donateurs de deux manières : premièrement, pour pouvoir renforcer l'alignement des opérations des donateurs sur les plans et stratégies nationaux ; deuxièmement, pour qu'elles puissent également mieux anticiper et cibler le type de financement mis à disposition. Le Sénégal est par exemple intéressé par la mobilisation d'une aide budgétaire générale et sectorielle à plus long terme, qui pourrait être plus prévisible et intégrée dans le budget national³¹. Les efforts actuels visant à développer une planification stratégique détaillée parallèlement aux stratégies de financement mériteraient d'être poursuivis s'il peut être démontré qu'ils favorisent une plus grande mobilisation des différents partenaires financiers intéressés par les transformations sectorielles, tout en contribuant à la réduction du coût de l'accès au financement en anticipant les risques de manière transparente.

³⁰ Entretiens 8, 12, 14.

³¹ Entretiens 12, 13, 15.

5. CONCLUSION

Au fil des années, le Sénégal a mis en place un vaste réseau de stratégies et de plans portant sur l'articulation de ses objectifs nationaux de développement et des ODD. Tout en restant au cœur de cette vision, cette *Étude* souligne la façon dont la prise en compte des ODD a dû évoluer au-delà du discours international pour s'ancrer dans les processus et les objectifs nationaux. En ce sens, les outils développés au niveau international, tels que l'INFF, ne restent pertinents que s'ils n'ajoutent pas une nouvelle couche de complexité à l'administration et s'ils peuvent au contraire être intégrés dans des processus existants, menés au niveau national.

La mobilisation d'un financement suffisant à long terme reste un problème, mais les processus nationaux en cours dans le pays ont souligné que la stratégie ne doit pas se focaliser uniquement sur le volume. Les transformations sectorielles liées aux objectifs identifiés comme des priorités clés pourraient être développées de manière plus détaillée pour permettre la mise en place de plans de financement ciblés. C'est ce lien entre les stratégies, les plans, les instruments de financement et les types de partenaires financiers qui fait défaut ou qui pourrait être rendu plus clair aujourd'hui. Cela aiderait non seulement à tracer la voie d'une transformation orientée vers le développement durable, mais pourrait également constituer un gage de fiabilité pour les investisseurs potentiels.

Toutefois, ces initiatives ne devraient pas être menées en parallèle, mais plutôt être interconnectées afin de garantir une transformation générale au niveau national, en atteignant les communautés les plus vulnérables. Le processus de consultation collective et multipartite mis en place par le Sénégal est un atout à développer, car il peut favoriser l'obtention du consensus nécessaire au processus de prise de décision.

Au-delà des volumes, la qualité du financement reste un élément essentiel pour garantir que le développement durable inclut tous les citoyens. Cela implique nécessairement d'examiner l'adéquation des structures de gouvernance existantes, tant pour les acteurs nationaux qu'internationaux, afin qu'elles puissent être améliorées tout au long du processus et servir de canaux efficaces pour un financement durable. Même s'il y a place pour des réformes au Sénégal, il est aussi important qu'une partie du travail porte sur la mise en œuvre concrète des réformes déjà convenues, et de consacrer du temps et des efforts au suivi des progrès et aux ajustements nécessaires afin que les objectifs du Sénégal soient atteints dans les délais prévus.

RESSOURCES

Commission Nationale des acteurs de la société civile, Rapport sur la revue volontaire nationale 2022, juillet 2022

Département de Kanel, Plan de développement communal de Bokiladji, 2020-2024

Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération, Revue annuelle conjointe, 2021

Ministère de l'Économie, du Plan et du Développement, Cadre de Financement Intégré du Développement Durable Ateliers de dialogues d'action 2021, Juin 2021

Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération, Résumé des rapports d'évaluation ex ante des projets proposés au budget 2023, juillet 2022

Ministère de l'Économie, du Plan et de la Coopération, Le Sénégal à l'horizon 2030 : Analyse de scénarii de progrès vers les ODD, décembre 2017

Ministère de l'Économie, du Plan et du Développement, Rapport officiel d'évaluation de l'INFF, Juin 2022

Ministère des Finances et du budget, Programme d'investissements publics prioritaires 2023-2025, 2023

Ministère des Finances et du budget, Plan Sénégal Émergent Plan d'actions prioritaires ajusté 2019-2023, 2020

Plateforme des organisations de la société civile pour le suivi des objectifs de développement durable, Contribution de la société civile au rapport national de suivi de la mise en œuvre des ODD, mai 2018

Sene Seydina, Blended finance in the national planning processes and the SDGs in Least Developed Countries: Evidence from Senegal, Southern voices, January 2019

ANNEXE

Liste des entretiens (nombre de personnes interviewées spécifié entre parenthèse quand il est supérieur à 1)

Entretien 1	Bailleur international	Coordinateur
Entretien 2	ONG internationale	Responsables (2)
Entretien 3	Bailleur international	Coordinateur
Entretien 4	Bailleur international	Responsable régional pour l'Afrique
Entretien 5	OSC nationale	Directeur et équipe (5)
Entretien 6	Administration sénégalaise	Expert en finances publiques
Entretien 7	Bailleur international	Chef économiste
Entretien 8	Administration sénégalaise	Directeur général et équipe de coordination (4)
Entretien 9	OSC nationale	Directeur et coordinateur
Entretien 10	Bailleur international	Économiste
Entretien 11	Bailleur international	Chef de projet
Entretien 12	Administration sénégalaise	Directeur
Entretien 13	Administration sénégalaise	Directeur
Entretien 14	Bailleur international	Spécialiste du changement climatique en Afrique de l'Ouest
Entretien 15	Administration sénégalaise	Spécialiste des finances

Financement du développement durable au Sénégal

Elise Dufief (Iddri)

L'Institut du développement durable et des relations internationales (Iddri) est un *think tank* indépendant qui facilite la transition vers le développement durable. Il a été fondé en 2001. Pour cela, l'Iddri identifie les conditions et propose des outils pour placer le développement durable au cœur des relations internationales et des politiques publiques et privées. Il intervient à différentes échelles, de celle de la coopération internationale à celle des gouvernements nationaux, locaux et des entreprises, chaque échelle informant l'autre. À la fois institut de recherche et plateforme de dialogue, l'Iddri crée les conditions d'un diagnostic et d'une expertise partagés entre parties prenantes. Il les met en relation de manière transparente et collaborative, sur la base de travaux de recherche interdisciplinaire de premier plan. L'Iddri met ensuite ses analyses et propositions à la disposition de tous. Quatre enjeux sont au cœur de l'activité de l'institut : le climat, la biodiversité et les écosystèmes, l'océan et la gouvernance du développement durable.

Pour en savoir plus sur les activités et les publications de l'Iddri, visitez www.iddri.org

Dufief, E. (2023). Financement du développement durable au Sénégal. *Étude N°05/23*, Iddri, Paris, France.

ISSN 2258-7071

Ce travail a bénéficié d'une aide de l'État gérée par l'ANR au titre du programme « Investissements d'avenir » portant la référence ANR-10-LABX-14-01.

CONTACT

elise.dufief@iddri.org

Institut du développement durable et des relations internationales 41, rue du Four – 75006 Paris – France

www.iddri.org

IDDRI_ThinkTank