

CHAPITRE CINQ

Exploiter la Révolution des Données pour Alimenter la Stratégie de Développement Émergente du Sénégal

Auteurs:

Jacob Sims, Harsh Desai, Oussenyou Ngom, et
Vanessa Sanchez

Chapitre Cinq:¹

Stimulé par de solides antécédents de transitions démocratiques pacifiques et une croissance économique durable, le Sénégal a acquis une réputation d'exemple de bonne gouvernance en Afrique de l'Ouest (USAID, 2016; Pham, 2016; Petesch, 2016; Ba, 2016).² En 2015, le Gouvernement du Sénégal (GdS) a lancé une stratégie nationale ambitieuse, le "Plan Sénégal Émergent" (ESP), afin de lutter contre l'extrême pauvreté et parvenir à un développement plus participatif au cours des 20 prochaines années (Kireyev, 2014; AllAfrica, 2015).³ Le Président Macky Sall a par la suite mis l'accent sur un rôle plus important des données pour guider les priorités sectorielles et les allocations de budget dans le cadre du PSE, à partir de 2017.⁴

Alors que le Sénégal tente de réaliser son aspiration à plus de prises de décisions basées sur les données, quel est son point de départ? Comment les décisions concernant le ciblage et l'évaluation des projets de développement sont-elles actuellement prises? Quelles sont les possibilités et les obstacles concernant l'utilisation des données de développement pour ces prises de décisions? Axée sur les

secteurs de l'éducation et de la santé, cette étude s'appuie sur l'expérience concrète de 49 dirigeants provenant du gouvernement, des organisations de société civile (OSC), et des partenaires de développement.⁵ Ils nous ont fait part de leur point de vue concernant le contexte de prise de décisions, le rôle des données, et les obstacles à un usage efficace des données de développement au Sénégal.⁶

Contexte: Qui produit des données, qui les utilise, et pourquoi ?

Les responsables gouvernementaux, les partenaires de développement, et les OSC prennent régulièrement diverses décisions qui influencent la trajectoire de développement au Sénégal: en établissant des priorités sectorielles, en allouant des ressources, en évaluant les progrès réalisés, et en rectifiant les trajectoires. Dans cette section, nous examinons la façon dont ces acteurs utilisent

semble-t-il trois catégories de données de développement – les statistiques nationales, les indicateurs sectoriels et données d’infrastructure, et les informations concernant les activités de coopération au développement – dans leurs prises de décisions. Nous nous sommes concentrés spécifiquement sur l’éducation et la santé, les secteurs pilote de l’initiative de données du Président Sall.

Gouvernement du Sénégal

Au Sénégal, toutes les activités de développement centralisées sont façonnées par des documents de stratégies sectorielles et nationales sur 10 ans établis avec la contribution des ministères de tutelle correspondants. À chaque année fiscale, le Ministère des Finances prépare un Plan d’Investissement Annuel (PIA) définissant les budgets et les investissements afin d’aligner les dépenses du pays avec la progression des stratégies sectorielles sur 10 ans. Lors de l’élaboration du PIA, le Département de Coopération Économique et Financière (DCEF) dialogue avec les ministères de tutelle et le Président pour intégrer dans le budget leur engagement financier envers certains projets, programmes et priorités.⁷

Les stratégies sectorielles sur 10 ans façonnent de façon substantielle non seulement les processus de planification et de budgétisation, mais également les priorités du gouvernement concernant la collecte des données

Dans le secteur de l’éducation, par exemple, le Ministère de l’Éducation établit des priorités alignées avec sa stratégie sectorielle sur 10 ans et recueille des données indicatrices afin de suivre les progrès réalisés par rapport à ces objectifs. Les directions fonctionnelles mettent en place des politiques et des programmes dans leur tranche d’âge assignée et recueillent des données indicatrices à l’échelle des écoles pour le contrôle et l’évaluation. Les indicateurs au niveau régional concernant les performances des écoles, des

enseignants, et des étudiants et dont le ministère a besoin pour suivre les progrès de la réalisation de la stratégie de l’éducation nationale restent les éléments d’information les plus prisés.

La Direction de la Planification et de la Réforme de l’Éducation (DPRE) regroupe des données indicatrices par tranches d’âge et au niveau des écoles en provenance de diverses directions fonctionnelles, tout en uniformisant et vérifiant les données en provenance des partenaires de développement et des OSC. La DPRE utilise ces données pour produire un rapport statistique annuel décrivant les progrès dans le secteur de l’éducation. Le Ministère de l’Éducation utilise le rapport annuel de la DPRE pour communiquer avec les partenaires de développement et les OSC afin de garantir l’alignement stratégique de leurs activités avec les priorités du Ministère de l’Éducation et préconiser des financements pour des initiatives spécifiques.

L’Institut National d’Étude et d’Action pour le Développement de l’Éducation (INEADE) du ministère de l’éducation utilise également ces renseignements pour conduire des analyses en profondeur sur les résultats scolaires désirés dans l’ensemble du secteur. Le Ministère de l’Éducation s’appuie sur ces évaluations de l’INEADE, le rapport annuel de la DPRE, ainsi que d’autres données provenant de l’Institut National de Statistiques (INS) pour justifier les projets, suivre les progrès accomplis, et déterminer l’allocation de ressources pour les écoles dans tout le pays Ceci, à son tour, façonne la stratégie annuelle du Ministère de l’Éducation (Politique Sectorielle), qui définit ses priorités annuelles et demandes de financement. Le tableau 1 permet de visualiser la façon dont les services gouvernementaux travaillent ensemble pour produire et utiliser des données afin de façonner la politique d’éducation du Sénégal.

Dans le secteur de la santé, la stratégie nationale de la santé du Sénégal est principalement façonnée par un comité directeur comprenant les responsables de plusieurs directions au sein du Ministère de la Santé (MdS), le groupe de travail des donateurs pour le secteur de la santé et le Conseil des Organisations Non Gouvernementales d'Appui au Développement (CONGAD).⁸ Chaque année, ces acteurs évaluent les forces et les faiblesses de la stratégie du Ministère de la Santé et font des ajustements pour mieux harmoniser les performances et les objectifs. Ces ajustements sont reflétés dans la stratégie sectorielle annuelle du Ministère de la Santé et guident sur les efforts de coordination.

TABEAU 1: ATTRIBUTIONS DE PRISE DE DECISION AU SEIN DU MINISTERE DE L'ÉDUCATION DU SENEGAL

DIRECTIONS FONCTIONNELLES	<i>Direction de la Planification Et de la Réforme de l'Éducation (DPRE)</i>	<i>Institut National d'Étude et d'Action pour le Développement de l'Éducation (INEADE)</i>
MATERNELLE	Recueille des données provenant des directions fonctionnelles	Évalue les performances du secteur de l'éducation
PRIMAIRE		
SECONDAIRE		Renseigne les priorités de financement du ministère
TERTIAIRE	Produit un rapport statistique annuel	

Les données sectorielles et d'infrastructure recueillies par l'institut national de statistiques et les ministères de tutelle sont très prisées pour la prise de décision

Les informations sectorielles concernant les indicateurs de développement et les infrastructures sont très prisées et utilisées pour la planification des projets et l'évaluation des progrès au Sénégal. Dans le contexte de cette étude, les données indicatrices se rapportent au statut quo actuel dans un secteur et une zone géographique donnée. Par exemple, dans le secteur de la santé, cela peut inclure: les taux de mortalité infantile, le nombre de personnes vaccinées contre la polio, et le pourcentage de la population ayant accès aux soins médicaux. Les données d'infrastructure font référence au contexte des apports physiques conçus pour améliorer un indicateur donné dans une zone. Par exemple, cela peut inclure: le nombre de cliniques et d'hôpitaux par district, ou

l'approvisionnement en médicaments, docteurs, et équipement par hôpital.

Les ministères de tutelle recueillent une grande partie de ces informations sectorielles. Par exemple, le Système d'Information sur la Santé au niveau du District (SISD) produit par le Ministère de la Santé est la colonne vertébrale de la prise de décision guidée par les données dans le secteur de la santé. Il sert de guichet unique pour fournir des données actuelles, discrètes, et pertinentes sur les indicateurs et infrastructures de santé à tous les niveaux. Les données du SISD sont recueillies dans chaque clinique et hôpital, introduites au niveau du district, et vérifiées au niveau du district et de la région pour garantir la précision et l'intemporalité.

Le Ministère de la Santé produit un rapport statistique annuel d'après les indicateurs de santé sous-sectoriels et géo-référencés pour surveiller l'état de la santé dans le pays

Les responsables gouvernementaux utilisent apparemment aussi des données d'infrastructure géo-référencées, ainsi que d'autres sources de données, pour documenter les décisions d'allocation de ressources. Malgré cet intérêt pour les données hyper-locales sur les infrastructures de la santé, les autorités sanitaires n'ont pas fait connaître de désir pour d'autres types de données agrégées ou infranationales (p.ex., financement externe ou domestique pour les programmes de santé).

Parallèlement aux ministères de tutelle, l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie du Sénégal (ANSD) est une autre importante source de données indicatrices et d'infrastructure sectorielles. Sous les auspices du plan sur cinq ans du Sénégal pour la collecte des données statistiques et activités d'analyse — le Système Stratégique National — la majeure partie des données de l'ANSD est obtenue dans le cadre d'enquêtes ayant lieu à divers intervalles allant d'une fois par an à une fois tous les dix ans.

La majorité des enquêtes de l'ANSD est administrée sur support papier ou des entrevues sur le terrain qui sont enregistrées et ultérieurement regroupées et analysées. Toutefois, l'ANSD expérimente actuellement une nouvelle méthode de récupération des données d'enquête au travers du projet À l'Écoute du Sénégal, financé par la Banque Mondiale. Dans le cadre de ce projet pilote, l'ANSD fournit des téléphones portables aux familles pour leur usage personnel et appelle régulièrement ces bénéficiaires pour leur poser des questions ciblées afin de recueillir des informations pour leurs enquêtes. L'ANSD fait des recommandations basées sur l'analyse de ces enquêtes, comme conseiller les preneurs de décision gouvernementaux sur les secteurs les plus vulnérables.

Les données de coopération au développement pourraient être une source de renseignements sous-exploitée parmi les responsables du gouvernement qui l'utilisent principalement pour rendre compte aux partenaires de développement

Alors que l'aide publique au développement (APD) est une importante source de financement pour les activités au sein des secteurs de l'éducation et de la santé au Sénégal, les utilisateurs principaux des informations concernant la distribution de ces dollars et résultats de projets sont les partenaires de développement, plutôt que le Gouvernement du Sénégal.

L'usage gouvernemental des données de coopération au développement est limité au Ministère des Finances pour la production de son rapport annuel sur l'Aide Publique au Développement (APD). Alors que les partenaires de développement reconnaissent que le rapport APD est utile en tant qu'esquisse des activités de coopération au développement au Sénégal, cette information n'est pas largement utilisée par les ministères de tutelle pour le suivi du rendement sectoriel.

Les responsables du Ministère des Finances accèdent aux données concernant les programmes APD soit par leurs réseaux professionnels soit au travers de la Plateforme de Gestion de l'Aide du Sénégal (PGA). Hébergée par le

Département de Coopération Économique et Financière (DCEF), la PGE est un système d'information sur la gestion de l'aide qui réalise un suivi des aides étrangères et des projets d'investissement du secteur public provenant du budget national.⁹ Deux employés à temps partiel du DCEF entretiennent actuellement la PGA et demandent la participation des ministères de tutelle et partenaires de développement via un modèle Excel.

Les modèles de la Plateforme de Gestion de l'Aide contiennent des "rapports d'activité" incluant tous les champs d'information requis et sont remplis à l'aide de documentation interne concernant le projet. Ces modèles excel ne sont pas vraiment compliqués à remplir, mais cela prend du temps de les compléter et la motivation politique ou le mandat pour le faire restent flous en l'absence de volonté politique de haut niveau ou de cas d'utilisation démontrés. Par conséquent, la plateforme est souvent incomplète (par ex. projets et champs manquants) et obsolète – à la fin de l'année 2016, les données concernant les activités de 2014 n'ont toujours pas été publiées – ce qui limite son utilité à une grossière évaluation de l'ensemble des contributions pour chaque partenaire de développement dans un secteur donné, par opposition aux estimations fiables et aux données ventilées.

Les retards dans la publication des données, le manque de ventilation, et la faible visibilité de la plateforme sous l'égide du Département de Coopération Économique et Financière minent son potentiel pour jouer un rôle plus important d'assistance des ministères de tutelle, des OSC, et des partenaires de développement dans la visualisation et la gestion des investissements pour réaliser le Plan Sénégal Émergent (PSE). En dépit du fait que la plateforme pourrait disposer de la plupart des fonctionnalités nécessaires à sa contribution dans ce sens, le Ministère des Finances fait l'objet d'un examen distinct de son infrastructure technique.

Partenaires de Développement

L'éducation et la santé représentent deux des secteurs les plus importants du Sénégal à bénéficier d'une assistance financière provenant de partenaires de développement externes. À ce titre, les partenaires de développement individuels et les groupes de travail de donateurs jouent des rôles importants, tels que conseiller sur le développement de stratégies sectorielles, financer des projets ponctuels, et en fournissant une assistance technique pour l'évaluation des répercussions des projets. La France, les États-Unis, et la Belgique sont d'importants contributeurs au financement du secteur de la santé.¹⁰ En ce qui concerne l'éducation, la France, le Canada, et la Banque Mondiale sont des partenaires de développement prépondérants.¹¹

Actuellement dirigé par les Nations Unies et le gouvernement espagnol,¹² le G-50 est l'organe principal de coordination des donateurs au Sénégal et comprend les 50 partenaires de développement multilatéraux et bilatéraux les plus importants et les ONG internationales du pays.¹³ Le G-50 cherche à augmenter l'efficacité de sa coopération en matière de développement par le biais de deux mécanismes de coordination. Le G-12 regroupe les 12 partenaires de développement les plus importants¹⁴ se coordonne avec les Ministère des Finances pour les décaissements de fonds et assure la liaison avec les partenaires de développement qui

ne sont pas formellement intégrés au G-50, comme la Chine.

Le G-12 assure également la liaison avec dix groupes de travail sectoriels de partenaires de développement et ONG internationales qui coordonnent les efforts en matière de développement avec les ministères de tutelle pour faire avancer les stratégies de développement nationales et les priorités des partenaires de développement.¹⁵

Les partenaires de développement sont les utilisateurs principaux des informations concernant la coopération en matière de développement, mais ils contournent souvent les systèmes officiels au profit de réseaux informels

Les partenaires de développement utilisent diverses données et preuves, y compris des informations concernant les activités d'autres donateurs, tout au long du cycle du projet, réalisant des études de faisabilité pour planifier et situer les nouveaux projets, ainsi que des études d'impact à la clôture du projet. La documentation détaillée du projet (par ex., domaine d'activité, conclusions, études préliminaires et évaluations finales) présente un grand intérêt pour les partenaires de développement cherchant à mieux comprendre la conception du projet, ses résultats, et les enseignements qui en sont retirés. Les partenaires de développement se sont également montrés très intéressés par des informations ventilées et géo-référencées dans le

cadre des projets financés par l'Aide Publique au Développement (APD) afin de déterminer où situer les projets et éviter la duplication des efforts.

Fait intéressant, pour identifier ces informations de coopération en matière de développement, beaucoup de partenaires de développement contournent apparemment les bases de données officielles, comme le système d'information de gestion de l'aide du Sénégal entretenu par le Gouvernement du Sénégal, en faveur de l'obtention de données concernant les programmes APD de façon informelle par le biais de leurs relations au sein des groupes de travail sectoriels. Cela peut impliquer que les partenaires de développement rencontrent d'autres organisations ayant mis en place des projets semblables dans la même région. Par ailleurs, les partenaires de développement utilisent principalement leurs propres données internes de suivi et celles d'autres partenaires de développement avec lesquels ils collaborent étroitement.

Bien que les partenaires de développement communiquent régulièrement avec leurs homologues gouvernementaux au travers de divers mécanismes, les personnes appartenant au gouvernement interviewées ont indiqué que les partenaires de développement ne partagent pas toujours les données en temps voulu. Parallèlement, plusieurs personnes interrogées parmi les partenaires de développement ont exprimé le souhait de voir le gouvernement sénégalais assumer un rôle moteur plus actif pour garantir la coordination effective du financement du développement et des efforts d'assistance technique. Cependant, la communauté des donateurs au Sénégal est divisée quant à la valeur d'un investissement dans un système plus méthodique de partage des informations pour remplacer le statu quo.

Utilisation des Données: Quelles sont les contraintes ?

Les responsables gouvernementaux et les partenaires de développement interagissent fréquemment pour formuler des priorités, contrôler et évaluer les progrès réalisés, et réviser les stratégies pour faire progresser les objectifs de développement du pays. Les données et l'analyse ont été considérées comme fondamentales dans la prise de décision d'allocations et contrôler les performances sectorielles. Pourtant, dans quelle mesure la rhétorique de l'utilisation des données au Sénégal correspond-elle à la pratique réelle et les données actuellement disponibles sont-elles considérées comme étant utiles pour assister la prise de décision ?

Dans cette section, nous traitons des contraintes liées à l'utilisation des données au Sénégal en adaptant une théorie du changement précédemment développée par Custer et al. (2016) et présentée dans le Chapitre 2 comme une lentille commune pour voir les tendances au travers des trois études du pays. Cette approche présente la logique causale d'aller des données à l'impact (par ex., meilleurs résultats en matière de développement) comme l'interaction de quatre C: contenu, canal, choix, et conséquence.¹⁶

Étant donné la portée de cette étude, nous nous concentrons sur les trois premiers C comme éléments constitutifs fondamentaux.

Contenu

Un précurseur essentiel à l'utilisation systématique des données de développement est un approvisionnement constant d'information (c. à d., de contenu) qui soit considéré comme important par les utilisateurs potentiels pour leur travail quotidien. Bien que le gouvernement, les partenaires de développement, et les OSC produisent de grandes quantités de données de développement au Sénégal, les participants à l'interview ont exprimé des préoccupations concernant la prééminence et l'exactitude de ces informations, ainsi qu'un manque de capacité persistant pour la production de données durables au niveau local.

Prééminence: Il y a un décalage entre les types de données de coopération en matière de développement disponibles et les informations les plus demandées

Les partenaires de développement considèrent l'information ventilée pour les projets de développement comme utile pour les aider à identifier les bons protagonistes à qui s'adresser pour des conseils lorsqu'ils prévoient de travailler dans un secteur ou une région spécifique. Toutefois, ils avaient moins de certitudes concernant l'utilité du type de renseignements actuellement disponibles dans le système d'information de gestion de l'aide (PGA) du Sénégal. Plutôt que des données concernant la localisation, le produit, et les finances des projets d'aide publique au développement (APD) – information publiée par la PGA – les partenaires de développement ont manifesté de l'intérêt pour des informations qualitatives (par ex., évaluations et enseignements tirés), des données indicatrices sectorielles ventilées par zones géographiques, et des données concernant les questions intersectorielles telles que la parité des sexes, les changements du climat, et la gouvernance.

Exactitude: Une collecte des données incommode et les méthodes d'établissement des rapports augmentent le risque de données manquantes et de retards de publication

Malgré les efforts du gouvernement pour moderniser le système de statistiques nationales au cours de la dernière décennie (Mauru, 2010), la plus grande partie des données de

développement au Sénégal est encore recueillie en utilisant des méthodes archaïques. La collecte de données primaires au niveau de l'école ou de la clinique est souvent réalisée à l'aide d'un papier et un stylo en raison d'une mauvaise connectivité internet, d'un accès limité aux ordinateurs, et de l'absence de compétence dans le traitement des données. Ces données collectées localement sont ensuite envoyées par courriel pour qu'elles soient traitées et numérisées pour les inclure dans une base de données digitale au niveau du district ou au niveau national. Un tel système manuel comporte des problèmes de ponctualité, de couverture incomplète, et d'une mauvaise ventilation de ces données qui, en retour, font obstacle à un usage efficace de ces données lors de la prise de décision.

Toutefois, même lorsque des méthodes modernes de collecte des données sont employées, des méthodes d'établissement des rapports compliquées sapent la fiabilité des sources officielles de données telles que le système d'information de gestion de l'aide (PGA) du Sénégal.

Les responsables gouvernementaux ainsi que les partenaires de développement voient la PGA comme moins fiable, et comme une "seconde meilleure" source d'information comparée aux bases de données organisées des ministères de tutelle ou aux transferts de données à flux tendus entre partenaires de développement.

Plus particulièrement, les personnes interrogées ont exprimé de la frustration à propos de la PGA en raison de: retards de publication (par ex., les données des projets de développement de 2013 sont sorties avec un retard de deux ans), champs manquants, manque de normalisation à l'échelle des donateurs, et exigences de rapports se chevauchant (par ex., les partenaires de développement étant invités de communiquer leurs données à la fois aux ministères de tutelle et au Département de Coopération Économique et Financière (DCEF) pour introduction dans la PGA).

Moyens: Un investissement plus important est encore nécessaire pour professionnaliser l'infrastructure nationale de données et statistiques du Sénégal, particulièrement au niveau local

Sous la direction du gouvernement, le Sénégal a réalisé des progrès importants dans l'augmentation de ses moyens techniques afin de produire des données statistiques de

bonne qualité, particulièrement en ce qui concerne la pauvreté et l'éducation. Toutefois, d'importants obstacles subsistent pour le gouvernement, les partenaires de développement, et les OSC pour recueillir et utiliser efficacement une large panoplie de données de développement dans la prise de décision au Sénégal.

Les contraintes de financement et de bande passante empiètent sur la capacité de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) à réaliser des enquêtes nationales en temps opportun. La mise en place du Programme de Développement Post-2015 des Nations Unies risque d'aggraver cet écart de capacité, du fait des plus grandes exigences imposées à l'ANSD dans la contribution à la collecte des données pour le suivi et les rapports concernant les progrès dans la réalisation des Objectifs de Développement Durable.

Ces contraintes techniques et financières s'étendent également aux ministères de tutelle. Le Ministère de l'Éducation et le Ministère de la Santé ont des difficultés à recruter des statisticiens qualifiés en raison des plus hauts

salaires proposés dans le secteur privé. Parallèlement, au sein du Ministère des Finances, une pénurie de personnel à plein temps assigné à l'entretien du système d'information de gestion de l'aide empêche le DCEF de mettre à jour la plateforme et de garantir l'intégrité des données, par exemple par l'intermédiaire de vérifications d'assurance-qualité afin de s'assurer qu'ils correspondent aux conventions d'élaboration des rapports.

Plusieurs interlocuteurs parmi les partenaires de développement et le gouvernement central ont également souligné la nécessité d'améliorer la capacité de gestion des données au niveau local,¹⁷ incluant une plus grande normalisation dans la façon dont les données sont collectées, organisées, et associées. La fonction de vérification des données est minime, ce qui augmente le risque que les données soient manipulées pour convenir aux besoins politiques ou qu'il y ait des erreurs dans le traitement des données entraînant des données inexacts. Une autre suggestion était de renforcer les subventions pour les OSC afin qu'elles assistent le gouvernement pour la collecte et la vérification des données hyper-locales

Canal

Comment les données de développement parviennent-elles réellement aux utilisateurs potentiels au Sénégal ? Les canaux de diffusion de l'information peuvent altérer de façon positive ou négative les chances que les sources de données officielles et officieuses soient utilisées à bon escient. Les personnes interrogées du gouvernement, des partenaires de développement et des OSC admettent des difficultés dans l'accès aux données produites par le gouvernement. Les OSC en particulier dépendent plus des informations accessibles au public que leurs partenaires du gouvernement et des partenaires de développement.

Accessibilité: Les données qui sont "loin des yeux" sont également "loin du cœur" pour les utilisateurs potentiels

Actuellement, l'accessibilité des données repose sur la bonne volonté des organismes gouvernementaux de diffuser volontairement l'information – chose qu'ils ne sont pas toujours incités à faire. L'absence de législation sur la Liberté de l'Information et d'initiatives de transparence de la branche exécutive entravent les efforts pour élargir la base d'utilisateurs en augmentant l'accessibilité à ces données. Avec ses sources de données officielles enfermées derrière des paywalls et des firewalls, le Gouvernement du Sénégal rate une occasion d'encourager la prise de décision guidée

par les données au sein et hors du gouvernement pour faire avancer la stratégie de développement nationale du pays.

Les groupes de société civile, par exemple, ne peuvent pas accéder aisément au trésor de données statistiques nationales de l'agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD). Même les ministères de tutelle au sein du gouvernement ont un accès limité aux données hyper-locales ventilées par localisation et données démographiques. Ne disposant pas d'un défenseur de haut niveau, le système d'information de gestion de l'aide du Sénégal (PGA) – hébergée au sein d'un organisme du niveau de direction, que trois niveaux bureaucratiques séparent du Premier Ministre – n'a jamais été lancée publiquement, malgré les engagements politiques d'agir en ce sens.¹⁸

Réseaux: La satisfaction concernant l'approvisionnement en données de développement via des réseaux informels personnels et professionnels dépend de qui l'on connaît

Les données de coopération en matière de développement forment un cas d'étude poignant sur les normes et préférences de partage de l'information. Bien que le système

d'information de gestion de l'aide du Sénégal (PGA) ne soit pas complètement ouvert au public, les partenaires de développement et les responsables gouvernementaux peuvent tout de même accéder aux données. Toutefois, sept ans après sa mise en œuvre initiale, beaucoup de ces intervenants ne savaient même pas que la PGA existait. Parmi ceux qui connaissaient la PGA, ils étaient divisés quant au recours à l'utilisation d'une base de données pour l'approvisionnement en données de coopération en matière de développement par opposition à rechercher ces informations par leurs réseaux de relations.

En revanche, les OSC ont formulé la plus forte demande de données sur les programmes d'Aide Publique au Développement (APD) de tous les groupes d'intervenants. Ce groupe d'intervenants n'a que rarement la possibilité

d'exploiter les réseaux informels que les partenaires de développement ou les responsables gouvernementaux utilisent pour partager l'information.

Donc, les OSC auraient sans aucun doute le plus à gagner d'un système de gestion de l'information sur l'aide accessible au public, exhaustif, et actualisé. Plusieurs OSC ont souligné l'utilité de ces données pour réaliser des études de faisabilité afin de documenter les sélections de sites pour les projets et les ressources. D'autres ont manifesté leur intérêt pour la production d'analyses indépendantes sur les investissements et les résultats de projets de développement pour une plus grande transparence.

Choix

Si le Sénégal veut réaliser la vision du Président Sall de prises de décision guidées par les données pour faire avancer la stratégie nationale de développement, les données en elles-mêmes ne sont qu'une partie de l'équation. Le gouvernement, les partenaires de développement, et les acteurs de la société civile doivent être disposés à utiliser ces informations pour allouer des ressources, contrôler les progrès, évaluer les résultats, et faire des corrections de trajectoire. Toutefois, comme l'ont souligné les participants à l'interview, la prise de décision basée sur les preuves est plus difficile en pratique que dans le principe, notamment au regard des impératifs organisationnels et des réalités politiques

Incitatifs: Les facteurs politiques entravent souvent la capacité des données à diriger les décisions concernant le développement

Sur la base de nos entretiens, il est clair que les données sont plus fréquemment utilisées à certains points du processus de prise de décision qu'à d'autres. Les responsables gouvernementaux et les partenaires de développement déclarent rarement utiliser les données de développement pour établir les budgets et les stratégies. Dans ce domaine, les impératifs stratégiques des partenaires de développement et la politique gouvernementale sont considérés comme plus conséquents que les données dans la détermination des

projets ou pour faciliter la coordination des donateurs. Cependant, les responsables gouvernementaux et les partenaires de développement sont plus enclins à utiliser les données pour planifier et situer les nouveaux projets (dans le cadre d'études de faisabilité) ou pour évaluer les

Résultats à la clôture des projets. Cela pourrait impliquer que la distribution des ressources est un exercice bien plus contesté politiquement que l'élaboration des projets et leur évaluation.¹⁹

Cependant, même l'utilisation de données statistiques peut être faussée par la politique. Les analyses et recommandations d'allocation de ressources de l'Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANSD) basées sur les données de recensement sont souvent éclipsées par les calculs politiques. L'aspiration du gouvernement d'aller vers un plus grand nombre de décisions basées sur les données et les preuves par le biais de son futur Système Statistique National peut considérablement altérer la situation actuelle; toutefois, cela exigera non seulement une plus grande capacité dans la production des données, mais également un virage culturel en donnant un rôle accru aux données et aux preuves pour les prises de décision importantes concernant l'attribution, des ressources. De plus, il a été constaté que les décisions d'allocation de ressources étaient souvent prises sur une base politique, donc le Gouvernement du Sénégal et les partenaires de développement ne suivent pas toujours les recommandations faites par l'ANSD.

Recommandations: Qu'allons-nous faire maintenant ?

Dans cette section, nous mettons en avant trois recommandations pour améliorer la pertinence, la qualité, et l'absorption des informations au sein du système d'information de gestion de l'aide du Sénégal (PGA) afin de faire avancer la stratégie nationale de développement du pays. Notre postulat en faisant ces recommandations est que la compréhension des investissements et des résultats de la coopération en matière de développement est une pièce importante du puzzle pour documenter les décisions d'allocation de ressources, façonner les stratégies sectorielles, et contrôler les progrès. À cet égard, les recommandations, bien qu'axées sur la PGA, sont d'un intérêt plus général comme cas d'étude sur comment optimiser une source de données officielle pour une absorption maximale.

Recommandation #1: Le Gouvernement du

Sénégal devrait positionner le système d'information de gestion de l'aide (PGA) comme un outil pour assister l'introduction et le suivi du Plan Sénégal Émergent (PSE)

Bien qu'elle ne soit pas actuellement utilisée au Sénégal, la PGA dispose de la fonctionnalité pour réaliser le suivi des données indicatrices relatives au PSE ainsi que les informations concernant les investissements afin de documenter le ciblage, le lieu d'implantation, et l'évaluation des projets de développement. Le Ministère des Finances pourrait employer cette fonction inutilisée pour appuyer la mise en œuvre du PSE

Et positionner de façon proactive la PGA auprès des ministères de tutelle comme un outil utile pour l'allocation des ressources et le suivi des progrès réalisés et de l'alignement avec la stratégie de développement.

Un repositionnement stratégique de la PGA pourrait simultanément susciter l'intérêt à son égard, et la gratitude pour la valeur de cette source de données officielle parmi un plus vaste ensemble d'utilisateurs et un ensemble plus diversifié de cas d'utilisation. Toutefois, mobiliser avec succès la coopération nécessaire entre les organismes et au sein de ceux-ci exigerait un signal fort de la part des plus hautes instances du gouvernement et un défenseur dévoué de haut niveau. Dans un deuxième temps, le Ministère des finances pourrait se servir de la PGA pour un projet pilote pour réaliser

le suivi de données tant indicatrices que d'investissement pour le Plan Sénégal Émergent (PSE) tout d'abord dans les secteurs de l'éducation et de la santé (la priorité de l'initiative de données du Président Sall), comme ébauche de concept pour une évaluation ultérieure.

Recommandation #2: Le Gouvernement Du

Sénégal devrait augmenter ses ressources techniques et la formation pour améliorer la qualité, la portée, et l'actualité des données de la PGA

Renforcer les moyens des responsables gouvernementaux et des partenaires de développement pour classer, contrôler, et actualiser efficacement la PGA du Sénégal est primordial pour remédier aux défis persistants de qualité des données et pour augmenter la crédibilité de la plateforme auprès des utilisateurs. Conformément au fait que la PGA est contrôlée et gérée par le gouvernement Sénégalais,²⁰ le Ministère des Finances devrait dédier une partie de son budget annuel à embaucher un ou plusieurs employés à plein temps pour garantir qu'il y ait techniquement assez de bande passante au sein du Département de Coopération Économique et Financière (DCEF) pour entretenir durablement la plateforme.²¹

De nombreuses personnes interrogées parmi le gouvernement et les partenaires de développement ont signalé que le transfert des données vers la PGA était un processus déroutant et compliqué, qui contribue aux retards dans la publication de données complètes et opportunes. Le Ministère des Finance devrait organiser des ateliers de perfectionnement biennaux pour familiariser les membres du personnel des partenaires de développement et des ministères de tutelle avec les champs de déclaration de la PGA. Par ailleurs, le Ministère des Finances pourrait réduire le temps nécessaire aux partenaires de développement pour actualiser les données de la PGA en autorisant les partenaires de développement soit à importer les données eux-mêmes avec l'accord du ministère hôte soit à fournir des données Excel pour que le Ministère des Finances les introduise. Réduire le nombre et la complexité des champs de données obligatoires pourrait encore plus alléger la charge déclarative pour les partenaires de développement. Étant donné que les données de la PGA seront uniquement aussi bonnes les

informations fournies, il est prudent pour le gouvernement de faire tout ce qu'il peut pour augmenter la ponctualité et la conformité des contributions des partenaires de développement.

Recommandation #3: Le Gouvernement du Sénégal devrait augmenter la sensibilisation envers la PGA par une campagne de lancement public et regrouper les commentaires des utilisateurs potentiels

À l'heure actuelle, le public sénégalais ne sait pas grand-chose du système d'information de gestion de l'aide du pays (PGA), et seul un nombre limité de partenaires de développement et de responsables gouvernementaux ont accès aux données. C'est une occasion manquée pour le gouvernement de démontrer son engagement envers la prise de décision guidée par les données et de faire participer le

public sénégalais à la progression dans le cadre du Plan Sénégal Émergent (PSE) par l'ouverture de ses données de coopération. Au titre du projet de données de signature du Président Sall, le Ministère des Finances devrait renouveler son engagement et établir une échéance pour lancer publiquement la PGA ou, au minimum, effectuer une 'publication progressive' des données dans le domaine public.

Parallèlement au lancement public, le Ministère des Finances pourrait s'associer aux ministères de tutelle et aux groupes de travail sectoriels pour concevoir et mettre en place une campagne de sensibilisation auprès des utilisateurs avertis potentiels de données de coopération en matière de développement du Sénégal (par ex., journalistes travaillant sur les données, personnel des partenaires de développement, responsables de la société civile, représentants du gouvernement local). La campagne pourrait utiliser une couverture médiatique, des consultations d'intervenants, des événements de lancement, des blogs, etc. Une attention particulière devra être apportée à la démonstration de cas d'utilisation qui trouveront écho auprès des intervenants et solliciter leurs commentaires sur la façon dont la PGA pourrait être encore améliorée pour leurs objectifs spécifiques.

End Notes

1. Note de l'éditeur: En raison des domaines d'expertise spécifiques des personnes interrogées au Sénégal, les recommandations de ce chapitre ont pour objectif spécifique d'augmenter l'absorption de données du portail du système d'information de gestion de l'aide (AIMS) pour faire avancer la stratégie nationale de développement du Sénégal. Néanmoins, les conclusions de cette étude contiennent des implications plus larges pour les données de développement qui vont au-delà des seules données concernant l'aide.
2. Le Sénégal a connu une élection démocratique pacifique en 2012 et a organisé un référendum constitutionnel en Mars 2016 qui imposa une limitation de la durée du mandat présidentiel et renforça les droits des partis d'opposition.
3. Les Objectifs de Développement Durable (ODD) ont considérablement façonné les trois piliers du Plan Sénégal Émergent un Plan d'Action Prioritaire sur cinq ans (AllAfrica, 2015). Le Gouvernement du Sénégal figure parmi les premiers défenseurs du Partenariat Mondial pour les Données de Développement Durable lancé en Septembre 2015, une initiative multipartite de 150+ partenaires publics, privés, et organisations civiles travaillant pour combler les lacunes dans les données pour le GDS.. <http://data4sdgs.org>.
4. La santé et l'éducation ont été sélectionnées comme secteurs pilotes pour cette initiative.
5. Pour limiter la portée de l'étude, nous avons identifié l'éducation et la santé comme secteurs prioritaires pour le Sénégal en nous basant sur de nombreux facteurs tels que: qualité des données (couverture, précision), importance du portefeuille d'aide (projets, valeur), et politique prioritaire, y compris l'alignement avec le PSE. Toutefois, nous pensons que ces secteurs fourniront d'importantes indications concernant les difficultés et les possibilités liées à la promotion de l'incorporation des données dans tous les secteurs.
6. Notre population à l'étude comprend des intervenants qui soit prennent des décisions soit éclairent la prise de décision concernant le financement, l'allocation ou le ciblage des activités de développement au Sénégal. Nous avons voulu produire un échantillon d'entretiens représentatif de l'ensemble de la population. Bien que les conclusions soient largement représentatifs des acteurs du développement basés à Dakar, elles sont muettes quant à l'opinion des fonctionnaires et du personnel qui travaillent au niveau infranational (départements et municipalités).
7. Dix-huit mois avant le début d'un nouvel exercice financier, le ministère des Finances crée le Tableau des opérations financières, qui calcule le montant alloué à chaque ministère en fonction des revenus du gouvernement, des mandats du Fonds monétaire international (FMI) et d'autres engagements politiques. Douze mois avant le nouvel exercice financier, chaque ministère de ligne soumet sa Politique Sectorielle (stratégie annuelle), décrivant ses priorités pour l'année. Le DCEF utilise ces contributions pour rédiger l'AIP sept mois avant le nouvel exercice.
8. Le CONGAD est un consortium d'acteurs d'ONG et de sociétés civiles qui assiste le Ministère de la Santé, les partenaires de développement, et autres intervenants à la planification, la mise en place, la surveillance, et l'évaluation de la stratégie nationale.
9. La PGA a été développée et soutenue par le partenaire de consortium de Centre AidData pour les Politiques de Développement, Development Gateway.
10. Entre 2000 et 2015, ces trois partenaires de développement ont contribué à hauteur de plus de 80 millions de \$ chacun au secteur de la santé. Les contributions du top 5 des plus importants partenaires de développement pour la santé sont disponibles dans l'Appendice C

Exploiter La Révolution Des Données Pour Alimenter La Stratégie De Développement Émergente Du Sénégal

Jacob Sims, Harsh Desai, Oussenyou Ngom, et Vanessa Sanchez

11. Entre 2000 et 2015, la France a contribué pour une somme proche du milliard de \$ au secteur de l'éducation, quatre fois plus que le second partenaire de développement plus important, le Canada. Les contributions du top 5 des plus importants PD pour l'éducation sont disponibles dans l'Appendice C.
12. Le G-50 a une présidence tournante avec un multilatéral et un bilatéral servant comme co-présidents pour un mandat de deux ans.
13. Les Nations Unies et l'Espagne sont actuellement co-présidents du G-50. Les co-présidents administrent les réunions du G-50, se coordonnent directement avec le Président et le Premier Ministre du Sénégal, et transmettent les intérêts stratégiques de la communauté des partenaires de développement au gouvernement sénégalais.
14. Basé sur des engagements financiers annuels.
15. L'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et le Gouvernement du Canada occupent la présidence des groupes de travail sectoriels sur la santé et l'éducation, respectivement.
16. Cette rubrique d'évaluation fut introduite dans l'étude From Pork to Performance: Open Government and Program Performance Tracking in the Philip-pines par Custer et al. (2016). La structure des quatre C s'appuie sur la « chaîne minimum d'évènements » de Tiago Peixoto pour les mécanismes de transparence construits sur les principes de divulgation provenant de The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's "The New Ambiguity of 'Open Government'" (2013).
17. Par exemple, bien que le DHIS ait nettement amélioré la qualité des données et leur traitement en comparaison de ses prédécesseurs, les responsables du MdS ont indiqué un besoin de personnel au niveau des 'infrastructures locales' (c. à. d., hôpitaux et cliniques) pour introduire les données dans le DHIS au lieu de les répercuter au niveau du district; facilitant ainsi la gestion des données localisée.
18. Il y a des impressions contradictoires parmi les personnes interrogées concernant la raison de ce retard, qui serait dû soit aux inquiétudes du Département de Coopération Économique et Financière à propos de la fiabilité des données de la PGA ou découlerait d'une volonté de garder le contrôle de l'information. Indépendamment de la motivation, l'absence d'un portail grand public a diminué la visibilité de la PGA parmi les intervenants gouvernementaux et entravé la capacité des partenaires de développement et des OSC à interagir avec elle et l'exploiter régulièrement.
19. Les problèmes politiques surviennent également dans la façon dont les autres ministères de tutelle perçoivent le DCEF, et dans la façon dont le DCEF se perçoit lui-même, "au-dessus des autres" comme l'arbitre final du budget. Ce facteur contribue aux tensions politiques et empêche une sensibilisation à plus grande échelle, le partage, et l'utilisation des données de la PGA dans l'ensemble du gouvernement puisque le DCEF a choisi de conserver des droits exclusifs de production sur les données de la PGA.
20. Bien que Development Gateway ait aidé à construire le système et occupe un rôle de conseiller permanent, le gouvernement sénégalais possède, exploite, et prend toutes les décisions concernant l'entretien de la plateforme et des données qu'elle renferme.
21. À la suite de nos recherches sur le terrain au premier trimestre de 2016 et en dialogue avec notre partenaire Development Gateway, le Ministère des Finances a fait des progrès considérables dans le sens de nos recommandations, incluant: augmentation du personnel alloué au DCEF, et utilisation de données provenant de l'Initiative Internationale pour la Transparence de l'Aide (IITA) pour augmenter les données de la PGA du Sénégal.

Références:

All Africa (2015). Emerging Senegal Plan. Extrait de: http://allafrica.com/infocenter/PSE_2015/

Ba, D. (14 Mars 2016). Extrait de: <http://www.theafricareport.com/West-Africa/senegals-economic-plan-drives-growth.html>

Issoufou, S., & Kireyev, A. (25 Juin 2015). New Plan Sets Senegal On Course to Become Emerging Economy. Re-trrieved from: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2015/car062415a.htm>

Kireyev, A. (24 Décembre 2014). New Plan Sets Senegal On Course to Become Emerging Economy. Extrait de: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2014/CAR122414A.htm>

Mauru, R. (2010). Demographic Data for Development - Senegal. Extrait de: <http://www.hewlett.org/uploads/files/Senegalfinalreport.pdf>

Petes, C. (20 Mars 2016). Senegal votes on referendum for sweeping constitutional reforms including reduction of presidential term from 7 to 5 years. Extrait de: <http://www.usnews.com/news/world/articles/2016-03-20/sene-gal-votes-on-referendum-to-reduce-presidential-term>

Pham, J. P. (29 Mars 2016). Senegal Consolidates Its Constitutional Democracy. Extrait le 20 Mars 2017 de <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/africasource/senegal-consolidates-its-constitutional-democracy>

Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP) (3 Juillet 2013). Extrait de: <http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.aspx#HeadingS>

Exploiter La Révolution Des Données Pour Alimenter La Stratégie De Développement Émergente Du Sénégal

Jacob Sims, Harsh Desai, Oussenyou Ngom, et Vanessa Sanchez

Sakho-Jimbira, M. S., Hathie, I., Wade, I., Niang, A., & Niang, M. (1er Décembre 2015). Measuring Sustainable Development for Post-2015 in Senegal. Extrait de: <http://www.post2015datatest.com/wp-content/uploads/2015/12/Final-Version-Senegal-Report-Data-Test.pdf>

USAID. (20 Novembre 2016). Strengthening Democratic Governance in Senegal | Fact Sheet | Senegal. Extrait le 20 Mars 2017 de <https://www.usaid.gov/senegal/fact-sheets/strengthening-democratic-governance-senegal>

World Bank (21 Avril 2016). Country Overview - Senegal. Extrait de: <http://www.worldbank.org/en/country/senegal/overview>