

**République du Sénégal**

---

**PROCESSUS DE REVISION DU DOCUMENT DE STRATEGIE DE  
REDUCTION DE LA PAUVRETE.**

**COMMENTAIRES ET OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DE TRAVAIL  
DES PARTENAIRES AU DEVELOPPEMENT SUR LE DRAFT N°2 DU DSRP 2  
DU SENEGAL**

**Avril 2006.**

### **Note préliminaire.**

Le présent document est une synthèse des observations recueillies auprès des membres de la commission des partenaires au développement sur le draft N°2 du DSRP 2.

Cette synthèse est réalisée par MGP Afrique, cabinet dont le mandat a d'abord consisté à appuyer la dite commission dans le processus d'évaluation de la mise en œuvre du DSRP pour l'exercice 2004.

Ce document de synthèse est structuré en deux parties :

- ❖ Partie I : elle met en relief les observations et commentaires d'ordre général
- ❖ Partie II : elle se focalise sur les commentaires spécifiques et relatifs aux différents axes stratégiques déclinés dans le DSRP 2.

## PARTIE I : COMMENTAIRES GENERAUX

La lecture du deuxième rapport provisoire du DSRP II nous amène à faire deux commentaires principaux.

Le premier est un constat globalement satisfaisant sur la partie du rapport consacrée à la description de la vision et des axes principaux autour desquels la nouvelle stratégie est articulée.

Les partenaires au développement constatent que les autorités sénégalaises ont pris en compte la plupart de leurs commentaires antérieurs même s'ils ont encore des remarques et suggestions comme vous le constaterez dans la partie II. C'est ainsi qu'ils notent qu'une description des facteurs explicatifs du manque de progrès dans des domaines prioritaires comme la décentralisation, la santé ou la justice est toujours manquante.

Une analyse des sources de la croissance économique au Sénégal serait également utile. L'articulation entre la stratégie de croissance accélérée et le DSRP n'est toujours pas très visible et devrait mieux être expliquée, notamment en ce qui concerne le partage des responsabilités et l'inclusion de mesures concrètes qui devraient stimuler la croissance du secteur privé (étant donnée que la stratégie de la croissance accélérée devrait être prête dans quelques semaines selon le calendrier décliné par les autorités, les partenaires s'attendaient à retrouver pour le moins quelques mesures concrètes dans cette version du DSRP).

Enfin, il reste nécessaire de mieux mettre en évidence les résultats et les leçons tirées du DSRP-I, notamment en raison de l'absence de rapport d'avancement pour l'année 2005 (notre suggestion serait d'ajouter une section ou une annexe).

A ce stade, nous voudrions surtout nous attarder sur le deuxième commentaire général qui porte sur les parties qui ont été ajoutées suite à la première version du DSRP-II, soit : (i) la matrice des mesures ; (ii) le plan d'actions prioritaires, (iii) le cadrage macroéconomique ; et (iv) les indicateurs de suivi.

Si ces nouvelles parties contribuent à éclairer la stratégie du gouvernement, les partenaires voudraient partager les remarques suivantes qui ont pour objectifs d'améliorer cette version du DSRP et de motiver les autorités dans leur effort de finalisation du document:

1. Ces nouvelles parties sont présentées en annexe, ce qui rend difficile l'établissement d'un lien logique entre celles-ci et le texte principal. Ainsi, si l'on prend l'exemple de la corruption, les développements de la page 48 sont assez succincts et ne reflètent pas les initiatives nouvelles prévues par le Gouvernement (page 75) telles que la mise en place d'un observatoire et d'un réseau de lutte contre la corruption, ou la réalisation d'études et de travaux sur la question. Le DSRP devrait au minimum décrire la méthodologie que les autorités ont utilisée pour préparer ces annexes et préciser comment ces derniers vont être utilisés pour suivre et évaluer la mise en oeuvre de la stratégie au cours du temps.
2. Le lien causal entre les mesures, leur financement, et leur suivi par les indicateurs est presque impossible à établir alors que cela devrait être un des principaux objectifs du document. Ce lien causal est un outil

indispensable pour guider les décideurs politiques et pour évaluer la mise en oeuvre du DSRP au cours du temps.

3. La matrice des mesures est trop longue (il y a plus de 1000 mesures organisées autour de plus de 200 objectifs!!!). Même si l'on fait l'hypothèse que le gouvernement ne rencontrera aucune difficulté au niveau de la mise en oeuvre, il semble presque impossible que toutes les mesures puissent prendre place pendant les 5 prochaines années. En outre, les mesures proposées restent vagues car elles mettent l'accent sur les processus plutôt que sur les résultats en terme d'impact sur les populations. Un exemple parmi tant d'autres est celui de la sécurité sociale dont la mesure prioritaire est définie comme « *Mise en oeuvre d'une politique globale et d'un cadre unifié s'occupant exclusivement de la protection sociale* ». (p. 70). De manière identique, on peut noter « *lutte contre la dégradation des terres* » (p.57) ou encore « *construction de structures de l'éducation intégratrice* » (p. 66). Si cela indique les aspirations du gouvernement (et cela est bienvenu), il n'est pas du tout clair ; quels sont les objectifs recherchés et quel est l'impact attendu sur les groupes ciblés pendant les 5 prochaines années. Dans le même ordre d'idées, l'on voudrait souligner l'absence de mesures concrètes comme des projets d'investissements autour de la plateforme industrielle de Diamniadio, les projets dans l'énergie, l'autoroute à péage, etc. Il est regrettable que la matrice ne donne pas un sens des priorités (quand est-ce que les mesures vont être mises en place pendant la période 2006-2010 ?). Enfin, il n'y a pas d'indications sur le partage des responsabilités entre les différents acteurs au sein du secteur public (ministères ? agences ? gouvernements locaux ? régions ?). Il est également probable que certaines mesures vont dépendre du secteur privé (SCA ?), de la société civile (actions sur groupes vulnérables ?), et des partenaires au développement (Déclaration de Paris ?).
4. Le plan d'actions prioritaires (PAP) est fourni quasiment sans explications sur comment sont calculés les montants inscrits (sauf par une description trop succincte de la démarche dans l'encadré 5, p.54). Il est regrettable que la présentation ne renseigne pas sur les liens entre le financement et les mesures proposées en Annexe 2. Le PAP se réfère au PTIP mais celui-ci n'est disponible (publiquement) que sur 3 ans (jusqu'en 2008 dans la Loi des Finances 2006). Comment le PTIP pour les années 2009 et 2010 a été calculé ? Comment les autorités ont-elles projeté les engagements actuels et futurs des partenaires dans le PTIP (le partage de la base de données serait utile pour évaluer la cohérence)? Est-ce que les ressources additionnelles comme l'allègement de la dette, l'OCI, le Millenium Account Challenge, les revenus de la libéralisation des télécommunications, sont prises en compte ? La présentation donne l'impression que le succès du DSRP dépend uniquement de l'accès au financement du secteur public alors que de nombreuses actions ne vont pas nécessiter de financement et/ou alors être financées par des opérateurs privés.
5. Le cadrage macro-économique (voir également les commentaires spécifiques dans la partie suivante) met l'accent uniquement sur le

comportement du secteur public (accès au financement et capacité d'absorption de celui-ci) alors que l'investissement privé et les exportations devraient être des éléments majeurs comme cela est répété maintes fois dans le texte. La création d'emploi et la réduction de la pauvreté vont fortement dépendre de ces dernières variables alors que celles-ci sont supposées croître à la même vitesse que le PIB quelque soit le scénario envisagé. Le scénario optimiste devrait inclure les ambitions de la stratégie de la croissance accélérée qui sont de promouvoir l'emploi et les exportations et donc une augmentation soutenue des investissements privés et des exportations.

6. La liste des indicateurs est incomplète. Par exemple, il manque des références sur certains indicateurs pour les années récentes (en particulier 2005) et des cibles pour les années à venir. Les piliers sur les groupes vulnérables et la gouvernance mériteraient de recevoir des indicateurs supplémentaires. Par exemple, la prise en compte des indicateurs utilisés par la communauté internationale serait utile (comme Transparency International ou le rapport sur le Doing business de la Banque Mondiale). Les actions sur les instruments de protection sociale pourraient être suivies par des indicateurs mesurant la progression des taux de couverture (par régions, par genre, etc.). Les cibles concernant des indicateurs sur la décentralisation apparaissent modestes, notamment les augmentations envisagées des transferts FECL et FDD au cours des années à venir.

Les partenaires ont conscience que cette version du rapport du DSRP est encore provisoire et que dans la prochaine étape les autorités vont sans doute chercher à identifier les actions prioritaires qu'ils vont privilégier au cours de ces prochaines années. Nous sommes également convaincus que des explications pourront être fournies sur les questions posées dans les paragraphes ci-dessus. Nous voudrions néanmoins souligner que ces problèmes ne sont pas uniquement méthodologiques. Ils ont un impact sur la qualité de la stratégie et de son suivi au cours du temps. Comment mesurer son évolution ? Comment juger de son succès en 2007, 2008, et 2009 si les mesures sont vaguement identifiées sans calendrier et sans responsabilité ? Il est en effet pas facile de juger de la pertinence des aspirations des autorités et de faire en sorte que des résultats concrets soient atteints au cours du temps.

Ces faiblesses traduisent peut-être certaines faiblesses qu'on retrouve aujourd'hui au niveau des outils de suivi utilisés par l'administration (par exemple les dernières données sur la pauvreté datent de 2001/2002, soit avant l'élaboration du premier DSRP), et des capacités limitées de certains secteurs et gouvernements locaux. Les partenaires encouragent donc les autorités à intégrer dans leur stratégie un plan de renforcement des capacités au sein du secteur public de manière à accroître les chances de succès et la qualité du suivi du DSRP.

La formalisation par le Gouvernement en octobre 2005 du cadre institutionnel de mise en oeuvre du DSRP, qui était attendue par divers acteurs et notamment par les partenaires techniques et financiers durant toute l'exécution du DSRP I, est une mesure à saluer. Une innovation majeure constatée est la création de comités ministériels de suivi (et non plus de seuls points focaux ministériels) comprenant toutes les structures techniques compétentes, notamment celles en charge de la

préparation et de l'exécution des budgets au niveau des ministères (DAGE ou SAGE). Cette innovation participe d'une plus grande mobilisation autour du DSRP au niveau des ministères et est de nature, si elle est bien mise en oeuvre, à favoriser une articulation entre le DSRP et les instruments budgétaires.

Afin de renforcer les chances de succès dans la mise oeuvre de la stratégie, les partenaires recommandent que les autorités analysent mieux les raisons qui expliquent la quasi absence de réunions et de débats au niveau du Comité Interministériel d'Orientation présidée par le Premier Ministre et du comité de pilotage présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances au cours de ces dernières années. L'identification de ces raisons permettra de mieux comprendre comment accroître l'engagement de ces deux comités et ainsi améliorer la visibilité et le suivi de la mise en oeuvre du DSRP-II.

Le Sénégal a adhéré à la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris sur l'alignement, l'harmonisation et l'efficacité de l'aide. Dans ce cadre l'élaboration du nouveau DSRP offre une occasion importante pour le Sénégal de s'engager dans une démarche allant vers une plus grande efficacité de l'aide; cette démarche implique la mise en place avec ses principaux partenaires techniques et financiers d'une feuille de route pour la mise en oeuvre de la Déclaration de Paris, comme les pays participants à l'Atelier de Bamako fin mars 2006 (dont le Sénégal) s'y sont engagés.

Il va sans dire que les partenaires sont prêts à soutenir les autorités dans leurs efforts de finaliser le document du DSRP-II. A titre d'exemple, ils pourraient apporter leur assistance pour (i) traduire les actions en termes de résultats d'impact (par exemple la Banque mondiale a assisté le Gouvernement du Kenya dans ce genre d'exercice), (ii) assurer le lien entre le DSRP-II et les objectifs du Millénaire (UNDP), (iii) ajuster le cadre macro-économique (FMI); et (iv) financer des outils de suivi comme des enquêtes qui seraient peu coûteuses, représentatives de l'ensemble du pays, et facilement réalisables par des organisations locales spécialisées dans les études statistiques (par exemple USAID pourraient appuyer les autorités dans les secteurs de la santé et/ou de l'éducation).

## **PARTIE II : COMMENTAIRES PARTICULIERS**

**Les commentaires sont livrés suivant l'ordre de présentation du DSRP-II.**

### **1. Diagnostic de la pauvreté**

Le diagnostic de la pauvreté est détaillé certes, mais il convient de remarquer qu'il porte sur l'année 2002 qui a précédé la mise en oeuvre du DSRP-I. Cela nuit à l'analyse. En fait, ce constat traduit les faiblesses des capacités de suivi et des instruments d'enquête dont dispose l'administration sénégalaise. Elle pose la question fondamentale qui est : comment évaluer la stratégie de la pauvreté s'il n'est pas possible de suivre au cours du temps l'évolution de cette dernière. Dans ce sens, il serait hautement souhaitable que le document renseigne sur les intentions du gouvernement sur comment améliorer ce suivi (quelles sont les enquêtes prévues, globales, sectorielles, tracking systèmes, questionnaires d'opinion, etc..).

En plus, il est à noter que l'analyse des raisons derrière les résultats inégaux du premier DSRP reste souvent superficielle. Il est ainsi à noter que le document ne donne guère d'explications sur la raison pour laquelle le chemin vers l'atteinte des OMD n'est pas respecté.

Dans le domaine de la santé et de l'éducation, une analyse approfondie de l'efficacité de l'augmentation de l'affectation des dépenses publiques pour atteindre les objectifs du Millénaire est vivement encouragée. Par exemple : les dépenses de la santé et de l'éducation ont augmenté de 5,5% à 8,5% de GDP de 2000-2005, mais cette augmentation ne semble pas encore se traduire en améliorations significatives dans les revenus de la santé et de l'éducation.

Nous aurions aimé voir une analyse approfondie des contraintes à la croissance économique. Ces obstacles sont mentionnés dans le paragraphe 7. Aussi quelle est la stratégie pour éviter la faillite des ICS et son impact potentiel sur la croissance et la pauvreté ? Quel est l'impact des coupures d'électricité sur la production industrielle et sur les conditions de vie de la population ?

L'absence de progrès vers certains objectifs MDG provient du manque d'efficacité du secteur public. Pourtant, il manque une analyse détaillée des faiblesses principales de la gestion des dépenses publiques et les actions curatives. De manière concrète, il serait utile de revenir sur les raisons de la lente mise en œuvre du PAMU ; les statuts de mise en œuvre des plans d'action découlant des diagnostics de CFAA/CPAR ; les faiblesses dans la gestion des dépenses publiques mises en exergue par la Revue des dépenses publiques de la Banque Mondiale de 2005 sur les investissements publics. Le cadrage des dépenses budgétaires avec les objectifs du DSRP revêt une importance particulière, car il traduit en termes monétaires les engagements pris par le Sénégal à l'égard des objectifs en faveur des pauvres et de l'égalité entre les sexes, ainsi que les priorités qui ont été retenues. Le réaligement des ressources et des politiques dans les différents secteurs est de ce fait un élément crucial pour l'évaluation selon le genre des progrès et des insuffisances dans le passage du DSRP-I au DSRP-II.

L'analyse des causes qui sont à l'origine des problèmes dans la qualité des dépenses fait partie intégrante d'une telle évaluation et devrait faire partie des actions à entreprendre. Le rapport devrait clairement spécifier les réformes structurelles et institutionnelles qui seront prises au niveau de l'administration publique pour permettre la mise en œuvre du DSRP. Par exemple, le cadre de planification sur plusieurs années des dépenses d'investissement, la priorité et la sélection des projets ne peuvent pas être réalisées sans le renforcement des capacités du Ministère des Finances et les ministères techniques. Aussi, sans une amélioration de la gestion des dépenses, il ne serait pas possible d'augmenter la capacité d'absorption du gouvernement. Ces problèmes de structure budgétaire méritent d'être discutés en détail dans le DSRP puisqu'elle constitue une condition préalable à la réduction de la pauvreté.

Page 10, paragraphe 29 : « Le travail des enfants est défini ..... jeunes de moins de 15 ans ». Il faut mettre plutôt les enfants de 5-14 ans.

écarts notés avec certaines données figurant à l'annexe 5 du document relatif aux indicateurs de suivi. En effet, le cadrage macroéconomique donne une estimation d'une croissance du PIB de 5% pour 2006, alors que dans l'annexe 5, il est retenu une croissance du PIB per capita de 4.1 %, soit (en tenant compte du croit démographique de 2.4%) une croissance du PIB de 6.5 %.

- Le scénario optimiste retenu pour la période 2006/2010 prévoit une croissance moyenne annuelle de 8.4 % pour le secteur primaire. Une telle projection ne semble pas réaliste au regard de la contribution attendue notamment du sous-secteur pêche ( 6%) alors qu'il fait face à de grosses difficultés (rareté de la ressource). En outre, les problèmes auxquels fait face la filière arachide n'incitent pas à l'optimisme pour la période 2006-2010. Le secteur secondaire fait lui aussi face à des problèmes graves, notamment la SONACOS, les ICS, la SENELEC ; aussi, il est permis de douter du caractère réaliste d'une croissance globale de 8.2% assignée à ce secteur (quel est l'impact prévu, des problèmes de ces grandes entreprises publiques, sur la croissance économique en 2006 ?).
- La plupart des actions prioritaires proposées (page 63) ne semblent pas relever du cadre macroéconomique mais plutôt de politiques sectorielles ; il en est ainsi des privatisations, du désengagement de l'Etat vis-à-vis du secteur bancaire, du financement du secteur privé, ou de la concertation entre l'Etat et le privé.
- Il serait utile de mieux comprendre le rôle joué par l'allocation de l'investissement public ? Il s'agit du principal levier utilisé par les autorités. Les capacités d'absorption varient énormément par secteurs ce qui ne manquera pas d'influer sur la performance macroéconomique.

Nous saluons l'engagement des autorités à maintenir une politique budgétaire prudente ; en particulier à conserver la balance budgétaire de base en équilibre (paragraphe 167) (hors ressources HIPC et MDRI). Cependant, nous relevons que la balance de base est négative dans les scénarii où il y a des dépenses additionnelles dans le DSRP. Est-ce cohérent ? De même, est-ce que les prévisions de la balance de base sont conformes aux règles de WAEMU ?

### **3.1.2. Développement agrosylvopastoral et sécurité alimentaire**

L'amélioration de la productivité de l'agriculture<sup>1</sup> est un levier prioritaire du DSRP. Elle est au centre de l'axe stratégique de « *la création de richesses* ». Cette priorité répond au fait que la pauvreté est surtout prévalente en zones rurales, mais aussi justifiée par la structure de l'économie sénégalaise et les interactions fortes entre les activités productives agricoles et les autres secteurs de l'économie sénégalaise (transformation agro-alimentaire, commerce). Le DSRP définit donc un certain nombre de mesures (matrice) à développer dans le secteur.

Le secteur de l'élevage semble insuffisamment être pris en compte en dépit de sa contribution à plus de 40 % au PNB agricole. De nouvelles orientations semblent cependant se dessiner, notamment dans la stratégie nationale pour ce secteur, qui ne sont pas assez prises en compte dans le DSRP-II.

---

<sup>1</sup> Le terme « agriculture » est pris ici au sens large : il inclut l'hydraulique et l'élevage

La nouvelle loi d'orientation agro-sylvo-pastorale adoptée en 2004 fixe les principes généraux de politique agricole. Cependant, la LOASP n'est pas opérationnelle en l'absence des textes d'application et de l'élaboration du PNDA et du PNDE qui tardent à sortir. En outre, les objectifs et actions retenus dans la LOASP ne sont pas les mêmes que ceux du DSRP pour le secteur.

Les « programmes spéciaux agricoles » mis en œuvre par le gouvernement peuvent être intéressants à priori dans la mesure où ils visent à lutter en priorité contre la pauvreté. Cependant, ils ne correspondent ni aux orientations retenues dans le DSRP, ni à celles de la LOASP. Dans ce contexte, on peut se demander, quelle est la logique de tels programmes et quelle est leur cohérence avec le DSRP et la stratégie agricole dans son ensemble.

La LOASP est le cadre politique dont se réfère le DSRP pour l'agriculture et l'élevage, mais les documents stratégiques pour sa mise en œuvre restent dans un nuage noir. Plusieurs documents de stratégies sont en cours d'élaboration/validation dont le PNDA, PNDE, PNIMT, depuis du reste quelques années. Nous pensons que les POS/POR proposés dans le cadre du DSRP doivent être institués comme instrument de programmation stratégique et financière. Un modèle harmonisé de POR/POS doit être élaboré et fourni au secteur pour éviter une totale désarticulation méthodologique au moment de forger les CDMT/CDSMT. L'exercice du DSRP est une grande opportunité pour qu'enfin les ministères de l'agriculture et de l'élevage finalisent leurs stratégies. Un travail important a été fait avec l'appui de FAO/CP dans le cadre du PSAOP qui définit un cadre fonctionnel pour identifier les objectifs, les programmes, et la programmation financière. Y a qu'à se mettre d'accord sur la formulation des axes stratégiques (en cohérence avec la LOASP pour faire facile) et remplir le cadre.

La coordination et la cohérence des interventions des bailleurs de fonds restent insuffisantes tout comme le leadership des ministères en charge de l'agriculture et de l'élevage pour orienter et donner les priorités d'action.

Pour le secteur agricole, la vision quasi dichotomique d'une « agro industrie » à côté d'une agriculture de « type familial » basée sur la promotion des cultures vivrières n'est pas de nature à favoriser une vision cohérente et une stratégie d'ensemble du secteur. Les expériences concluantes de réduction de la pauvreté montrent que pour assurer une réduction notable de la pauvreté dans ce secteur et dans le monde rural en général, les priorités devraient porter sur la sécurité alimentaire et la création d'emplois pour la grande majorité des pauvres qui sont au Sénégal les petits producteurs ruraux.

La matrice des mesures du DSRP met l'accent sur l'agriculture irriguée, le développement de l'agro-industrie, la promotion des exportations, l'intensification agricole, etc.), et n'évoque qu'à la marge les exploitations familiales dont l'adaptation et le développement pourraient pourtant constituer un excellent levier dans la réduction de la pauvreté et des inégalités. En outre, il n'y a pas d'indicateurs relatifs à l'agriculture dans la liste des indicateurs de suivi du DSRP.

Ceci implique la promotion des investissements à haute intensité de main d'œuvre pour créer des emplois et l'appui aux unités familiales (par exemple sous forme d'entreprises agricoles) pour accroître la nourriture et les sources de revenus. Sous ce rapport, la construction et la réhabilitation des infrastructures (routes, ponts, pistes, infrastructures d'irrigation, les transports, le stockage, etc.) est une option appropriée pour créer des opportunités d'emploi pour les ruraux, notamment les jeunes. De même, cette option désenclave et facilite l'accès aux marchés locaux pour les petits producteurs et attirent les investissements du secteur privé dans des filières porteuses, notamment pour l'exportation. De ce point de vue, le secteur rural et agricole contribuent au PIB et améliorent la sécurité alimentaire

L'effort d'organisation de la matrice et du plan d'action (budget) sont à saluer, mais ne reflètent pas la bonne approche du schéma de la page 56. (i) des objectifs doivent recouper les axes stratégiques par secteur et quantifier (par exemple Irrigation : impulser l'aménagement de X milliers d'ici la fin de la période, ou passer de 4% des terres cultivées à 8-10% en y années) (ii) identifier les programmes qui y concourent (PDMAS: 3000ha de 2006 à 2010, PAPIL ..... ) (ii) évaluer le GAP qui doit faire l'objet de mesures nouvelles du GOS ou de projets nouveaux avec les partenaires. Les 11 objectifs identifiés pour le secteur agricole pourraient ainsi se réduire aux 6 axes reconstitués de la LOASP par exemple.

Les redondances sont l'autre problème qui ressort de la matrice des mesures. Par exemple sous l'objectif stratégique « Développer l'agriculture irriguée », le tableau indique à la fois le « développement d'une politique de la maîtrise de l'eau » comme une activité différente des actions qui sont censées constituer cette politique (périmètres irrigués, petite irrigation autour des forages, bassins de rétention, etc.). Dans le secteur de la pêche (Assurer la restauration et la gestion durable du patrimoine halieutique) quelle différence y a-t-il entre « implication des professionnels de la pêche dans le processus de gestion de la ressource et « sensibiliser pour une utilisation rationnelle et responsable des ressources halieutiques » ?

Les attentes du groupe thématique des bailleurs de fonds « Développement Rural et Sécurité Alimentaire » par rapport à l'exercice de révision du DSRP sont :

- a. **Le maintien de la priorité accordée au secteur agricole et rural**, où sont concentrés 70% des pauvres, en mettant l'accent non seulement sur l'agriculture mais en rééquilibrant les efforts en direction des services et autres activités en milieu rural (artisanat, transport, commerce, etc.)
- b. **Le renforcement de la visibilité des politiques agricoles et la définition d'un agenda clair pour leur mise en œuvre**: la revue des dépenses des sous-secteurs de l'agriculture et de l'élevage ainsi que l'élaboration d'un CS-DMT seraient des instruments adéquats à cet effet. Il permettraient par ailleurs, de tester la solidité des articulations LOASP/ Plans ou programmes opérationnels / DRSP et allocations publiques et d'apporter des ajustements au besoin.
- c. **Le renforcement de l'implication des acteurs de la société civile, des OP en particuliers, dans le suivi des politiques et l'allocation des ressources publiques.**

- d. La nécessité de revenir sur **l'application de la stratégie de sécurité alimentaire** au Sénégal, dans la suite du Dakar Agricole où la notion de souveraineté alimentaire a été considérée comme prioritaire. Ce point mérite d'apparaître comme une des priorités du DSRP dans le secteur agricole. Par ailleurs, la gestion des risques naturels pour une agriculture essentiellement pluviale mériterait d'être convenablement prise en charge dans le cadre du DRSP.
- e. **L'accélération de la mise en application de la LOASP**, en recherchant les cohérences avec le DSRP et en intégrant dans le DSRP les objectifs de la LOASP qui contribuent de manière évidente à la réduction de la pauvreté : la définition des statuts des métiers de l'agriculture, mise en place de mesures de protection sociale, l'approfondissement des mesures relatives au genre, formation, etc.
- f. La **redéfinition d'une matrice des mesures** ayant pour base les orientations de la LOASP pertinentes au regard des objectifs du DSRP et sur cette base, la **définition d'indicateurs** de suivi des performances dans le secteur de l'agriculture et de l'élevage dans la perspective de la mise en place du cadre de dépenses à moyen terme pour une meilleure mobilisation des ressources avec un pilotage simplifié du processus. A cet effet, des contacts réguliers devraient avoir lieu avec la cellule de suivi du DSRP.
- g. La nécessité de trouver le juste équilibre entre le soutien à la petite exploitation familiale et à la promotion des entreprises agricoles ; dans ce cadre, les modalités d'arbitrage pour l'accès aux ressources naturelles productives (eau, foncier) doivent être précisées.
- h. La confirmation d'une dynamique de décentralisation/déconcentration comme principes fondamentaux sur lesquels devraient s'appuyer la mise en œuvre du DSRP.
- i. La nécessité de donner plus d'importance aux appuis dans le secteur de l'élevage, en recherchant une prise en compte de la lutte contre la Pauvreté dans l'élaboration en cours et la mise en œuvre future du PNDE.
- j. Le **renforcement du pilotage** du secteur agricole par le ministère de l'agriculture et de l'hydraulique et le ministère de l'élevage ainsi qu'une **meilleure coordination des bailleurs** de fonds qui doivent tenir leurs engagements à intervenir en cohérence avec les axes définis dans le DSRP.
- k. La recherche d'une meilleure **cohérence avec les politiques sous-régionales**.

### 3.1.3 Pêche

Relance de la Pêche (chapitre 4.1.3.2. page 29).

L'amélioration est nette par rapport à la version 1. Le secteur pêche est ici mieux décrit à travers ses difficultés réelles mais le lien entre ce document et la Lettre de Politique Sectorielle, dans lequel les contraintes sont bien identifiées (surcapacité, faiblesse des connaissances scientifiques et absence de plans d'aménagements, entre autres), n'est pas suffisamment explicite.

En particulier, les points du chapitre 4.1.3.2 reprennent certains des problèmes et des objectifs de la LPS mais pas tous et malheureusement les annexes ne mentionnent pas d'actions sur :

- l'ajustement de la capacité;
- des plans d'aménagements;
- le contrôle de l'accès aux ressources;
- le soutien à recherche scientifique.

Il serait important de mentionner également dans le DSRP l'existence d'une institution de coopération sous régionale dans la pêche (Commission Sous Régionales des Pêches) et de souligner, parce que les problèmes de l'ajustement des institutions aux nouvelles conditions de raréfaction de la ressource se posent dans des termes similaires dans tous les pays de la région, la nécessité de renforcer les structures de coopération régionale et sous régionale dans le domaine halieutique et du contrôle et de la surveillance.

Point 126: il serait utile de mentionner aussi l'aquaculture (reprise au point 131), qui n'est ni de la pêche maritime, ni de la pêche continentale. Le sous secteur de l'aquaculture est en effet potentiellement un secteur de croissance même s'il y a lieu d'analyser de façon pragmatique, et sur la base d'études économiques approfondies, quelles pourraient être les opportunités réelles de développement de ce sous secteur, ainsi que ses risques.

Point 128 : Il serait utile d'indiquer les chiffres relatifs à la baisse des débarquements et leurs incidences en termes de revenus des ménages vivant du secteur.

Il serait aussi utile d'évoquer :

- les problèmes sanitaires du circuit tant national qu'à l'export, et le manque d'infrastructures pour le conditionnement et l'extension d'une chaîne de froid performante
- les difficultés des industries de transformation, secteur en crise, et le manque de sources de financement.

Il manque une mise en perspective des travaux de la Stratégie de Croissance Accélérée (grappe pêche) avec les mesures de réduction (éradication) de la pauvreté + avec le Cadre Intégré.

Chapitre 6.2 Annexe 2 (page 58)

Les actions prioritaires mentionnées sous "assurer la restauration et la gestion durable du patrimoine halieutique" devraient aussi mentionner explicitement les mesures fortes concernant l'immatriculation, le permis de pêche, la gestion locale des ressources via les Comités Locaux de Pêche Artisanale (CLPA)....

## Chapitre 6.3 Annexe 3 (page 79)

Il serait appréciable de savoir comment les chiffres ont été calculés.

### **3.1.4 Finances et Micro-Finances**

Certaines mesures proposées peuvent soulever des inquiétudes et devraient pour le moins donner lieu à des études approfondies avant même d'être considérées. Nous nous permettons de citer en exemple: (a) le fonds de garantie pour la promotion de l'agro-industrie; selon l'expérience, de tels fonds ne remplissent que très rarement leurs objectifs et ne sont souvent qu'un instrument de subventionnement; (b) l'assurance-maladie et la couverture des risques maladies : ce sont des mesures très chères qui peuvent faire porter un poids important sur le budget de l'Etat;; (c) les banques de développement- elles n'ont pas été couronnées de succès par le passé, surtout à cause de leur statut étatique ; des banques de développement privées pourraient se concevoir mais la question se pose de savoir si elles pourraient être rentables pourquoi, n'ont -elles pas été créées par le secteur privé ?; (d) des lignes de crédit pour les mutuelles; dans plusieurs pays, le Bénin, par exemple, elles ont eu un impact négatif sur la santé financière des bénéficiaires.

En plus, les taux élevés de la micro finance sont cités comme un problème. Il est important de ne pas perdre de vue que des SFDs non pérennes ne peuvent contribuer à la croissance ni à la réduction de la pauvreté. Or, ces institutions font des prêts de petits montants (mais dont les coûts d'instruction, de mise en place et de suivi sont aussi élevés que pour les prêts de montant plus élevés) et plus risqués. Les obliger à baisser leurs taux et leurs marges, les éloignerait de la pérennité et réduirait les crédits qu'ils offrent. En plus l'alternative à ces SFDs sont les usuriers et les prêteurs d'argent dont les taux d'intérêt sont beaucoup plus élevés.

Au niveau du secteur privé, la mission conjointe Banque mondiale/Fonds monétaire d'évaluation du secteur financier a soulevé l'importance pour les entreprises d'avoir des états financiers fiables. L'ICA (investment climate assessment conduit par la Banque mondiale) a aussi montré que les entreprises avec des états financiers audités avaient un accès plus facile au crédit. Il est donc important pour les entreprises de développer des états financiers fiables.

Le financement, l'accès au crédit, sont reconnus à maints endroits du texte comme une contrainte à la croissance économique et surtout à la croissance pro-pauvre, ainsi qu'au développement de nombreux secteurs d'activité économique. Il aurait été souhaitable d'avoir une section transversale sur le secteur financier et ne pas s'en tenir uniquement à la micro finance. Les banques commerciales, les établissements de crédits (tels le leasing, factoring, venture capital) ont un rôle important à jouer. La micro finance serait alors intégrée au sein d'une section plus large sur le secteur bancaire et financier. L'accès au marché financier régional pour obtenir des ressources longues, les coûts importants d'émission et l'obligation d'avoir une garantie de première ordre à 100% pour toute émission d'obligation sont des contraintes à l'utilisation de ce marché par les entreprises sénégalaises. Comme l'évaluation du secteur financier a montré, de nombreuses entreprises financent des projets d'investissement avec des ressources courtes obtenues auprès des banques commerciales, qui sont moins chères et d'accès plus facile.

L'un des problèmes posés par la micro-finance est le manque de mesures d'accompagnement. Il serait utile d'ajouter un chapitre sur ces mesures d'accompagnement, surtout en ce qui concerne les femmes.

Micro finance: paragraphe 163. Le (ii) a été sauté. En plus, dans la stratégie pour le développement du sous secteur, il convient d'aider au réseautage entre les petites associations au niveau des collectivités locales avec les réseaux de micro finance déjà établis.

Dans ce chapitre, il serait important de parler non seulement de la micro-finance, mais également de l'épargne et du réinvestissement des capitaux. Cette partie du document ignore l'économie informelle qui constitue une source importante de génération de revenus et de création de richesse.

### **3.2. Axe 2 : Accélération de la promotion de l'accès aux services sociaux de base**

#### **3.2.1. Santé**

La stratégie devrait : (a) inclure la planification familiale comme objectif. En effet, la planification n'est même pas mentionnée dans le document. Il faudrait donc non seulement la mentionner comme objectif mais aussi identifier une cible pour cet objectif. (b) mettre l'accent sur des services de santé au niveau communautaire en faveur de tous dans les « régions les plus pauvres », (c) se focaliser sur la qualité des services que sur leur prix. Par exemple, dans le district de Kébémér, un projet de l'USAID destiné à renforcer les soins prénatals a réussi à accroître le volume des soins prodigués de 50% à 75% en l'espace d'un an environ. Par contre, la politique de gratuité des soins d'accouchement dans les régions pauvres, a eu pour conséquences de profiter plus aux femmes qui en ont le moins besoin, une dégradation de la qualité des services, et une stagnation de l'utilisation de ceux-ci ; (d) subventionner les services clés sur la base d'une politique rationnelle, cohérente et d'un coût raisonnable, applicable à tous les utilisateurs, y compris les pauvres et (e) utiliser les agents de santé communautaire dans le ciblage. Ces agents sont mieux placés pour distinguer les vrais pauvres qui sont réellement dans le besoin des autres.

- #11 Si la fréquentation des services de santé est un indicateur intéressant pour mesurer l'attractivité des services, il ne s'agit pas pour autant d'un des indicateurs retenu par les Nations Unies pour les OMD, on s'attendrait dans l'encadré 1 à voir des indicateurs internationalement et non des indicateurs choisis nationalement (comme le taux de consultation curative).
- #54 la mortalité maternelle était de 540/100 000 en 1992 (EDS2) et non en 1997 (pas de mesure lors de l'EDS3).sa réduction sui donc une tendance plus faible qu'indiqué
- #55 tableau 1 - la source n'est pas indiquée ni l'année.
- # 71 on ne comprend pas pourquoi l'insuffisance rénale est mise en avant alors que les problèmes cardio-vasculaires sont ignorés bien qu'ils pèsent beaucoup plus lourdement dans la morbidité.

- # 72 la couverture n'est pas explicitée (benefit package) ce qui ne permet pas de savoir dans quelle mesure les risques de santé sont effectivement couverts par les assurés sociaux.
- #91 les objectifs fixés pour la santé semblent à la portée du pays, cependant la réduction de la mortalité des enfants de 56% n'est pas claire (réduction à partir de quel niveau??) et ne fait pas l'objet d'un indicateur dans la matrice des résultats. Il serait important que sur la santé une cohérence soit observée tout au long du texte avec des mêmes objectifs prioritaires et des indicateurs qui reflètent ces objectifs, ce qui n'est pas encore le cas

- pour le 4.2.1.2 ; Il y a une description similaire à celle de la version 1 alors que l'on s'attendrait dans un DSRP à trouver un accent particulier sur les principales actions qui devraient participer à la réduction de la pauvreté et celles qui permettent de mieux répondre aux besoins de santé des régions les plus pauvres.

On voit mal comment les objectifs décrits au #193 peuvent être atteints par le seul fait de l'augmentation de la couverture en DTC3 et pour la CPC...alors que les # 195 et 196 indiquent une série d'action qui répondent davantage à ces priorités et dont le résultats se mesurent avec d'autres indicateurs.

En matière de couverture vaccinale l'objectif de 80% pour la DTC3 est aujourd'hui atteint et on pourrait attendre un objectif plus ambitieux pour le DSRP2 avec une augmentation des antigènes et un taux de 90%.

L'indicateur n° 19 (santé) les cibles 2006 et 2007 sont respectivement de 85% et 87% et non pas les chiffres indiqués dans le document DSRP.

D'une manière générale le DSRP2 ne contribue pas à mieux cerner des priorités pour que la dépense publique soit mobilisée de manière efficace dans la lutte contre la pauvreté. Les préoccupations énoncées antérieurement sur l'analyse des bénéficiaires de ces dépenses publiques restent ignorées. Ici également, l'accent est mis principalement sur la problématique de l'accessibilité géographique/physique et de couverture incomplète des soins, en passant sous silence les problèmes liés à leur qualité, à la mauvaise gestion des services et à leur inaccessibilité financière.

### **3.2.3. Education et pauvreté**

Bien que l'Etat ait pris l'option d'investir dans les infrastructures de base (construction d'écoles, de latrines ), d'éliminer les facteurs d'exclusion (absence de frais de scolarité dans le primaire, accès gratuit à la nutrition scolaire, octroi de bourses) et de concentrer ses efforts dans l'éducation primaire en réponse à l'objectif du millénaire d'une éducation primaire pour tous, la part du budget consacrée aux mesures spéciales d'atténuation des effets de la pauvreté (programme de nutrition scolaire, bourses, gratuité des livres et fournitures scolaires, approvisionnement en eau) reste faible (1,8%). De même, les déséquilibres entre l'éducation primaire et l'enseignement moyen et secondaire en termes d'allocation de ressources et de performance devraient être corrigés progressivement pour permettre aux enfants, notamment les enfants issus des milieux pauvres, d'acquérir une éducation de base minimum de 10 ans nécessaire pour pouvoir contribuer à la création de richesses et à l'atténuation de la pauvreté.

Le document fait usage des données désagrégées par sexe qui sont disponibles pour ce secteur, ce qui permet une analyse plus poussée selon le genre. Toutefois, les informations sur les allocations aux différents sous-secteurs sont aussi nécessaires, car elles permettraient de voir la part allouée aux sous-secteurs secondaire et technique qui ont une dimension stratégique importante pour l'autonomisation des femmes, comme l'ont démontré les études faites par les groupes de travail sur les OMD.

Suggestion:

- Ajouter des informations sur les allocations budgétaires aux sous-secteurs de l'enseignement secondaire, technique et professionnel ;
- Envisager des actions spécifiques pour promouvoir l'égalité entre les sexes dans ces sous-secteurs.

Le document met l'accent sur les problèmes d'accès (offre, couverture) à l'éducation, sans évoquer suffisamment les problèmes liés à la qualité de l'enseignement et à la gestion/rationalisation des ressources humaines, matérielles et financières du secteur. Or, ce sont ces deux dernières composantes du PDEF, qui ne se sont guère améliorées durant la première phase du PDEF (2001-2004) et qui justifient par conséquent une attention accrue.

De plus, il n'est pas évident d'assurer qu'une véritable cohérence existe entre le PAP, le PDEF, le CDSMT, les POBA, le POS, les POR. Le budget national alloué et surtout exécuté reflète-t-il cette cohérence? Il est impossible de répondre à cette question sur la base des informations fournies. Pourtant, elle est importante pour la durabilité de la SRP.

L'indicateur n°26 éducation où les cibles 2006 et 2007 existent : filles 97% et 99%, garçons 95% et 97% et non pas les chiffres indiqués dans le rapport DSRP.

Pour l'éducation, les indicateurs proposés ne captent pas le niveau d'effort décrit à travers les secteurs et leurs actions prioritaires à l'annexe 2. Par exemple, pour l'éducation, la majorité des indicateurs proposés portent sur l'enseignement élémentaire. L'achèvement du cycle fondamental, l'élimination des disparités entre groupes économiques, la formation professionnelle nécessaire pour la croissance économique et l'appui au secteur non formel essentiel pour atteindre une éducation pour tous n'ont pas d'indicateurs.

Page 38 : Une mise en cohérence devra être faite pour les paragraphes 181, 182, 183 et 184. Il y a même des contradictions entre les objectifs annoncés.

### **3.3.4. Environnement**

La question de l'environnement mérite d'être abordée : (i) selon une approche plus globale d'aménagement du territoire prenant en compte la variabilité spatiale de l'environnement et des facteurs qui jouent sur l'état de l'environnement ; (ii) avec une implication des collectivités locales.

Les migrations de populations ont un impact sur l'environnement urbain et l'environnement rural. En milieu rural, elles sont motivées par la recherche de zones plus favorables à l'agriculture, à l'élevage, à l'exploitation forestière.

Ce flux migratoire qui dans les années 70 concernait principalement le centre du pays, est maintenant orienté vers les régions de Tambacounda et de Kolda. Quels systèmes de prévention pour accompagner/organiser ces migrations et éviter une progression rapide des dégradations dues aux migrations entre les régions rurales.

Il y a une évidence dans la priorité apportée à la gestion durable des ressources naturelles et de la terre dans le DSRP 2 avec l'accroissement budgétaire accru pour le secteur agricole en général. Il est indiqué dans le document que cette allocation s'est accrue de 9 à 15% entre 2003 et 2005 et l'allocation du budget de fonctionnement du secteur s'est également accrue de 1 à 4% sur la même période. Les performances du secteur sont inégales mais la voie d'une direction semble se dessiner. Dans ces conditions, il serait intéressant de faire des références au NEPAD et CAADP qui recommandent l'augmentation des investissements publics pour le secteur de l'ordre de 6% par an, et comme le recommande le AAP et partenariat TerraAfrica, accroître les surfaces en gestion durable des sols.

Le DSRP II établit un lien clair entre la pauvreté et le secteur rural. Pour diminuer la pauvreté, il est crucial de développer le secteur rural, qui comprend en plus de l'agriculture et l'élevage, le crédit, le foncier et la gestion des écosystèmes.

En plus, nous avons les commentaires suivants :

-Page 55, paragraphe 283: "En ce qui concerne les ressources issues.....de l'assainissement, de la *Gestion des Ressources Naturelles* et de l'agriculture...services sociaux de base".

-Page 68: Tableau Annexe 2: Ressources Naturelles et Environnement: "Promouvoir une gestion rationnelle des ressources naturelles *et de la biodiversité*".

-"*Sensibilisation et implication des populations locales sur la gestion durable des ressources et promotion de l'approche participative (fonds de subvention pour la mise en oeuvre d'activités génératrices de revenus)*".

-"*Renforcement des capacités des producteurs et des institutions impliquées dans la planification du sous-secteur*"

-"*Protection et régénération des écosystèmes fragiles*".

-"*Inventaire et suivi permanent de l'état de des ressources naturelles et aménagement des formations forestières*"

### **3.3.5. Accès à l'eau potable**

Le document a le mérite de souligner le problème du coût de l'accès à l'eau pour les ménages les plus modestes, qui a des dimensions de genre importantes en raison de la responsabilité attribuée aux femmes dans l'approvisionnement en eau des

familles. Toutefois, il ne dit rien sur la question de la privatisation du secteur qui est un facteur déterminant de la situation actuelle.

Suggestion :

La question de la privatisation du secteur de l'eau et du recouvrement des coûts auprès des usagers les plus pauvres doit être clairement posée.

Même remarque encore : l'accessibilité géographique à l'eau potable est un élément primordial, mais il occulte les problèmes liés à la qualité de l'eau, dite « potable » ; l'eau de certains puits et de nombreux forages : forte teneur en sel, taux excessif de fluor, avec leurs effets en matière de santé

### **3.3. Axe 3 : Protection sociale, prévention et gestion des risques et catastrophes**

#### **3.3.1. Reformes et renforcement des systèmes de sécurité social formels**

Dans cette section, l'accent est surtout mis sur l'extension des systèmes de sécurité sociale existants (CSS, IMP, IPRES, FNP), mais il serait d'abord nécessaire d'évaluer leur performance et d'identifier leurs besoins éventuels de réformes avant de les étendre.

#### **3.3.2. Extension de la protection sociale:**

Il y a beaucoup de répétitions entre cette section et la section 4.3.1., qui pourraient être mises ensemble. Aussi, avant d'élargir la couverture des assurances maladies aux communautés de base, il serait important d'abord de tirer des leçons des programmes existants, tels que STEP-ILO et les autres, et d'identifier les meilleurs moyens pour les améliorer et accroître leur couverture. Il est également important de coordonner ce travail avec le secteur de la santé pour éviter une duplication.

#### **3.3.3. Protection sociale, prévention et risques de catastrophes**

Si l'effort de formulation des autorités mérite d'être souligné, il est encore nécessaire de mieux identifier les priorités. Tandis que les handicapés et les enfants de la rue font parties des groupes vulnérables, il est abusif d'appeler vulnérable tous les enfants, femmes, jeunes et personnes âgées. En outre, le document devrait se référer au genre en terme de programme/objectifs de développement et non comme un facteur vulnérable.

*on parle dans le document de ces groupes en termes de vulnérabilité*

**Pages 44-47 sur personnes vulnérables :** les ruraux, en particulier les petits agriculteurs et éleveurs- notamment en zones pluviales- doivent être considérés comme groupe vulnérable. Ils sont régulièrement affectés par centaines de milliers par les chocs économiques et naturels, et basculent le cas échéant dans la pauvreté extrême pour longtemps. Le document se focalise sur la protection sociale au sens

strict du terme, même s'il insiste sur l'extension vers le milieu rural, mais doit d'avantage tirer les conclusions sur l'étude sur la gestion des risques en milieu rural conduite par la BM en 2005 et être plus spécifique sur l'appui à la mise en place d'instruments pour y faire face (et non d'activité à caractère d'appui institutionnel ou de renforcement des capacités, qui sont certes importantes mais largement insuffisantes). Ces instruments concernent la prévention des risques, la gestion/coordination/rationalisation des interventions d'urgence en cas de catastrophe, mais surtout les mécanismes transparents de garantie et d'assurance des actifs des victimes potentielles. Une bonne illustration est le tableau sur les plans d'actions (page 79) : pour le budget prévu pour *Prévention des risques majeurs et catastrophes* n'est que de 8. Milliards FCFa alors que le total de l'Axe 3 Protection sociale est 175 milliards ! Par ailleurs, pour cette activité rien n'est inscrit dans la ligne PTIP alors que Projet criquet (\$10millions) entre logiquement dans cet axe.

Un système de protection sociale, de prévention et de gestion des risques nécessite la maîtrise/prise en compte de plusieurs aspects qui sont ignorés par le document :

- des statistiques fiables ;
- une connaissance suffisante des caractéristiques techniques, économiques et sociales des exploitations agricoles ;
- un système de diagnostic/analyse et alerte rapide à partir des critères et indicateurs pertinents des effets des facteurs de la vulnérabilité liés à la production, liés au marché, sur le fonctionnement des exploitations, leur production et revenus.

La vulnérabilité des populations peut être causée par différents facteurs et risques : facteurs naturels, marchés, politiques, et de facteurs endogènes aux exploitations agricoles. Pour quelle vulnérabilité (vulnérabilité aux risques naturels, économiques, politiques, etc.) bâtir un système de protection sociale ou de gestion des risques.

Page 46, paragraphe 234 : des actions/stratégies prioritaires pertinentes ont été définies, mais elles ne sont pas toutes prises en compte dans l'annexe 2 (matrice des mesures : partie sur les enfants en situation de vulnérabilité des pages 72 et 73), ni dans l'annexe 3 (Plan d'action prioritaire : partie sur les enfants en situation de vulnérabilité de la page 89). L'accent est davantage mis dans les annexes 2 et 3 sur les enfants en conflit avec la loi.

L'annexe 2 présente plus de 120 activités prioritaires rien que pour les groupes vulnérables. Les activités proposées sont répétitives et ne donnent pas de sens à la priorité. Nous recommanderions de limiter le nombre de mesures prioritaires pour chaque section à 5 ou moins (un total de moins de 20 activités pour chaque axe). Cet exercice nous permettrait d'identifier les vraies priorités et de faire un meilleur usage des ressources humaines et financières.

Il est aussi à noter qu'il n'existe pas d'indicateurs de suivi spécifiques à ce troisième pilier qui est une lacune qui devrait être comblée par la nouvelle stratégie de protection sociale. Cette absence est préjudiciable au suivi et à l'évaluation de la mise en œuvre du DSRP.

Pour ce qui est de la protection sociale, le document ne mentionne pas les effets négatifs sur l'assiette de la couverture sanitaire des dispositions légales et

réglementaires qui empêchent la femme fonctionnaire et la femme employée dans certains secteurs de prendre en charge les frais médicaux des enfants et de son époux. Il convient de rappeler que le gouvernement a pris l'engagement auprès des organisations de femmes pour l'abrogation des dispositions incriminées.

Suggestions:

- Le document devrait mentionner qu'il est impératif de mettre fin aux dispositions légales et réglementaires qui entraînent des effets négatifs en matière de protection sociale, notamment celles qui font que les femmes salariées soient davantage imposées que les hommes et que leur époux et enfants survivants n'aient pas droit à une pension de réversion en cas de décès.
- Les politiques économiques inadéquates doivent être analysées de manière plus complète, afin de pouvoir en tirer les leçons pour l'élaboration du DSRP-II.

Il n'est pas fait allusion aux initiatives, nombreuses, en matière de micro-assurances ou d'épargne-santé (mutuelles de santé) qui constituent pourtant et en attendant une couverture nationale, une solution alternative, notamment pour le secteur informel.

### **3.4. Axe 4 : Bonne Gouvernance et développement décentralisé et participatif**

#### **3.4.1. Amélioration de la qualité du service public et gouvernance économique**

L'accent est mis sur la gestion des ressources financières (plans d'actions CFAA/CPAR). Cela est bien mais l'accent doit être mis sur la performance plus que mitigée en termes de contrôle internes et externes.

Les partenaires ont également émis quelques inquiétudes sur le respect de certaines pratiques budgétaires, par exemple l'utilisation des fonds de l'OCI dont les travaux semblent avoir commencés suivant les déclarations des plus hautes autorités alors qu'il n'y a pas les inscriptions budgétaires correspondantes.

En plus, le problème de la capacité du gouvernement à mettre en œuvre le DSRP, notamment au niveau sectoriel et régional, va dépendre de sa gestion du personnel. Il n'y a qu'une référence vague à la promesse d'une meilleure qualité sans précisions (la mesure en Annexe est « élaboration et mise en œuvre de programmes de gestion de ressources humaines »). Il serait souhaitable de donner des précisions sur ce que les autorités comptent entreprendre en termes de politiques de recrutement, de formation et de rémunération.

Compte tenu de la place centrale du budget, aussi bien en tant qu'instrument de mise en œuvre du DSRP, que de redistribution des ressources, le document devrait mettre en lumière toutes les actions qui ont été prises par le Gouvernement dans ce domaine. En plus des réformes budgétaires qui sont mentionnées (CDMT, etc.), il

conviendrait d'inclure l'initiative pour la budgétisation selon le genre qui a été lancée par le Gouvernement en 2004 et qui traduit sa volonté politique d'aller jusqu'au bout des engagements qu'il a pris en faveur de l'égalité entre les sexes. Ceci donnerait d'autant plus de crédit au DSRP-II qu'il y a un consensus grandissant au sein de la communauté internationale et des praticiens du développement autour de la budgétisation selon le genre.

En plus, l'indicateur n° 17 « bonne gouvernance/marchés publics », n'est toujours pas renseigné dans la matrice DSRP alors qu'il l'a été dans la matrice de l'appui budgétaire CE, de la Banque mondiale et du FMI. Cet indicateur devrait être réintégré selon la formulation suivante : pourcentage du montant total des marchés publics passés en entente directe par tous les ministères et agences de l'Etat. Pour les années 2006 et 2007, l'objectif visé est de limiter ce pourcentage à moins de 20%. Pour 2005, il avait été convenu de retenir un indicateur proxy à savoir : Les six ministères clés (Economie et Finances, Agriculture, Education, santé, Infrastructures et Equipement, Habitat), disposant de la plus grande part du budget de l'Etat, et les agences rattachées à ces ministères, déposent leurs plans 2006 de passation de marchés auprès de la CNCA. Il serait également judicieux que ces cibles soient reprises dans la liste d'indicateurs annexée au DSRP2.

### **3.4.2 Gouvernance judiciaire**

Le problème de la gouvernance du secteur privé ou quasi-privé n'est pas véritablement abordé alors qu'il s'agit d'un véritable problème au Sénégal. Cela est devenu encore plus d'actualité avec les problèmes récents rencontrés par ICS et d'autres compagnies. Quelle est la stratégie du gouvernement ?

Les pratiques comptables utilisées par les entreprises privées sont inadaptées et guère utilisées. Quelles sont les actions à envisager (cf. une liste de recommandations dans le récent ROSC des pratiques comptables préparé par la Banque mondiale) ?

Il existe des problèmes d'incohérence entre « actions prioritaires » et « objectifs stratégiques » pour l'axe 4 portant sur « Bonne gouvernance et développement décentralisé et participatif ». Par exemple, l'action prioritaire « amélioration de la qualité du travail parlementaire » est plus pertinente sous l'objectif stratégique « lutter contre la corruption et renforcer la capacité d'analyse du pouvoir législatif ». De même, la « mise en œuvre de programme de formation pour les magistrats et les auxiliaires de la justice » est plus pertinente sous l'objectif stratégique « Approfondir la réforme de la justice pour améliorer le climat des affaires »

Au niveau des indicateurs, ils seraient souhaitables que le DSRP incorpore certaines mesures utilisées au niveau international comme transparency International, WBI indicateurs, etc. Ces indicateurs ont le mérite de permettre une comparaison temporelle et internationale. Ils sont en plus connus par tout le monde et mesurés sur une base annuelle.

### **3.4.3 Gouvernance locale et décentralisation**

En l'absence d'orientations claires et stratégiques sur la politique de décentralisation mise en œuvre par le Gouvernement, le DSRP peut difficilement traduire les engagements de l'Etat en la matière. C'est ainsi que ce dernier ne donne pas d'information sur le statut de la fonction publique locale et de l'élu local ; la charte de la déconcentration ; le recentrage du rôle des services déconcentrés de l'Etat en appui aux collectivités locales ; l'évaluation de l'exercice des compétences transférées, et enfin la préparation de la Lettre de Politique de Décentralisation.

On peut toutefois formuler les remarques et observations suivantes :

- Du point de vue de la démarche méthodologique, il a été relevé une volonté effective de promouvoir la participation au niveau local à l'occasion de la préparation du DSRP II. Dans ce cadre, les contributions régionales ont été largement portées par les élus locaux et la remontée des informations a été assurée.
- Le souci de porter l'horizon du DSRP à 5 ans, de l'inscrire dans une vision à moyen et long terme et de l'articuler avec les OMD paraît de nature à renforcer la cohérence entre les différentes interventions sectorielles et locales.

Certes le DSRP II a été enrichi par un plan d'actions prioritaires (PAP), pour la période 2006-2010. On peut d'ailleurs constater que les objectifs et activités prévues dans ce PAP rejoignent pour l'essentiel les activités prévues dans le Programme national de développement local (PNDL). Cependant, la prise en compte du PNDL apparaît encore imparfaite dans la stratégie. De plus, le PAP n'établit pas de hiérarchisation des objectifs/stratégies, ni des activités prioritaires prévues. De même, leur calendrier de réalisation n'est pas connu. Afin de montrer l'engagement réel du Gouvernement, il est indispensable que les priorités affichées soient présentées et hiérarchisées dans le document et qu'un calendrier soit indiqué.

Le PNDL est cité (page 49) comme principal instrument de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté au niveau décentralisé. Qu'en est-il du Programme de Renforcement et d'Equipeement des Collectivités Locales (PRECOL) aussi bien comme instrument de mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté au niveau décentralisé que comme instrument de développement des pôles secondaires ??? Qu'en est-il de la pauvreté en milieu urbain, quel en est l'instrument ? Quels instruments de développement des pôles secondaires dans le cadre de l'aménagement du territoire ?

Quelle stratégie d'aménagement du territoire est promue dans la SRP II ??? La notion d'aménagement du territoire n'apparaît pas clairement alors qu'elle sous-tend de nombreuses politiques. A titre d'exemple, dans le cadre de la politique de décentralisation, on pourrait s'attendre à ce qu'une stratégie régionale fédère les actions et les initiatives pour développer les voies de communication, l'accès à l'énergie, le développement d'activités génératrices d'emplois et de revenus ainsi que les services sociaux.

Les mesures proposées et le plan d'actions prioritaires restent très vagues et suscitent une série d'interrogations : Quelle articulation entre SRP et budget national (page 54) ? Quel lien entre POS, POR, PLD, PIP, PAP, PTIP, CDMST ????

Comment ont été calculés les chiffres mentionnés en page 54 puis en annexe 3 ??  
Articulation avec PNDL, PRECOL, projets en cours (PADMIR, PADELU, PAR, ADDEL, etc.) ???

Les indicateurs de suivi spécifiques à la décentralisation ont été validés avant l'approbation des nouveaux programmes que constituent le PNDL et le PRECOL lesquels comportent des engagements du Gouvernement notamment au titre de la mobilisation du Fonds d'équipement des collectivités locales comme contribution au financement de ces programmes. Dans ce contexte, il convient de s'assurer de la validité des données indiquées pour les indicateurs 12 (montant du FECL et du FDD), 13 (part relative des transferts financiers de l'Etat aux collectivités locales en pourcentage du budget de l'Etat hors dettes) et 14 (ratio des transferts de l'Etat aux collectivités locales sur ressources totales des collectivités locales). Il serait également souhaitable d'ajouter un indicateur spécifique sur la décentralisation du BCI. Cet important enjeu devrait faire l'objet d'un objectif et d'un indicateur objectivement vérifiable, comme par exemple : "faire passer le pourcentage des crédits délégués du Budget sectoriel (Education) de 2% actuellement à 4, 6, 8 ou 10% à moyen terme ou long terme (ou de façon plus précise, en indiquant les années budgétaires prévues pour chacun de ces accroissements).

Par ailleurs, on constate que l'indicateur 15 (nombre d'actes des collectivités locales transmis) n'a pas été renseigné depuis 2003. Cette carence résulte probablement de la non production par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale du rapport annuel sur le contrôle de légalité des actes des collectivités locales, qui est pourtant une exigence légale (article 339 du Code des collectivités locales). Aucune difficulté n'ayant été évoquée pour mener cet exercice, ni dans ce draft ni dans les différents rapports d'avancement du DSRP, la production annuelle du rapport sur le contrôle de légalité demeure donc un impératif incontournable.

#### **4. Mise en œuvre**

En matière de suivi-évaluation, la première phase du DSRP1 a mis en évidence l'importance de la mise en place d'un dialogue permanent entre la cellule de suivi de la lutte contre la pauvreté (CSLP) et les ministères secteurs. A cet effet, il conviendrait de décrire dans le document le système d'information mis en place pour que la CSLP puisse renseigner facilement la matrice des indicateurs. Quel est le rôle envisager à l'Observatoire de la Statistique qui devrait être bientôt créé ? Les autorités devraient également décliner leur stratégie en matière des instruments qu'ils comptent utiliser pour collecter et analyser les données (enquêtes statistiques, sondages, tracking systems, etc..).

La question de suivi-évaluation et des indicateurs de résultats. Cette question qui est abordée dans le chapitre 5 du DSRPII n'est qu'une copie passive du DSRP I, avec notamment beaucoup de rhétorique. Ce chapitre mérite fondamentalement d'être renforcé en mettant sur : i) le bilan du cadre de suivi des résultats avec le DSRPI, ii) la nécessité d'actualiser de ce cadre de suivi des résultats qui devrait déboucher sur un plan d'action révisé pour la mise en œuvre du DSRPII, iii) l'articulation entre les mécanismes de suivi-évaluation et les indicateurs retenus ; Le paradoxe entre la

gouvernance comme quatrième pilier du DSRP II et la manière dichotomique d'aborder le PNBG et le plan d'actions CFAA/CPAAR.

Au niveau du dispositif de pilotage et de mise en œuvre (page 51 à 53), plusieurs questions viennent à l'esprit. Quelle cohérence et quelle articulation entre POS, POR, PRDI, PIP (des contrats de ville dans le cadre du PRECOL), PLD.... ??? Quelle articulation au niveau national entre comité national de pilotage, Secrétariat Exécutif du PNDL, ADM, .....Quelle cohérence et quelle articulation au niveau local entre Conseil régional, ARD, comités régionaux de pilotage présidés par les Gouverneurs, comités régionaux de suivi présidés par les Présidents de région ??? Quelle crédibilité d'un dispositif qui a fait la preuve de son inefficacité dans la SRP I ? Il est indiqué page 51 : « pour lever les contraintes de mise en œuvre et de financement, il est prévu d'introduire les mécanismes suivants : (i) parrainage des projets de régions par les ministères ?????(ii) financement à travers le FECL ??? (iii) Mise en place d'un fonds d'appui aux initiatives des régions ??? (financé comment ???).

On peut aussi s'interroger sur la pertinence à confier le pilotage de la mise en œuvre du DSRP au niveau régional aux autorités déconcentrées (Gouverneurs de région) et de rendre responsables du suivi les autorités décentralisées, pourtant dépositaires des principales compétences en lien avec la lutte contre la pauvreté et « portes d'entrées » des projets et programmes de développement local. De même, confier la responsabilité du secrétariat des comités de pilotage aux Agences régionales de développement, organes des collectivités décentralisées, pourrait être de nature à engendrer des difficultés de mise en œuvre.

Toujours en ce qui concerne les leçons à tirer par rapport à l'expérience de suivi-évaluation au DSRP 1, il conviendrait de considérer :

- l'absence d'un cadre de concertation régulière entre le GVT et les PTF sur la mise en œuvre et le suivi du DSRP ;
- l'absence d'un observatoire (indépendant) de changement social, chargé du suivi de l'impact (quantitatif et qualitatif) de la SRP ;