APPROCHE PARTICIPATIVE POUR L'ELABORATION DES DSRP

DOCUMENT DE TRAVAIL

PAR AMADOU DIONG
CONSULTANT

JANVIER 2004

SOMMAIRE

SOMMAIRE 2
I. Introduction 3
II. Historique du DSRP et définition des concepts de participation, de consensus et d'appropriation 6
2.1. Historique de la stratégie de réduction de la dette 6
2.2. Concepts de participation, de consensus et d'appropriation 7
III. Philosophie du DSRP et expériences des pays 8
A. Philosophie du DSRP 8
B. Expériences des pays 9
C. Approche genre dans les DSRP 10
D. Liens entre les problèmes macroéconomiques et la pauvreté 11
E. Problématique de la participation : approche et processus 12
Approche participative 12
Processus participatif 13
F. Quelques contraintes enregistrées dans le processus participatif 14
G. Quelques perceptions du processus participatif 14
H. Exemples de quelques suggestions de pistes de réflexion pour garantir une bonne participation de tous les acteurs : 15
I. Les potentialités du DSRP 15
IV. Etude de cas 17
4.1. Cas de la République Démocratique du Congo 17
4.2. Cas de la République du Niger 18
V. Modules de formation 22
5.1 Participation 22
5.2 Suivi et Evaluation 23
5.3 Thèmes intersectoriels 23
ANNEXES 24

APPROCHE PARTICIPATIVE DANS LA PRÉPARATION DU DOCUMENT STRATÉGIQUE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ

I. Introduction

1.1. Le principe d'élaboration des documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) a été adopté en septembre 1999 à Libreville (Gabon) lors de l'assemblée annuelle du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale, et réitéré une année plus tard à New York par la formulation des objectifs de développement du millénaire (ODM) et l'engagement pris par les Chefs d'Etat de réduire la pauvreté d'ici à l'an 2015.

1.2. Cette nouvelle approche est la résultante des mutations qualitatives observées au cours de ces dernières années, et débattues lors des grands fora organisés par les Nations Unies et la communauté des bailleurs de fonds, notamment le Sommet mondial sur le développement social de Copenhague en 1995, le Sommet mondial sur le développement durable tenu à Johannesburg en 2001, et plus récemment en 2003, le sommet de Monterrey au Mexique. Ces mutations concernent notamment la nouvelle conception du développement en tandem avec la mondialisation et le développement durable, la satisfaction des besoins essentiels tels que l'accès universel à l'éducation de base et aux soins de santé primaire, l'accès à l'eau potable, à l'information, et l'implication des populations au processus décisionnel et à la gestion des biens publics. Cette nouvelle approche qui privilégie l'appropriation du processus par les pays concernés ainsi que la dimension sociale de l'ajustement et le développement humain durable se propose comme une alternative aux programmes d'ajustement structurel qui ont montré leurs limites.

1.3. Aujourd'hui on constate que ces processus, pris en main par les pays à faible revenu et faisant appel à une participation plus large des parties prenantes sont de plus en plus acceptés et suscitent un dialogue national devant en principe être très ouvert sur les politiques et les interventions gouvernementales les plus susceptibles de réduire la pauvreté. Les partenaires au développement de ces pays accordent un appui croissant à ces démarches comme elles reposent à la fois sur les capacités internes de ces pays et sur l'implication de la communauté internationale. En effet, le dispositif de mise en œuvre des DRSP a pour ambition d'accroître l'efficacité de l'aide au développement.

1.4. Les DSRP restent un cadre de référence privilégié pour promouvoir le développement, au regard des principes qui doivent les caractériser à savoir : l'appropriation, la participation, le renforcement des capacités nationales et l'amélioration qualitative du niveau de vie des populations.

1.5. Le caractère ouvert et participatif requis dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des DSRP est souvent considéré comme son trait distinctif et son accomplissement le plus important. Néanmoins, les rôles des Parlementaires, de la société civile, des syndicats et des organisations communautaires dans la préparation, l'approbation et le suivi des stratégies des pays ont généralement été limités. L'approche

DSRP comporte de ce fait des limites dont les principales se résument de la manière suivante :

(i) l'approche des Institutions multilatérales de financement et du développement repose encore essentiellement sur une forte croissance économique, un cadre favorable au marché, l'insertion au marché mondial, un Etat régulateur, en proposent la garantie des grands équilibres macro-économiques comme préalable à leurs interventions;

(ii) l'approche DSRP est exigeante car elle nécessite une administration compétente et mobilisée. Par conséquent seules les composantes de la société bénéficiant de cadres institutionnel et logistique adéquats marquent leur empreinte de manière significative dans la mise en oeuvre du processus ;

(iii) la société civile émergente et balbutiante n'est pas encore capable de remplir les rôles qui lui reviennent dans le cadre du DSRP, du fait de leur manque d'information et d'expertise;

(iv) les objectifs à atteindre par rapport aux capacités réelles des pays ainsi qu'aux contraintes dont elles doivent faire face sont généralement surestimés;

(v) l'incidence des «chocs» externes auxquels sont soumis les pays les moins avancés (PMA) en matière de croissance est souvent sous-estimée, particulièrement dans le nouveau contexte de l'économie planétaire.

1.6. Au regard des efforts fournis par bon nombre de pays africains (des Pays Pauvres Très Endettés [PPTE]) éligibles qui ont préparé des DSRP intérimaires ou des DRSP complets, la BAD en tant que première institution financière du développement sur le continent, apporte son soutien aux pays membres régionaux (PMR) dans la préparation et la mise en œuvre de leurs DSRP. Ceci inclut notamment un soutien important pour l'approche participative à toutes les étapes du processus d'élaboration.

1.7. Ainsi, certains pays tels que l'Angola, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, la Guinée, le Malawi et le Sénégal ont sollicité, et certains parmi eux ont déjà bénéficié, du soutien financier de la BAD en vue de renforcer l'approche participative lors de la préparation de leurs documents. Suite à ce constat, l'Unité de Réduction de la Pauvreté et du Développement Durable (PSDU) a décidé d'organiser des séminaires-ateliers sur la préparation des DSRP selon l'approche participative, en vue d'en dresser l'inventaire, d'en tirer les leçons et de faire des recommandations par rapport à sa future assistance..

1.8. Un premier séminaire pour les pays d'Afrique anglophone s'est tenu à Addis-Abeba en juillet 2000. Etant donné qu'à ce stade la plupart des pays n'en étaient qu'à la phase préparatoire ou tout au plus au stade intérimaire, il n'a pu se dégager de ce séminaire des leçons pertinentes à tirer, mais plutôt un ensemble de directives quant à la

façon d'élaborer les DSRP selon l'approche participative. Le présent séminaire destiné aux pays d'Afrique francophone qui intervient près de trois ans après aura l'avantage de statuer sur l'expérience et les leçons à tirer des DSRP intérimaires et complets, et d'enchaîner avec les stratégies de mise en œuvre impliquant toutes les parties prenantes. Il fournira par la même occasion une plate-forme de concertations afin de mieux ajuster les stratégies de mise en œuvre des pays qui sont encore au début du processus.

1.9. Ainsi l'objectif général de ce séminaire-atelier est de renforcer les capacités nationales des membres des équipes DSRP dans les pays durant la phase d'élaboration et d'exécution en mettant particulièrement l'accent sur la mise à niveau des composantes de la société civile qui traditionnellement et contrairement aux départements ministériels et au secteur privé ne bénéficient pas de l'appui et de la logistique institutionnels adéquats.

1.10. Les objectifs spécifiques sont :

(i) d'analyser les faiblesses méthodologiques et opérationnelles des DSRP;

(ii) d'initier la réflexion sur l'identité, le rôle et la responsabilité des OSC/ONG africains dans le processus d'élaboration / de mise en oeuvre et

(iii) de mettre en place un cadre permanent et souple de concertations et d'actions des OSC/ONG sur les questions économiques et sociales ainsi que le développement durable notamment à travers le suivi et l'évaluation.

Après l'introduction ci-dessus qui constitue la première partie, le document est ainsi composé :

- La deuxième partie est relative à l'historique du DSRP et aux concepts de participation, de consensus et d'appropriation qui en principe doivent en être le fondement.

- La troisième partie présente la philosophie du DSRP et des expériences de pays, avec un accent sur des questions fondamentales (approche genre, liens entre les problèmes macroéconomiques et la pauvreté et problématique de la participation).

- La quatrième partie est axée sur des études de cas de pays relatives au contexte, au processus, aux résultats, à la question de la pérennité de la démarche. Elle évoque ainsi quelques études de cas avec les effets positifs et les contraintes des OSC dans l'élaboration du DSRP.

- Enfin , la cinquième partie présente les différents modules qui découlent des principales contraintes identifiées et sur lesquelles s'appuiera la formation en vue de contribuer au renforcement des capacités des acteurs et notamment des OSC dans la mise en œuvre et le suivi des DSRP.

II. HISTORIQUE DU DSRP ET DÉFINITION DES CONCEPTS DE PARTICIPATION, DE CONSENSUS ET D'APPROPRIATION

2.1. Historique de la stratégie de réduction de la dette

2.1.1. La crise économique des années 70 a permis de révéler la fragilité des économies des pays du Sud. En réponse à cette situation, des programmes d'ajustement structurel (PAS) ont été adoptés. Leur objectif principal était la restauration de la solvabilité des pays en crise à travers (i) la relance de la croissance, (ii) l'assainissement des finances publiques notamment la réduction de la dette , (iii) le désengagement de l'Etat du secteur productif et (iv) la résorption des déficits externes et internes des économies.

2.1.2. Cependant, les PAS qui ont été menés sous la houlette des Institutions Financières Internationales (IFIs) ont très souvent occulté les réalités socio-économiques et culturelles des pays concernés, de même que la perception de la croissance et du développement économique par les bénéficiaires eux-mêmes.

2.1.3. Ainsi, sur la base des expériences passées, les programmes d'ajustement structurel ont amorcé dès le début des années 90 un revirement, en considérant que la seule notion de croissance économique (telle que définie et perçue par les bailleurs de fonds) était insuffisante pour juger du progrès économique et social d'un pays.

2.1.4. En réponse aux insuffisances relevées, le volet social a été renforcé et mis en exergue par la formulation et la publication de l'indice de Développement Humain. Cette évolution a conduit les Nations Unies à organiser des réunions internationales sur les questions sociales dont la plus importante est celle de Copenhague en 1995.

2.1.5. Dans la même lancée, et dans le but de favoriser une meilleure prise en compte de la dimension sociale dans la formulation des stratégies de développement, les institutions multilatérales de financement ont lancé dés 1996 l'initiative Pays Pauvres Très Endettés (PPTE).

2.1.6. En automne 1999, ces institutions ont encore lancé le concept de Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Cette initiative consiste à aider les pays concernés (poursuivant de bonnes politiques de réforme économiques) à avoir un endettement soutenable afin d'éviter d'annihiler les efforts déployés. Elle devrait en outre favoriser la formation de partenariats internes et externes, conformément aux principes qui sous-tendent le Cadre de développement intégré (CDI) pouvant aussi servir de cadre à l'aide au développement dans une perspective allant au-delà des activités de ces institutions.

2.1.7. Pour être admissibles à l'initiative PPTE, les pays doivent répondre à trois critères:

(i) un faible revenu (critère rempli par la totalité des pays pauvres);
(ii) un fardeau insoutenable de la dette;

(iii) une politique d'ajustement et de réformes en cours.

2.1.8. Après le constat de non-soutenabilité de la dette par un pays, ce dernier pouvait bénéficier de la Facilité de l'Ajustement Structurel Renforcée (FASR) pendant une période de trois ans. Si après cette période la dette reste toujours un fardeau, le pays atteint le «point de décision», autrement dit, il est admis à l'initiative PPTE. Il s'ensuit alors une nouvelle période d'ajustement structurel de trois ans. Après cette phase, le pays pourra atteindre «le point d'achèvement» c'est à dire bénéficier de l'allégement de la dette.

2.1.9. Toutefois, la longueur de ce processus fait que le pays pouvait bénéficier de mesures intermédiaires d'allégement durant une période dite «intérimaire». Bien que cette initiative constitue une avancée, le délai de six ans a été jugé long et beaucoup de pays en sont exclus. C'est pourquoi, les partenaires bilatéraux et les multilatéraux ont en septembre 1999 harmonisé leurs points de vue à Cologne dans le cadre d'un renforcement de l'initiative PPTE.

2.1.10. Pour donner corps à la relation entre l'initiative renforcée et la réduction de la pauvreté, les pays bénéficiaires sont tenus de respecter quatre principes:

(i) Premier principe: Assurer l'aspect participatif de la réflexion sur la réduction de la pauvreté;
(ii) Deuxième principe: Intégrer les aspects sociaux dans la matrice des réformes structurelles;
(iii) Troisième principe: Rédiger un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) -Intérimaire pour l'examen du point de décision et
(iv) Quatrième principe: Rédiger un DSRP final et réaliser la matrice des réformes structurelles et sociales identifiées au point de décision pour l'examen du point d'achèvement.

2.1.11. C'est dans ce contexte, qu'en vue de maximiser le succès de cette initiative, la participation prend son importance. Elle assure en principe l'implication des acteurs les plus déterminants de la société, facilitant ainsi leur appropriation du processus et l'efficacité de leurs interventions.

2.2. Concepts de participation, de consensus et d'appropriation

2.2.1. La participation est le processus par lequel les acteurs et les bénéficiaires influencent les initiatives de développement, les décisions et les ressources nécessaires et en partagent le contrôle. Ce processus, en matière de lutte contre la pauvreté, concerne l'administration publique, les partenaires au développement, la société civile dans toutes ses composantes, les élus locaux et nationaux, le secteur privé et les groupes vulnérables. Cette participation garantit l'appropriation des stratégies de lutte contre la pauvreté, dégage le consensus national autour des grandes décisions, construit un nouveau type de

partenariat fondé sur la transparence, le dialogue et la confiance mutuelle et permet la responsabilisation des différentes couches de la société.

2.2.2. Pour que la mise en œuvre des plans/programmes soit durable et efficace les pays doivent s'engager sur la base d'un large consensus. Ce consensus ne peut s'établir que par la discussion élargie à toutes les composantes de la société. Dans le cadre du DSRP, l'appropriation fait référence à la participation démocratique et à la responsabilité conjointe du processus, sous la direction du Gouvernement. Cependant, à l'examen du processus participatif du DSRP réalisé à ce jour des efforts restent à consentir. Ainsi on note que les processus de DSRP ont été caractérisés principalement par des structures ad hoc. L'institutionnalisation de la participation, de même que les formes de participation utilisées relèvent surtout de consultations, moins souvent que de collaborations, et dans tous les cas, rarement de prises de décisions conjointes. En outre, la participation dans l'évaluation de la pauvreté devrait être comprise à deux niveaux conceptuels: celui des «protagonistes de base» (les pauvres) et celui des «parties institutionnelles» (au sein du Gouvernement et de la société civile), alors qu'en réalité très peu d'expériences témoignent d'une réelle prise en compte des acteurs de base, et d'une synergie entre les deux parties.

III. PHILOSOPHIE DU DSRP ET EXPÉRIENCES DES PAYS

A. Philosophie du DSRP

3.1. Dans son principe, le DSRP s'inscrit dans le cadre d'une politique de développement qui interpelle l'ensemble des secteurs économiques et sociaux et l'implication de tous les acteurs de développement. Ce cadre élargi de lutte contre la pauvreté cherche à établir un lien entre la réduction de la dette et la lutte contre la pauvreté, en faisant de la réduction de la dette des PPTE une partie intégrante des efforts visant à mettre en œuvre des stratégies positives de lutte contre la pauvreté, et utilisant toutes les ressources disponibles.

3.2. Le DSRP est à présent envisagé comme pièce centrale du dialogue de politique et des négociations dans tous les pays recevant des financements sous conditions privilégiées de la part de la Banque Africaine de Développement et des Institutions de Bretton-Woods. C'est ainsi par exemple que pour l'ensemble des PMR les moins performants, de même que ceux performants mais qui ont toutefois choisi d'élaborer un DSRP, la nouvelle génération des documents de stratégie par pays (DSP) s'articule autour du DSRP.

En outre, on observe que : (i) les DSRP ne sont toujours préparés sur le principe d'une large consultation à la base, (ii) les politiques énoncées ne conduisent à une croissance plus rapide et au bénéfice des pauvres, et (iii) la stratégie élaborée n'est pas nécessairement compatible avec le principe de la stabilité macro-économique.

3.3. Une série d'interrogations s'est posée à propos de l'approche d'élaboration et du devenir des DSRP. Parmi les interrogations, on peut noter : (i) Les DSRP sont-ils toujours préparés sur le principe d'une large consultation à la base? (ii) Les politiques énoncées conduisent elles à une croissance plus rapide aux bénéfice des pays? (iii) La stratégie élaborée ne risque-t-elle pas d'être incompatible avec le principe de la stabilité économique?

B. Expériences des pays

3.4. Afin de mieux cerner l'approche suivie par les pays dans la préparation de leur DSRP respectif ainsi que leurs expériences à ce jour, des questionnaires ont été préparés par l'Unité du développement durable et de réduction de la pauvreté (PSDU) et envoyés aux pays (Gouvernement, Parlement, ONG, Secteur privé et Organisations communautaires) engagés soit dans les DSRP intérimaires, soit dans les DSRP finaux. L'analyse des réponses aux questionnaires (cf.annexe1) a permis de mettre en évidence les principales conclusions suivantes :

3.5. Une tendance se dégage parmi les pays : le rôle prépondérant du Gouvernement dans la préparation du DSRP d'une part , et d'autre part l'implication tardive de la société civile et son manque d'expertise technique. A cela, il faut ajouter la faible participation du secteur privé et du Parlement dans le processus. Cette carence est plus manifeste dans certains pays que dans d'autres. Le Sénégal par exemple se démarque par une implication plus ou moins grande de la société civile, et dans une moindre mesure, des parlementaires et du secteur privé. L'intérêt du séminaire sera précisément de réaliser une mise à niveau selon les expériences des pays.

3.6. En théorie, les DSRP sont préparés par les Gouvernements et la société civile, y compris les bénéficiaires, sous la direction d'équipes conjointes des Institutions de Financement du développement. Cependant, ils sont caractérisés par une forte appropriation technocratique, car, d'une manière générale, le processus est mené globalement dans chaque pays engagé par une équipe gouvernementale de haut rang qui en assume la responsabilité totale. Certaines ONG ont vaguement entendu parler des DSRP, ou tout au moins n'en saisissent ni la philosophie, ni la portée, encore moins les implications socio-économiques.

3.7. Le degré d'appropriation paraît alors se limiter à un groupe restreint issu généralement des Ministères du Plan, de l'Economie et des Finances, n'impliquant presque pas le reste de la nation, c'est à dire les Organisations de la Société Civile, le Parlement, le Secteur privé et notamment les ministères sectoriels qui auront la charge de mettre en œuvre le DSRP. En ce qui concerne les Organisations de la Société Civile, à quelques exceptions près, elles sont généralement consultées à posteriori au cours de séminaires rapidement montés où elles jouent essentiellement un rôle de faire valoir. A cela s'ajoutent les implications des institutions multilatérales de financement qui rendent

encore plus difficiles les prétentions d'appropriation nationale et d'alignement des DSRP sur les plans nationaux.

3.8. Etant donné que le processus d'élaboration et de mise en œuvre du DSRP aboutit à une concentration très poussée du pouvoir entre les mains de l'administration centrale, il s'agit donc de renverser la tendance et de promouvoir une appropriation et une prise de décision de la base et non du sommet.

A partir des expériences des pays plusieurs faiblesses ont été notées notamment sur trois questions fondamentales :

- l'approche genre,
- les liens entre les problèmes macroéconomiques et la pauvreté et
- la problématique de la participation (approche participative et processus participatif)

C. Approche genre dans les DSRP

3.9. L'approche genre concerne la prise par une démarche ou un programme, de la situation, des intérêts et des perceptions différentiels des groupes vulnérables (femmes, jeunes, vieux, handicapés, pauvres, etc.). Donc, cette approche ne concerne pas exclusivement les femmes comme on a tendance parfois à le penser.

3.10. Pour bien mettre en relief l'aspect genre, la méthodologie du diagnostic de la pauvreté ne doit pas occulter les aspects socio-démographiques et socio-économiques. Malheureusement, de tels cas existent. Il s'en suit alors l'absence d'une dynamique réelle de lutte contre la pauvreté en fonction du genre.

3.11. Pour le cas spécifique des femmes, l'analyse des chapitres relatifs au diagnostic de la pauvreté dans les DSRP permet d'affirmer que la méthodologie qui les sous-tend ne repose pas sur une approche transversale de leur situation. Il est clair que si le diagnostic de pauvreté est inexact, la stratégie qui en découle le sera également.

3.12. Interroger les DSRP en fonction du genre devrait ainsi permettre d'apporter des réponses concrètes aux besoins et aux intérêts différentiels des groupes vulnérables dans le cadre par exemple d'une activité rémunératrice ou de micro-crédit. Malheureusement, les DSRP n'ont pas analysé entre autres les différences entre les groupes vulnérables (cas par exemple des hommes et des femmes) et leurs conséquences en matière d'accès aux ressources (terres, connaissances, capitaux, ou relations), au crédit et à certaines matérialités (services sociaux). Il est démontré que la disponibilité ou non de ces facteurs et les opportunités offertes aux femmes et aux hommes pour y accéder sont des aspects déterminants du degré de vulnérabilité d'un groupe comme les femmes par rapport au phénomène de la pauvreté. Il s'agit dans ce cas en fait des déterminants économiques de la pauvreté des femmes. L'unique référence faite à la situation spécifique des femmes concerne le taux d'analphabétisme, et dans une moindre mesure la mortalité maternelle.

3.13. Les enquêtes ont montré l'existence de comités techniques chargés des questions de genre et composés généralement d'hommes. Certes, l'expertise dans ce domaine n'est pas exclusive aux femmes mais, leur exclusion de ces cercles de discussions appelle au moins des questions sur les modalités qui ont permis de garantir la prise en compte de leurs préoccupations spécifiques. En particulier, celles-ci vont des considérations relatives à leurs conditions sociales, culturelles, économiques jusqu'à la prise en compte de la santé de la reproduction, notamment les naissances rapprochées, la santé maternelle et infantile, les violences sexuelles et le VIH/SIDA comme facteurs aggravants de la pauvreté spécifiques de la femme.

3.14. Il en est de même de la division sociale du travail et des rôles assignés à chaque genre dans les processus de production, de reproduction et de gestion de la communauté. Or, il s'agit là d'aspects fondamentaux dans l'appréciation des causes et des effets du phénomène multidimensionnel de la pauvreté sur chaque sexe. Ces éléments sont au cœur des fondements de la sanction sociale multiforme qui frappe les femmes et de l'invisibilité du travail domestique.

D. Liens entre les problèmes macroéconomiques et la pauvreté

3.15. Les politiques macroéconomiques ont des impacts significatifs sur la rentabilité relative des activités économiques, la croissance économique, l'inflation, le chômage et l'emploi, ainsi que sur la distribution des revenus entre les agents économiques. Elles influencent les décisions des ménages à travers le fonctionnement des marchés de biens et de services (privés et publics) et ceux des facteurs de production (main d'œuvre, capital, terre). Ces marchés affectent les possibilités et les contraintes des ménages, ainsi que la structure des incitations auxquelles ils font face, en particulier dans les prix. Ces effets se répercutent directement et indirectement sur les conditions de vie des ménages et la pauvreté.

L'analyse des effets des politiques macroéconomiques sur la pauvreté comporte trois étapes :

(i) un diagnostic des performances macroéconomiques, notamment en ce qui concerne le respect des grands équilibres macroéconomiques et la croissance économique, et leur incidence sur la pauvreté,

(ii) une évaluation des politiques macroéconomiques en cours, notamment dans les dépenses publiques, la politique fiscale, la politique monétaire, la politique commerciale et le taux de change, le cadre institutionnel et réglementaire, et leurs effets sur la pauvreté (cf.annexe 2)

(iii) les leçons à tirer afin de proposer des politiques macro-économiques susceptibles de contribuer à la réduction de la pauvreté.

D'une manière générale, dans les pays africains, l'analyse des incidences des politiques macroéconomiques sur la pauvreté est encore limitée. Peu d'études ont cherché à

mesurer l'impact des politiques macroéconomiques et même sectorielles sur le développement humain durable.

Pour contourner ce déficit d'information, la solution comme le Mali l'a fait, est d'identifier les politiques macroéconomiques les plus susceptibles d'avoir des effets tangibles sur les conditions de vie des populations et de présenter les résultats connus lorsque les informations sont disponibles. L'analyse s'est essentiellement basée sur les documents disponibles portant sur les politiques économiques et financières.

3.16. A l'instar de la faible ou de l'absence d'une culture consultative élargie au niveau social, les DSRP ne sont pas intégrés aux procédures de base de prise de décision et de planification des dépenses. Une fixation permanente sur les prescriptions de croissance continue à dominer la conception de lutte contre la pauvreté. Or, il n'y pas de relation de cause à effet entre croissance et lutte contre la pauvreté.

3.17. Les programmes sont généralement orientés vers la réalisation du taux de croissance le plus élevé, ce qui ne correspond pas nécessairement à la réalisation du taux élevé de réduction de la pauvreté. Une croissance élevée ou une croissance tout court (objectif ultime) peut prendre l'apparence d'une amélioration des indicateurs sociaux ne s'attaquant pas aux inégalités entre les différentes couches de la société. Pour les alter-mondialistes, le fait de réduire le problème de la pauvreté à un simple allègement de la pauvreté au lieu de traiter du modèle de développement et de la globalisation économique est une démarche vouée à l'échec .

3.18. Les logiques de l'ajustement structurel et les matrices de politiques sont les mêmes que celles qui se trouvent dans les DSRP. Elles sont donc restées inchangées.

3.1.9. Pour certaines OSC, les DSRP ne constituent rien d'autres qu'un changement de rhétorique, des sous-produits du PAS visant à légitimer les anciennes pratiques d'intervention des Institutions Financières internationales.

E. Problématique de la participation : approche et processus

Approche participative

3.20. Afin de pouvoir se prendre en charge, les pays engagés dans le processus ont avant tout besoin d'un Etat efficace avec un pouvoir judiciaire fort et indépendant, d'un Etat démocratique ouvert, transparent, affranchi de la corruption qui précisément a joué contre l'efficacité tant dans le secteur public que dans le secteur privé.

3.21. La participation promue par les DSRP veut en fait dire habilitation et augmentation du pouvoir de la société civile, des assemblées locales et des pauvres eux-mêmes. Un engagement politique fort est nécessaire pour s'attaquer à la réduction de la pauvreté. Le DSRP, par son obligation de faire participer la société à la réflexion

politique, a des chances de contribuer (autant que la réelle participation le permet) à un renforcement de la société civile et de la bonne gouvernance.

3.22. Les DSRP ne sont pas toujours basés sur la participation réelle ou l'appropriation des pauvres. Dans beaucoup de cas, on a assisté à un semblant de participation basé sur le besoin de légitimer des orientations stratégiques déjà arrêtées.

3.23. En pratique dans l'ensemble, la participation prend la forme d'une invitation faite à certaines OSC de donner leurs points de vue sur un document déjà préparé. Au cas où des consultations sont faites sur le terrain, leur interprétation tend à être sélective. Ce manque de traduction détaillée et adéquate des résultats de ces consultations en actions concrètes fait que les pauvres, leurs organisations ou leurs représentants communautaires ne se sentent pas concernés par de telles initiatives.

3.24. Par ailleurs, le plus souvent, les contraintes de temps n'ont pas permis d'assurer une implication parfaite et active de tous les acteurs. Par exemple, avant l'obtention d'un prêt à des conditions privilégiées ou d'une subvention, les gouvernements requérants sont souvent interpellés par les bailleurs de fonds pour préparer leurs DSRP intérimaires ou complets dans les meilleurs délais en vue de l'approbation préalable par les Conseils des Gouverneurs. Cette interpellation entraîne « une course contre la montre »des gouvernants. Dans certains pays, compte tenu des courts délais impartis, du manque de préparation, de la disparité de l'information et de l'expertise des parties prenantes, en dehors des grandes villes, la participation a souvent consisté en des ateliers et des cooptations subtiles.

3.25. Force est de constater que même si l'opération a offert de nouvelles possibilités de participation à la société civile et aux autres acteurs, la qualité et l'ampleur de la participation n'ont pas été jusqu'ici significatives. C'est le sentiment de la société civile au Sénégal. S'agissant du parlement, en Afrique, seul le Mozambique a impliqué activement les députés dans la mise en oeuvre en leur soumettant des rapports sur l'état d'avancement du DSRP lors de la présentation du budget

Processus participatif

3.26. Le caractère ouvert et participatif préconisé pour le processus d'élaboration et de mise en œuvre du DSRP devrait en principe permettre l'instauration d'un dialogue plus riche entre les diverses structures des gouvernements et entre le gouvernements et les parties prenantes, notamment les OSC. Compte tenu de la proximité des OSC avec les populations à la base, leur participation dans le processus devrait en principe influer sur le contenu des DSRP, particulièrement sur les phénomènes d'exclusion sociale, l'appauvrissement engendré par une mauvaise gestion des affaires publiques et les politiques gouvernementales à caractère social.

3.27. Il convient de s'interroger notamment sur le degré de participation effective de la société civile dans les trois phases qui ont ponctué la formulation du DSRP (la préparation, la conception de la démarche d'élaboration et l'élaboration).

F. Quelques contraintes enregistrées dans le processus participatif

3.28. A l'exception du Mozambique, le rôle des parlementaires dans la préparation, l'approbation et le suivi des stratégies des pays est généralement limité. En effet, il leur est demandé très souvent d'adopter un document de dialogue à la confection duquel ils n'ont pas été consultés dans ses différentes phases.

3.29. Selon les pays, des inquiétudes existent au sujet du manque de participation pleine au processus de consultation de certains groupes (OSC, représentants du secteur privé, syndicats, communautés villageoises et associations féminines).

3.30. Dans certains pays, le processus est dominé par les institutions multilatérales de financement. Les autres partenaires au développement n'y sont pas généralement associés, surtout au début. En plus, ces derniers ne participent pas au dialogue entre les autorités gouvernementales et les missions des institutions multilatérales. De même, ils n'assistent pas aux évaluations conjointes menées par les institutions multilatérales et les gouvernements. Cet état de fait ne donne pas aux gouvernements la possibilité d'envisager d'autres solutions en cas de blocage. Enfin, le processus améliorer devrait aider à promouvoir des partenariats renforcés entre les pays et les différents bailleurs de fonds.

3.31. Enfin, l'absence de normes claires pour appliquer l'approche participative (sens et but, rôle de chaque acteur, critères de choix de ces acteurs, etc..) est un handicap qui multiplie les risques de malentendus et de dérives dans le processus. Ainsi, l'objectif d'internalisation du processus par les pays et l'obligation pour les gouvernements de rendre compte ne pourraient pas être atteints.

G. Quelques perceptions du processus participatif

3.32. Il semble que la participation soit souvent perçue par les pouvoirs publics comme une pression de la communauté des bailleurs de fonds plutôt qu'une demande des OSC. Les tentatives d'utilisation des OSC comme faire-valoir pour faire face aux exigences des bailleurs de fonds sont alors fréquentes. D'où une faible appropriation de la dynamique de participative. Face à cette situation, les institutions sont souvent tentées de faire porter leurs préoccupations par les OSC.

3.33. Les OSC ont des craintes de voir les Gouvernements limiter leur participation à la mise en commun de certaines informations et à des consultations au cours de séminaires de validation. C'est pourquoi, la question se pose de savoir si en plus de leur non implication aux réflexions sur les questions de politiques macroéconomiques et de

réformes structurelles(libéralisation du commerce, privatisation, etc.), la participation de la société civile est seulement limitée à certains programmes cibles de réduction de la pauvreté ?

H. Exemples de quelques suggestions de pistes de réflexion pour garantir une bonne participation de tous les acteurs

3.34. Les préoccupations ci-dessus évoquées militent en faveur d'une démarche qui implique davantage les différents acteurs socio-économiques, en particulier les organisations de la société civile. Ce faisant, tous les acteurs et notamment les OSC doivent être renforcées sur le plan technique, financier, humain et institutionnel.

3.35. Le renforcement des capacités (techniques, financières, institutionnelles et humaines) est un des moyens permettant de faire participer pleinement les acteurs au processus avec un certain degré d'information, d'expertise et de pouvoir décisionnel.

3.36. Pour vérifier la participation de tous les acteurs, il est nécessaire d'avoir une matrice qui donne le détail des personnes qui ont été impliquées aux différentes étapes du processus. Elle pourrait si possible être annexée aux versions définitives des DSRP. Cette matrice pourrait aussi inclure les recommandations faites par chaque participant et les raisons évoquées pour leur inclusion ou leur non inclusion dans le document définitif.

3.37. Les évaluations conjointes de mise en oeuvre devraient être faites par les différentes équipes ayant participé au processus d'élaboration des DSRP. Elles devront intégrer toutes les recommandations notamment celles de la société civile. Au cas où il y aurait des recommandations non retenues, les raisons doivent être explicitées.

3.3.8. Les débats des parlements nationaux sur les DSRPs doivent être un préalable à leur approbation par les Conseils des Gouverneurs des institutions financières.

3.3.9. Les experts des institutions internationales devraient être invités aux ateliers impliquant tous les acteurs. Cette pratique a eu lieu au Malawi où des experts de la BAD, de la Banque Mondiale et du FMI ont participé au séminaire national de validation du canevas d'élaboration du DSRP.

I. Les potentialités du DSRP

3.40. Si le DSRP vise avant tout à résoudre les problèmes d'appropriation des mécanismes de mise en oeuvre des moyens de lutte contre la pauvreté, malgré les frustrations occasionnées notamment au sein des OSC, il a néanmoins contribué entre autres à (i) susciter des débats dans les pays, (ii) consolider la société civile dans son rôle de veille sociale, (iii) réhabiliter l'Etat dans son rôle de régulateur, (iv) faciliter les concertations entre les pays et les bailleurs de fonds, (v) amorcer le dialogue sur les

questions économiques au niveau mondial et (vi) relancer la réflexion sur les voies et moyens d'encourager la transparence dans la gestion des biens publics.

3.41. Au-delà de toutes les critiques formulées à ce jour, le concept de DSRP offre la possibilité d'incarner un nouveau paradigme de l'aide au développement à condition que toutes les parties concernées en saisissent les opportunités. Les experts en sciences sociales faisant référence aux échecs de certains projets de développement parlent de « désarticulation », « dérives », « détournement ». De tels faits sont le signe de la non-appropriation des projets de développement par les bénéficiaires. Ils proposent en retour l'adoption sélective considérée comme une forme de d'appropriation d'un projet par ses destinataires.

3.42. S'agissant des DSRP, leur succès dépend alors de leur réappropriation par les autorités nationales (approche et processus participatifs) et les OSC de leurs pays. Dans ce cas, les OSC pourraient passer de l'attitude passive et critique à une attitude plus constructive en tirant des avantages sur les opportunités offertes.

3.43. En effet, même si les pays restent soumis à toute une série de contraintes extérieures, étant donné que la nouvelle doctrine des institutions internationales proclame laisser le gouvernement et la société civile dans le « siège conducteur » des politiques nationales, il est de ce fait aussi impératif pour toutes les parties prenantes des différents pays d'utiliser avantageusement un tel discours et de proposer des politiques innovatrices.

3.44. Si l'ancien système de l'aide internationale contraignait énormément les pays récipiendaires en leur imposant des politiques « toutes faites » et en ne laissant que peu de latitude à leurs gouvernements, les DSRP ouvrent la voie à des initiatives politiques propres dans les pays concernés. Et cela constitue un des intérêts du DSRP.

3.45. Il peut être considéré comme un exercice qui demande beaucoup de temps et de moyens techniques, financiers et humains) pour pouvoir appliquer d'une manière adéquate le concept de participation.

3.46. Malgré le fait que le DSRP soit un exercice très ambitieux et très coûteux sur de nombreux aspects, il faut reconnaître les efforts importants déployés par les Institutions de Bretton Woods et la communauté des bailleurs qui pour motiver les pays ont fait sa promotion en le considérant notamment comme une condition de la remise de dette.

3.47. Le DSRP doit donc être considéré comme un moyen de sensibiliser et de former les pays du sud à réaliser leur développement en renforçant leurs capacités dans des domaines tels que la participation, la gestion des finances publiques et le suivi-évaluation.

3.48. A partir des forces sociales des différents pays, le principe de plan global négocié du DSRP, cherche en fait le consensus et la cohésion autour d'objectifs nationaux. C'est le rôle des pays eux-mêmes que d'arriver d'abord à une cohésion interne, pour ensuite faire valoir le DSRP auprès des donateurs, afin qu'ils y souscrivent et s'y alignent. Ainsi, le DSRP ne sera crédible que s'il atteint la hauteur de son ambition et devient

réellement un document fondamental servant de référence pour l'articulation des efforts tels que la réduction de la pauvreté et l'assainissement des finances internes et extérieures.

3.49. Par conséquent, le destin du DSRP relève de la responsabilité partagée de la communauté internationale et des pays récipiendaires. Cette responsabilité conjointe, ce partenariat, sont à la fois un objectif du DSRP et une condition nécessaire de son existence.

IV ETUDE DE CAS

4.1. Cas de la République Démocratique du Congo

Contexte

4.1 Avant de s'investir dans le DSRP-I, le Gouvernement de la RDC s'était engagé dans diverses formes de développement de type participatif relatives au processus de la reconstruction nationale. En ce qui concerne le DSRP-I, le processus a été lancé par le Ministère du Plan et du Commerce par l'organisation d'un séminaire sur le profil de la pauvreté. Ce séminaire-atelier à regroupé tous les acteurs de développement (Gouvernement, secteur privé, ONG, monde scientifique, mouvements associatifs, et confessions religieuses).

4.2 Un des résultats de ce séminaire a été le consensus sur l'approche de la dynamique communautaire, à la fois comme méthodologie d'analyse de la pauvreté et pilier stratégique devant compléter le cadre macroéconomique généralement utilisé. Compte tenu de l'étendue du pays, la diversité de sa population, de ses conditions climatiques et physiques, il a été décidé de tester la validité de cette approche dans trois provinces (Kinshasa, Bas-Congo et Bandudu). Les résultats de cet exercice soumis à la restitution dans les provinces enquêtées ont abouti à l'élaboration d'un cadre communautaire de lutte contre la pauvreté.

Processus

4.1.3. Le processus d'élaboration du DSRP-I a été centralisé au niveau du Gouvernement sous la conduite du Ministère du Plan et du Commerce. Il s'est déroulé en deux phases. La première phase a consisté à la mise en place d'un Comité Technique ayant pour mission la conception, l'élaboration, l'exécution et le suivi-évaluation du DSRP. Ce comité qui était constitué de représentants de tous les acteurs nationaux désignés selon les procédures internes à chaque structure (Gouvernement, OSC, secteur privé, parlement) avait pour rôle de réunir la documentation ayant trait à la pauvreté. Une première version du DSRPI a fait l'objet de discussions avec la Banque Mondiale, le

FMI et la BAD. A l'issue de cette réunion, une version corrigée a été diffusée aux partenaires comme les OSC/ONG.

4.1.4. La seconde étape a consisté en l'organisation de consultations participatives dans quatre provinces tests sous le contrôle du Gouvernement. Le plan d'action pour la couverture des autres provinces a été préparé et mis en exécution à l'occasion du lancement de la phase. Ces consultations ont connu la participation des acteurs de développement (Gouvernement, donateurs, ONGs nationales/internationales, société civile, Parlement, secteur privé et organisations estudiantines).

Résultats

4.1.5. Les enseignements tirés de ces consultations ont permis de définir les causes réelles de la pauvreté en RDC à savoir le manque de capacités humaines ou de développement humain. Ces causes ont aussi permis de modifier le contenu du DSRP en mettant en évidence la prépondérance des palettes des capacités qui a fait l'objet d'une large diffusion auprès de tous les partenaires au développement et de définir l'agenda pour le DSRP final.

Pérennité

4.1.6. Le Gouvernement avait affirmé sa volonté d'officialiser l'approche participative par la création d'une Charte Nationale de réduction de la Pauvreté. Le but recherché étant de formaliser la coordination des différentes stratégies / des différents intervenants et d'assurer le principe de subsidiarité entre l'Etat, le Secteur Privé, la Société Civile, les Organisations de base et les partenaires extérieurs Cependant, aucune trace relative à la préparation d'un décret/arrêté n'existe dans le document. Au regard du besoin financier considérable et de l'étendue du pays, la nature de la participation en cours souffrira d'un déficit (financier, technique et humain). Ce déficit pourrait fortement influencer la pérennisation de l'approche.

4.2. Cas de la République du Niger

Contexte

4.2.1. Le Programme cadre de Lutte contre la Pauvreté qui avait servi de référence à la deuxième Table Ronde de Genève en 1998, a été le point d'ancrage du Niger dans le DSRP. La rencontre de Genève avait reçu l'adhésion d'un nombre important de partenaires. A l'époque, malgré une conjoncture politique défavorable, le Niger avait enregistré des résultats encourageants. Cependant, ces résultats qui étaient partiels n'ont pas eu d'effets significatifs sur l'incidence de la pauvreté. La Stratégie de réduction de la pauvreté au Niger procède du constat d'une pauvreté généralisée, mise en évidence par des enquêtes réalisées. Les résultats de ces enquêtes ont favorisé la mise en place du

nouveau cadre global et concerté de la SRP. Les premières réflexions sur les sources de la croissance ont permis d'identifier quelques secteurs prioritaires au premier rang desquels il y a l'agriculture et l'élevage .

Processus

4.2.2. L'originalité de l'élaboration de la SRP a été la systématisation du processus participatif. Elle a été élaborée sur la base d'un large consensus qui a impliqué les composantes les plus diverses de la société Nigérienne : Etat et services déconcentrés, Parlement, OSC (ONG, couches les plus défavorisées), secteur privé, partenaires au développement et confessions religieuses. L'élaboration de la SRP a été confiée à onze groupes thématiques sous la coordination d'un organe gouvernemental, le Secrétariat Permanent du DSRP. Le diagnostic de la pauvreté de la pauvreté ayant été réalisé dans des délais très courts, il n'a pas permis de constituer une base de données complète et parfaitement fiable.

4.2.3. Le Gouvernement a organisé un forum au lieu d'une Table Ronde regroupant ses partenaires au développement. A u cours du forum, le Gouvernement a présenté les grandes lignes du DSRP, ses ambitions et ses contraintes ainsi que les appuis financiers nécessaires. Au delà de la mobilisation de ces appuis, il s'est agi de réaffirmer le consensus entre le Gouvernement et ses partenaires autour du DSRP, de sa mise en œuvre et de son suivi-évaluation. Le Forum a été l'occasion d'un approfondissement du dialogue déjà engagé sur les politiques. Les réflexions sur les sources de croissance ont été présentées dans leur état d'avancement dans l'attente de l'identification et de la valorisation de filières porteuses.

Résultats

4.2.4. La consultation a permis d'instaurer un cadre de dialogue avec les partenaires au développement principalement avec la Société Civile et de définir les modalités de la mise en œuvre du DSRP. Même si la consultation n'a pas inclus la Société Civile dans des groupes thématiques, elle a néanmoins jeté les jalons du processus du développement participatif. La participation de la société civile dans les débats sur les questions sociales a été plus instructive que les sur les questions macroéconomiques. Une des justifications d'un tel « lapsus » est certainement liée à la méconnaissance par la société civile des liens entre les questions macroéconomiques et la réduction de la pauvreté.

Pérennité

4.2.5. L'exercice a abouti à la création d'un organe de suivi et d'évaluation. Néanmoins, le Gouvernement n'a pas encore officialisé un tel organe qui nécessite des moyens humains, techniques et financiers pour son fonctionnement.

4.3. Autres exemples/expériences

Kenya

4.3.1. Lors du processus du DSRP au Kenya , pendant que les OSC s'activaient à concevoir des idées sur les dépenses prioritaires, elles ignoraient qu'un groupe de travail spécialisé en macro-économie se réunissait simultanément pour élaborer un document de stratégie fiscale. Alors, après avoir présenté leur rapport, les OSC ont découvert à leur grande surprise que les objectifs fiscaux fixés par le groupe de travail macroéconomique étaient très rigoureux. Cette situation compromettait leur plans de dépenses et, il était trop tard d'apporter des corrections au cadre macro-économique.

Ouganda

4.3.2. Son cas démontre que d'une manière générale les OSC sont exclues de tout débat ouvert sur les objectifs macroéconomiques et leur incidence sur les dépenses prioritaires recensées lors des larges consultations à la base. Pourtant, ce pays est cité comme ayant un modèle de DSRP participatif à cause de la nature approfondie des consultations menées par les ONG au niveau des communautés de base. Cependant, ces consultations se limitaient en fait à établir les besoins et dépenses de certains secteurs. Ainsi, le programme financier n'a fait l'objet d'aucune discussion. Les ONG ont accompli un travail remarquable en parcourant tout le pays mais en fin de processus, leur opinion sur le volet macro-économique n'a pas été prise en compte. La justification est peut être liée à la faiblesse de leurs capacités techniques dans le domaine macroéconomique.

Sénégal

4.3.3. Effets positifs et contraintes de l'implication des OSC dans la formulation du DSRP.

Effets positifs de la participation des OSC :

Grâce aux OSC, beaucoup d'amendements/ points positifs ont été apportés au document. Parmi les acquis, on peut noter entre autres :

i) un approfondissement des aspects genre ;

ii) un plus grand développement de l'aspect qualitatif dans le diagnostic de la pauvreté ;

iii) une définition plus claire du lien entre le renforcement des capacités et la réduction de la pauvreté ;

iv) des débats contradictoires lors des différentes phases d'élaboration du DSRP et

v) une facilitation d'une appropriation plus large de la formulation du DSRP.

Les Contraintes

4.3.4. Au niveau des ONG/OSC, les contraintes identifiées sont principalement au nombre de trois : contraintes de temps, contraintes organisationnelles et contraintes de fonctionnement.

i) Contraintes de temps : Selon l'Administration, à cause d'un manque de temps, les OSC n'ont pas participé à la définition des axes stratégiques du DSRP. Elles n'ont été invitées qu'à en donner le contenu ; ce qui a amoindri leur liberté de proposition.

ii) Contraintes organisationnelles : Les problèmes d'organisation au sein de la société civile ont entaché sa participation à cause notamment d'un problème de représentativité.

En effet, certaines OSC qui s'estiment les plus représentatives ont voulu être les interlocuteurs de l'Etat en s'engageant de rendre compte aux autres OSC. Un autre groupe favorable à la mise sur pied d'un collectif de la société civile s'est constitué.

4.3.5. Cependant, malgré le choix d'un collectif de la société civile[1] qui a rencontré l'adhésion des pouvoirs publics, des divergences ont apparu sur la direction, la composition et le fonctionnement du collectif. Il s'y ajoute des OSC qui contestent même la pertinence de certaines mesures du DSRP qui selon elles n'ont pas pris en compte certaines de leurs préoccupations majeures.

4.3.6. Si les plans d'opérations sectoriels des ministères sont discutés avec les OSC, cela permettrait d'avoir un consensus plus large dans la mise en œuvre du DSRP.

4.3.7. Contraintes de fonctionnement :

(i) au plan technique : Exemples : déficit de capacités techniques en matière de diagnostic de la pauvreté, de formulation de stratégies, de politiques cohérentes, de suivi /évaluation de la mise en œuvre, absence d'appui institutionnel, etc.
Au regard des contraintes techniques, certains ont estimé que l'organisation avant l'élaboration du DSRP d'un séminaire de formation aurait permis une meilleure participation de la société civile. La formation est aussi nécessaire dans la phase de mise en œuvre du DRSP.

[1] Le collectif a élaboré un plan d'action dans lequel plusieurs activités ont été inscrites dont : un atelier de concertation pour se prononcer sur le document proposé ,l'organisation d'une campagne médiatique autour du DSRP, un forum national sur la mise en œuvre du DSRP et un atelier national sur les filets de sécurité sociale.

(ii) au plan financier : la société civile a manqué de moyens pour une participation efficace. Exemples : non réalisation d'activités prévues par le collectif (campagne médiatique), insuffisance de communication et d'information (entre les pouvoirs publics et le collectif et au sein même du collectif), couverture géographique partielle des activités, etc.

(iii) au plan du leadership : Pour des raisons de timing, l'Administration publique n'a pas toujours donné aux OSC un rôle de premier plan dans la formulation du DSRP . Exemples : refus des pouvoirs publics d'accepter le souhait de la société civile de piloter les consultations régionales, information insuffisante et à bonne date des OSC.

(iv) au plan de la communication : Exemples : manque de sensibilisation sur les enjeux et la préparation (notamment au début de l'exercice) , faiblesse de la communication entre les membres du collectif d'une part et d'autre part entre OSC et populations (communication interne et externe des OSC), retard dans l'implication de la presse, recours insuffisant aux langues nationales, manque du retour de l'information collectée vers les personnes interrogées lors du diagnostic, manque du retour de l'information collectée vers les personnes interrogées lors du diagnostic, etc..

Sur la base des nombreuses contraintes identifiées dans le processus d'élaboration des DSRP des différents pays, il convient de mettre l'accent sur certains aspects importants. D'où l'élaboration de modules de formation (cf. V.) pouvant contribuer à amorcer le renforcement des capacités techniques des différents acteurs et notamment des OSC.

V. Modules de formation

Les modules seront au nombre de six, organisés de la manière suivante :

5.1 Participation

Module 1 : Les composantes et outils de la participation

Module 2 : L'expérience des DSRP et la participation :

- Processus de formulation et d'élaboration d'un DSRP

Module 3 : La participation et l'engagement civique dans l'exécution des budgets nationaux

5.2 Suivi et Evaluation

Module 4 : Suivi et évaluation des DSRP

Module 5 : Systèmes d'information et formulation des indicateurs socio-économiques de suivi (Objectifs du Millénaire pour le Développement).

5.3 Thèmes intersectoriels

Module 6 : Genre et Santé de la Reproduction : Incidence sur la pauvreté.

ANNEXES

Annexe 1

Analyse des questionnaires Pays sur l'expérience des DSRP et l'approche participative

1) Contraintes liées au degré d'implication des ONG/OSC dans l'analyse de l'impact social de la pauvreté :

Pour l'analyse de l'impact social de la pauvreté, les contraintes des ONG/OSC sont surtout d'ordre technique et financier. Il y a donc un déficit des capacités techniques (expertise) et financières (nécessité de moyens) pour faire le diagnostic de la pauvreté.

En effet, la société civile n'est pas suffisamment outillée et imprégnée des concepts théoriques pour faire un tel travail (aspects quantitatifs et qualitatifs).

En outre, le moyens financiers lui font souvent défaut.

Le manque de capacités techniques est également constaté en matière de formulation de stratégies et de politiques cohérentes .

Eu égard aux contraintes techniques, certains acteurs ont estimé que l'organisation avant l'élaboration du DSRP d'un séminaire de formation, aurait permis une meilleure participation de la société civile. La formation est également nécessaire pour la phase de mise en œuvre du DSRP.

2) Etablir en dégageant les contraintes, le degré d'implication et l'expertise des ONG/OSC autres acteurs dans le dialogue sur les politiques macro-économiques relatives aux secteurs sociaux et la Lutte Contre la Pauvreté (LCP)

C'est une des composantes des OSC, à savoir le secteur privé qui participe au dialogue sur les politiques macro-économiques. Cette participation du secteur privé peut être directe (cas du Sénégal avec la participation au Conseil Présidentiel sur les investissements[2]), soit indirecte (participation à la définition des politiques sectorielles).

Quant aux syndicats des travailleurs, ils ne sont pas systématiquement associés aux politiques macro-économiques. Etant souvent mis devant le fait accompli, ils émettent des critiques et utilisent l'arme de la grève. Aussi, les syndicats sont confrontés au manque de capacités techniques et financières.

S'agissant du parlement et des cadres institutionnels issus de la décentralisation, ils constituent des fora favorables au dialogue sur les politiques macro-économiques. Cependant, ils ont tout aussi besoin de renforcement des capacités sur le plan technique et financier.

3) Revue des actions / problèmes de suivi-évaluation de la pauvreté par les ONG/OSC (y compris les syndicats, notamment les partenaires du secteur privé)

Il faut tout d'abord signaler que tous les indicateurs de suivi-évaluation ont déjà été définis.

---

[2] Placé sous la présidence du Chef de l'Etat, le Conseil Présidentiel sur les investissement regroupe le Premier Ministre, les Ministres et Agences publiques concernées, le FMI, la BM et le secteur privé. Le conseil qui se réunit tous les 3 mois a pour mission de booster les investissements privés par des incitations.

Sur le plan institutionnel, il a été créé une cellule nationale de suivi des politiques de lutte contre la pauvreté dont la mission est d'assurer la coordination technique et pratique de la mise en œuvre du DSRP.

Le DSRP Sénégalais a prévu un suivi / évaluation participatif, c'est à dire impliquant les populations à travers les organisations communautaires de base. C'est pourquoi, ces dernières doivent nécessairement bénéficier de formation en la matière.

En outre, l'implication des organisations communautaires de base dans le suivi-évaluation requiert qu'elles soient soutenues financièrement. Sinon, elles pourraient faire la rétention de l'information comme ce fut le cas avec le Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS) au Sénégal.

Etant donné que les indicateurs seront collectés et suivis sectoriellement, il convient de les avoir tous en même temps pour mieux appréhender les efforts faits pour réduire la pauvreté.

4) Analyse des mécanismes de concertation et de coordination (parlementaires, secteur privé, syndicats et organisations communautaires) dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre du DSRP (en tenant compte des déséquilibres régionaux et de l'aspect genre) : cas du Sénégal

Avant de procéder à l'analyse, il est important de décrire succinctement le dispositif institutionnel de concertation et de coordination ainsi que les étapes majeures de l'élaboration du DSRP.

4.1 *Descriptif du dispositif institutionnel d'élaboration du DSRP* :

Au niveau national, les trois organes qui ont constitué les principaux leviers du processus d'élaboration (concertation et coordination) sont : (i) le comité de pilotage,(ii) le comité technique et (iii) le Secrétariat Permanent.

(i) Le comité de pilotage : Il regroupe tous les Ministères, des représentants des élus, de la société civile et des partenaires au développement. Sa tâche était de définir pour le comité technique les grandes orientations du DSRP.

(ii) Le comité technique : Il était délégataire du comité de pilotage pour (a) coordonner les activités d'élaboration du DSRP, (b) veiller à l'exécution des tâches selon le calendrier adopté, (c) organiser la rédaction des documents techniques et les concertations, (d) identifier les thèmes d'études et en définir les termes de référence, (e) organiser la sélection des experts et consultants, valider leurs travaux et en faire les synthèses, (f) organiser la rédaction du document final de stratégie et le soumettre au comité de pilotage.

Sa composition était la suivante : Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS) assurant la présidence, Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF), Unité de Politique Economique (UPE), Direction de la Planification (DP), Cellule de Lutte contre la Pauvreté, Centre

de Recherches Economiques Appliquées de l'Université de Dakar (CREA) et des Ministères techniques.

(iii) Le Secrétariat Permanent : Travaillant en permanence sur le document, il était composé de 3 experts nationaux : un statisticien-économiste, un économiste et un socio-économiste. Son rôle était d'appuyer le comité technique et d'assurer la vulgarisation du document .

4.2 Les quatre étapes majeures de l'élaboration du DSRP :

(i) Le séminaire national de lancement du processus participatif qui a discuté et retenu des thèmes qui ont constitué les axes stratégiques du document.

(ii) Les groupes thématiques : Ils ont été constitués par rapport aux différents thèmes avec des termes de référence précis.

(iii) Les enquêtes : Elles ont permis un diagnostic réactualisé de la pauvreté

(iv) Les consultations régionales : C'était l'occasion d'impliquer les élus locaux (députés, maires, conseillers régionaux / ruraux, OSC et administration décentralisée)

4.3. *Matrice d'évaluation du processus d'élaboration du DSRP au Sénégal : points forts et points faibles*

Points Forts	Points faibles
(i)Bonne démarche participative incluant l'Administration centrale et locale, les OSC, les Collectivités locales, le Parlement, le secteur privé et les partenaires au développement	*(i)Délai court empêchant un large ratissage dans la participation, dans les thèmes discutés et dans le choix des outils utilisés pour le diagnostic*
(ii)Appropriation nationale de la formulation grâce à l'implication des acteurs (OSC dont les associations féminines[3], le parlement, le secteur privé)	*(ii)Implication tardive de la société civile en raison de problèmes d'organisation et de temps. Le sentiment des OSC est d'avoir servi de faire valoir à l'Etat.* **NB** *: (i) et (ii) sont des contraintes liées à l'approche participative.*
(iii)Cadre institutionnel adéquat avec des organes pluridisciplinaires et disposant de capacités techniques	*(iii)Faible participation du secteur privé*
(iv)Célérité de la préparation grâce à la qualité de l'expertise nationale et au soutien technique et financier des partenaires au développement	*(iv)Faible participation des élus locaux à cause de la coïncidence entre le calendrier électoral et le calendrier d'élaboration du document*
(v)Respect des délais	*(v)Prédominance de l'Administration Centrale dans l'élaboration*
(vi)Bon diagnostic de la pauvreté sous l'angle qualitatif et quantitatif (meilleure caractérisation et actualisation de la mesure de son incidence)	*(vi) Insuffisance du diagnostic de la pauvreté : dynamique d'entrée et de sortie des individus/ménages de la pauvreté, dynamique des cadres d'existence et des comportements des ménages/individus, les voies et moyens de réaction des personnes vulnérables devant des phénomènes affectant leur situation , toutes les causes de la pauvreté (facteurs sociaux/ culturels[4] ou religieux) non spécifiées*
(vii)Caution des autorités politiques avec une totale indépendance des techniciens	

[3] Compte tenu du rôle primordial des femmes dans la gestion quotidienne de la pauvreté, leur représentation dans les instances en charge du DSRP doit être garantie.

[4] Ces facteurs sociaux (par exemple le statut de la femme) peuvent jouer par exemple sur un partage inéquitable des terres (en quantité et qualité) et accroître les disparités régionales au niveau des

	(vii)Problème de la prise en compte des résultats des enquêtes faites en même temps que le processus de formulation du DSRP *(viii)Faible communication et sensibilisation autour du DSRP due(a) à une faible implication du comité technique,(b) à un retard de la constitution du Collectif des OSC/de l'implication de la presse,(c) du recours insuffisant aux langues nationales et (d)à un appui insuffisant de la société civile de la part des pouvoirs publics (médias d'Etat par exemple)* *(ix)Processus dépensier de l'avis des bailleurs* *(x)Présentation jugée trop technique par les OSC*

Annexe 2
Cadre d'analyse des outils de politiques macroéconomiques sur la pauvreté

Outils de politique	Objectifs	Eléments d'analyse
1) Analyse de la politique des dépenses publiques sur la réduction de la pauvreté	- Déterminer la part du budget allouée aux services sociaux essentiels - Déterminer le niveau des dépenses publiques allouées à la lutte contre la pauvreté	-Faire l'inventaire des secteurs intervenant dans la lutte contre la pauvreté et déterminer le budget de l'Etat qui leur est alloué -Identifier les programmes et les projets de lutte contre la pauvreté et déterminer le budget de l'Etat qui leur est alloué -Estimer la part approximative de chaque projet et le programme alloué à la réduction de la pauvreté
2) Analyse de l'impact de la politique fiscale sur les conditions de vie des pauvres	Déterminer l'incidence de la politique des dépenses publiques sur : - les revenus des producteurs pauvres - le pouvoir d'achat des ménages pauvres	- Evaluer le système de taxation à la valeur ajoutée des biens d'exportation produits essentiellement par les pauvres - Evaluer le système de taxation à l'importation des principaux produits essentiels consommés par le pauvres
3) Analyse de l'impact de la politique monétaire sur les conditions de vie des pauvres	Déterminer le niveau d'accès des pauvres aux services financiers Déterminer l'incidence de la politique monétaire sur - les revenus des producteurs pauvres - le pouvoir d'achat des ménages pauvres	- Analyser les politiques de règlement et de taux d'intérêt régissant les institutions de microfinance par rapport à l'accès des pauvres aux services financiers - Analyser le taux d'inflation par l'indice des prix à la consommation et l'indice des prix à la production - Calculer le ratio de l'indice des prix des produits de base par rapport à l'indice général des prix à la consommation - Calculer le ratio de l'indice des biens produits par les pauvres par rapport à l'indice général des prix à la production

déterminants de la pauvreté (insuffisance de revenus, éducation, santé et accès aux services sociaux de base).

4) Analyse de l'impact de la politique de taux de change sur les conditions de vie des pauvres	Déterminer l'incidence de la politique de taux de change sur : - les revenus des producteurs pauvres - le pouvoir d'achat des ménages pauvres	-Calculer le ratio de l'indice des prix domestiques sur un indice composite des principaux partenaires commerciaux
5) Analyse du cadre politique, institutionnel, réglementaire et légal	- Déterminer le niveau d'accès des pauvres aux services sociaux essentiels - Déterminer le niveau de pouvoir de négociation des pauvres	- Déterminer dans quelle mesure les services sociaux essentiels (santé, éducation, formation, sécurité alimentaire) décentralisés à la base atteignent les pauvres - Déterminer dans quelle mesure le processus de démocratisation en vigueur (ONG, société civile) permet de défendre les intérêt des pauvres - Déterminer dans quelle mesure le cadre régissant les lois et règlements tient compte des intérêts des pauvres (accès à la terre, au crédit, aux soins de santé de base, à l'éducation de base, aux méthodes de planification familiale, etc.).