



Commission économique pour l'Afrique

# Deuxième réunion du Groupe africain de réflexion sur le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)

18-21 novembre 2002  
Bruxelles (Belgique)

## Le Processus du DSRP en Sénégal



Commission économique pour l'Afrique

## **Deuxième réunion du Groupe africain de réflexion sur le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-GA)**

18-21 novembre 2002  
Bruxelles (Belgique)

## **Le Processus du DSRP au Sénégal**

Par

Abdoulaye Diagne  
Ibrahima Dia

Ce document expose l'opinion des auteurs et ne reflète pas nécessairement le point  
de vue de la Commission économique pour l'Afrique ou de ses employés.

# TABLE DES MATIERES

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LISTE DES ACRONYMES.....                                                                                                                    | ii |
| I. INTRODUCTION.....                                                                                                                        | 1  |
| 1.1 LE CONTEXTE .....                                                                                                                       | 1  |
| 1.2 METHODOLOGIE.....                                                                                                                       | 2  |
| II. CONTENU DU DSRP .....                                                                                                                   | 2  |
| 2.1 LE DIAGNOSTIC DE LA PAUVRETE .....                                                                                                      | 2  |
| 2.2 LES STRATEGIES PROPOSEES.....                                                                                                           | 6  |
| 2.3 CHOIX DE PROGRAMMES ET PLANS D'ACTION SECTORIELS CENTRES SUR LA CROISSANCE<br>DURABLE ET LA REDUCTION DE LA PAUVRETE (PRO-PAUVRE) ..... | 8  |
| 2.3.1 Agriculture.....                                                                                                                      | 8  |
| 2.3.2 Promotion de la génération de revenus ruraux non agricoles.....                                                                       | 8  |
| 2.3.3 Elevage.....                                                                                                                          | 9  |
| 2.3.4 Promotion de l'artisanat.....                                                                                                         | 9  |
| 2.3.5 Mines .....                                                                                                                           | 9  |
| 2.3.6 Activités tertiaires, base d'une forte contribution à la formation du PIB .....                                                       | 9  |
| 2.3.7 Tourisme et culture.....                                                                                                              | 10 |
| 2.3.8 Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication.....                                              | 10 |
| 2.4 ASPECTS GENRE DANS LE DSRP .....                                                                                                        | 10 |
| 2.5 ENJEUX VIH/SIDA .....                                                                                                                   | 11 |
| 2.6 DSRP ET FINANCES PUBLIQUES.....                                                                                                         | 11 |
| 2.7 ALLOCATION DES RESSOURCES .....                                                                                                         | 13 |
| III. LE PROCESSUS PARTICIPATIF AU SENEGAL.....                                                                                              | 13 |
| 3.1 DISPOSITIF DE PILOTAGE DU DSRP .....                                                                                                    | 13 |
| 3.2 PHASE PREPARATOIRE .....                                                                                                                | 14 |
| 3.3 PHASE DE CONCEPTION DE LA DEMARCHE D'ELABORATION DU DSRP .....                                                                          | 14 |
| 3.4 PHASE DE REDACTION DU DOCUMENT.....                                                                                                     | 16 |
| 3.5 MODALITES DE LA PARTICIPATION .....                                                                                                     | 16 |
| 3.6 ETENDUE ET PROFONDEUR DE LA PARTICIPATION DANS LA FORMULATION, LE CHOIX DES<br>PRIORITES, L'ALLOCATION DES RESSOURCES ET LE SUIVI.....  | 17 |
| 3.7 DEGRE DE PARTAGE DE L'INFORMATION ENTRE LES ACTEURS.....                                                                                | 19 |
| 3.8 CONTRAINTES DE PARTICIPATION DE LA SOCIETE CIVILE.....                                                                                  | 19 |
| IV. MECANISME INSTITUTIONNEL DE SUIVI DU PROCESSUS.....                                                                                     | 20 |
| V. REALIGNEMENT DES POLITIQUES ET RESSOURCES DES PARTENAIRES                                                                                | 22 |
| VI. RENFORCEMENT DE CAPACITES .....                                                                                                         | 22 |
| VII. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS .....                                                                                                    | 23 |
| BIBLIOGRAPHIE .....                                                                                                                         | 25 |
| ANNEXES .....                                                                                                                               | 26 |

# I. INTRODUCTION

## 1.1 Le contexte

Le poids de la dette constitue une préoccupation centrale dans les débats sur le développement. Les pays pauvres qui consacrent une part importante de leurs ressources au remboursement de la dette n'ont cessé avec l'appui de la société civile de demander une solution durable pour sortir du cycle de l'endettement. Face à la crise de l'endettement de ces pays pauvres et la forte demande de l'opinion publique internationale pour l'annulation de la dette, les institutions financières internationales ont pris plusieurs initiatives pour des solutions durables et réalistes. Depuis les années 70, plusieurs résolutions et initiatives ont été prises par les instances internationales : CNUCED (Résolution 165 en 1979), Club de Paris (Termes de Toronto en 1988, Termes de Londres en 1991, Termes de Naples en 1994). C'est dans ce contexte que la Banque Mondiale et le FMI ont lancé en 1996 l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) qui a été présentée et acceptée par les gouvernements en automne 1996.

En 1999, la BM et le FMI publient le document Cadre de lutte contre la pauvreté, présenté comme cadre de référence d'aide au développement. Ce document met l'accent sur la contribution de la société civile dans le processus, en tant qu'acteur majeur, dans la formulation et la mise en œuvre des objectifs stratégiques de lutte contre la pauvreté.

La première étape à franchir appelée – le point de décision – a été atteint par le Sénégal en Juin 2000 en respectant les conditions de la Banque Mondiale et du FMI et en préparant un *Document intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté*. Ce document retrace l'évolution récente de la situation économique et fournit des indications sur les politiques structurelles et sectorielles à mettre en œuvre pour stimuler la croissance et corriger les distorsions dans la répartition de ses fruits.

La seconde phase, appelée « période intérimaire », commence au *point de décision* et sa durée dépendra du respect, par le pays éligible, des conditionnalités qui lui sont fixées pour atteindre « le point d'achèvement dit flottant », puisse qu'il n'interviendra qu'après l'évaluation faite par les Institutions de Bretton-Woods. Cette évaluation devra montrer que le pays a appliqué de manière satisfaisante les politiques retenues au point de décision. Pendant cette période, la Banque Mondiale et le FMI accordent une assistance précoce ou aide *intérimaire* au pays.

L'élaboration du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) est une condition préalable pour accéder au point d'achèvement flottant.

Dans cette perspective, le Gouvernement du Sénégal s'est engagé auprès des Institutions de Bretton-Woods à élaborer un « *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)* » en fin décembre 2001 comme condition préalable pour bénéficier des pleins effets de la réduction de la dette.

Le but visé par le DSRP est de définir les objectifs et les domaines d'intervention en mettant l'accent sur les résultats qui guident l'intervention publique, en partant d'une analyse de la problématique de la pauvreté sous toutes ses formes, en encourageant la participation de tous les acteurs..

Ce diagnostic de la pauvreté a été discuté avec l'ensemble des acteurs de la vie socioéconomique au cours du séminaire de lancement de l'élaboration de la Stratégie. Il a été mis à jour durant le processus d'élaboration du DSRP, au fur et à mesure de la disponibilité des informations (enquêtes de perception, Groupes thématiques, consultations régionales,...) auprès du Comité Technique.

### **Les différentes enquêtes pour l'évaluation du diagnostic de la pauvreté**

Pour l'évaluation du diagnostic de la pauvreté, une série d'enquêtes de 1994 à l'année 2001 et une exploitation de la base de données disponibles à la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS) ont été mises à profit, et complétées par une série d'enquêtes et d'ateliers de diagnostic participatif. Pour la conduite de ces enquêtes, les concepts de base sont les individus, les ménages, les groupes socio-économiques, le genre, les zones urbaines et rurales.

Une première enquête par sondage sur échantillon auprès des ménages, est effectuée sur l'étendu du territoire national en 1994. Il s'agit de l'enquête de suivi auprès des ménages dénommée ESAM I.

En 2000, il y a eu une enquête exhaustive de caractérisation socio-économique des villages du Sénégal.

L'enquête ESAM II s'est déroulée en 2001 dans le cadre de la préparation du DSRP sur l'ensemble du territoire national en milieu rural et urbain pour échantillon de 6600 ménages. Sur le même échantillon que ESAM II, il y a eu une enquête quantitative de perception de la pauvreté. Cette enquête a porté sur le niveau de satisfaction sur le plan économique et dans l'accès aux services, l'appréciation des institutions, la bonne gouvernance, les priorités des populations etc. Cette enquête a ciblé les ménages.

Enfin, l'enquête qualitative (participative) de perception de la pauvreté de l'année 2001, dans le cadre de la préparation du DSRP, autour de la définition de la pauvreté, des stratégies de survie, de la perception des acteurs et institutions, de l'analyse des politiques, des priorités des populations etc. Cette enquête a ciblé les groupes socioprofessionnels et classes sociales selon le genre et les milieux (focus groupes), et les individus (entretiens, histoires de vie).

Le diagnostic aborde les questions suivantes :

#### **1) Les dimensions de la pauvreté**

A ce niveau, les différentes définitions sont traitées (approche objective et approche subjective). Les enquêtes de perception de la pauvreté menées au cours du processus à travers des focus group et assemblées de quartier et de village avec les méthodes de diagnostic participatif ont fourni les éléments sur la perception des différentes dimensions de la pauvreté du point de vue des populations et servi de base pour la définition des axes stratégiques du DSRP du Sénégal. En effet la synthèse des rapports a retenu la définition suivante de la pauvreté « absence d'avoirs, de savoir et de pouvoir », d'où les axes suivants : « la création de richesse » pour améliorer et sécuriser les opportunités économiques et les avoirs ; « renforcement des capacités » pour améliorer le capital social et humain, et « une mise en œuvre participative et décentralisée » pour renforcer le contrôle des populations sur les politiques et programmes. Par ailleurs, les enquêtes

continue des conditions de vie des ménages. Par ailleurs, la faiblesse et la diversification encore insuffisante des exportations en termes de produits (3 produits font près de 60% du total) inhibent pour beaucoup le potentiel de croissance

**La faible croissance de l'Elevage.** Le sous secteur de l'élevage réalise en moyenne annuelle un taux de croissance de 3% en termes réels, un peu au dessus du croît démographique. Ce sous-secteur qui joue un rôle important dans les stratégies locales de survie et de sécurité sociale des pauvres est également influencé par les résultats de la campagne agricole. Le sous-secteur subit l'instabilité de la politique foncière et la mauvaise gestion du milieu naturel qui fragilisent le pâturage.

**Les Industries existantes ne permettent pas la pénétration de nouveaux marchés.** Avant le changement de parité de 1994, le taux de croissance du secteur secondaire a connu des fluctuations erratiques principalement induites par les contre-performances des industries extractives et des Huileries (des baisses en moyenne annuelle respectives de 5,9% et 7,6%). A la faveur des mesures prises, l'activité s'est par la suite, quelque peu redressée. Si le secteur est resté caractérisé, après l'ajustement monétaire, par l'existence de potentialités nouvelles et d'un climat favorable au marché, les possibilités de diversification sont demeurées inexploitées. Les industries existantes ne sont pas assises sur des produits à demande croissante et incorporant plus de savoir-faire pour permettre la pénétration de nouveaux marchés. En outre, la faible maîtrise des coûts de production des industries, le problème de financement, les problèmes liés à la fourniture en quantité et en qualité des facteurs de production, la faible capacité managériale des chefs d'entreprise, les lourdeurs de l'environnement réglementaire, judiciaire sont autant de contraintes qui freinent un développement du secteur industriel compatible avec la dynamique de réduction de la pauvreté.

### 3) Les caractéristiques de la pauvreté au Sénégal

L'accent est mis sur :

l'Éducation (Situation et politique éducative) ;  
les changements d'ordre démographique et social ;  
la santé et pauvreté (Situation et politique sanitaire , état de santé de la population et la pauvreté : mortalité, morbidité et malnutrition , l'accès aux infrastructures de santé et la disponibilité des ressources humaines, l'analyse des dépenses de santé, etc.  
l'accès à l'eau potable,

Sur chacun de ses domaines le document met en évidence les disparités régionales en ce qui concerne le niveau d'accès.

### 4) le Cadre de vie

### 5) les obstacles macroéconomiques à la réduction de la pauvreté notamment :

Le diagnostic analyse  
la répartition des revenus,  
répartition spatiale de la valeur ajoutée et celle de la population active,  
répartition des dépenses publiques sociales selon les catégories sociales,  
La structure de la fiscalité et les pauvres,  
Le poids de la dette.

**Encadré : Sénégal : Élasticités des indices décomposables de pauvreté par rapport au revenu moyen par équivalent adulte, à l'indice de Gini et aux taux marginaux de substitution**

Seuil de pauvreté  $z = 143.080$  FCFA/an/équivalent adulte et

$\bar{y} = \text{revenu moyen} = 204.118,10$  FCFA/an/équivalent adulte

| Indices de pauvreté | Mesure de la pauvreté | *Elasticité / revenu moyen par équivalent adulte par an | Elasticité/ indice de Gini | Taux marginaux de substitution |
|---------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| P0                  | 0,5785                | -0,89                                                   | 1,02                       | 1,14                           |
| P1                  | 0,2160                | -1,68                                                   | 2,54                       | 1,51                           |
| P2                  | 0,1051                | -2,11                                                   | 4,37                       | 2,07                           |

P0, P1 et P2 sont les indices de Foster, Greer et Torbecke de mesure respectivement de l'incidence, de la profondeur et de la sévérité de la pauvreté.<sup>2</sup>

Il ressort de l'examen du tableau ci-dessus, trois conclusions majeures :

i) Sous l'hypothèse que l'inégalité de revenu n'augmente pas, une hausse de 1% du PIB par tête entraîne une baisse de l'incidence de la pauvreté de 0,9%, alors que la profondeur et la sévérité diminuent plus fortement, respectivement de 1,7% et 2,1%.

ii) Dans le cas où une augmentation de l'inégalité des revenus est observée au cours de la période d'expansion, la pauvreté s'aggrave. En effet, une augmentation de 1% de l'indice de Gini qui mesure l'ampleur de l'inégalité des revenus dans l'économie, entraîne une hausse de l'incidence, de la profondeur et de la sévérité de la pauvreté comprise entre 1,02% et 4,37%.

iii) Les taux marginaux de substitution entre la croissance et l'inégalité sont relativement faibles bien que croissants avec l'indice de pauvreté. Ainsi, le revenu par équivalent adulte doit croître de 1,14% pour compenser une augmentation de 1% de l'indice de Gini pour les moins pauvres, alors que cette compensation sera de l'ordre de 2,07% lorsque la sévérité de la pauvreté est choisie comme mesure.

**Source :** Estimation du CREA à partir des données de l'ESP (1991) et de l'ESAM-I (1994).

\*Ces élasticités ont été déterminées grâce à l'estimation des paramètres de la courbe de Lorenz comme suggéré par Kakwani (1993).

<sup>2</sup> Foster, Créer et Torbecke ont produit une classe d'indices dont la formule est :

$$P\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(1 - \frac{y_i}{z}\right)^\alpha$$

où le paramètre  $\alpha$  mesure l'aversion pour l'inégalité entre les pauvres; plus la valeur de  $\alpha$  est élevée, plus l'indice accorde du poids à la situation des plus pauvres.

Les valeurs de  $\alpha$  les plus utilisées sont :

$$\alpha=0 \quad P_0 = q/n$$

$$P1 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(1 - \frac{y_i}{z}\right) = q/n - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q y_i$$

$$P2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(1 - \frac{y_i}{z}\right)^2$$

### 2.3.3 *Élevage*

La population qui s'adonne à l'élevage toutes filières confondues est relativement importante. Au-delà du fait que l'élevage représente une épargne sur pied très importante, il participe également, de façon très efficace, à la réduction de la vulnérabilité des ménages ruraux aux chocs. C'est pour cela que l'Etat s'est engagé, dans le DSRP, à augmenter la part de l'élevage dans les investissements dans le secteur primaire en le faisant passer de 5% (moyenne de ces dernières années) à 10%.

### 2.3.4 *Promotion de l'artisanat*

Aussi, les objectifs prioritaires retenus dans ce secteur et dont la réalisation contribuerait de façon conséquente à l'accroissement des revenus des acteurs et par effets induits à la réduction de la pauvreté dans son ensemble, visent-ils essentiellement :

dans le domaine du financement du sous-secteur, à parvenir à mettre en place des structures de financement décentralisées (SFD) techniquement et financièrement très solides, de façon à gagner la confiance des artisans et à les amener à adhérer massivement à ces actions dès lors qu'il s'agit de leur propre instrument de financement;

dans le domaine de la commercialisation et des débouchés, à améliorer la qualité des produits artisanaux afin de les rendre plus compétitifs sur le marché international. Il s'agira, également, pour les artisans, de bien maîtriser les techniques modernes de vente et d'exportation;

dans le domaine de la formation, à pérenniser les actions de formation des artisans et de leurs encadreurs en techniques modernes et simples de production, de commercialisation, de gestion, de communication et d'encadrement, dans un cadre institutionnel approprié.

### 2.3.5 *Mines*

L'importance du secteur des mines tient à la forte demande en main d'œuvre permettant une croissance plus redistributive. Les stratégies retenues viseront à : (i) concevoir une législation minière suffisamment attractive et promouvoir une politique minière favorisant un développement durable; (ii) favoriser l'émergence d'activités minières artisanales et semi-industrielles dans les régions minières qui demeurent par ailleurs à faible niveau de développement et (iii) contribuer à diversifier les sources de revenus des populations rurales en mettant l'accent sur la recherche de nouvelles applications aux substances à faibles débouchés.

### 2.3.6 *Activités tertiaires, base d'une forte contribution à la formation du PIB*

Le commerce constitue le principal domaine d'intervention du secteur informel et le principal pourvoyeur d'emplois en milieu urbain, en particulier pour les femmes et les néo-urbains.

Les stratégies à développer devront permettre l'amélioration du système d'information sur les marchés, la diversification des marchés et des produits d'exportation et d'importation, l'accessibilité des produits de consommation courante et enfin, la participation accrue des opérateurs économiques nationaux à la commercialisation de la production locale.

## 2.5 Enjeux VIH/SIDA

Dans le secteur de la santé, cinq objectifs prioritaires sont retenus : (i) l'amélioration de la qualité et de l'offre de services de santé dans les régions où la situation sanitaire et l'état de pauvreté sont encore jugés préoccupants; (ii) le développement des services de santé à base communautaire; (iii) le développement, chez les populations, d'attitudes et comportements de prévention des maladies, (iv) la lutte contre le VIH/SIDA et le paludisme et (v) la lutte contre la mortalité maternelle et infanto-juvénile.

Dans le diagnostic, il est reconnu que les statistiques sur la prostitution sont rares et souvent approximatives ou incomplètes. Toutefois, les données de recherche citées ( Enquête de Prévalence des infections sexuellement transmissibles chez les prostituées clandestines de Dakar (Christian Laurent, IRD), réalisées en 2000 indiquent que la prévalence de l'infection du VIH chez les prostituées est de l'ordre de 14% alors qu'elle se situe entre 1 et 2% dans la population totale. L'infection VIH/SIDA progresse malgré une faible prévalence. Les cas déclarés ne reflètent pas la réalité de l'épidémie. A la fin de l'année 2000, le nombre de personnes vivant avec le VIH/SIDA est estimé à 80 000 dont 77 000 adultes. Le taux de prévalence du VIH Sida est l'un des indicateurs dans le secteur de la santé. Le DSRP retient que la prévalence qui est de 1,4% doit être contenue entre 1 et 2% d'ici 2015 si l'on veut atteindre les résultats du DSRP, par la poursuite des actions de prévention, le renforcement en équipement des infrastructures sanitaires pour le dépistage, la prise en charge des enfants porteurs du VIH SIDA dans les centres de nutrition communautaire.

## 2.6 DSRP et finances publiques.

Conformément aux objectifs retenus, le DSRP constituera désormais un programme triennal glissant actualisé après chaque évaluation annuelle. La réalisation des politiques et programmes qui y sont déclinés se fera dans le cadre du budget de l'Etat. Ainsi, les ressources et dépenses publiques telles que présentées dans l'annexe reflètent les objectifs globaux ou sectoriels définis. Plus généralement, il s'agit, tout en tenant compte des changements structurels de l'économie, d'étendre à tous les secteurs les principes de gestion par objectifs dans l'élaboration et la conduite des politiques budgétaires.

**Au plan budgétaire, l'innovation majeure consiste en une meilleure articulation entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement**

Il faut souligner qu'avec le niveau important de ressources additionnelles attendues dans le cadre du financement de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, des mesures de renforcement des capacités budgétaires ont été prises. Ces moyens actuels offrent un cadre qui permet d'améliorer la consommation des crédits et les ressources additionnelles attendues. Il s'agit en particulier de :

- la mise en place d'un logiciel de gestion des dépenses pour lutter contre les lenteurs observées dans le traitement des dossiers de dépenses.

- la rationalisation du système de contrôle du processus de la dépense.

- le raccourcissement des circuits de dépense par l'unification du contrôle à priori de tout engagement de dépense sur deniers publics autour du Contrôle des Opérations Financières (COF).

départir des mécanismes et procédures multiples et variés des bailleurs de fonds qui ont contribué jusqu'ici à limiter la capacité de consommation des ressources extérieures. En effet, dans cette optique toutes les dépenses publiques suivront les mêmes procédures budgétaires donc les mêmes rythmes d'exécution.

La nouvelle nomenclature budgétaire a été choisie comme moyen d'identification de la dépense de pauvreté. Cette codification vise essentiellement :

un objectif statistique qui réside dans la disponibilité dans les documents budgétaires de toutes les informations relatives à l'allocation des ressources de la stratégie entre les différents secteurs concernés, d'une part et, d'autre part, au détail des dépenses financées sur les ressources de la stratégie de lutte contre la pauvreté (nature, montant, destination des dépenses). Ainsi, dans les documents budgétaires, sera-t-il retracé avec précision l'exécution de la stratégie.

un objectif de célérité dans l'exécution qui consiste à offrir par la codification à réserver un traitement diligent et efficace aux dossiers de dépenses de pauvreté qui emprunteront, au demeurant, le circuit normal des dépenses publiques

Le principe d'une identification via codification a été retenu. Cet identifiant permettra d'alerter les intervenants des différents points de contrôle (Contrôleur des Opérations Financières, ordonnateurs, comptables...) sur la nécessité de traiter ledit dossier en priorité et en toute diligence

## **2.7 Allocation des ressources**

La répartition des ressources a fait l'objet d'une concertation au cours du « Séminaire national de validation du DSRP » Ainsi les participants ont retenu que les ressources PPTE seront destinées au milieu rural (80%) et aux zones périphériques des grandes agglomérations (20%). Elles serviront à combler le gap de financement des actions prioritaires identifiées dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'accès à l'eau potable, de l'assainissement et de l'agriculture.

## **III. LE PROCESSUS PARTICIPATIF AU SENEGAL**

→ La démarche participative retenue par le Gouvernement du Sénégal pour élaborer le DSRP a impliqué l'ensemble des acteurs du secteur public, du secteur privé, de la société civile et des partenaires au développement.

### **3.1 Dispositif de pilotage du DSRP**

Pour mener à terme les travaux d'élaboration du DSRP, le gouvernement a mis en place un dispositif qui comprend un Comité de Pilotage et un Comité Technique appuyé par un secrétariat permanent.

Le *Comité de Pilotage* est composé des secteurs de l'administration, des élus, du secteur privé et de la société civile. Présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances, ce comité est chargé notamment de : (i) concourir à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté ; (ii) orienter les travaux d'élaboration de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté ; (iii) valider le document final de stratégie de réduction de la pauvreté

valider les TDR des modules du DSRP afin d'assurer une appropriation du DSRP dès cette phase de conception.

3 Pour assurer une légitimité du processus participatif, les acteurs de la société civile ont été ciblées en fonction de leur représentativité dans les différents segments et sensibilités. Un recensement et une analyse préalable avait montré qu'au Sénégal, les OSC étaient bien structurées et disposaient de cadres d'organisation et de plusieurs réseaux :

- les ONG d'appui au Développement sont regroupés dans le CONGAD qui regroupe 150 ONG. Par ailleurs, d'autres ONG de grande envergure comme ENDA mais qui ne sont pas membres du CONGAD ont été conviés. D'autres ONG actives sur le terrain et ayant manifesté leur désir de participer directement au processus ont également été invités pour avoir une sensibilité des organisations de base.
- Les ONG actives dans le secteur de la défense des droits de l'homme, défense des libertés, des droits des femmes et dans la lutte pour la Bonne gouvernance.
- Les Syndicats de travailleurs : trois grandes centrales regroupant des syndicats de tous les secteurs ont été particulièrement actives
- Les Fédérations de femmes dans leurs diversités selon les objectifs poursuivis : production, solidarité, défense des droits et lobbying,
- Les organisations de jeunesse regroupées dans le Conseil National de la Jeunesse (CNJ) et dans les Coordinations des Etudiants de l'université de Dakar et de Saint Louis.

Les associations fédératives poursuivant des objectifs professionnels ou sociaux :

- Conseil National de concertation des ruraux regroupant 11 fédérations nationales de différentes filières (agricoles, animales, forestières, halieutiques etc.).
- Les fédérations nationales des associations de handicapés, de retraités etc.
- Les organisations religieuses dont la Fédération des Imams et Oulémas, l'archevêque de Dakar.
- Les syndicats patronaux
- Les universitaires et chercheurs.

La plupart de ces organisations ont des antennes au niveau local.

Cet atelier a regroupé en deux jours plus de 200 participants représentant les différents acteurs de la vie socio-économique au niveau national et régional représentant : les services étatiques, la société civile (ONG, syndicats, groupements féminins, associations religieuses, autorités traditionnelles, structures de formation et de recherche, presse publique et privée, organisations paysannes, personnes ressources etc.), le secteur privé, les partenaires financiers et techniques.

L'un des résultats du séminaire a été de retenir le délai du 31 décembre 2001 pour l'achèvement des travaux d'élaboration du DSRP. Ainsi, les acteurs impliqués se sont engagés à mobiliser leurs ressources et compétences pour mener à terme le processus.

société civile (organisations paysannes, de jeunes, de femmes, du 3<sup>ème</sup> âge, des handicapés, etc.) et de l'administration locale.

Au niveau national les cinq *Groupes Thématiques* ( en moyenne 50 par groupe) ont travaillé selon la démarche suivante :

Le groupe a défini les orientations des travaux et fourni les inputs (contributions écrites des services des ministères techniques, de la société civile et de personnes ressources, références,...) nécessaires aux bureaux d'études chargés de produire les rapports provisoires. Ceux-ci sont soumis à l'ensemble des membres des groupes qui les valident au cours des ateliers. Après l'intégration des remarques et suggestions, les bureaux d'études soumettent à nouveau le rapport au groupe au cours d'un séminaire élargi à d'autres compétences et aux bureaux et consultants des autres groupes thématiques afin de dégager des consensus sur les axes de la stratégie et les priorités.

Enfin la version provisoire du DSRP, qui est la synthèse des différents résultats obtenus au cours du processus participatif préparé par le CT, a fait l'objet de discussions avec une forte participation des acteurs aux niveaux régional et national lors du séminaire national de synthèse et de validation tenu les 13 et 14 décembre 2001. Ce atelier qui a regroupé en deux jours plus de 250 acteurs représentant les secteurs public et privé, la société civile, les partenaires au développement a permis de trouver un consensus sur la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté au Sénégal.

### **3.6 Etendue et profondeur de la participation dans la formulation, le choix des priorités, l'allocation des ressources et le suivi**

Participation des organisations de la Société Civile dans le processus du DSRP

Les organisations de la société civile se sont constituées en collectif après le séminaire de lancement afin d'assurer le pilotage du « programme de sensibilisation et de renforcement des capacités de la société civile ». Ce collectif de la société civile gère toutes les activités prévues dans ce module. A ce titre, elles ont participé aux différentes activités réalisées dans le cadre du processus d'élaboration du DSRP. Elles ont également organisé des séries de concertation depuis l'adoption du document par le Gouvernement en vue de réfléchir sur les modalités pratiques de mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté.

Les réflexions des organisations de la société civile, consignées dans un document, seront discutées durant le « Séminaire national sur la mise en œuvre du DSRP » au cours duquel les acteurs de la vie socioéconomique définiront les modalités pratiques de la mise en œuvre du DSRP.

A la base, les groupements et associations ont directement participé au processus aussi bien dans les réunions de quartiers, les ateliers régionaux que dans les groupes thématiques.

### **Participation des différents ministères**

Les ministères ont participé à différents niveaux d'élaboration du DSRP.

Le comité technique qui a conduit à l'élaboration du DSRP est composé des ministères suivants :

## Participation par type d'acteurs et par modules du DSRP

| Acteurs                            | Nombre<br>Total de<br>participants | Participant par Modules en pourcentage  |                                        |                                        |                              |                               |         |
|------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------|------------------------------|-------------------------------|---------|
|                                    |                                    | Ateliers<br>Consultations<br>Régionales | Ateliers de<br>validations<br>des EPPS | Ateliers<br>des Groupes<br>Thématiques | Séminaire<br>de<br>Lancement | Séminaire<br>de<br>Validation | Total   |
| Administration Publique            | 571                                | 30,75%                                  | 37,93%                                 | 44,52%                                 | 30,60%                       | 38,32%                        | 34,80%  |
| Assemblée nationale                | 13                                 | 0,73%                                   | 0,00%                                  | 0,65%                                  | 3,28%                        | 0,47%                         | 0,79%   |
| Organisations internationales      | 94                                 | 0,73%                                   | 1,48%                                  | 12,90%                                 | 16,39%                       | 15,42%                        | 5,73%   |
| Projets                            | 73                                 | 2,64%                                   | 4,19%                                  | 6,45%                                  | 6,56%                        | 7,48%                         | 4,45%   |
| Secteur Privé                      | 117                                | 6,73%                                   | 6,16%                                  | 14,84%                                 | 5,46%                        | 6,07%                         | 7,13%   |
| Société Civile                     | 565                                | 39,24%                                  | 40,89%                                 | 16,77%                                 | 27,32%                       | 25,70%                        | 34,43%  |
| Universités et Centre de Recherche | 28                                 | 0,00%                                   | 0,74%                                  | 3,23%                                  | 7,10%                        | 3,27%                         | 1,71%   |
| Collectivités Locales              | 180                                | 19,18%                                  | 8,62%                                  | 0,65%                                  | 3,28%                        | 3,27%                         | 10,97%  |
| Total                              | 1641                               | 100,00%                                 | 100,00%                                | 100,00%                                | 100,00%                      | 100,00%                       | 100,00% |

Sources : DPS

La répartition par genre donne une participation de 234 femmes soit 14.52% contre 1378 hommes soit 85.48%. Cette répartition ne prend pas en compte les participations dans les réunions villageoises et de quartiers où les statistiques n'ont pas été dépouillées.

### 3.7 Degré de partage de l'information entre les acteurs

La participation des acteurs dans le processus d'élaboration du DSRP, a été renforcée par la mise en œuvre d'une démarche transparente de partage de l'information avec la mise à la disposition des acteurs de tous les rapports d'étape, notamment à travers le site Internet du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal ([www.finances.gouv.sn/dsrp.html](http://www.finances.gouv.sn/dsrp.html)) au fur et à mesure de leur disponibilité auprès du Comité Technique.

### 3.8 Contraintes de participation de la société civile

Les organisations de la société civile ont estimé que le temps imparti (6 mois) pour élaborer le programme était insuffisant pour leur permettre de concevoir et d'exécuter des concertations internes. Compte tenu de la diversité des acteurs, ils auraient souhaité donner à chaque partie prenante le temps de discuter en profondeur et de faire participer les membres à la base. Le document de synthèse du DSRP a fait l'objet de critiques en ce qui concerne le contenu du DSRP. Ces critiques ont porté sur :

La question sur le genre qui reste toujours globale parce que l'approche qui a été utilisée n'a pas intégré cette dimension au départ.

Par rapport à la mise en œuvre, il reste beaucoup de questions à clarifier, notamment :

Le cadre institutionnel proposé vise une coordination centrale souple de la définition, de la formulation, du suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation de l'impact des politiques.

Au niveau stratégique, cette centralisation est nécessaire pour assurer une cohérence d'ensemble de ces politiques avec les objectifs globaux de la stratégie et faciliter le dialogue avec les partenaires au développement sur la programmation des efforts et l'allocation des ressources.

Au niveau opérationnel, une pleine responsabilisation des acteurs à la base commande une décentralisation de l'exécution des politiques, programmes et projets retenus, articulée à une coordination des interventions sectorielles assurée par le département ministériel de tutelle. Cette décentralisation de l'exécution devra permettre une traduction locale des objectifs stratégiques globaux.

Pour une prise en charge correcte de ces différentes préoccupations, il est proposé de mettre en place un cadre organisationnel articulé comme suit :

Un conseil interministériel d'orientation et de décision, se réunissant au moins une fois par an, sous la présidence du Premier Ministre, qui assure la coordination de l'exécution de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) et procède à l'arbitrage des propositions du DSRP.

Un comité interministériel de pilotage de la SRP présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances qui s'appuie sur les travaux de ce comité pour les besoins du dialogue avec les Bailleurs de fonds. Pour s'acquitter de ses tâches de Président du comité interministériel de pilotage de l'exécution de la SRP, le Ministre de l'Economie et des Finances s'appuie sur une Cellule nationale de suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté (CSPLP) créée par décret au sein du Ministère de l'Economie et des Finances.

La cellule nationale de suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté assure la coordination technique et pratique du suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté au niveau national, prépare les rapports pour les organes supérieurs, anime le partenariat et gère le réseau d'information.

Des points focaux ministériels s'appuient à leur tour sur les services rattachés ou sous tutelle du ministère concerné, pour le suivi opérationnel des politiques et programmes dans le cadre du DSRP.

Un comité régional de pilotage de l'exécution de la SRP qui a pour missions au niveau de la région concernée :

- d'impulser et d'orienter les travaux d'élaboration et de mise à jour de la stratégie au niveau régional ;

- de s'assurer de la pertinence et de la cohérence des programmes régionaux ;

- de veiller à la prise en compte dans la mise à jour du DSRP, des évaluations ;

- d'aider à la constitution d'une banque de données DSRP au niveau de la région ;

- d'assurer une bonne communication entre les différents acteurs impliqués dans la planification, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie au niveau régional ;

permis de réduire les insuffisances dans les capacités internes d'analyse pour l'élaboration du DSRP.

La Direction de Prévision et des Statistiques (MEF) ainsi que le CREA (Université) disposent de compétences avérées dans la conception, la conduite des enquêtes et l'analyse des données sur la pauvreté.

Cependant, un renforcement des capacités des structures chargées de la mise en œuvre et du suivi de la stratégie, en particulier les acteurs régionaux et la société civile, dans les domaines ci-après devrait permettre d'assurer une meilleure mise en œuvre du DSRP et de préparer les réajustements dans le cadre de l'élaboration des autres DSRP :

- Établissement de cartes de la pauvreté ;
- Méthodes d'analyse de la dynamique de la pauvreté ;
- Méthodes d'analyse des indicateurs avec un accent sur la désagrégation selon le genre,
- Méthodes d'analyse des risques de la stratégie ;
- Méthodes d'Évaluation d'impact avancée (ex-ante et ex-post) ;
- Méthodes d'analyse de la relation : Les pauvres et l'accès au marché ;
- Méthodes d'analyse des questions d'équité, de parité par rapport aux services d'éducation et de santé ;
- Méthodes de suivi des Filets de protection sociale ;
- Méthodes d'analyse des relations entre Décentralisation, développement local et pauvreté ;
- Méthodes d'analyse des relations entre Développement durable et pauvreté.

#### **Recommandations :**

Organiser des forums ou rencontres pour spécifier les besoins de formation à tous les niveaux.  
Faire des évaluations des formations et activités de renforcement des capacités

Appuyer les organisations de la société civile dans le suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté.

## **VII. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

Le DSRP est un exercice qui a appris à administrer, à élaborer des programmes avec les organisations de la société civile, mais aussi à définir des politiques avec la base.

Il y a eu beau coup d'études, dans le pays, qui n'ont pas été valorisées et le DSRP a permis de les sortir comme objet de réflexion. Le DSRP a donné l'occasion d'une discussion publique et les partenaires au développement ont accompagné le processus participatif. En ce qui concerne la phase de mise en œuvre et de suivi, l'organisation d'une réflexion approfondie après l'adoption du document, sur les modalités pratiques de mise en œuvre au niveau des comités régionaux, du Ministère de l'Economie et des Finances et au niveau du collectif des organisations de la société civile devrait permettre de lever les recueils éventuels et d'assurer un bon suivi.

Pour accroître l'appropriation des stratégies par les pays africains les mesures suivantes sont recommandées:

## BIBLIOGRAPHIE

- Comité technique du DSRP, Août 2001, Rapports des enquêtes qualitatives de perception de la pauvreté (10 rapports régionaux)
- Comité technique du DSRP, Janvier 2002, Séminaire National de synthèse et de validation du DSRP
- Comité technique du DSRP, Juin 2001, Séminaire National de Lancement du DSRP
- Comité technique du DSRP, Mars 2001, Base de données sur la participation des acteurs dans le DSRP, Document diagnostique de la pauvreté, Dakar
- Comité technique du DSRP, Octobre 2001, Rapports des enquêtes de perception de la pauvreté, volet statistique
- Comité technique du DSRP, Octobre 2001, Rapports des groupes thématiques (5 rapports)
- Comité technique du DSRP, Septembre 2001, Rapport sur les déterminants de la pauvreté au Sénégal, Programme de sensibilisation et de renforcement de la société civile : compte-rendus de réunions, 2001- 2002
- CREA, 2001, «État des lieux de la pauvreté au Sénégal», Dakar.
- DIAGNE A. et DAFPE G., 2002, *Le Sénégal en quête d'une croissance durable*, Karthala, Paris.
- Direction de la Prévision et de la Statistique, 1993, Enquête Sur les Priorités (ESP), Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan.
- Direction de la Prévision et de la Statistique, 1997, Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages (ESAM), Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan.
- Forum national de la société civile sur la mise en œuvre du DSRP, Juin 2002
- Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Education Nationale, 1998, *Revue des dépenses publiques d'éducation*, Revue des dépenses publiques d'éducation du Sénégal
- Programme de sensibilisation et de renforcement de la société civile : Rapport de l'atelier de concertation de la société civile sur le DSRP, janvier 2002
- République du Sénégal, Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, Avril 2002

## **PRSP LEARNING GROUP**

### **Consultant's Terms of Reference for Country Studies**

#### **Background**

Eliminating poverty is the moral debt that African governments owe to their people. The introduction of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) offers a significant opportunity to deepen the focus on broad-based participatory growth strategies for poverty reduction in Africa and enhance African ownership of these strategies. PRSPs must be country-driven; participatory; results-oriented; and comprehensive and long-term in perspective. They must also be based on domestic and external partnership consistent with the principles that undergird the Comprehensive Development Framework (CDF) approach.

The PRSP is now the trigger mechanism for all concessional lending from the World Bank and IMF to low-income African countries. For instance, a poverty reduction strategy paper (PRSP) is now a pre-requisite for debt relief under the enhanced HIPC initiative, the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) of the International Monetary Fund (IMF), and assistance from bilateral partners. Consequently, the preparation of the PRSP is now on the agenda of all low-income African countries and will remain so over the next several years.

The process of developing the PRSP is, however, extremely difficult. For many countries in Africa, experience, institutions, and capacity are lacking. The PRSP learning curve for most countries of the continent is therefore likely to be steep. This requires that African PRSP countries will be learning-by-doing for some time to come.

Taking account of these new developments, and on the basis of consultations with member states, the Economic Commission for Africa (ECA) has established an African PRSP Learning Group on the PRSP (PRSP-LG). The PRSP Learning Group is an annual forum for African countries to exchange information and to discuss issues relevant to the PRSP process. The first meeting of this Group took place from 5 to 6 November 2001.

In preparation for the second meeting of the PRSP-LG, ECA seeks to recruit consultants to prepare background papers in a number of African countries currently engaged in preparing an interim or full PRSP. The country assessment will focus on five thematic areas discussed below:

#### **a. The Content of the PRSP**

The first thematic area selected for in-depth analysis is the quality and comprehensiveness of the overall growth strategy underpinning the national poverty strategy, and whether the PRSP contains a clearly elaborated plan on how to translate this strategy into welfare improvements for the poor. The country studies will examine:

The extent to which the PRSP is built on adequate poverty diagnostics:

Quality of data, including its disaggregation by region, social groups, and gender;

Reference and understanding of poverty incidence, trends and determinants;