

République du Sénégal

Un Peuple-Un But-Une Foi

MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES

COMITE TECHNIQUE
DSRP

1401
Union Européenne

UE

7^{ème} Fonds Européen de Développement

Groupe Thématique n° 5
**Etude des
Mécanismes de Mise en Œuvre de
la Stratégie de Réduction de la
Pauvreté**

RAPPORT FINAL

Octobre 2001

Cabinet EMAP.Sarl « Etudes et Management de Projets »

Sigles

AFD	: Agence Française de Développement
AGETIP	: Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
BCI	: Budget Consolidé d'Investissements
BM	: Banque Mondiale
CNCR	: Conseil National de Concertation des Ruraux
CONGAD	: Conseil des ONG d'Appui au Développement
CSLP	: Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté
CSP	: Conseil Supérieur de la Pauvreté
DAGE	: Direction de l'Administration Générale et de l'Équipement
DB	: Direction du Budget
DCEF	: Direction de la Coopération Économique et Financière
DCES	: Direction de la Construction et de l'Équipement Scolaires
DDI	: Direction de la Dette et de l'Investissement
DEM	: Direction de l'Équipement et de la Maintenance
DHA	: Direction de l'Hydraulique et de l'Assainissement
DP	: Direction de la Planification
DPRE	: Direction de la Planification et de la Réforme de l'Éducation
DPS	: Direction de la Prévision et de la Statistique
DSRP	: Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté
DTAI	: Direction du Traitement Automatique de l'Information
FMI	: Fonds Monétaire International
GTZ	: Coopération Technique Allemande
IDH	: Indice de Développement Humain
INEADE	: Institut National d'Étude Appliquée pour le Développement de l'Éducation
IPH	: Indice de la Pauvreté Humaine
KFW	: Coopération Financière Allemande
MEF	: Ministère de l'Économie et des Finances
MEMH	: Ministère des Mines de l'Énergie et de l'Hydraulique
MEN	: Ministère de l'Éducation Nationale
MSP	: Ministère de la Santé et de Prévention
ONAS	: Office National de l'Assainissement
ONG	: Organisation Non Gouvernementale
PDEF	: Plan Décennal pour l'Éducation et la Formation
PDIS	: Projet de Développement Intégré de la Santé
PDRH	: Projet de Développement des Ressources Humaines
PEV	: Programme Élargie de Vaccination
PIC	: Plan d'Investissements Communal
PLD	: Plan Local de Développement
PME	: Petites et Moyennes Entreprises
PNAT	: Plan National d'Aménagement du Territoire
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTE	: Pays Pauvres Très Endettés
PRDI	: Plan Régional de Développement Intégré
PTIP	: Programme Triennal d'Investissements Publics
SDE	: Société des Eaux
SRAT	: Schéma Régional d'Aménagement du Territoire
TOFE	: Tableau des Opérations financières de l'État

USAID : Agence d'Aide au Développement des USA

Sommaire

	Page
I - Cadre de mise en œuvre du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)	5
Introduction	5
1.1 Le CSLP et le système national de planification et de budgétisation	8
1.1.1 Le CSLP est un instrument supplémentaire du système de planification	9
1.1.2 La révision du CSLP	13
1.2 Principes directeurs de la gestion des apports	13
1.2.1 La gestion des apports au niveau des programmes et projets de lutte contre la pauvreté	13
1.2.1.1 Analyse des stratégies mises en œuvre dans le cadre des programmes et projets de lutte contre la pauvreté	13
1.2.1.2 Les procédures de gestion des apports	15
1.2.2 La gestion des ressources issues de la réduction de la dette	17
1.2.2.1 La programmation des investissements publics	17
1.2.2.2 La budgétisation des investissements publics	17
1.2.2.3 L'exécution de la dépense d'investissement sur ressources internes	19
1.2.3 Les propositions de gestion des ressources liées au CSLP	20
II - Le cadre institutionnel de mise en œuvre du CSLP	23
2.1 Le conseil supérieur de la pauvreté (CSP)	23
2.1.1 La composition du CSP	24
2.1.2 Missions et rôle du CSP	25
2.2 Les organes de pilotage	25
2.2.1 Au niveau central : la commission nationale de lutte contre la pauvreté (CNLP)	25
2.2.1.1 La composition de la commission nationale	26
2.2.1.2 Missions et rôle	26
2.2.2 Au niveau régional	27
2.2.2.1 Composition de la commission régionale de lutte contre la pauvreté (CRLP)	27
2.2.2.2 Missions et rôle	28
2.3 Les organes de coordination, de suivi et d'évaluation techniques	29
2.3.1 Au niveau central : la cellule d'appui technique (CAT)	29
2.3.1.1 Composition	29

2.3.1.2	Missions et rôle	30
2.3.2	Au niveau local	30
2.4	Les organes d'exécution	30
2.5	Conclusion-Recommandations	33
2.5.1	Composition de la commission nationale	33
2.5.2	Composition de la commission régionale	34
III -	Le système du suivi et de l'évaluation	36
3.1	Le suivi du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP)	37
3.1.1	Les objectifs du suivi du CSLP	37
3.1.2	Le système de suivi et les principes directeurs de sa mise au point	37
3.1.2.1	L'identification des objectifs du système de suivi	37
3.1.2.2	Concentration sur un nombre limité d'indicateurs du système de suivi	38
3.1.2.3	Méthodes de collecte	38
3.1.2.4	Rapports de suivi	39
3.1.2.5	Entretien du système	39
3.1.3	Les étapes du suivi des résultats de la stratégie	39
3.1.3.1	La fixation des buts	39
3.1.3.2	La détermination des indicateurs	40
3.1.3.2.1	Les indicateurs d'impact	40
3.1.3.2.2	Les indicateurs de résultat	41
3.1.3.2.3	Les indicateurs intermédiaires	42
	A. Amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux de base	43
	B. Création d'une croissance de qualité	44
	C. Augmenter les opportunités économiques des pauvres	45
	D. Promotion de la bonne gouvernance	45
	E. Accroître la prise de responsabilités et la participation	46
	F. Assurer la sécurité	46
	G. Environnement	46
3.1.3.3	La déglobalisation des indicateurs	46
3.1.4	Le système d'informations	47
3.1.4.1	Rôle et responsabilités des acteurs	47
3.1.4.2	La gestion du système d'informations	48
3.2	L'évaluation du cadre de stratégie de lutte contre la pauvreté (CSLP)	49
3.2.1	Les évaluations contractuelles	49
3.2.2	Les autres évaluations non contractuelles	50
3.2.2.1	Les évaluations internes menées par la CAT	50
3.2.2.2	Les évaluations menées par le parlement	50
3.2.2.3	Les évaluations menées par la cour des comptes	51

1. Cadre de Mise en Ouvre du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP)

Introduction

Le Sénégal est largement touché par la pauvreté : 58 % des ménages vivaient en dessous du seuil de pauvreté en 1995 contre 30 % en 1992. Or, la réalisation d'une croissance rapide, élevée, continue, régulière et équilibrée ne peut être atteinte que si les conditions de vie des populations permettent de libérer une main-d'œuvre éduquée, en bonne santé pour produire et disposer de revenus afin de participer au processus de développement du pays.

Le Sénégal a, dans son IX^{ème} Plan d'Orientation pour le Développement Économique et Social 1996-2001, défini un ensemble de stratégies destinées à soumettre les objectifs de rééquilibrage financiers, certes indispensables, aux objectifs sociaux de développement. Son ambition est de transformer les ressources humaines en atouts pour la croissance en créant les conditions pour accroître les aptitudes au développement et à la productivité de chacun.

Dans cette même dynamique d'améliorer les conditions de vie des populations, divers programmes et projets ont été initiés et mis en œuvre dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'approvisionnement en eau, de l'agriculture et des transports. Cependant, et pour l'essentiel, ces programmes sont exécutés sans l'adoption préalable d'une stratégie cohérente d'interventions qui recueille l'adhésion de tous les intervenants. Aussi malgré les performances de ces différentes opérations prises isolément, le Sénégal est dans l'impossibilité de déterminer la contribution positive ou négative de ces programmes et projets à l'éradication de la pauvreté.

Dans ce cadre et en rapport avec l'admission du Sénégal à l'Initiative PPTE, le Gouvernement s'est donné comme objectif de concevoir et mettre en œuvre une approche intégrée du problème de lutte contre la pauvreté en élaborant un Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP), à travers un processus participatif large qui encourage l'appropriation par le pays de la stratégie et de sa mise en œuvre, et le développement de partenariats entre l'État, les acteurs locaux et les partenaires au développement. Cela amène à :

- réévaluer les échelles de temps : la pauvreté a des dimensions multiples et l'effort à mener pour la faire reculer est une entreprise de longue haleine, qui nécessite un renforcement durable des capacités et une amélioration des prestations de services sociaux essentiels ;
- renforcer la croissance : un recul durable de la pauvreté exige une croissance économique forte et soutenue, d'où un besoin absolu de stabilité macroéconomique et de réformes structurelles ;
- encourager la participation : l'application durable d'une stratégie de lutte contre la pauvreté suppose une large participation de la société civile et un renforcement de la gestion publique ;
- concentrer les efforts du Gouvernement sur des objectifs transparents et axés sur des résultats concrets et mettre en place des mécanismes permettant un vaste travail de suivi des indicateurs correspondants.

La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté part de ces principes tout en s'inspirant de la Stratégie nationale de développement inspirée par l'étude Prospective 2015 et traduite dans le X^{ème} Plan d'Orientation pour le Développement économique et social en finalisation. Elle se décline autour des cinq (5) axes suivants :

Amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux de base :

L'accent devra être mis sur l'éducation de base, la santé de base y compris les services de santé reproductive, l'alimentation et la nutrition, et l'assainissement et l'accès à l'eau potable. Les actions à retenir devraient non seulement s'intéresser à la présence matérielle de ces services, mais aussi leur qualité, et partant la conception institutionnelle des mécanismes de prestation des services ainsi que le financement.

Création d'une croissance de qualité :

Une croissance forte et durable est une condition sine qua non pour pouvoir lutter contre la pauvreté ainsi que pour parer aux menaces pesant sur les échanges et les paiements internationaux.

Augmenter les opportunités économiques des pauvres :

La croissance à elle seule, ne suffit pas pour vaincre la pauvreté. Des mesures spécifiquement conçues pour accroître l'accès des groupes défavorisés aux opportunités économiques sont nécessaires voire indispensables. Compte tenue des caractéristiques essentiellement rurales de la pauvreté au Sénégal, la capacité productive de petits producteurs agricoles devrait faire l'objet d'une attention particulière à travers la sécurité foncière, le développement de la PME agricole, la microfinance et la diversification des sources de revenus. Les interventions devraient aussi concerner les infrastructures comme la construction et l'entretien de route, l'électrification rurale, et la mise en place de systèmes d'irrigation. La recherche agricole et technologique tournée vers la promotion des petits producteurs devrait être encouragée.

Promotion de la bonne gouvernance :

La bonne gouvernance a une influence positive sur la croissance et la lutte contre la pauvreté. Les leviers de l'action publique en vue de l'amélioration de la gouvernance devront comprendre notamment le renforcement des processus gouvernementaux, comme les audits de la gestion budgétaire, ainsi que l'élargissement du contrôle lié aux responsabilités, l'amélioration des performances internes de l'Administration publique, l'approfondissement du processus de régionalisation et de la décentralisation, l'approfondissement de la réforme du système judiciaire et le renforcement des capacités de gestion économique et sociale.

Accroître la prise de responsabilités et la participation :

La prise de responsabilités est un résultat clé ainsi qu'un instrument pour améliorer les résultats de la lutte contre la pauvreté en général, grâce à un meilleur diagnostic des priorités et des causes et à un meilleur suivi. Il s'agira de travailler directement avec les pauvres et les organisations qui les représentent ; d'appuyer les réformes gouvernementales en vue de renforcer les liens avec ces organisations et les rendre plus réceptives ; et enfin, s'attaquer aux processus d'exclusion en renforçant davantage la sécurité des pauvres. La protection devra surtout aller vers les segments les plus vulnérables de la population : enfants, les personnes âgées, victimes de violence, et ceux exposés à certains risques économiques élevés en développant des programmes d'urgence d'emploi.

1.1. Le CSLP et le système national de planification et de budgétisation

Le CSLP cherche à faire coïncider les politiques macroéconomiques, structurelles et sociales du Sénégal avec les objectifs fixés en matière de lutte contre la pauvreté et de développement social. Il constitue le lieu autour duquel s'articule la cohérence d'ensemble des politiques que l'Etat et les collectivités locales, à travers un long processus de dialogue avec les autres acteurs, ont décidé de mener en matière de lutte contre la pauvreté.

La finalité du CSLP est de créer d'une part, un environnement macro-économique et institutionnel structurant, favorable à la croissance et à l'accroissement de la compétitivité de l'économie et, d'autre part, les conditions de participation effective des populations à la réalisation et au bénéfice des fruits de cette croissance, tout en mettant l'accent sur l'amélioration de leur revenu et de leur accès aux services sociaux essentiels de base.

Le CSLP est un document de politique économique. En cela il ne peut se substituer aux politiques en cours, aux programmes et projets en cours ou à venir. Il intègre la dimension pauvreté dans la stratégie de développement et les politiques macroéconomiques et sectorielles. Il doit de ce fait s'appuyer sur le dispositif institutionnel en vigueur de façon à assurer une pérennité à la lutte contre la pauvreté qui est devenue une préoccupation incontournable des politiques. Aussi, le CSLP ne doit pas être une occasion de création d'entités budgétaires nouvelles (*cf. supra*). Les ressources qui sont en cause sont pour l'essentiel gérées dans le cadre des procédures budgétaires du Gouvernement qu'il convient de moderniser, simplifier tout en les sécurisant ; ce que d'autres programmes en cours d'élaboration vont prendre en charge (programme national de bonne gouvernance). Ainsi faudrait-il que les dispositifs proposés survivent à la dette et soient intériorisés par l'administration économique. D'où la nécessité absolue de dissocier le niveau stratégique du niveau opérationnel.

Le niveau stratégique est celui de la définition et de la formulation des politiques tandis que le niveau opérationnel est celui de l'exécution des politiques : ce dernier niveau est le domaine des programmes et projets et doit être sous la pleine maîtrise des ministères techniques à travers les comités de pilotage, les conseils d'administration, etc. Toute confusion entre les deux niveaux provoque à terme des blocages susceptibles de remettre en cause la bonne

exécution des politiques, programmes et projets et de compromettre *in fine* les résultats escomptés.

Dès lors, le souci du Gouvernement est de s'assurer que les actions que mèneront les partenaires sont en cohérence les unes par rapport aux autres et que sur le terrain, les interventions obéissent aux priorités définies dans CSLP.

1.1.1 Le CSLP est un instrument supplémentaire du système de planification

Le système national de planification est articulé autour de trois (3) instruments d'horizons divers.

- L'étude prospective explore à l'horizon d'une génération les champs des futurs possibles et plausibles de la société sénégalaise afin de guider les choix stratégiques des plans d'orientation à moyen terme.
- La loi-plan d'orientation économique et sociale à l'horizon de 6 ans, révisable à mi-parcours fixe les stratégies de sortie à mettre en œuvre et les objectifs intermédiaires à atteindre pour se diriger vers le futur voulu par le Gouvernement
- La loi programme triennal d'investissements et d'actions publics ou PTIP constitue le maillon le plus opérationnel du système de planification. La première année du PTIP, le BCI, est intégrée à la loi de finances. Le PTIP traduit dans le court terme en actions opérationnelles les stratégies définies dans le moyen terme.

A côté de ce système central de planification, il est un ensemble de références dont la prise en compte est nécessaire. Il s'agit des politiques sectorielles développées par les ministères techniques. Il s'agit également du Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT) qui définit les stratégies nationales en matière d'organisation de l'espace à l'échelle d'une génération. A ce PNAT est articulé un ensemble de Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) liés aux régions administratives. De même, les Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI) prennent en compte la dimension spatiale, développée dans les SRAT, dans le pilotage de l'économie régionale.

Au niveau des collectivités locales, on trouve les Plans d'Investissements Communaux (PIC) des communes et les Plans Locaux de Développement (PLD) des communautés rurales.

budgétaire transparent pour éviter un accroissement des dépenses publiques non productives.

Enfin, dans les fait, les expériences malheureuses induites par l'institution des comptes spéciaux du trésor et des fonds spécifiques depuis l'indépendance (K2, fonds routier, fonds de l'énergie, fonds de l'hydraulique...) et qui ont fini par être clôturés ne militent plus en faveur d'un émiettement des finances publiques.

Compte tenu de ces quelques considérations, il s'avère important que les ressources mobilisés dans le cadre de réduction de la pauvreté fassent partie intégrante du processus budgétaire. Toutefois, dans le contexte actuel de diminution de l'aide au développement, l'obligation de faire des résultats dans la lutte contre la pauvreté à travers la mise en œuvre du CSLP, implique le Gouvernement fasse preuve de transparence et de responsabilité dans la gestion des apports d'aide dont il bénéficie dans le cadre du CSLP.

Dans ce cadre, la mise en place de l'approche en termes d'objectifs dans la pratique de l'élaboration des budgets dans l'éducation, la santé et la justice va ainsi conduire à une amélioration des dotations budgétaires. La transparence du processus budgétaire qui en découlera contribuera ainsi à celle de l'affectation des ressources libérées par l'Initiative PPTE. Cette démarche vient donc renforcer le cadre d'amélioration du système d'informations formé jusqu'ici par l'instauration du TOFE et du PTIP dont première année constitue le budget consolidé des investissements (BCI) qui fait partie de la Loi de Finance. L'Assemblée Nationale pourra ainsi assurer la supervision complète de toutes les dépenses.

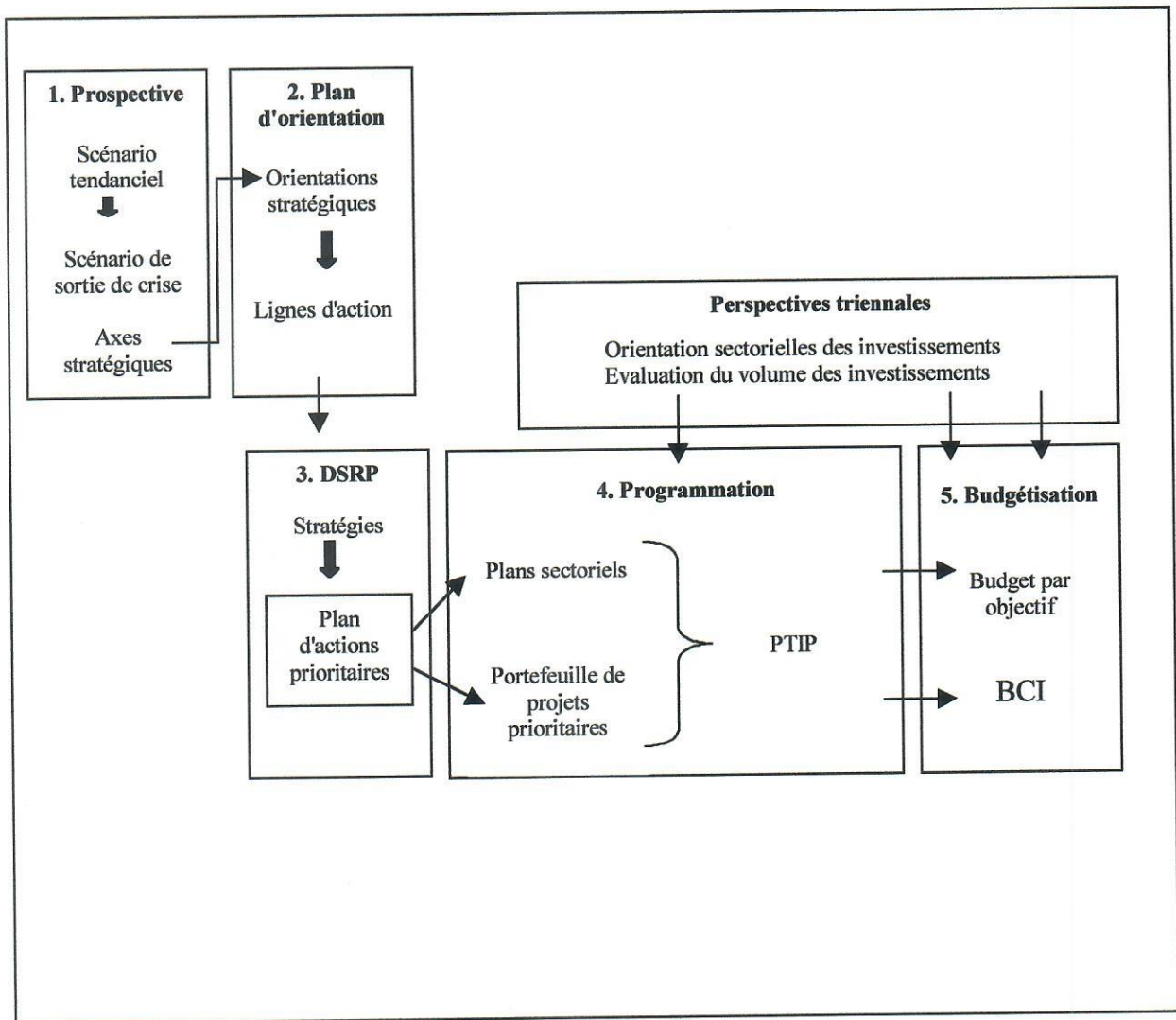
Le CLSP, à partir du moment où il est approuvé par les Conseils de la Banque et du FMI, servirait de ce fait de cadre aux activités de prêt de chaque institution, et de base aux opérations d'aide à la réduction de la pauvreté que d'autres bailleurs de fonds auraient à entreprendre. Le CSLP pourrait être considéré comme un cadre de référence sur le moyen terme pour les plans sectoriels de développement et les programmes d'investissement et devrait influencer sur les différents instruments de planification au niveau local (PRDI, SRAT, PLD, PIC...).

Il est toutefois important de souligner que les relations entre le Plan, le CSLP et les autres plans sont d'ordre itératif. Le CSLP constitue certes un cadre de référence des autres plans, néanmoins, il constitue aussi un produit de ces différents plans.

Par ailleurs, l'attention particulière que le CSLP accorde aux impératifs de bonne gestion publique, en particulier au niveau du budget de l'État, implique que les résultats qui sont définis dans le CSLP et auxquels est axée la stratégie de réduction de la pauvreté soient fondés, d'une part, sur l'amélioration du système d'informations pour éclairer les choix budgétaire et, d'autre part, sur le remodelage du processus budgétaire.

L'intégration dans le processus budgétaire des fonds collectés dans le cadre de la lutte contre la pauvreté semble nécessaire pour plusieurs raisons :

- La non-intégration des fonds de lutte contre la pauvreté dans le budget global risque d'entraîner des doubles emplois et un manque de synergie des dépenses. Ce qui constituerait une énorme source de gaspillage.
- La création d'un fonds en dehors de l'administration risquerait d'aboutir à une « enclave » peu au fait des réalités, contribuant ainsi à faire perdre, aux services de l'Etat, toute légitimité. Ce qui est contraire au principe de bonne gouvernance.
- La non-intégration des fonds de lutte contre la pauvreté dans le processus budgétaire ferait perdre au DSRP son rôle à consolider le lien entre l'allègement de la dette et la réduction de la pauvreté. L'utilisation efficace des ressources libérées par l'allègement du service de la dette implique l'affectation de ces dernières à travers un processus



1.1.2. La révision du CSLP

A l'instar des autres instruments du système de planification et de budgétisation, le CSLP devra être revu et actualisé régulièrement, par exemple tous les trois ans. Cette révision s'appuiera sur celle de la Loi-Plan, les résultats du suivi et de l'évaluation, et du nouvel état de pauvreté.

Comme pour le présent CSLP, les travaux de révision et d'actualisation du CSLP demeureront fortement participatifs. La révision du CSLP nécessitera donc la combinaison d'efforts coordonnés. Il s'agira de rendre le processus beaucoup plus dynamique et sensible aux changements des priorités politiques et des contraintes de ressource.

1.2. Principes directeurs de la gestion des apports

1.2.1 La gestion des apports au niveau des programmes et projets de lutte contre la pauvreté

Le Sénégal bénéficie d'apports extérieurs importants qui sont exécutés sous des formes très différentes. Le niveau d'implication de l'Etat en tant que bénéficiaires varie selon le bailleur.

1.2.1.1 Analyse des stratégies mises en œuvre dans le cadre des programmes et projets de lutte contre la pauvreté.

En matière de lutte contre la pauvreté, au Sénégal, il existe un nombre important de projets et programmes d'envergure en exécution ou en voie de démarrage avec l'appui de partenaires multilatéraux ou bilatéraux. Tous ces programmes et projets adoptent en général une démarche fondée sur un certain nombre de principes :

- l'approche demande
- le faire-faire
- la transparence
- l'équité

- la participation
- la synergie

La Stratégie est fondée sur la mise en œuvre de ces mêmes principes dans tous les secteurs dont l'activité permet à la fois de promouvoir des politiques destinées à favoriser une situation économique stable et une croissance rapide, et soutenir des mesures visant spécifiquement à réduire la pauvreté :

1. En vertu du principe de *proximité*, les lieux de décisions ou de réalisation des interventions relatives à la Stratégie de réduction de la pauvreté doivent être le plus proche possible des bénéficiaires, de leur lieu de vie. Ce principe devrait conduire à la décentralisation des activités de planification et de mise en œuvre de la Stratégie pour une plus grande mobilisation de la demande.
2. En vertu du principe du *faire-faire*, l'Etat reconnaît que la mise en œuvre de la Stratégie de réduction de la pauvreté n'est pas l'affaire seulement des instances officielles et administratives. Elle est aussi impartie aux collectivités locales et à la société civile.
3. En vertu du principe de *transparence*, il faudra mettre aux différents niveaux d'intervention une série de mécanismes garantissant la visibilité et le contrôle, de façon à établir un équilibre entre responsabilité et autonomie. De même, ce principe renvoie à la visibilité nécessaire des comptes, de la prise de décision, des passations de marchés...
4. En vertu du principe d'*équité*, il convient d'éviter et réduire les discriminations de fait dans les différents domaines d'activités de lutte contre la pauvreté. Il s'agit donc d'identifier les inégalités et injustes qui doivent être combattues, développer les formes d'équité qui sont un facteur d'efficacité accrue et trouver le niveau acceptable d'inégalités (ou de différences) susceptibles d'assurer au demeurant le dynamisme de l'économie dans le cadre d'un développement spatial harmonieux. Ces développements invitent à une approche au cas par cas, en fonction des secteurs, des zones et des populations.

5. En vertu du principe de *participation*, les bénéficiaires des projets et programmes de pauvreté doivent être associés à toute décision les concernant personnellement, comme à toute définition d'une politique générale dans ce domaine. Ce principe va au-delà de la décision de promouvoir la participation des représentants des personnes pauvres à la mise en œuvre et au suivi des politiques et des actions définies en leur faveur. Il exprime en effet la volonté que les pauvres soient effectivement associées à toute décision les concernant, en souhaitant que, dans les différentes instances décisionnelles, la place donnée aux personnes ou à leurs représentants soit suffisante pour qu'aucune décision majeure ne soit prise contre leur volonté. Ce principe a surtout pour corollaire, la prise en compte des besoins et des intérêts des pauvres.
6. En vertu du principe de *célérité*, il convient d'adopter en matière de décaissement de ressources et de passation de marchés, un cadre de procédures plus rapides que celles qui sont actuellement en cours, à conditions que ces actes soient strictement limités dans le temps et ne soient pas en contradiction avec le principe de transparence énoncé ci-dessus.
7. En vertu du principe de *complémentarité et de synergie*, la Stratégie doit viser à l'optimisation de la combinaison des moyens dont elle dispose pour réduire la pauvreté. Cela implique que l'on ait une bonne connaissance du fonctionnement de chaque moyen. Il faudrait aussi que, dans le cadre des évaluations, on puisse développer les recherches sur l'efficacité de la conjonction des moyens.

1.2.1.2 Les procédures de gestion des apports

La gestion des apports dans les programmes et projets est le fruit d'un montage souvent complexe. Les modalités dépendent du bailleur de fonds et quand différents bailleurs de fonds interviennent pour le financement d'un même programme, il y a pluralité de procédures malgré les vaines tentatives d'unifier les procédures (Cas du PDIS ou du PDEF).

Différents cas peuvent se présenter selon les bailleurs [Encadré 1]. Ces modalités ne sont pas exclusives mais donnent un aperçu sur la complexité des procédures surtout quand elles doivent être gérées ensemble dans le cadre d'un même programme ou d'un même projet. Des exemples de tentative d'harmonisation existent dans le cadre d'approches programmes mais

généralement elles aboutissent à des blocages. Le PDIS n'arrive pas toujours à disposer d'un cadre unique d'exécution des apports des bailleurs de fonds faute d'un système comptable, financier et budgétaire apte à emporter l'adhésion des partenaires et le PDEF risque de subir le même sort. Le PELCP n'a pu capter plus d'un bailleur que le PNUD malgré l'existence d'un manuel de procédures capable d'accueillir les apports des autres partenaires. Chaque bailleur a préféré exécuter son propre programme avec ses propres modalités.

Encadré 1 : La diversité des procédures de décaissement

Concernant spécifiquement les ressources de l'Etat destinées aux projets et programmes, les dépenses sont proposées par les administrateurs de crédit (ministères techniques, agence d'exécution). Elles sont ordonnancées par la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) et elles sont payées par le Trésor Public.

La France à travers l'AFD suit une procédure classique. L'ordonnancement du décaissement est du ressort de la DDI sur proposition du Directeur de projet (Administrateur de crédit). La demande de paiement est vérifiée par la DDI avant sa transmission à l'AFD. Les modalités de décaissement sont de trois ordres : le versement direct aux entreprises, la caisse d'avance alimentée sur la base de justification des dépenses et le financement de dépenses payées.

L'Allemagne à travers la GTZ et la KfW a des procédures différentes. Concernant la GTZ qui dispose d'un bureau d'appui local, les procédures d'ordonnancement et de décaissement n'impliquent pas la DDI et sont internes au projet et au bureau local de la GTZ. Quant à la KfW, les demandes de paiement direct sont directement adressées à la KfW par les entreprises qui en informent la DDI. Les modalités de décaissement sont le paiement direct, le remboursement et le paiement par crédit documentaire.

Les USA adoptent une procédure particulière. En effet, lorsqu'une agence d'exécution est pressentie pour contrôler et rendre compte des deniers de l'USAID, celle-ci évalue d'abord l'organisation (publique ou privée). Les principes suivants sont retenus :

les avances ne peuvent être accordées que dans le cadre d'un accord préalable et sur approbation expresse par le bureau local ou par les autorités de Washington.

Le plafond d'avance est calculé sur une base de 30 jours prorogeable sur 90 jours sur dérogation expresse du Département du Trésor américain à Washington.

Le remboursement direct, le remboursement coût fixe, le paiement direct, la lettre d'engagement direct, la lettre d'engagement bancaire, la lettre de crédit, l'autorisation de remboursement direct sont autant de méthodes de financement utilisées par les USA.

Le système des Nations Unies comprend le PNUD et diverses agences qui peuvent avoir des modalités légèrement différentes. S'agissant du PNUD, dans le cadre de l'exécution nationale, les modalités d'exécution financière font appel à deux types d'instruments : la demande d'avance de fonds qui consiste à transmettre au PNUD de façon périodique (au plus 1 fois par trimestre) un récapitulatif des besoins financiers accompagné d'une justification des fonds dépensés. La demande d'avance est adressée au PNUD par le Gouvernement et elle doit être approuvée par le ministre des finances (ordonnateur national) ou par son représentant délégué. Le PNUD alimente le compte bancaire ouvert par le Gouvernement pour recevoir les fonds. L'autre modalité constitue le paiement direct qui consiste pour le Gouvernement à demander au PNUD de payer directement à un fournisseur de bien ou de service. Concernant par exemple le FNUAP, les modalités les plus généralement utilisées sont la demande de remboursement, la demande d'avance et la demande de paiement direct.

La Banque Mondiale dispose de plusieurs modalités de décaissement. Chaque convention fixe ses propres modalités. Toutefois, la modalité la plus utilisée est l'avance de fonds logée dans un compte bancaire local appelé compte spécial. La responsabilité de l'ouverture du compte est du ressort du Gouvernement. Toutefois l'ouverture de sous-comptes doit être autorisée par la Banque Mondiale. A ce moment chaque démembrement impliqué dans l'exécution du projet peut bénéficier d'un sous-compte. Les avances et reconstitutions sont demandées à la Banque par le Gouvernement. Les reconstitutions sont subordonnées à la production de pièces justificatives des dépenses. En plus du compte spécial, il existe d'autres modalités du type paiement direct (la Banque Mondiale paie directement le fournisseur), remboursement de dépenses (la Banque rembourse au Gouvernement les dépenses réglées mais prévues dans l'accord) et lettre d'engagement (crédit documentaire).

S'agissant particulièrement de l'application des procédures internes, des expériences conduites par l'Union européenne (PMR/CD, PSIDEL...) se mènent au niveau local et

impliquent directement les autorités locales : les maires ou les présidents de conseil rural sont les ordonnateurs tandis que les receveurs percepteurs locaux sont les comptables.

Les limites de pareilles procédures sont liées au principe de l'unicité de caisse qui fait que toute difficulté de paiement du Trésor se répercute automatiquement sur le projet ou le programme en cause et provoque des lenteurs. En plus le circuit fait par la dépense est souvent long du fait des contrôles exercés en phase administrative (exactitude de l'imputation, existence de crédits suffisants, respect des règles juridiques de l'engagement) et en phase comptable c'est-à-dire avant paiement (contrôle de la qualité de l'ordonnateur ou de son délégué, contrôle de l'application des lois et règlements concernant la dépense en question, contrôle de la disponibilité des crédits, contrôle de l'exacte imputation de la dépense au chapitre, à l'article selon sa nature ou son objet, contrôle de la validité de la dépense). Dans bien des cas, on aboutit à un nombre de rejets important avant la liquidation de la dépense ; ce qui allonge les délais et peut compromettre les activités en cause.

1.2.2. La gestion des ressources issues de la réduction de la dette

D'une façon générale, les ressources tirées de la réduction de la dette seront transformées en crédits d'investissements destinés aux secteurs sociaux. Aussi, les procédures intrinsèques aux dépenses de fonctionnement et relevant de la Direction du Budget (service ordonnateur) ne sont pas concernées. Ce sont plutôt les dépenses en capital qui sont concernées dans ce cas de figure.

Le processus interne de programmation et budgétisation des investissements qui fonde le PTIP découle des réformes entreprises entre 1985 et 1987 relatives au nouveau système de planification.

1.2.2.1. La programmation des investissements publics

La programmation des investissements dans le cadre du PTIP consiste à répartir dans le temps sur une période donnée (3 ans), la réalisation des investissements publics. Le PTIP est le résultat de cette tâche. Cette répartition se fait selon :

- l'interdépendance totale ou partielle des projets entre eux
- la disponibilité des ressources

Ainsi, les informations nécessaires à la programmation sont :

- les objectifs du plan et des politiques sectorielles
- les résultats des études et évaluations de projets nouveaux
- les résultats du suivi périodique des projets et en cours
- les prévisions d'obtention et d'affectation des ressources de l'Etat (ressources internes ou externes)

Les procédures d'élaboration du PTIP se décomposent en 7 étapes :

1. Préparation par le ministère technique du projet de PTIP
2. Communication par la Direction du Budget des prévisions de ressources affectables aux investissements publics
3. Examen par le MEF (DCEF) des projets reçus des ministères techniques et confrontation avec les prévisions de ressources attendues de la Direction du Budget et des bailleurs de fonds
4. Organisation des conférences budgétaires (arbitrages techniques)
5. Elaboration par la DCEF de l'avant projet de PTIP et élaboration de la note d'arbitrage par la DCEF à soumettre au MEF.
6. Organisation de la réunion d'arbitrage par le Premier Ministre regroupant l'ensemble des ministres
7. Rédaction par la DCEF du projet définitif à soumettre à l'approbation de l'Assemblée Nationale.

1.2.2.2. La budgétisation des investissements publics

Les investissements programmés dans le PTIP ne sont exécutoires (c a d ne pouvant faire l'objet d'ordonnancement et de paiement) que s'ils sont budgétisés dans la Loi de Finances de l'année ou dans une loi de finances rectificative. Ils forment le BCI ou Budget Consolidé d'Investissements qui compte deux catégories de dépenses :

- les dépenses du Budget National d'Equipeement (BNE) et des comptes spéciaux du trésor

- les dépenses gagées sur des emprunts ou subventions dont le trésor public n'est pas assignataire (financement extérieur).

L'élaboration de la Loi de Finances notamment dans ses aspects dépenses en capital procède des conférences budgétaires réunissant la DCEF, la DDI et les ministères techniques ayant la tutelle des projets et des arbitrages faits successivement par le ministère de l'économie et des finances et par le Premier Ministre (*in fine*).

Dans le BCI, deux cadres de budgétisation sont prévus conformément au décret 66-458 du 17 juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat : les autorisations de programme (AP) et les crédits de paiement (CP). Les AP fixent le montant maximum des engagements qui peuvent légalement être pris par les administrateurs de crédits concernant un projet déterminé. Les CP fixent le montant maximum de dépenses qui peuvent être ordonnancés dans une année budgétaire en couverture des engagements pris dans le cadre des AP pour l'exécution dudit projet.

1.2.2.3. L'exécution de la dépense d'investissement sur ressources internes

L'exécution de la dépense peut être décomposée en 8 étapes principales se déroulant toutes au sein du Ministère de l'Economie et des Finances :

1. Etablissement préalable de la fiche annuelle d'exécution technique et financière et du programme annuel d'utilisation des crédits (permet le contrôle de la conformité de la destination des crédits à l'objectif général du projet considéré).
2. Engagement (établissement du bon d'engagement) de la dépense conformément à la réglementation sur les dépenses publiques (Facture pro-forma ou projet de marché).
3. Dépôt du dossier d'engagement à l'Inspecteur des Opérations Financières (IOF) et transmission à la Direction de la Dette et de l'Investissement (DDI) pour le visa de l'Ordonnateur.
4. Visa de la DDI et transmission du dossier de la proposition d'engagement au Bureau des Entrées de la Direction du Traitement Automatique de l'Information (DTAI)
5. Emission des titres de créance et certification par la DTAI (bureau des entrées), pour la réservation mécanographique des crédits.

6. Exécution de l'objet de la dépense par le fournisseur et établissement d'une facture définitive accompagnée de toutes les pièces justificatives nécessaires
7. Liquidation de la dépense par le service émetteur et transmission à l'IOF et la DDI.
8. Ordonnancement par la DDI et transmission au Service Central (TRESOR) pour le règlement.

1.2.3. Les propositions de gestion des ressources liées au CSLP

Dans une phase transitoire et en attendant que des réformes plus larges, car couvrant l'ensemble des finances publiques, interviennent, les propositions de simplification ne peuvent porter que sur un traitement plus rapide des dépenses d'investissement liées aux secteurs sociaux dans le cadre du CSLP.

Différentes étapes sont nécessaires :

- **le cadrage macro financier :**

Les ressources en cause ne sont pas encore connues. A cet effet, un effort est à faire pour essayer de les identifier et de les annualiser. Les concours internes et les concours externes seront identifiés selon les procédures qui prévalent pour l'élaboration des perspectives triennales dans le cadre de l'élaboration du PTIP ou même à l'occasion de la préparation des groupes consultatifs et ou des tables rondes avec les bailleurs.

Cette étape est nécessaire pour le dialogue avec les bailleurs de fonds dont le réflexe naturel est de demander ce que le gouvernement attend d'eux en termes de concours.

Dans ce cadrage, l'affinement pourrait même permettre une répartition sectorielle ou une répartition par axe ou domaine prioritaire d'intervention. Sachant que cette option du domaine prioritaire est la plus intéressante et la plus conforme à l'exercice.

Un tel cadrage partirait des objectifs ou buts prioritaires fixés au niveau de chacun des secteurs jugés prioritaires par le CSLP. L'atteinte de ces objectifs devra engendrer des besoins de développement, de renouvellement et d'entretien en termes d'investissement, de personnel et de fonctionnement qui seront ensuite quantifiés financièrement. Les coûts ainsi

obtenus seront par la suite comparés aux différentes possibilités de financement. Celles-ci seront basées comme indiqué ci-dessus sur les estimations des ressources qui seraient tirées de l'Initiative PPTE sur les prochaines années, sur celles du TOFE, sur le PTIP hors ressources PPTE. Le résultat de cette confrontation entre les besoins de financement et les ressources donnerait le montant le montant du gap à combler pour parvenir à l'équilibre.

- la formulation et l'évaluation des projets

Les dépenses prioritaires en tant que dépenses d'investissements doivent être formulées par les départements techniques, les ONG, les collectivités etc. Les projets non présentés par les ministères ne sont pas éligibles au PTIP mais cet obstacle juridique pourrait être levé par une meilleure articulation entre les acteurs autres que ceux relevant de l'administration et les ministères qui exercent la tutelle technique et administrative. Les ministères devraient prévoir en leur sein des structures qui auraient pour rôle de réceptionner ces projets et qui les mettraient en adéquation avec les politiques sectorielles et plans sectoriels avant de les intégrer dans leur portefeuille ministériel propre ; sachant que l'exécution des projets est ouverte et ne doit pas être l'affaire exclusive de l'administration. Le contrôle a posteriori permet de vérifier la bonne utilisation des ressources.

La détermination des priorités doit rester du ressort des ministères techniques. Ce sont elles qui précisent les priorités sur la base des orientations politiques en cours.

L'évaluation qui est du ressort du MEF portera sur la qualité intrinsèque du projet proposé et de son adéquation avec les priorités dégagées dans la stratégie et dans le cadrage macro financier.

- Au niveau de la programmation, les dépenses en cause sont programmées en priorité. Un code spécifique et supplémentaire pourrait permettre à la Direction chargée (DCEF) de cette tâche de prendre en charge la dépense prioritaire en tant que telle. Cela pourrait être facilité par le fait que toutes ces opérations sont informatisées à l'heure actuelle.

- Au niveau de la budgétisation, il faudrait veiller à ce que les contraintes de trésorerie de l'Etat n'agissent négativement sur cette catégorie de dépenses prioritaires car seules les autorisations de programme lient le Trésor Public. Ces dépenses doivent être les dernières à être affectées en cas de difficulté. Des textes internes au MEF peuvent résoudre le

problème et des mécanismes de vérification publique de l'application de ces textes peuvent suffire.

- **Au niveau de l'exécution de la dépense**, à défaut de sauter des étapes dont l'absence pourrait compromettre la sécurité des transactions, il est important là également de donner la priorité à la « dépense prioritaire » dont le marquage aura été réalisé dès l'étape de la programmation..

En plus de ces actions liée à la priorité dans le traitement , il est important d'enfermer l'administration dans des délais de réponse. Toute non réponse de l'administration dans des délais donnés devrait équivaloir à une acceptation. Cela pourrait contribuer à accélérer les délais de traitement. Une amélioration des logiciels et du parc informatique pourrait contribuer également à raccourcir les délais dans le court terme.

Enfin la procédure des marchés publics souffre d'un juridisme aigu au Sénégal. Si sur le plan théorique, la réglementation est bonne, sur le plan pratique des problèmes demeurent. En effet, les experts qui se sont penchés sur la question retiennent que :

- le seuil de passation des marchés est bas et devrait être relevé.
- la classification des entreprises devrait être revue pour permettre une concurrence plus équilibrée entre opérateurs.
- les délais de publicité sont souvent longs tandis que les délais d'approbation des marchés par le Premier Ministre ou par le Ministre des Finances fixés à 3 jours francs sont largement dépassés.
- les titres de créance et les attestations d'existence de crédits sont délivrés très souvent dans des délais trop longs d'où un renchérissement des marchés alors que les délais légaux ne dépassent pas 15 jours.

Là également, concernant les dépenses prioritaires, le moyen le plus adéquat est non seulement de tester ces propositions d'amélioration sur les dépenses prioritaires mais d'enfermer l'administration dans des délais de réponse impératifs afin de garantir à la fois la rapidité de la sécurité de la transaction.

2. Le Cadre Institutionnel de Mise en Oeuvre du CSLP

La pauvreté, du fait de son caractère multidimensionnel, ne saurait donc être prise en charge par un seul secteur ou un seul type d'acteur. La mise en œuvre de la stratégie de la lutte contre la pauvreté implique divers intervenants de l'administration publique, des collectivités décentralisées, des agences internationales et nationales d'assistance technique, des bailleurs de fonds, des ONG, du secteur privé, des organisations communautaires de base...

Pour que les objectifs soient atteints il faut une cohérence dans l'action des différents acteurs. Ainsi, la mise en œuvre du cadre stratégique de réduction de la pauvreté nécessite donc la combinaison d'efforts coordonnés.

En s'appuyant sur les principes de base de la stratégie et en s'inscrivant dans une dynamique de cohérence avec les options fortement affirmées dans le cadre de la décentralisation, le cadre institutionnel de mise en œuvre du CSLP peut être articulé autour des organes suivants :

- un organe d'orientation : le Conseil Supérieur
- des organes de pilotage au niveau central et au niveau régional
- des organes de coordination, de suivi et d'évaluation techniques
- des organes d'exécution

2.1 Le Conseil Supérieur de la Pauvreté (CSP)

Le CSLP est un document d'orientation de la politique économique établi sur une base triennale et doit être renouvelé tous les trois ans. Sa mise en œuvre nécessite la mise en place d'un plan d'action détaillé élaboré dans le cadre d'un processus qui garantisse la transparence et une large participation au choix des objectifs, à la formulation des politiques et au contrôle de l'exécution de la stratégie sous le contrôle du Gouvernement.

Dans ce cadre, il semble important de mettre en place un conseil national sur la stratégie de réduction de la pauvreté, présidé par le chef de l'Etat qui examine et décide du plan d'action de la stratégie pendant la période couverte. La présidence du chef de l'Etat s'impose car la

politique de lutte contre la pauvreté est un impératif de réponse à la demande sociale qui est très forte. Sa satisfaction est un gage de stabilité politique, voire même de l'Etat. Le Président de la république qui bénéficie de la légitimité populaire, car étant élu au suffrage universel direct doit s'impliquer afin de mobiliser toutes les forces vives de la nation conformément aux termes de l'article 42 de la constitution qui précise que le président de la république détermine la politique de la nation.

2.1.1 La composition du CSP.

Le CSP est présidé par le chef de l'Etat. Il comprend, outre le Premier Ministre, le ministre des Forces Armées, le ministre de l'Economie et des Finances, le ministre des Affaires Etrangères, de l'Union Africaine et des Sénégalais de l'Extérieur, le ministre de la Justice, le ministre de l'Intérieur, le ministre de l'Artisanat et de l'Industrie, le ministre de l'Education, le ministre du Développement Social et de la Solidarité Nationale, le ministre des Mines de l'Energie et de l'Hydraulique, le ministre de la Santé et de la Prévention, le ministre de l'Equipement et des Transports, le ministre de l'Agriculture et de l'Elevage, le ministre de la Jeunesse de l'Environnement et de l'Hygiène Publique, le ministre de la pêche, le ministre de la fonction publique, de l'Emploi et du Travail, le ministre des PME et du Commerce, le ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, le ministre des Sports, le ministre de la Famille et de la Petite Enfance, le ministre de l'Enseignement Technique, de la Formation Professionnelle, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales, le ministre de la Culture, le ministre chargé des Relations avec les Assemblées, le ministre Délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances chargé du Budget et de l'habitat, le ministre Délégué auprès du ministre de l'Intérieur chargé des Collectivités Locales, le Délégué du Tourisme et des Loisirs, le président de l'Assemblée Nationale, le directeur de l'APIX, le Délégué à l'Initiative pour l'Afrique, le Représentant du Patronat, le Représentant des Organisations de Défense des Droits de l'Homme, le Président de l'Association des Conseils Régionaux, le Président de l'Association des Maires, le Président du Conseil National de Concertation et de Coordination des Ruraux, le Président de l'Association des Présidents de Conseils Ruraux, la Présidente de la Fédération des Associations Féminines du Sénégal, la Présidente de la Fédération des Groupements de Promotion Féminines, le Président de la Fédération des Associations des Personnes Handicapées du Sénégal, le Président de la Fédération des Associations de Retraités et des Personnes Agées du Sénégal, les Représentants Résidents du PNUD, de la Banque Mondiale et du FMI et des autres

institutions du système des nations unies, les bailleurs de fonds et autres partenaires au développement intervenant dans le financement du CSLP, le Représentant des ONG internationales et des ONG nationales., les Représentants des Syndicats.

Le Conseil se réunit une fois tous les trois ans sous la présidence du chef de l'Etat et sur sa convocation.

2.1.2 missions et rôle du CSP.

Il est chargé :

- de valider le nouveau CSLP
- de donner les directives nécessaires à la bonne exécution de la stratégie
- d'examiner l'état d'avancement de la mise en œuvre du CSLP sur la période écoulée ;
- de décider des correctifs qui pourraient être exigés par la mise à jour du CSLP ;

2.2 les organes de pilotage

La mise en œuvre réussie de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté dépend de la participation de plusieurs acteurs : administrations publiques ou privées, collectivités locales, populations, société civile, partenaires au développement...

Le pilotage va se faire par la mobilisation de tous les acteurs. Il faut partir de la base au sommet afin que les populations puissent s'approprier la stratégie et que leurs préoccupations soient prises en compte. Ainsi le pilotage sera conduit au niveau central et local respectivement par une commission nationale de Lutte Contre la pauvreté et une commission régionale.

2.2.1 Au niveau central : La Commission Nationale de Lutte Contre la Pauvreté (CNLP)

Cette commission est chargée du pilotage. Elle est présidée par le Premier Ministre. Sa position privilégiée de Chef de Gouvernement, conduisant et coordonnant la politique de la nation, fait de lui l'autorité la mieux indiquée pour assurer le pilotage afin d'assurer la

cohérence d'ensemble de son programme de gouvernement dans le cadre de la politique de réduction de la pauvreté.

2.2.1.1 la composition de la commission nationale

Outre le Premier Ministre qui en assure la présidence la commission comprend : le ministre de l'Economie et des Finances, le ministre des Affaires Etrangères, le ministre de l'Artisanat et de l'Industrie, le ministre de l'Education, le ministre du Développement Social et de la Solidarité Nationale, le ministre des Mines de l'Energie et de l'Hydraulique, le ministre de la Santé et de la Prévention, le ministre de l'Equipement et des Transports, le ministre de l'Agriculture et de l'Elevage, le ministre de la Jeunesse de l'Environnement et de l'Hygiène Publique, le ministre de la pêche, le ministre de la fonction publique de l'Emploi et du Travail, le ministre des PME et du Commerce, le ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, le ministre de la Famille et de la Petite Enfance, le ministre de l'Enseignement Technique, de la Formation Professionnelle, de l'Alphabétisation et des Langues Nationales, le ministre de la Culture, le ministre Délégué auprès du ministre de l'Economie et des Finances chargé du Budget et de l'habitat, le ministre Délégué auprès du ministre de l'Intérieur chargé des Collectivités Locales, le Délégué du Tourisme et des Loisirs, le Directeur de l'APIX.

2.2.1.2 missions et rôle

La Commission Nationale de Lutte contre la Pauvreté a pour mission principale d'assister le Conseil Supérieur de la Pauvreté (CSP), dans l'orientation de la politique de lutte contre la pauvreté. Il doit veiller à ce que toutes les structures participant à l'élaboration et à la mise en œuvre de la stratégie puissent s'entendre sur les orientations à prendre afin d'atteindre le but visé. La commission nationale devra être consultée au sujet des priorités à établir dans le pays, des orientations des projets et de la mise en œuvre du CSLP.

Un arrêté du PM précisera les conditions de fonctionnement autour de la fonction principale qui est d'appuyer la formulation, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Dans ce cadre elle a pour rôle :

- de préparer un rapport annuel faisant le point sur la lutte contre la pauvreté destiné au Conseil National de Lutte contre la Pauvreté ;
- d'impulser et d'orienter les travaux d'élaboration et de mise à jour de la stratégie ;
- de s'assurer de la pertinence et de la cohérence des programmes sectoriels ;
- de veiller à la prise en compte dans les nouveaux CSLP, des recommandations issues de l'évaluation conjointe effectuée ;
- d'assurer une bonne communication entre les différents acteurs impliqués dans la planification, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie ;
- de promouvoir les études et recherches portant sur les questions relatives à la pauvreté et à la croissance, et d'en diffuser les résultats ;
- d'aider à la constitution d'une banque de données sur le CSLP ;
- de participer aux missions de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie

2.2.2 Au niveau régional

La politique de lutte contre la pauvreté ne doit pas être conçue uniquement à partir du niveau central. Il doit aussi exister un cadre de concertation pour définir les priorités et la vision de la base. C'est ce à quoi doit répondre la mise en place d'une commission régionale de lutte contre la pauvreté au niveau de chaque région.

Cette commission est chargée du pilotage de la lutte contre la pauvreté au niveau de la région. A cet effet, elle assiste la commission nationale en dégagant la vision et les priorités régionales. Elle est présidée par le Président du Conseil Régional.

2.2.2.1 Composition de la Commission Régionale de Lutte Contre la Pauvreté (CRLP)

Outre le Président du Conseil Régional qui en assure la présidence, la commission comprend

- le gouverneur de région
- le chef du service régional de la planification ;
- le chef de la division régionale de l'urbanisme et de l'habitat ;
- le chef du service régional de l'aménagement du territoire ;
- le chef du service régional du développement à la base ;
- le chef du service régional des eaux forêts et chasse et conservation des sols ;
- le chef du service régional des statistiques ;

- le receveur des domaines ;
- l'inspecteur d'académie ;
- le chef du service régional de la santé publique ;
- le chef du service régional de la jeunesse et des sports ;
- l'inspecteur régional de l'agriculture et de l'élevage
- le chef du service régional des PME et du commerce ;
- le chef de la division régionale de l'hydraulique ;
- l'inspecteur régional du travail ;
- le chef du service régional de la pêche ;
- le chef de service des mines
- le secrétaire général de la région,
- le chef du service régional de l'emploi ;
- le chef du service régional de l'élevage et de l'agriculture
- le Directeur de l'agence régional de développement ;
- Le président du comité économique et social de la région
- le chef de service régional de l'expansion rurale ;
- les maires de la région ;
- le président de l'APCR de la région ;
- le représentant des ONG intervenant dans la région (CONCAD) ;
- le président de la chambre de commerce ;
- le président de la chambre des métiers
- le président régional de l'association des éleveurs,
- le président régional de l'association des coopératives agricoles
- la présidente régionale des associations de promotion féminines ;
- la présidente régionale de la fédération des groupements de promotion féminine ;
- le président régional de la fédération des associations de personnes handicapées ;
- le président de l'association de parents d'élèves ;
- le représentant régional de la société civile
- le représentant des entrepreneurs locaux
- le représentant local du CNCR

2.2.2.2 missions et rôle

La commission régionale de réduction de la pauvreté assiste la commission nationale dans le pilotage de la stratégie de réduction de la pauvreté. Elle veille à la mobilisation de tous les acteurs au niveau local. Elle donne la vision et les priorités de la région dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. A cet effet elle a pour rôle

- d'impulser et d'orienter les travaux d'élaboration et de mise à jour de la stratégie au niveau régional. A cet effet elle veillera à ce que l'équilibre régional soit respecté ;
- de s'assurer de la pertinence et de la cohérence des programmes régionaux
- de veiller à la prise en compte dans les nouveaux CSLP, des évaluations des ARD, et des agents d'exécution ;
- d'aider à la constitution d'une banque de données sur le CSLP 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 ;
- de préparer un rapport annuel faisant le point de la lutte contre la pauvreté au niveau de la région, destiné à la commission nationale de réduction de la pauvreté

2.3 les organes de coordination, de suivi et d'évaluation techniques

La coordination technique de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté est assurée par une Cellule d'Appui Technique présidée par le ministre de l'Economie des Finances. Au niveau de la région c'est l'Agence Régionale de Développement (ARD) qui assumera cette fonction.

2.3.1 Au niveau central : La Cellule d'Appui Technique (CAT)

2.3.1.1 Composition

Outre le ministre de l'Economie et des Finances qui en assure la coordination, la composition de la Cellule d'Appui Technique sera déterminée par un arrêté du ministre de l'Economie et des Finances. Toutefois, la cellule sera composée d'experts choisis pour leurs compétences et susceptibles d'appuyer le ministre de l'Economie et des Finances dans sa mission. Les experts seront recrutés sur une base contractuelle et par voie d'appels d'offres publics avec un descriptif clair des profils souhaités.

La coordination par le ministre de l'économie et des finances s'impose par ce qu'il est chargé de préparer et d'appliquer la politique arrêtée par le chef de l'Etat en matière économique et financière. A ce titre il représente l'Etat auprès des institutions financières internationales. Il est notamment gouverneur du FMI, de la Banque Mondiale, de la BAD, de la BID et de la BADEA. Il est aussi chargé sous l'autorité du Premier Ministre de préparer et de mettre en œuvre la politique arrêtée par le chef de l'Etat en matière de planification des ressources économiques et humaines. Il coordonne la planification à moyen terme aux niveaux national, sectoriel et régional. En liaison avec l'ensemble des ministères concernés, il étudie et propose des stratégies de développement économique, social , sanitaire , culturel et scientifique à moyen et long terme.

2.3.1.2 missions et rôle

La Cellule d'Appui Technique assiste la commission nationale dans l'élaboration des rapports destinés au conseil national et dans l'ensemble de ses missions. Il a en charge la coordination technique, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté en liaison avec les autres structures concernées.

La CAT reposera à la fois sur l'utilisation des structures existantes(DP, DPS, UPE) et la mobilisation d'une expertise nationale additionnelle et l'appui ponctuel des structures sectorielles.

2.3.2 Au niveau local

La fonction de coordination de suivi et d'évaluation technique est assumée au niveau local par l'agence régional de développement. Elle communique ses rapports auprès de la cellule d'appui technique (CAT) qui en tiendra compte lors de l'établissement de ses rapports.

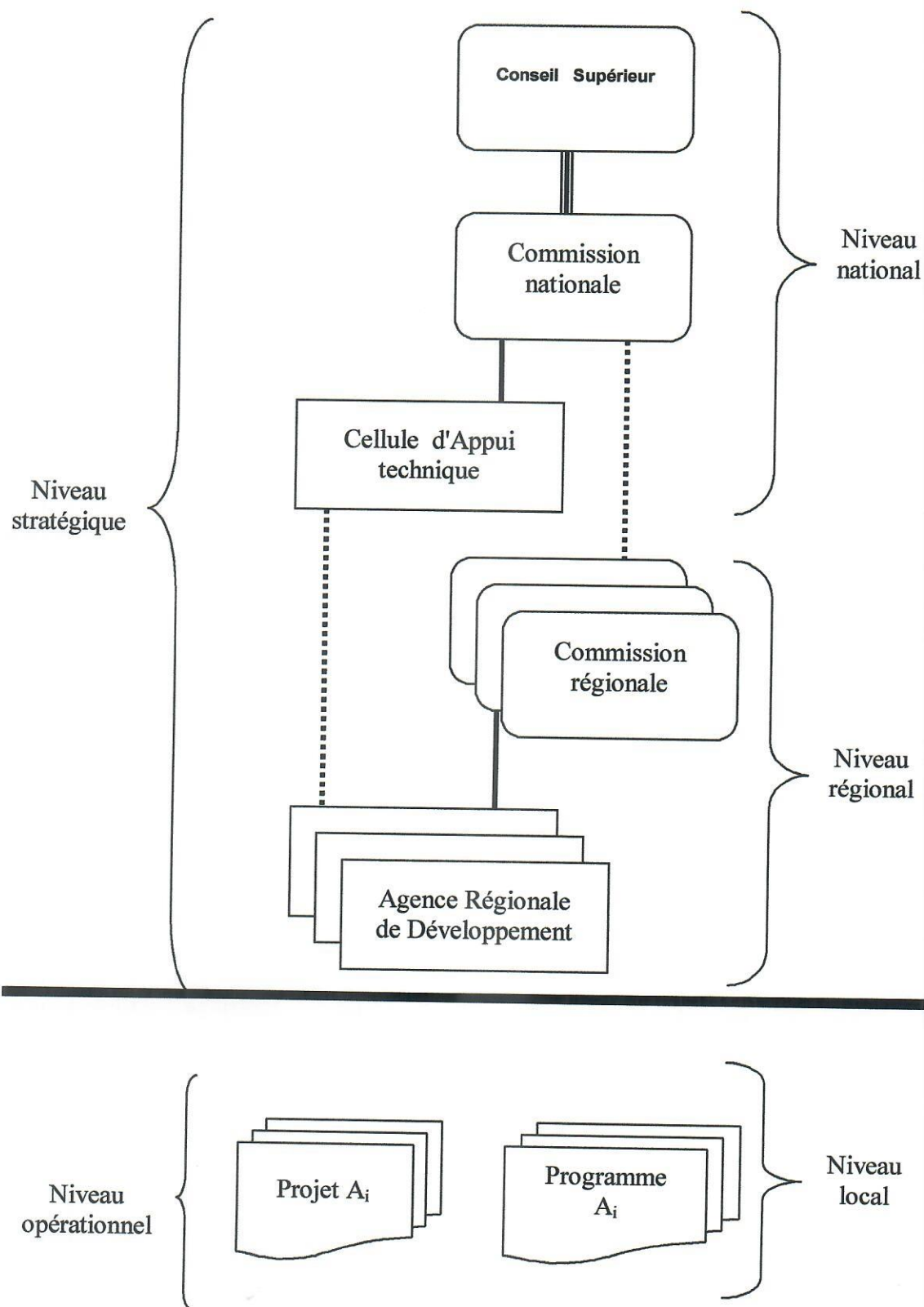
2.4 Les organes d'exécution

Les acteurs du développement sont multiples au Sénégal. Une remise en cause de cette diversité dans les modalités d'intervention pourrait se traduire par un recul voire une remise en cause des acquis. Ainsi est-il souhaitable de travailler sur la base de l'existant et d'insister

sur la mise sur pied d'un système d'information capable de faciliter une meilleure liaison entre les niveaux stratégiques et les niveaux opérationnels.

L'exécution est donc assumée par les divers ministères techniques, les diverses agences de développement, les ONG, et les organisations communautaires de base, les collectivités locales...

Les projets, programmes, ONG... ayant leurs propres organes de pilotage et manuels de procédures, il convient de veiller à ce que ces instruments fonctionnent selon les principes de base retenus (transparence, faire-faire, équité, célérité..) et qu'à l'occasion des audits et des évaluations que l'accent soit entre autres mis sur ces aspects. Les ministères techniques constituent des relais importants pour la mise en œuvre de ces directives dès lors que ce sont eux qui président ces comités de pilotage ou qui assurent la tutelle technique ou financière de ces entités.



2.5 Conclusion – Recommandations

Compte tenu de la complexité de l'exercice et des multiples réglages qui seront nécessaires durant le premier CSLP, il peut être souhaitable dans une phase transitoire couvrant au plus le premier CSLP, soit 3 ans, d'alléger le dispositif au niveau notamment stratégique en l'articulant autour de deux structures :

- la commission nationale
- la commission régionale

Les attributions ne changeant pas, la composition pourrait être revue comme suit :

2.5.1. Composition de la commission nationale :

Outre le Premier Ministre qui en assure la présidence la commission comprend : le ministre de l'Economie et des Finances, le ministre de l'Artisanat et de l'Industrie, le ministre de l'Education, le ministre du Développement Social et de la Solidarité Nationale, le ministre des Mines de l'Energie et de l'Hydraulique, le ministre de la Santé et de la Prévention, le ministre de l'Agriculture et de l'Elevage, le ministre des PME et du Commerce, le ministre de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, le ministre Délégué auprès du ministre de l'Intérieur chargé des Collectivités Locales, le Directeur de l'APIX, un représentant du Secrétariat Général de la Présidence, un représentant du Secrétariat Général du Gouvernement, deux représentants de l'Assemblée Nationale, un représentant de l'Association des Présidents de Communauté Rurale, un représentant de l'Association des Maires du Sénégal, un représentant de la Fédération des ONG, un représentant des centrales syndicales de travailleurs, un représentant du Conseil National de Concertation et de Coordination des Ruraux, un représentant de l'Association des Professionnels de Banque, un représentant du Patronat, un représentant de l'Union Nationale des Chambres de Commerce, un représentant de l'Union Nationale des Chambres de Métiers, un représentant de la Fédération des Associations Féminines du Sénégal, un représentant du Forum Civil, un représentant de l'Organisation Nationale des Droits de l'Homme.

2.5.2. Composition de la commission régionale

Elle reste inchangée.

Outre le Président du Conseil Régional qui en assure la présidence, la commission comprend

- le gouverneur de région
- le chef du service régional de la planification ;
- le chef de la division régionale de l'urbanisme et de l'habitat ;
- le chef du service régional de l'aménagement du territoire ;
- le chef du service régional du développement à la base ;
- le chef du service régional des eaux forêts et chasse et conservation des sols ;
- le chef du service régional des statistiques ;
- le receveur des domaines ;
- l'inspecteur d'académie ;
- le chef du service régional de la santé publique ;
- le chef du service régional de la jeunesse et des sports ;
- l'inspecteur régional de l'agriculture et de l'élevage
- le chef du service régional des PME et du commerce ;
- le chef de la division régionale de l'hydraulique ;
- l'inspecteur régional du travail ;
- le chef du service régional de la pêche ;
- le chef de service des mines
- le secrétaire général de la région,
- le chef du service régional de l'emploi ;
- le chef du service régional de l'élevage et de l'agriculture
- le Directeur de l'agence régional de développement ;
- Le président du comité économique et social de la région
- le chef de service régional de l'expansion rurale ;
- les maires de la région ;
- le président de l'APCR de la région ;
- le représentant des ONG intervenant dans la région (CONCAD) ;
- le président de la chambre de commerce ;
- le président de la chambre des métiers
- le président régional de l'association des éleveurs,
- le président régional de l'association des coopératives agricoles
- la présidente régionale des associations de promotion féminines ;

- la présidente régionale de la fédération des groupements de promotion féminine ;
- le président régional de la fédération des associations de personnes handicapées ;
- le président de l'association de parents d'élèves ;
- le représentant régional de la société civile
- le représentant des entrepreneurs locaux
- le représentant local du CNCR

Les dispositions relatives aux structures d'appui technique à savoir la CAT et la l'ARD demeurent inchangées.

Le seul allègement opéré concerne le conseil supérieur qui ne sera fonctionnel qu'au bout de trois ans. La commission étant revue quant à sa composition, voit ses attributions renforcées mais retrouvera sa composition et ses attributions initiales à l'issue des trois ans.

3. Le Système du Suivi et de l'Évaluation

Dans une perspective de planification des politiques, il est important de dissocier les aspects stratégiques des aspects opérationnels. Au niveau stratégique, figurent dans l'ordre :

- la planification de la politique,
- la planification de la stratégie et
- la planification du programme.

A ces trois niveaux de planification correspondent des niveaux d'évaluation distincts. Ces trois niveaux sont respectivement :

- l'évaluation d'impact de la politique,
- l'évaluation d'impact de la stratégie et
- l'appréciation et les évaluations de résultats et d'impact du programme.

Aussi, à chacun de ces trois niveaux stratégiques s'attache un système d'informations spécifique : pour le niveau planification de la politique, on a un système d'information macro global et gouvernemental, pour le niveau planification de la stratégie, on a un système d'information macro gouvernemental, et pour le niveau programme, on a un système d'information technique du secteur. C'est à partir de ces systèmes d'informations distincts mais complémentaires qu'il convient de bâtir le dispositif du suivi et de l'évaluation.

Dans le système de suivi-évaluation dans un contexte de planification des politiques, différentes étapes doivent être mises en évidence :

- La détermination des buts
- La détermination des indicateurs (identification et déglobalisation)
- La détermination des conditions de collecte et des conditions du traitement et de la diffusion. (le système d'information)

Le CSLP établit un choix des interventions publiques qui ont le maximum d'impact sur la pauvreté et en fournit une programmation financière. La mise en place d'un système de suivi

et d'évaluation de ces activités se révèle alors essentielle pour juger de la progression réalisée en direction des objectifs visés et des résultats à atteindre.

Dans ce cadre, le cadre logique du CSLP devrait constituer le cadre dans lequel les questions à propos du progrès de la mise en œuvre de la Stratégie doivent être formulées. Ainsi, pour être complet, le système du suivi-évaluation devrait incorporer à la fois un suivi des processus et une évaluation des impacts.

3.1. Le suivi du Cadre Stratégique de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP)

3.1.1. Les objectifs du suivi du CSLP

Le suivi vise les objectifs suivants :

- apprécier la progression de la mise en œuvre de la stratégie
- découvrir les conséquences involontaires des politiques et programmes
- identifier les obstacles et les contraintes que rencontre la mise en œuvre
- localiser les sources de responsabilité des écarts par rapport à la politique ou à la stratégie retenue.

3.1.2. Le système de suivi et les principes directeurs de sa mise au point.

La mise au point d'un système de suivi doit prendre en compte les points suivants :

1. Les objectifs du système de suivi
2. La sélection de l'information et des indicateurs pertinents
3. La collecte des données pour le suivi
4. L'analyse des données
5. La présentation de l'information
6. L'utilisation de l'information
7. L'entretien du système de suivi

3.1.2.1 L'identification des **objectifs du système de suivi** pose le problème de l'attente des partenaires tant internes qu'externes à la mise en œuvre de la stratégie. Aussi bien pour le

Gouvernement que pour les Bailleurs de Fonds et les populations et autres acteurs nationaux, les objectifs ont trait à la mesure des progrès réalisés dans l'éradication de la pauvreté et de l'efficacité des ressources utilisées.

3.1.2.2 Le système de suivi doit être aussi simple que possible en se **concentrant sur un nombre limité d'indicateurs** comme ceux indiqués ci-dessous. Ils devront être construits sur la base des principes énoncés ci-dessous et devront répondre aux critères suivants :

- être mesurable : on doit pouvoir l'enregistrer et l'analyser qualitativement ou quantitativement.
- être statistiquement fiable : le suivi quantitatif doit indiquer les changements statistiquement significatifs.
- être précis et vérifiable : être défini et mesuré de la même manière par tout le monde.
- être uniforme : ne pas changer dans le temps.
- être sensible : changer de manière proportionnée en réponse à des changements observés dans les conditions ou éléments mesurés.
- être utile : utilisable par un large éventail de participants, y compris au niveau communautaire.

Les indicateurs devront être basés sur des données accessibles et spécifiés :

- le groupe ciblé (qui a besoin des données ?)
- la quantité (combien de données sont nécessaires ?)
- la qualité (quel niveau de mesure pour les données ?)
- la date (quand doit-on mesurer l'indicateur ?)
- le lieu (où doit-on mesurer l'indicateur ?)

3.1.2.3. Les informations dont aura besoin le système de suivi pourront être collectées selon plusieurs **méthodes de collecte** et devront provenir de différentes sources :

- Données des comptes nationaux
- Budget de l'Etat
- Enquêtes sur les prix et salaires
- Enquêtes sur les conditions de vie des ménages
- Dossiers de projets
- Enquêtes de terrain auprès des communautés
- Méthodes participatives telles que le suivi inclus dans les travaux d'extension, le suivi communautaire, l'évaluation rurale participative et les entretiens semi-structurés, de même que les réunions, discussions et ateliers
- Tests d'efficacité d'une formation

- Enquêtes sur les priorités
- Recensement de la population et de l'habitat

Dans ce cadre le renforcement des capacités du système d'information s'avèrera nécessaire tant au niveau national qu'au niveau régional. Un diagnostic détaillé des faiblesses du système national statistique (services producteurs et services centralisateur) devra donc être fait et des solutions proposées et prises en compte dans le cadre du CSLP.

3.1.2.4. La préparation des rapports de suivi prise en charge par la Cellule d'Appui technique (CAT) au niveau national devra aussi s'appuyer sur les rapports régionaux établis par l'ARD en liaison avec les collectivités locales, les ONG et les communautés de base.

Les rapports devront être annuels pour servir de référence ou de guide pendant l'élaboration du budget de l'Etat et des collectivités locales en ce qui concerne les actions à renforcer dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

3.1.2.5. Le système devra ainsi être entretenu par une très large diffusion des résultats de suivi auprès de tous les acteurs impliqués qui pourront apporter des remarques sur le travail qui a été fait. La participation critique des centres et unités de recherches et d'études constituerait un élément important dans la dissémination de ces résultats.

3.1.3 Les étapes du suivi des résultats de la stratégie

En application des principes directeurs édictés, différentes étapes sont nécessaires pour mettre en évidence les informations qui vont être la substance du suivi. A chacune de ces étapes correspondent des indicateurs clés.

3.1.3.1 La fixation des buts

Les buts sont les objectifs que le pays désire atteindre. Ce sont des états dont l'atteinte est visée. Ils sont exprimés en termes qualitatifs. Dans l'éventail des buts, on peut y ajouter une dimension subjective provenant des enquêtes de perception de la pauvreté.

Dans le cadre du DSRP, les buts suivants peuvent être proposés :

- réduction de la pauvreté à 50 % à l'horizon 2015 ;
- réduire de x % les personnes qui se reconnaissent et se considèrent comme pauvres à l'horizon.....(à déterminer par les enquêtes perception de la pauvreté).

Au niveau sectoriel, les buts proviennent des politiques sectorielles.

- scolarisation universelle dans le primaire en 2010 ;
- réduction la malnutrition de 50 % d'ici 2015 ;
- éradication des principales endémies visées dans le PEV en 2010 ;
- réduction de 50 % du taux de mortalité maternelle en 2010 ;
- la part de la santé dans le budget national doit atteindre 9 % en 2002
- la mise à disposition de 35 litres d'eau potable / habitant / jour en 2002

C'est l'analyse des plans sectoriels qui permettra de quantifier ces buts. Cette quantification est utile au cadrage macro financier du CSLP (cf infra).

3.1.3.2 La détermination des indicateurs

Ce sont des variables qui servent à mesurer l'ampleur des progrès enregistrés vers la réalisation des buts. Sur cette base trois (3) familles d'indicateurs devraient être élaborées pour servir de support au système de suivi :

1. les indicateurs intermédiaires,
2. les indicateurs de résultats, et
3. les indicateurs d'impact.

3.1.3.2.1 Les indicateurs d'impact

Les indicateurs d'impact récapitulent les changements des dimensions de la pauvreté. Ces indicateurs servent à évaluer les effets des mesures économiques et sociales prises sur le niveau de bien-être des populations et donnent ainsi une vue globale de la réduction de la pauvreté. Les changements qui affectent ces indicateurs devraient apparaître plus évidents sur le moyen et long termes et sont intimement liés aux objectifs dont la réalisation ne dépend pas uniquement des projets et programmes, mais sont aussi déterminés par des facteurs exogènes.

Indicateurs	Niveau de déglobalisation		Année de base		2005	2010	2015
			Année	Valeur			
Taux de croissance du PIB par tête	National						
Taux de pauvreté	National	Urbain					
		Rural					
	Régional	Urbain					
		Rural					
Taux de pauvreté	Département	Urbain					
		Rural					
	Local	Commune Com. Rurale Village					
Espérance de vie à la naissance	National	Urbain					
		Rural					
Taux d'alphabétisation des plus de 6 ans	National	Urbain					
		Rural					
	Régional	Urbain					
		Rural					
Taux d'alphabétisation des plus de 6 ans	Département	Urbain					
		Rural					
	Local	Commune Com. Rurale Village					
Indicateur de développement humain	National	Urbain					
		Rural					

Pour l'ensemble des données nécessaires, la source est la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS).

3.1.3.2.2 Les indicateurs de résultat :

Les indicateurs de résultats mesurent l'effet des interventions sur le bien-être des populations, mais dans une période assez courte. Ils complètent ainsi les indicateurs d'impact et permettent

de saisir les effets de la stratégie dans des périodes plus courtes. Il doit ainsi exister une forte corrélation entre les indicateurs de résultats et les indicateurs d'impact.

Indicateurs	Niveau de déglobalisation		Année de base		2005	2010	2015
			Année	Valeur			
Taux de croissance annuel du PIB	National	Secteur					
Revenu par tête	National						
Taux de mortalité maternelle	National						
	Régional						
Taux de mortalité infantile	National						
	Régional						
Taux de mortalité infanto-juvénile	National						
	Régional						
Taux de scolarité (tous les niveaux)	National	Urbain					
		Rural					
	Régional	Urbain					
		Rural					
Taux d'alphabétisation des adultes	Département	Urbain					
		Rural					
	Local	Commune					
		Com. Rurale Village					

Pour l'ensemble des données nécessaires, la source est la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS).

3.1.3.2.3. Les indicateurs intermédiaires :

Les indicateurs intermédiaires sont associés aux indicateurs de résultats et sont étroitement liés au plan d'action. Ils permettent d'assurer le suivi du niveau des ressources affectées aux services et aux programmes qui ont pour objet de réduire la pauvreté et le suivi des programmes, c'est-à-dire le suivi de la prestation des services sectoriels conçus pour réduire la pauvreté. Au-delà de ces indicateurs de type quantitatif, des indicateurs qualitatifs devront être mis au point dans le cadre des différents programmes réservés spécifiquement aux segments les plus vulnérables de la population : enfants, les personnes âgées, victimes de violence, et ceux exposés à certains risques économiques élevés

A. Amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux de base

Education de base

Indicateurs intermédiaires	2000	2001	2003	2004	2005	Sources
Nombre de classes dans le Primaire						Programme de construction
Nombre d'écoles primaires						Programme de construction
Nombre d'instituteurs						Programme de construction
Nombre d'élèves par classe						Enquête DPRE
Nombre d'élèves par maître						Enquête DPRE
Nombre de manuels par élève						INEADE
Part des dépenses publiques d'éducation dans le PIB (*)						DAGE/MEN DB/MEF
Part des dépenses publiques d'éducation dans les dépenses publiques totales (*)						DAGE/MEN DB/MEF
Part des dépenses d'éducation de base dans les dépenses d'éducation (*)						DAGE/MEN DB/MEF
Structure des dépenses d'éducation de base (*)						DAGE/MEN DB/MEF

(*) ces indicateurs ne seront pas déglobalisés du fait de leur nature

Santé de base et nutrition

Indicateurs intermédiaires	2000	2001	2003	2004	2005	Sources
----------------------------	------	------	------	------	------	---------

Nombre de structures sanitaires fonctionnelles par type (case, poste et centre de santé, hôpital) en valeur absolue et en valeur relative par rapport au nombre d'habitants						DSS /MSP
Nombre de maternités						DSS /MSP
Effectifs du personnel médical par catégories (en valeur absolue et en valeur relative par rapport au nombre d'habitants)						DSS /MSP
Nombre d'accouchement dans les maternités						EDS / DPS
Evolution des principales causes de morbidité						DSS /MSP EDS/DPS
Evolution des activités curatives						DSS/MSP
Couverture des vaccinations du PEV						DSS/MSP & DPS/MEF
Evolution des consultations prénatales						DSS/MSP
Evolution des taux de mal nutrition						DSS/MSP & DPS/MEF
Part des dépenses publiques de santé dans les dépenses publiques totales (*)						DPS/MEF & Initiative 20-20
Part des dépenses de santé de base dans les dépenses de santé (*)						DPS/MEF & Initiative 20-20
Structure des dépenses de santé de base						DPS/MEF & Initiative 20-20

(*) ces indicateurs ne seront pas déglobalisés du fait de leur nature.

Assainissement et eau potable

Indicateurs intermédiaires	2000	2001	2003	2004	2005	Sources
Nombre de ménages disposant d'un branchement au réseau de la SDE						SDE DPS/MEF
Nombre de villages alimentés par un forage						DHR
Nombre de villes disposant d'un réseau d'assainissement						DHR ONAS
Nombre de villages disposant d'un réseau d'assainissement						DHR ONAS
Part des dépenses publiques d'assainissement et d'eau potable dans les dépenses publiques totales						DPS/MEF & Initiative 20-20

B. Création d'une croissance de qualité

Indicateurs intermédiaires	2000	2001	2003	2004	2005	Sources
Taux d'inflation						DPS/MEF
Taux d'investissement						DPS/MEF
Taux d'épargne						DPS/MEF
Taux d'endettement						DPS/MEF
Solde budgétaire / PIB						DPS/MEF
Solde de la balance courante / PIB						DPS/MEF
Contribution à la croissance des différents secteurs						DPS/MEF

Ces indicateurs ne seront pas déglobalisés du fait de leur nature.

C. Augmenter les opportunités économiques des pauvres

Développement rural

Indicateurs intermédiaires	2000	2001	2003	2004	2005	
Nombre de km de route, de piste construits ou réparés						MET
Nombre moyen de km séparant les villages à une route de très bon état						MET
Nombre de manages ruraux n'ayant pas accès à une terre cultivable						MAE
Nombre de ménages ruraux raccordés au réseau électrique						SENELEC MEM
Nombre de villages raccordés au réseau téléphonique						SONATEL MEM
sous-emploi rural						MTE & MAE

Développement des PME/PMI et micro-entreprises et micro finance

Indicateurs intermédiaires	2000	2001	2003	2004	2005	Sources
Nombre de créations de PME/PMI						MCPME
Proportion de populations pauvres ayant accès à la micro finance						DPS
Chômage urbain						DPS

D. Promotion de la bonne gouvernance

Indicateurs intermédiaires	2000	2001	2003	2004	2005	Sources
Respect des calendriers électoraux						DE/MI
Taux de corruption						MJ
Perception des populations sur l'efficacité de la justice						DPS/MEF MJ
Perception des usagers sur l'efficacité de l'administration publique						DPS/MEF MTE
Perception des populations sur le respect des droits et libertés des citoyens						DPS/MEF MJ MI
Perception des populations sur l'indépendance des médias						DPS/MEF MC

E. Accroître la prise de responsabilités et la participation,

Indicateurs intermédiaires	2000	2001	2003	2004	2005	Sources
Nombre de concertations entre le Gouvernement et la société civile						PM
Taux de parlementaires femmes à l'Assemblée Nationale						Ass Nationale
Taux de participation aux élections						DE/MI DPS/MEF

F. Assurer la sécurité

Indicateurs intermédiaires	2000	2001	2003	2004	2005	Sources
Taux de criminalité						MI
Taux de détention carcérale						MI
Durée moyenne de la détention carcérale						MI

G. Environnement

Indicateurs intermédiaires	2000	2001	2003	2004	2005	Sources
Taux de pollution de l'air en zone urbaine						MEM MJEHP

Déboisement						MJEHP
Consommation de charbon de bois						MEM MJEHP

3.1.3.3. La déglobalisation des indicateurs

Le niveau de déglobalisation des indicateurs dépend des conditions du pays et du type d'indicateur en cause. Divers critères peuvent influencer : le lieu, le sexe, le niveau de revenu, le niveau de consommation, le groupe social, ...

Dans le cas précis du suivi du CLSP, les niveaux de déglobalisation proposés seront les suivants ; sans préjuger des nécessités de renforcement de l'appareil statistique national :

- la division administrative (région, département, commune, village)
- la division géographique (zones urbaines /zones rurales)
- la division par niveau de revenu et par niveau de consommation
- la division par sexe (homme/femme)
- la division par zone agro-écologique

3.1.4. Le système d'informations

Le dispositif de suivi doit donc être conçu selon une structuration qui permette :

- aux responsables des ministères techniques, régionaux et locaux de suivre "leurs" projets et d'en faire une évaluation continue
- à la Direction de la Prévision et de la Statistique de suivre les effets globaux des mesures prises dans le cadre de la mise en œuvre de la Stratégie
- à la cellule d'Appui technique d'élaborer par agrégation et synthèse un tableau de bord général et de suivre l'exécution de la Stratégie afin d'accroître la capacité de négociation du MEF avec les institutions internationales et les bailleurs de fonds bilatéraux.

3.1.4.1 Rôle et responsabilités des acteurs

Le ministre de l'Economie et des Finances a la responsabilité globale du suivi de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Il doit veiller à ce que tous les acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté soient impliqués dans le processus de suivi.

La Direction de la Prévision et de la Statistique, les ministères techniques ainsi que les centres d'étude et de recherche sont les principales institutions chargées de la collecte de données.

La DPS est responsable de grandes enquêtes auprès des ménages, du recensement national de la population et des comptes nationaux.

Les ministères techniques sont responsables du suivi des actions relevant de leurs compétences. Ils rassemblent des données sectorielles, principalement, au travers d'enquêtes et les systèmes administratifs.

Quant aux centres d'études et de recherches, ils collectent des données au travers de leur recherche sur des questions spécifiques.

Tout ce travail de collecte et de traitement des informations devra se faire en liaison avec la Cellule d'Appui Technique (CAT) qui serait chargée de la préparation des rapports de suivi de la mise en œuvre de la Stratégie pour le compte la Commission nationale. Ces informations viennent en complément de celles de la DPS sur les conditions de vie des ménages.

Au niveau régional et local, les collectivités locales et les ONG, en tant qu'agences d'exécution, en liaison avec l'ARD devront se charger du suivi de leurs opérations sur le terrain.

Afin de développer le système de suivi, un mécanisme pourrait être conçu afin de permettre la discussion entre les différents acteurs de la lutte contre la pauvreté. Ce mécanisme pourrait prendre la forme d'un forum qui se réunirait régulièrement autour de la DPS et dont la CAT assurerait le secrétariat pour discuter et décider des questions relatives au système de suivi. Ce qui permettra de prendre en considération les exigences des donateurs et autres partenaires ainsi que des besoins en information des communautés qui devront aussi être incorporés dans les systèmes de suivi.

3.1.4.2. La gestion du système d'informations

Les informations liées à l'élaboration des indicateurs

Le suivi impliquera un important travail de stockage et de centralisation des données qui seront ainsi recueillies dans un format facilement accessible pouvant faciliter leur analyse et leur utilisation dans l'analyse des politiques. La DPS est actuellement entrain de réactualiser la base de données des indicateurs sociaux (BADIS) que la DPRH avait mise en place avec sa collaboration en 1997. La BADIS pourrait être l'instrument adéquat pour la mise en place d'un tableau de bord permettant l'appréhension du processus de développement national, l'analyse des incidences sociales et de l'impact de la mise en œuvre du CSLP, et la formulation de politiques et programmes dans les différents secteurs connexes à la pauvreté. Le module de pauvreté de la BADIS pourrait être enrichi facilement grâce aux enquêtes régulières que la DPS envisage de mener pour servir de base de données du CSLP. La gestion de la BADIS sera assurée par la DPS, tandis que les ministères techniques et les autres institutions d'études et de recherches productrices de données mettront celles-ci à la disposition de la DPS.

La BADIS contenait plus d'une centaine d'indicateurs sur la période 1970-96 dans au moins 11 domaines (population, revenu, prix, santé, nutrition, éducation, énergie, hydraulique, assainissement, habitat, emploi et chômage, environnement), certains étant désagrégés par région, département, par zone de résidence (urbain / rural). Elle disposait aussi d'un module d'actualisation et de génération des indicateurs (MAGIS) qui permettait le calcul et la génération automatique d'indicateurs composés et pouvait représenter et imprimer des tableaux transférables sur le tableur EXCEL pour leur représentation graphique.

Pour harmoniser les présentations des données en rapport avec les technologies d'information et de communication (TIC), il sera nécessaire de faire un investissement significatif en termes de renforcement de capacités à tous les niveaux de la chaîne de production et de gestion des données. Les ministères techniques auront besoin d'un soutien technique pour améliorer leur travail de collecte de données. La DPS, quand à elle, sera appuyée dans la mise en place d'enquêtes lourdes régulières de type ESAM et qu'enquêtes annuelles plus légères pour un meilleur suivi des conditions de vie des ménages. Elle aura aussi besoin d'un fort soutien pour renforcer ses services régionaux.

Toutefois, pour que le système de suivi soit le mieux entretenu, la société civile ainsi que les collectivités locales verront aussi leur capacité de participation à la formulation, à la mise en œuvre et au suivi du CSLP renforcée.

Les informations liées aux ressources

Au delà du suivi technique fondé essentiellement sur les indicateurs, la CAT sera habilitée à s'intéresser au suivi de l'exécution des dépenses. Ce suivi de l'exécution des dépenses est fait par la DCEF essentiellement dans le cadre du suivi du PTIP et du BCI particulièrement. En

liaison avec la DCEF, les Bailleurs de Fonds, les ministères techniques et les agences d'exécution, la CAT, pour les besoins de l'élaboration du rapport annuel, pourra obtenir des données prévisionnelles suffisantes et qui seront précisées par la suite.

3.2. L'évaluation du Cadre de Stratégie de Lutte Contre la Pauvreté (CSLP)

L'évaluation du CSLP vise les objectifs suivants :

- déterminer dans quelle mesure les problèmes ont été atténués
- déterminer l'efficacité de la stratégie pour atteindre les objectifs déterminés
- aider à l'ajustement ou à la reformulation des politiques
- établir une base de la restructuration des problèmes

3.2.1. Les évaluations contractuelles

La stratégie est révisable tous les trois (3) ans et le suivi est permanent sur la période. A cet effet, il est important de retenir a priori trois (3) évaluations contractuelles dans le document de stratégie qui sera signé entre le Gouvernement et les Bailleurs de fonds et qui sera la base contractuelle.

1. Une évaluation à mi-parcours sur les trois ans ; soit après deux ans de fonctionnement
2. Une évaluation finale à la fin des trois ans.
3. Compte tenu de la nature de l'exercice (il est complexe et récent), une évaluation ad hoc doit être recommandée au cours des six (6) premiers mois de fonctionnement pour apporter des correctifs au dispositif et contribuer au renforcement des capacités des acteurs impliqués dans le processus (Cellule d'Appui Technique, ministères techniques clés, Direction de la Prévision et de la Statistique).

Ces évaluations ne seront pas conduites par la Cellule d'Appui Technique (CAT) mais elles seront appuyées par celle-ci et seront conduites par des équipes extérieures à la cellule. Les termes de référence seront discutés par toutes les parties prenantes à la stratégie. Au cours et après la réalisation de ces évaluations, des restitutions seront organisées et les acteurs informés des conclusions. La dissémination des résultats est une des conditions essentielles à l'exercice de la participation et de la responsabilité comme rappelé dans les principes stratégiques devant gouverner la mise en œuvre de la stratégie.

3.2.2 Les autres évaluations non contractuelles

D'autres évaluations sont à prévoir sans qu'il soit nécessaire de les mentionner dans le document contractuel Gouvernement / Bailleurs de fonds ; il s'agit :

3.2.2.1 Les évaluations internes menées par la CAT

Dans le cadre de l'exécution de la stratégie, la Cellule d'Appui Technique doit procéder annuellement à l'évaluation pour avoir une idée précise de l'efficacité de la stratégie et des politiques de lutte contre la pauvreté.

Des évaluations ad hoc peuvent être commandées par la Cellule sur des points précis révélés par le suivi ou des facteurs de blocage analysés comme tels.

Ces évaluations participent de l'exercice normal des activités de la cellule et sont maîtrisées par elle. Leurs conclusions vont alimenter la base documentaire nécessaire pour la préparation des évaluations contractuelles ou autres contrôles externes.

3.2.2.2 Les évaluations menées par la Parlement

Annuellement, dans le cadre de l'examen de la Loi de Finances, le Parlement sera conduit à procéder à des évaluations (globale ou partielle) de la stratégie pour apprécier l'adéquation de la stratégie avec les politiques et particulièrement de la prise en compte par le budget des orientations définies en matière de lutte contre la pauvreté.

Aussi, sera-t-il intéressé d'apprécier les progrès enregistrés en matière de lutte contre la pauvreté.

Pour respecter le principe de la séparation des pouvoirs, le Parlement devrait procéder à des évaluations indépendantes et ou supplémentaires pour obtenir un point de vue indépendant. Il pourrait commettre ses membres ou des experts hors du Parlement pour procéder à ce travail. Cet exercice participe de la bonne gouvernance et du contrôle politique de l'action gouvernementale par le Parlement.

3.2.2.3 Les évaluations menées par la Cour des Comptes

Les évaluations contractuelles ou non citées plus haut ne préjugent pas de celles que la Cour de Comptes pourrait conduire compte tenu de ses attributions sur le contrôle des dépenses publiques. Dans ces cas, il peut s'agir d'audit ou d'évaluation.

