

REPUBLIQUE DU SENEGAL



MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN



DIRECTION DE LA PLANIFICATION

ETUDE PORTANT
SUR LES CAPACITES
DE PILOTAGE DU
PROGRAMME DE LUTTE
CONTRE LA PAUVRETE

RAPPORT PROVISOIRE

Avril 1999



ECO AFRIQUE

Cabinet de Conseil en Ressources Humaines
7, Avenue Léopold Sédar Senghor - BP 1029
Dakar - SENEGAL

Tél : (221) 821 39 15 - Fax : (221) 821 34 47
Email : ecoafriq@telecomplus.sn

une déconcentration du STCS et il est probable qu'il soit composé des chefs de services techniques régionaux. Si telle se présentait la situation, il y aurait alors confusion de rôle entre le CRAT et le comité technique de l'Agence Régionale de Développement : car il y aurait la même composition de part et d'autre et ces membres, seront à la fois superviseurs - coordinateurs pour le programme et initiateurs de projets pour la région.

Avec l'érection des régions en collectivités locales, le Sénégal dispose désormais de 378 collectivités locales dont 10 régions, 48 communes et 320 communautés rurales. Il faut souligner à priori que les activités des collectivités locales sont plus administratives que techniques. Leur organisation tourne le plus souvent autour d'un exécutif et d'un organe délibérant. On y note un défaut quasi absolu de services techniques directement gérés par les collectivités locales et de ressources humaines. En effet, les élus locaux sont tous issus des élections, donc ils sont présents grâce à leur représentativité et non forcément grâce à leur compétence.

2.3- Il sera par ailleurs nécessaire de s'appuyer le plus possible, au niveau local sur les agences d'exécution et de faire du comité technique de l'ARD une instance technique de concertation, d'orientation et de validation technique de la pertinence des demandes sociales exprimées par les populations. Cependant, tous les projets émanant de la base doivent parvenir au PLP sans aucune censure ; les autorités administratives pourront jouer un rôle prépondérant dans ce domaine.

*fin initiale -
peu d'impact les CRATC*

3- Plusieurs bailleurs de fonds se sont manifestés pour participer à l'effort de lutte contre la pauvreté :

- Le PNUD avec le Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté (PELP) qui est un appui institutionnel de 7 420 000 \$ US ;
- La Banque Mondiale (BM), avec la mise sur pied d'un Fonds d'Investissement Social de 20 millions de dollars US ;
- La Banque Africaine de Développement (BAD), qui intervient dans le domaine de la promotion des femmes et des jeunes pour 18,6 millions d'Ecus ;
- L'Etat sénégalais et le gouvernement Japonais disposent d'un financement commun en direction de la lutte contre la pauvreté (1,5 milliards de l'Etat, et 1,6 milliards du Japon) ;
- Le Canada prévoit un Fonds de Crédits pour financer les micro-projets à long terme, dans la zone des Niayes et à Kolda, de 2 millions de \$US ;
- L'Union Européenne s'est aussi manifestée pour investir dans la lutte contre la pauvreté, à travers le 8^{ème} FED. Elle compte accroître son intervention en milieu rural.

La plupart de ces différents bailleurs de fonds sont déjà présents dans la lutte contre la pauvreté bien avant l'avènement du PLP. Chacun intervient ou compte intervenir avec une stratégie, des procédures et une logique organisationnelle qui lui sont propres. Les caractéristiques communes de leurs stratégies d'intervention sont : la flexibilité, une structure organisationnelle simple et légère, une démarche participative et intégrée, un ciblage de zones d'intervention, la logique du « faire-faire » qui s'appuie le plus possible sur les capacités locales. Chaque bailleur de fonds a ses propres procédures.

3.1- L'organisation à définir doit tenir compte de ces stratégies mais aussi de celles de l'Etat pour créer une synergie et optimiser les fonds disponibles. Le rôle de l'Etat serait : la planification, le suivi-évaluation, la création de synergies avec le milieu local et entre les différents bailleurs de fonds. Ce travail de coordination et de planification est d'autant plus important que :

- le champ d'intervention des sous programmes est vaste et dépasse souvent les compétences du ministère de tutelle, qui subit le poids des activités quotidiennes.
 - Les coordinateurs n'ont pas toujours la disponibilité et la motivation de s'investir sur le PLP comme le ferait un agent recruté pour les besoins du programme. Le risque de multiplier les missions dans les régions pour bénéficier des pertuis est important ;
 - Le PNUD intervient en appui institutionnel pour un budget d'environ 4,3 milliards de francs CFA. D'autres bailleurs comme la BAD comptent intervenir dans le même domaine ;
 - Le sous programme III¹ intervient dans les arrondissements de Lambaye et de Baba Garage qui ne sont pas les plus pauvres de Bambéye. Le choix de ces zones d'intervention peut relever de la disponibilité d'infrastructures de base, du dynamisme de ses élus locaux, etc.
- La logique de ces choix ne relève pas forcément du profil de pauvreté du Sénégal.

finir l'acte des objets

3.2- La Direction de la Planification ne peut pas faire l'économie de la définition d'une matrice d'actions réparties de manière planifiée et harmonieuse sur le territoire national, pour éviter d'accentuer les déséquilibres territoriaux de développement économique. La gestion de la tutelle du PLP par le Ministère du Plan ne peut se comprendre que par cette nécessité de cohérence d'ensemble des actions à mener par les bailleurs avec les stratégies de développement économique et social du Sénégal.

Le recensement des actions de lutte contre la pauvreté et l'évaluation des capacités de pilotage au niveau national, régional et local s'imposent aussi.

4- Plusieurs partenaires potentiels ou désignés du PLP peuvent être identifiés au niveau local : Les collectivités locales et leurs partenaires locaux au développement, les structures étatiques déconcentrées, quelques structures étatiques centrales et des agences d'exécution ont été rencontrées. Chaque acteur a donné sa représentation du PLP et a exposé le rôle qu'il souhaiterait jouer.

Les services régionaux susceptibles d'appuyer les collectivités locales n'ont pas toujours les équipements et les ressources humaines appropriés pour exécuter ou suivre les travaux qui leur sont confiés. Face aux difficultés pour répondre aux sollicitations des populations, les collectivités locales ont souvent recours à d'autres partenaires extérieurs directement (jumelage, bailleurs de fonds, etc.) ou indirectement (par le biais des agences d'exécution qui sous-traitent à leur tour les travaux).

Les collectivités locales développent ainsi elles-mêmes des actions de lutte contre la pauvreté.

4.1- Le rôle prépondérant des CER dans la gestion à la base des projets de développement local est souligné par plusieurs élus locaux. Ils doivent être renforcés et leurs agents mieux formés.

4.2 Il est souhaitable de recenser toutes les actions de lutte contre la pauvreté à l'initiative des collectivités locales pour créer le maximum de synergies avec le PLP. Cependant, des activités d'exécution ne peuvent pas leur être déléguées. Elles peuvent et doivent jouer un rôle important de sensibilisation des populations et de suivi-évaluation en raison de leurs connaissances du milieu.

4.3- L'ARD est une structure nouvelle dans l'espace régional. Elle ne représente pas beaucoup d'espoir pour les élus locaux. Elle n'est pas encore une réalité pour plusieurs régions, mais elle fait déjà l'objet d'un conflit ouvert, d'une part entre collectivités locales elles-mêmes et, d'autres part entre les collectivités locales et les services régionaux (la gouvernance y comprise). Son caractère politique et ce rapport de force, ce face à face entre autorités, risquent d'être des facteurs bloquants quant à sa nécessaire collaboration pour la réussite du PLP. Son caractère politique, risque d'être des facteurs bloquants. Son Comité technique, en regroupant tous les services régionaux, représente cependant une concentration d'expertises locales sur laquelle le PLP peut s'appuyer.

4.4- Les partenaires locaux au développement (ONGs, associations, etc.) quant à eux, opèrent sur les problèmes particuliers des terroirs et développent les potentialités d'activité existantes pour améliorer les conditions de vie des populations. Ils disposent d'une expérience appréciable, de ressources humaines de qualité et d'infrastructures fonctionnelles. Cependant, ils doivent être recensés et évalués pour présélectionner les acteurs les plus dynamiques et maximiser les chances de réussite des actions à leur sous-traiter.

5.1- Le PLP devrait répertorier toutes les actions de lutte contre la pauvreté conduites directement par les différents ministères et organes étatiques pour en tirer de l'expérience et pour créer le maximum de synergie.

5.2- Ces structures ne disposent pas de ressources humaines suffisantes pour suivre correctement une sous-composante du PLP sur le plan national. Il est impératif de planifier toutes les actions que le PLP doit mener sur le plan national, et c'est la responsabilité de la Direction de la Planification. C'est au STCS d'identifier la matrice des actions que le PLP doit réaliser dans chaque sous-programme, le rôle du ministère de tutelle devant se limiter à l'accompagnement des experts recrutés par le PLP ou les bailleurs de fonds, et à la sensibilisation des populations.

5- Certaines structures étatiques ont une longue et riche expérience en matière de lutte contre la pauvreté. Elles disposent d'une certaine expertise dans ce domaine et d'informations structurantes (pratique de certaines cibles et agences d'exécution, d'indicateurs de suivi, expérience de la gestion participative des projets avec les populations et les collectivités locales, procédures d'intervention, etc.) qui doivent être capitalisées dans la mise en œuvre du PLP.

6- Qu'elles soient issues d'initiatives publiques ou privées, les agences d'exécutions rencontrées (sauf le GOPEC²) ont atteint des objectifs importants et peuvent être considérées comme des succès. Elles ont une personnalité juridique et morale et une image à défendre. Elles sont des structures légères et fonctionnent comme des entreprises privées par leurs méthodes de gestion et leurs procédures. Elles développent une culture de résultats et des rapports contractuels avec leurs différents partenaires (Etat, bénéficiaires, adhérents, sous traitants, etc.) dans une totale transparence. Elles sont des exemples de lutte contre la pauvreté et leurs méthodes d'intervention sont des modèles à reproduire dans le cadre du PLP tout en tenant compte des contraintes institutionnelles. Si on considère les agences d'exécution identifiées dans les régions visitées, on peut retenir qu'elles interviennent dans l'essentiel des domaines d'intervention ciblés par le PLP.

6.1- Le PLP ne peut pas faire l'économie d'une étude complète sur les capacités des agences d'exécution qui opèrent sur le plan national. Cela permettrait de faciliter l'opérationnalisation de la stratégie d'intervention du "faire-faire" en répertoriant et en classant les agences d'exécution par domaine d'intervention et de compétence.

pour le secteur des

² La cause essentielle de l'échec du GOPEC tient au fait qu'elle est restée une structure étatique et qu'elle ne dispose pas des compétences nécessaires au montage et au financement d'activités productives. C'est la maîtrise de l'activité gestion de banque de développement local qui lui a fait défaut car, celle-ci n'est pas une compétence distinctive du service public. Le staff du GOPEC est maintenu alors que la structure tourne à vide depuis 1990. C'est un exemple d'immobilisme et de manque d'efficacité.

7- Le PLP procède d'une conception du développement axée sur les populations. Cette conception part du postulat que les gens sont non seulement des cibles de l'effort de développement, mais aussi des participants actifs au processus de prise de décisions qui ont des incidences sur leur vie. Le développement participatif nécessite que les populations contribuent d'une certaine manière à l'identification, à la conception, à la réalisation, au suivi et à l'évaluation des programmes et projets.

- Ainsi, en considérant globalement le Programme de Lutte contre la Pauvreté, au-delà des procédures spécifiques à chaque bailleur de fonds intervenant dans ce cadre, huit règles stratégiques d'intervention peuvent être posées comme préalables.
- 7.1- La stratégie du faire-faire : Elle se justifie par la volonté de transparence de l'Etat par rapport aux programmes qu'il pilote ; afin de ne plus être juge et partie, l'Etat se limite à un rôle de planification, de coordination et d'évaluation.
- 7.2- La transition des projets : qu'ils soient issus du niveau communal ou local, tous les projets et demandes soumis au PLP devront transiter par un organe officiel du programme.
- 7.3- La gestion de proximité : le pilotage du PLP doit donc prendre en compte tous les niveaux du découpage des collectivités locales. Une représentation directe ou indirecte, permanente ou périodique, aux niveaux communal et rural pourrait être envisagée.
- 7.4- Installation de structures légères : des structures légères mises en place pourront à la fois relayer les structures étatiques et appuyer les bailleurs de fonds dans leur logique d'intervention.
- 7.5- Statut consultatif de certains partenaires (élus locaux, société civile) : ce principe permettrait une non-ingérence de ceux-ci dans les décisions finales relatives au choix des projets à financer, tout en leur permettant d'émettre leurs avis et d'avoir un droit de regard sur la mise en œuvre des programmes initiés par les bailleurs de fonds.
- 7.6- Processus d'élaboration des projets : tous les projets soumis au PLP devront répondre aux exigences de l'approche participative et de l'implication de l'expertise locale (étatique ou privée).
- 7.7- Privilège aux agences d'exécution locales : à compétences égales, l'avantage des commissions d'attribution de marchés devra aller aux agences d'exécution locales.
- 7.8- Cohérence dans la répartition géographique des fonds : l'Etat doit veiller à une répartition planifiée et harmonieuse des fonds disponibles sur le territoire national.

Dans quelque hypothèse que l'on puisse se situer, l'organisation à mettre en place se résume en un schéma à trois dimensions :

Niveau national : l'arrêté primatorial d'avril 1998 portant création du PLP a prévu au plan central deux organes de pilotage (COC et STCS) dont la pertinence fait qu'ils méritent d'être reconduits dans notre schéma organisationnel. Le rôle de planification du PLP du STCS est à réaffirmer. L'Etat, en sa qualité de principal organe de décisions, doit définir exactement ses besoins dans chaque domaine, dégager clairement ses priorités et inscrire l'action des bailleurs de fonds dans des axes précis d'intervention qui auront valeur de cadre de référence aux actions des partenaires au développement que sont les ONGs, les bailleurs de fonds, les OCB et toutes autres agences d'exécution. Le STCS aura un secrétaire permanent détaché par l'administration, interlocuteur de tous les acteurs impliqués dans le PLP.

Niveau régional : On distinguera :

l'ARD qui aura principalement des prérogatives consultatives et de facilitation de l'exécution du PLP. Elle constitue un centre de réflexion, d'incubation, qui aura comme principaux enjeux l'analyse de projets, la gestion de la cohérence du PLP avec le PRDI et la sensibilisation des populations.

Le Pôle de Coordination Technique qui est un relais du STCS dans sa zone. Quatre zones seront créées : la commune de Dakar, avec en charge les régions de Dakar et Thiès ; la commune de Kaolack, avec en charge les régions de Kaolack, Diourbel et Fatick ; la commune de Kolda, avec en charge les régions de Kolda, Ziguinchor et Tambacounda ; la commune de Saint-Louis, avec en charge les régions de Saint-Louis et Louga. Leurs activités principales sont : sensibiliser, informer et orienter les populations, planifier, évaluer et suivre le PLP, faciliter l'intervention des bailleurs de fonds, créer le maximum de synergie entre les acteurs.

Niveau de base : les CER se présentent comme étant l'organe le mieux indiqué pour assurer le relais entre le PCT et le niveau local. Leur rôle est de sensibiliser les populations en s'appuyant sur les acteurs locaux, recueillir leurs besoins, les transmettre au PCT via les autorités compétentes, et les informer sur l'état d'avancement de leur projet. Toutefois le CER devra être redynamisé (dotation en ressources humaines suffisantes) et ses membres formés par rapport aux dans le rôles à tenir dans le PLP

8- L'étude de la structure organisationnelle des différents intervenants dans le Programme National de Lutte contre la Pauvreté permet d'aboutir à plusieurs alternatives si l'on regarde du côté des diverses stratégies développées par les bailleurs de fonds.

Si l'on considère le PELP, la création d'organes de pilotage serait superflu vu que c'est un appui institutionnel, avec ses structures propres, qui est fourni. Le rôle de l'Etat pourrait consister, dans ce cas précis, à mener une campagne de sensibilisation auprès des populations. Il en est de même de la Banque Mondiale.

L'Union Européenne a une longue expérience de lutte contre la pauvreté. A la limite, ses structures d'intervention nationales et locales pourraient jouer un rôle d'appui pour d'autres bailleurs qui souhaitent intervenir dans ce domaine.

Existent sur le plan national des ONGs, des associations, OCD qui ont déjà une expérience dans la lutte contre la pauvreté. C'est autant de structures qui peuvent directement servir de relais au PLP et rendre ainsi opérationnel la stratégie du "faire-faire".

8.1

8.2-

8.3-

du PCT à l'Etat

9- Au-delà de la liaison fonctionnelle entre le STCS et les PCT, la nécessité pour ceux-ci de remplir leurs missions à temps et de manière satisfaisante implique un certain nombre de moyens logistiques de base et une infrastructure d'accueil.

Ces différents éléments se présentent ainsi :

- 9.1- sur le plan des infrastructures : un local fonctionnel comportant trois pièces et des toilettes qui devra être mis à disposition par l'Etat ;
 - 9.2- Sur le plan des ressources humaines : il sera procédé au recrutement d'un coordonnateur, d'un assistant et d'une secrétaire. Les profils requis pour ces postes devront être respectés dans un souci d'efficacité des actions prévues ;
 - 9.3- La logistique comprend du matériel de bureau et des véhicules ;
 - 9.4- Le budget de fonctionnement comportera principalement les rubriques suivantes : essence, téléphone, électricité, eau, salaires.
- Les coûts de mise en place des PCT sont de :
- deux cent deux (202) millions de F CFA d'investissement en matériel de bureau et en logistique
 - cent quarante huit (148) millions de F CFA de frais annuels de fonctionnement dont vingt deux (22) millions de charges salariales.

Signature

F. Diallo

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
Sigles et abréviations	5
I- <u>METHODOLOGIE</u>	7
1.1- LES OBJECTIFS DE L'ETUDE	7
1.1.1- Les dispositif opérationnel	7
1.1.2- La capacité de pilotage	8
1.1.3- Le cadre institutionnel	8
1.2- LES OUTILS D'INVESTIGATION	9
1.3- LES METHODES D'ANALYSE	10
II- <u>CADRE DE REFERENCE</u>	11
2.1- LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	11
2.2- UN CONSTAT D'INEFFICACITE DE L'UTILISATION DE L'AIDE	12
2.3- UNE RESPONSABILITE ACCRUE DES POPULATIONS ET DE LA SOCIETE CIVILE	12
<u>CONCLUSION 1</u>	13
III- <u>CADRE INSTITUTIONNEL DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE</u>	14
3.1- ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	14
3.1.1- Organisation	14
3.1.1.1- Le Comité d'Orientation et de Coordination (COC)	14
3.1.1.2- Le Secrétariat Technique de Coordination et de Suivi (STCS)	15
3.1.1.3- Le Comité Régional de Coordination et d'Appui (CRAT)	16
3.1.2- Fonctionnement	16
3.2- CADRE INSTITUTIONNEL DE COLLECTIVITES LOCALES	17
3.2.1- La région	17
3.2.2- La commune	21
3.2.3- La communauté rurale	22

3.3- DIAGNOSTIC DU CADRE INSTITUTIONNEL	23
3.3.1- Les forces du cadre institutionnel	23
3.3.2- Les faiblesses du cadre institutionnel	25
<u>CONCLUSION 2</u>	26
IV- <u>STRATEGIE DES BAILLEURS DE FONDS</u>	27
4.1- LE PNUD : LE PROGRAMME ELARGI DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	27
4.1.1- Objectif	27
4.1.2- Orientations stratégiques	33
4.2- LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT (FED) : LE PROGRAMME DES MICRO-REALISATIONS ET DE COOPERATION DECENTRALISEE	34
4.2.1- Objectif	34
4.2.2- Orientations stratégiques	35
4.3- LA BANQUE MONDIALE : LE FONDS D'INVESTISSEMENT	36
4.3.1- Objectif	36
4.3.2- Orientations stratégiques	37
4.4- LE PROJET DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT (BAD)	37
4.4.1- Objectif	37
4.4.2- Cibles du projet	38
4.4.3- Zones d'intervention du projet	38
4.4.4- Orientations stratégiques	38
4.4.5- Coût du projet	39
4.4.6- Sources de financement	39
<u>CONCLUSION 3</u>	40
V- <u>LES CAPACITES DE PILOTAGE IDENTIFIEES</u>	41
5.1- LES COLLECTIVITES LOCALES ET LEURS PARTENAIRES LOCAUX AU DEVELOPPEMENT	41
5.1.1- Commune de Tambacounda	41
5.1.2- Commune de Kédougou	49
5.1.3- Commune de Kaolack	55
5.1.4- Commune de Ndoffane	62
5.1.5- Région de Saint-Louis	66
5.1.6- Commune de Richard-Toll	70

<u>CONCLUSION 4</u>	72
5.2- LES STRUCTURES ETATIQUES CENTRALES	73
5.2.1- Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation	73
5.2.2- Ministère de la Santé	75
5.2.3- Direction de la Planification	80
5.2.4- Groupement Opérationnel Permanent d'Etudes et de Concertation (GOPEC)	81
<u>CONCLUSION 5</u>	83
5.3- LES AGENCES D'EXECUTION	84
5.3.1- L'Agence de Développement Municipal (ADM)	84
5.3.2- Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi (AGETIP)	86
5.3.3- Projet d'Appui à la Micro-Entreprise (PAME)	88
5.3.4- Programme d'Appui aux Mutuelles d'Epargne et de Crédit au Sénégal (PAMECAS)	92
<u>CONCLUSION 6</u>	98
<u>VI- ORGANIGRAMME PROPOSE</u>	99
6.1- LES AXES D'ORIENTATION	99
6.1.1- La stratégie du "faire-faire"	99
6.1.2- La transmission des projets	100
6.1.3- La gestion de proximité	100
6.1.4- Installation de structures légères	100
6.1.5- Statut consultatif de certains partenaires	101
6.1.6- Processus d'élaboration des projets	101
6.1.7- Privilège aux agences d'exécution locales	101
6.1.8- Cohérence de la répartition géographique des fonds	102
<u>CONCLUSION 7</u>	102
6.2- SCHEMA ORGANISATIONNEL	104
6.2.1- Le niveau national	104
6.2.1.1- Le Comité d'Orientation et de Coordination (COC)	105
6.2.1.2- Le Secrétariat Technique de Coordination et de Suivi (STCS)	106
6.2.2- Le niveau régional	106
6.2.2.1- L'Agence Régional de Développement (ARD)	106
6.2.2.2- Les Pôles de Coordination	107
6.2.3- Le niveau de base	110

SIGLES ET ABREVIATIONS

ACEP	:	Alliance de Crédit et d'Epargne pour la Production
ADM	:	Agence de Développement Municipal
AFVP	:	Association Française des Volontaires du Progrès
AG	:	Assemblée Générale
AGETIP	:	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi
AGS	:	Assurance Générale du Sénégal
ARD	:	Agence Régionale de Développement
ASBEF	:	Association Sénégalaise pour le Bien-Être Familial
ASC	:	Association Sportive et Culturelle
ASEF	:	Association Sénégalaise de l'Economie Familiale
APROFES	:	Association pour la Promotion de la Femme Sénégalaise
Bac	:	Baccalauréat
BAD	:	Banque Africaine de Développement
BEP	:	Brevet Elémentaire Professionnel
BICIS	:	Banque Internationale pour le Commerce et l'Industrie du Sénégal
BTS	:	Brevet de Technicien Supérieur
CA	:	Conseil d'Administration
CAT	:	Cellule d'Appui Technique
CBAO	:	Compagnie Bancaire de l'Afrique Occidentale
CDD	:	Contrat à Durée Déterminée
CER	:	Centre d'Expansion Rurale
CFD	:	Caisse Française de Développement
CLAD	:	Cellule Locale d'Appui au Développement
CLD	:	Comité Local de Développement
CNCAS	:	Caisse Nationale de Crédit Agricole du Sénégal
COC	:	Comité d'Orientation et de Coordination
CONGAD	:	Conseil des Organisations Non Gouvernementales d'Appui au Développement
CPRS	:	Centre de Promotion et de Réinsertion Sociale
CR	:	Conseil Régional
CRAT	:	Comité Régional d'Appui Technique
CRCAT	:	Comité Régional de Coordination et d'Appui Technique
DAS	:	Direction de l'Action Sociale
DESS	:	Diplôme d'Enseignement Supérieur Spécialisé
DID	:	Développement International Desjardins
DP	:	Direction de la Planification
EVF	:	Education à la Vie Familiale
ENEA	:	Ecole Nationale d'Economie Appliquée
FAD	:	Fonds Africains de Développement
FAT	:	Fonds d'Assistance Technique
FDEA	:	Femmes, Développement, Entreprenariat en Afrique
FDL	:	Fonds au Développement Local
FED	:	Fonds Européen de Développement
FND	:	Fonds Nordique de Développement
FNUAP	:	Fonds des Nations Unies pour les Activités en Matière de Population
GADEC	::	Groupe d'Actions pour le Développement Communautaire

GIE	: Groupement d'Intérêt Economique
GOPEC	: Groupe Opérationnel Permanent d'Etudes et de Concertation
GPF	: Groupement de Promotion Féminine
GTZ	: Coopération Technique Allemande
GAVD	: Groupe Africain de Volontaires pour le Développement
HIMO	: Haute Intensité de Main d'Oeuvre
IA	: Inspection Académique
IDEN	: Inspection Départementale de l'Enseignement
IEC	: Information, Education, Communication
IPRES	: Institut de Prévoyance Retraite du Sénégal
JICA	: Agence Japonaise de Coopération Internationale
KFW	: Agence de Coopération Allemande
OCB	: Organisation Communautaire de Base
ONG	: Organisme Non Gouvernemental
PAC	: Plan d'Ajustement Communal
PAES	: Projet d'Appui aux Ecoles de Saint-Louis
PAGERNA	: Projet d'Appui à la Gestion des Ressources Naturelles
PAGPF	: Programme d'appui aux Groupements de Promotion Féminine
PAM	: Programme Alimentaire Mondial
PAME	: Projet d'Appui à la Micro Entreprise
PAMECAS	: Programme d'Appui aux Mutuelles d'Epargne et de Crédit Au Sénégal
PANAF	: Plan d'Action National de la Femme
PAPEL	: Programme d'Appui à l'Elevage
PCT	: Pôle de Coordination Technique
PDIS	:
PDRH	: Programme de Développement des Ressources Humaines
PI	: Plan International
PLP	: Programme Nationale de Lutte contre la Pauvreté
PME - PMI	: Petite et Moyenne Entreprise - Petite et Moyenne Industrie
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PNVA	: Programme National de Vulgarisation Agricole
POGV	: Programme d'Organisation et de Gestion Villageoise
PRDI	: Plan Régional de Développement Intégré
PROGEDE	: Projet de Gestion Durable et Participative des Energies
PROMER	: Projet de Promotion de la Micro-Entreprise Rurale
STCS	: Secrétariat Technique de Coordination et de Suivi
UM	: Union des Mutuelles
UNESCO	: Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNICEF	: Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
UNIFEM	: Fonds de Développement des Nations Unies pour la Femme
USAID	: Agence d'Aide au Développement des USA
VNU	: Volontaire des Nations Unies

- I - METHODOLOGIE

1.1- LES OBJECTIFS DE L'ETUDE

L'objectif de l'étude est de proposer un dispositif opérationnel de mise en œuvre d'une capacité de pilotage conformément au cadre institutionnel du Programme National de Lutte contre la Pauvreté (PLP) adopté par le Gouvernement du Sénégal. Ce travail permet de procéder à une évaluation financière des besoins liés à la mise en place des schémas prévus par les niveaux national et régional.

Cet objectif peut être analysé sous un triple rapport : le dispositif opérationnel, la capacité de pilotage et le cadre institutionnel.

1.1.1- LE DISPOSITIF OPERATIONNEL

Le PLP est un ensemble d'actions d'orientation, d'impulsion, de facilitation et d'opérationnalisation, à exécuter aux différents niveaux national, régional, communal et local. Ces actions seront déroulées dans le cadre de composantes et de volets déterminés visant des cibles identifiées, pour des objectifs et des résultats précis pendant une période fixée (5 ans).

L'étude doit proposer des moyens organisationnels opérationnels pour une prise en charge de toutes les actions évoquées ci-dessus, et les activités de toute nature qu'elles impliquent, pour l'atteinte des objectifs fixés dans la période indiquée. Par moyens organisationnels il faut entendre :

- a. Les structures à mettre en place, c'est à dire les unités organisationnelles chargées des activités :
 - d'orientation et de pilotage ;
 - de planification, de conception et d'études ;
 - d'exécution des opérations de base ;
 - d'appui
 - de contrôle, d'évaluation et de suivi.
- b. Les ressources humaines chargées d'animer les structures en prenant correctement en charge les activités à mettre en œuvre.
- c. Les relations entre les différents organes du programme. Les procédures de gestion administrative, financière, comptable, juridique et technique qui permettent les transactions internes et externes et la circulation de l'information feront l'objet d'une étude spécifique.

- d. Les éléments du système d'information de gestion pour la collecte et la gestion de l'information nécessaire à l'exécution du programme.
- e. les infrastructures nécessaires (locaux, etc.)
- f. Les moyens logistiques (matériels et mobiliers de bureau, équipements divers, véhicules, etc.).

1.1.2- LA CAPACITE DE PILOTAGE

La mise en œuvre du PLP repose sur deux principes fondamentaux : la proximité et la souplesse. Cela signifie que l'exécution du programme doit être fortement participative et intégrative en mobilisant les ressources et capacités locales d'une part, et suffisamment souple pour éviter les effets négatifs des rigidités et lourdeurs administratives d'autre part.

Cependant, le respect des conditions de proximité et de souplesse garantes de l'efficacité de l'exécution du programme dépend de la capacité de pilotage mise en place. Celle-ci se situe au triple niveau national, régional et local avec cependant un contenu différent. Autrement dit, l'atteinte des objectifs du programme exige un management stratégique et opérationnel efficace.

L'étude accordera une attribution particulière au mode d'organisation et de fonctionnement des différents éléments du cadre institutionnel ainsi que des relations qui existent entre eux.

Enfin, le dispositif à proposer devra offrir suffisamment de visibilité pour permettre une évaluation financière de la mise en place et du fonctionnement du schéma d'opérationnalisation du PLP

1.1.3- LE CADRE INSTITUTIONNEL

Le gouvernement du Sénégal a adopté le cadre institutionnel du programme de lutte contre la pauvreté. Ce cadre institutionnel s'inscrit dans le sillage du renforcement de la politique de décentralisation et du développement à la base. Cette politique a principalement érigé les régions en collectivités locales dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière, et renforcé les attributions des communes et communautés rurales ainsi que celles des autorités décentralisées.

Parallèlement, les pouvoirs des autorités administratives sont renforcés notamment en matière de contrôle de légalité.

La mise en œuvre du programme de lutte contre la pauvreté exige une correcte compréhension du contenu et de la portée de la politique de décentralisation ainsi que du rôle des institutions qu'elle a engendré (conseils élus, organes exécutifs, organes d'appui, de conseil et d'assistance (ARD, comité économique et social, commissions diverses, etc.).

Cette compréhension permet de faire une juste articulation entre ces institutions et les organes prévus pour l'exécution du programme : Comité de coordination et d'orientation (COC), Secrétariat Technique de Coordination et de Suivi (STCS), Comités Régionaux, Communaux et Locaux de lutte contre la Pauvreté.

A cet effet, l'étude accordera une attribution particulière au mode d'organisation et de fonctionnement des différents éléments du cadre institutionnel ainsi que des relations qui existent entre eux.

En définitive, le mandat consiste sur la base d'une correcte compréhension des orientations stratégiques du Sénégal sur le plan économique et politique (décentralisation et renforcement de la démocratie à la base), des objectifs et du contenu du Programme de Lutte contre la Pauvreté, des stratégies d'intervention des bailleurs de fonds, des capacités de pilotage disponibles au niveau national, régional et local, de mettre en place un schéma organisationnel opérationnel, suffisamment souple et efficace pour assurer son exécution avec succès en définissant un contenu opérationnel à la stratégie du "faire-faire".

1.2- LES OUTILS D'INVESTIGATION

L'investigation porte sur la collecte de l'information nécessaire à la mise en œuvre de la méthodologie.

L'investigation sera articulée autour de deux modalités :

- ❖ la collecte et l'analyse documentaire orientées vers :
 - les études sur la pauvreté, le PLP, les actions en cours contre la pauvreté ;
 - les textes de la décentralisation notamment les lois 96-07 et 96-08 du 22 mars 1996 portant respectivement Code des Collectivités Locales et Transfert de compétences aux collectivités locales, et leurs décrets d'application.

- ❖ les enquêtes de terrain
elles intéressent les différents éléments de l'environnement institutionnel (directions et services nationaux, services déconcentrés, collectivités locales, ONGs, etc.) et serviront à apprécier leurs dispositions et leurs capacités à assumer les formes de collaboration susceptibles de leur être proposées.
Les enquêtes nécessaires seront réalisées à l'aide de questionnaires, d'interviews, d'entretiens, d'échantillonnage, etc.

Quatre régions sont ciblées pour les enquêtes : Dakar, Kaolack, Tambacounda et Saint-Louis.

1.3- LES METHODES D'ANALYSE

Les méthodes d'analyse suivantes sont mises en œuvre :

- analyse systémique
- analyse organisationnelle dans ses modalités structurelle et fonctionnelle ;
- techniques de procédurisation ;

Elles s'appuient sur une concertation et une coordination étroite avec la Direction de la Planification.

- II -
CADRE DE REFERENCE

Définir les capacités de pilotage du PNLN demande un effort de réflexion pour clarifier le concept de "programme de lutte contre la pauvreté" et ses implications opérationnelles en s'appuyant sur les documents officiels et les programmes d'intervention des bailleurs de fonds en cours ou en négociation. Il ne s'agit pas de spéculer sur le concept lui-même de pauvreté, ni de présenter le profil de pauvreté¹ mais de comprendre la philosophie du modèle d'action défini pour «institutionnaliser» l'approche.

2.1- LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

La politique du Gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté fait partie intégrante de sa politique de développement adoptée dans le cadre du IX^{ème} Plan de Développement Economique et Social 1996/2001. Elaboré selon une approche participative, avec l'appui des partenaires au développement, le PLP traduit la volonté de l'Etat d'accorder une plus grande attention aux couches sociales les plus démunies (les femmes et les jeunes en particulier). Il concrétise les grandes options des pouvoirs publics en matière de réduction de la pauvreté, par des mesures de politique économique et sociale visant à améliorer les conditions de vie des populations les plus démunies en affectant au maximum 80% des ressources mobilisées à au moins 30% des couches de la population les plus pauvres. De façon intermédiaire, le PLP vise à accroître les revenus des populations par une politique volontariste de promotion de la micro-entreprise et autres activités génératrices de revenus. Egalement, le PLP vise à améliorer la couverture des besoins essentiels de la population, à améliorer le suivi des conditions de vie des ménages et à renforcer les capacités des acteurs à la base.

Ainsi, la stratégie du PLP s'articule autour de plusieurs axes qui concernent la recherche d'une croissance basée sur la promotion des secteurs productifs et des investissements privés, ainsi que la politique économique basée sur une utilisation optimale des ressources de l'Etat. Cette stratégie concerne également la promotion d'une nouvelle administration du développement ouverte au monde extérieur, la maîtrise des phénomènes démographiques, l'amélioration de l'habitat rural, urbain et périurbain et du cadre de vie, la gestion de l'environnement et une politique nationale d'emploi.

Le Gouvernement du Sénégal a adopté, par ailleurs, en 1997, un deuxième plan d'action national de la femme (PANAF) couvrant la période 1997-2001 ; le PANAF est axé sur cinq domaines prioritaires qui sont le développement économique et la lutte contre la pauvreté ; l'éducation ; la santé, les droits, les mécanismes institutionnels de promotion et

¹ Plusieurs études présentent le profil de pauvreté. Les orientations politiques sont définies par le Gouvernement dans le "Programme de Lutte contre la Pauvreté, Stratégies et éléments de programme" ; MEFP (Direction de la Planification) ; décembre 1997, 58 pages.

succomber aux charmes de ce modèle d'intervention, il convient d'évaluer les capacités des ONG, des OCB, des associations et groupements, pour une bonne division du travail.

Les programmes d'aide doivent aller au-delà de l'allégement de la pauvreté en ciblant des actions de développement endogènes en rapport avec les avantages comparatifs respectifs des régions. L'encrage local des programmes d'intervention est la molécule du succès. La préoccupation primordiale est l'élimination de la misère. En d'autres termes, la recherche d'un sentier de croissance qui permette au Sénégal d'arriver à la prospérité et de remédier aux formes extrêmes de pauvreté qui sont un fléau pour la société universelle.

Il sera nécessaire d'impliquer les responsables locaux nouvellement élus dans la formulation et la mise en œuvre du programme de lutte contre la pauvreté. Néanmoins, l'appui sur les collectivités locales est nécessaire mais, la décentralisation n'est pas une panacée. Il s'agit d'un processus complexe et fragile, qui ne génère pas systématiquement une participation ou une transparence accrue. « Les collectivités locales émergentes ou anciennes risquent d'être confrontées à des problèmes essentiels de légitimité, de culture politique et administrative, de financement et de capacité »³.

Conclusion 1 : Il serait utile de respecter le cadre de référence implicite et explicite dessiné de concert par le gouvernement et ses partenaires au développement. Les orientations stratégiques retenues sont l'implication des populations à la base, la réduction des échelons intermédiaires dans la gestion de l'aide, l'impulsion du "faire-faire" en s'appuyant sur les compétences de la société civile et des structures relais (ONGs, Associations, Organisations Communautaires à la Base, etc.).

Le rôle de l'administration publique devrait être limité à la planification, au suivi et à l'évaluation des actions. Il lui appartient de recueillir les besoins des populations, de les planifier et d'organiser l'intervention des bailleurs de fonds pour optimiser l'aide afin que la lutte contre la pauvreté ne dégénère pas en un programme global de charité, sans lien avec le plan d'ensemble de développement économique et social du Sénégal. Quant aux collectivités locales, elles risquent d'être confrontées à des problèmes essentiels de légitimité, de culture politique et administrative, de financement et de capacité.

Les programmes d'aide doivent aller au-delà de l'allégement de la pauvreté en ciblant des actions de développement endogènes en rapport avec les avantages comparatifs respectifs des régions.

³ Article paru dans *Lomé 2000*, no. 6, octobre 1997: page 1.

- III -

**CADRE INSTITUTIONNEL DE LA LUTTE
CONTRE LA PAUVRETE**

Suite à l'élaboration du IX^{ème} plan d'orientation pour le Développement Economique et Social 1996 / 2001, le Sénégal s'est engagé à mettre en place un Programme de Lutte contre la Pauvreté (PLP) qui s'appuie sur une démarche participative pour favoriser l'émergence d'un ensemble d'actions qui participe à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Ce programme a été adopté par un conseil interministériel en date du 23 décembre 1997 et créé sur proposition du Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan, par arrêté primatorial. Aussi importe-t-il de revisiter l'organisation et le fonctionnement de cette institution et de présenter le cadre institutionnel des différentes structures représentantes des populations.

**3.1- ORGANISATION ET FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME DE
LUTTE CONTRE LA PAUVRETE**

En guise de rappel, le PLP a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des populations démunies. Dans ce cadre, le PLP va appuyer des actions visant à :

- accroître les revenus des populations à la base ;
- améliorer l'accès des populations aux services de base ;
- renforcer les capacités des populations et des collectivités locales
- améliorer le suivi des conditions de vie des ménages.

3.1.1- ORGANISATION

Le pilotage du PLP est assuré par un Comité d'Orientation et de Coordination (COC) assisté d'un secrétariat technique de Coordination et de Suivi (STCS) qui a des démembrements au niveau régional.

3.1.1.1- LE COMITE D'ORIENTATION ET DE COORDINATION (COC)

Cet organe est présidé par le Ministre chargé du Plan et a pour mission notamment de :

- garantir la volonté et l'appui politiques nécessaires à la lutte contre la pauvreté en tant qu'axe central de politique de développement humain durable ;
- s'assurer que la lutte contre la pauvreté est prise en compte dans la formulation et la mise en œuvre des politiques sectorielles ;
- s'assurer de la cohérence des interventions des différents partenaires impliqués dans la mise en œuvre du PLP ;
- rechercher les financements nécessaires à la bonne marche du programme ;
- rendre compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie du PLP ;

La Cellule d'Appui Technique a pour mission de :

- élaborer le manuel de procédures ;
- instruire et évaluer les dossiers de projets soumis au financement du programme ;
- préparer les réunions du STCS et de son secrétariat ;
- mettre en œuvre et suivre les décisions arrêtées par le STCS ;
- préparer les rapports trimestriels et annuels du STCS ;
- faire l'évaluation technique et financière des requêtes présentées au STCS ;
- suivre la gestion des ressources du PLP.

3.1.1.3- LE COMITE REGIONAL DE COORDINATION ET D'APPUI (CRCAT)

Au niveau régional, le secrétariat technique de coordination et de suivi (STCS) est assisté d'un organe déconcentré de coordination appelé Comité Régional de Coordination et d'Appui Technique.

Les missions, la composition et les modalités de fonctionnement de cet organe seront précisées par arrêté du Ministère chargé du Plan.

3.1.2- FONCTIONNEMENT

Les interventions du programme ainsi que les charges liées au fonctionnement des structures de coordination et de suivi font l'objet d'un budget annuel soumis à l'approbation du COC. Le financement de ce budget est assuré par les contributions de l'Etat, des collectivités locales, des bénéficiaires et des partenaires extérieurs.

Un manuel de procédures détermine chaque intervention du programme dans le cadre d'une convention de financement précisant notamment les modalités de gestion des ressources, l'agence d'exécution retenue, la nature de l'action financée et sa justification, les clientèles ciblées, la durée de l'intervention et les résultats attendus.

Sont éligibles aux ressources du programme :

- les micro-projets individuels et collectifs ;
- les activités communautaires génératrices de revenus ;
- les travaux à haute intensité de main d'œuvre (HIMO) ;
- les infrastructures communautaires de base ;
- les besoins en renforcement de capacité exprimés par les populations et les collectivités locales ;
- les activités relatives à l'amélioration du suivi des conditions de vie des ménages ;
- les activités permettant une amélioration de la prise en charge des groupes vulnérables.

3.2- CADRE INSTITUTIONNEL DES COLLECTIVITES LOCALES

Depuis la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, celles-ci sont de trois ordres : la région, la communauté rurale, la commune.

3.2.1- LA REGION

3.2.1.1- LE CONSEIL REGIONAL

Le Conseil Régional composé des conseillères et des conseillers régionaux élus pour cinq (5) ans conformément au code électoral, est l'organe délibérant de la région.

Il élit en son sein un bureau composé d'un président, d'un vice-président, d'un second vice-président et de deux secrétaires, pour la même durée.

Le président du Conseil Régional est l'organe exécutif de la région. Il prépare et exécute les délibérations du Conseil Régional. Il est l'ordonnateur des dépenses de la région et prescrit l'exécution des recettes. Il est le chef des services de la région ; il peut sous sa surveillance et sous sa responsabilité, donner délégation de signature aux membres du bureau.

Dans les mêmes conditions, il peut aussi déléguer sa signature au secrétaire général de la région, ainsi qu'aux responsables desdits services.

Le président du Conseil gère le domaine de la région ; à cet effet, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion. Pour la préparation et l'exécution des délibérations du Conseil Régional, il peut disposer des services extérieurs de l'Etat dans le cadre d'une convention signée avec le représentant de l'Etat.

Le secrétariat général de la région est nommé ou révoqué par le président du conseil régional, après avis consultatif du représentant de l'Etat, parmi les agents et fonctionnaires de la hiérarchie A de la fonction publique ou de niveau équivalent. Celui-ci assiste aux réunions de bureau avec voix consultative.

Le conseil régional est appuyé dans sa démarche par un comité économique et social créé par décret et composé de personnes représentatives des activités économiques, sociales, culturelles et scientifiques de la région, d'élus locaux ainsi que de personnalités reconnues pour leur compétence désignées par le Président de la République.

Le comité donne son avis sur toute matière sur saisine du président du conseil régional. Il se réunit au moins une fois par an, sur convocation de son président. Il est obligatoirement consulté pour donner son avis sur les budgets annuels, le plan de développement régional et les plans d'aménagement régionaux, ainsi que sur leur déroulement annuel et sur les propositions d'ententes interrégionales.

Dans ce type de regroupement, la région constitue en commun, avec les communes et les communautés rurales, une agence régionale de développement (ARD).

3.2.1.2- L'AGENCE REGIONALE DE DEVELOPPEMENT (ARD)

Il ressort du projet de décret n°98-399 en date du 5 mai 1998 que les collectivités locales de chaque région créent entre elles et à l'initiative de leurs organes délibérant, une Agence Régionale de Développement.

L'Agence Régionale de Développement apporte à la région, aux villes, aux communes d'arrondissement et aux communautés rurales qui en sont membres, son appui dans la conduite de leurs missions de développement.

a- Organisation de l'Agence Régionale de Développement

Les organes de l'Agence Régionale de Développement sont : le Conseil d'Administration, le bureau, le président, le directeur de l'Agence et le comité technique

- Le Conseil d'Administration

Sont membres du Conseil d'Administration de l'Agence : le président du Conseil Régional (membre de droit), les représentants des collectivités locales associées, à raison d'un membre par collectivité locale (région, communes, villes, communes d'arrondissement et communautés rurales), le président du comité économique et social auprès de la région. Les membres du Conseil d'Administration sont désignés pour une durée de cinq (5) ans, après avoir été élus par délibération de leur conseil respectif. Leur mandat expire en même temps que celui des conseillers régionaux, municipaux et ruraux.

La présidence du Conseil d'Administration est assurée par le président du Conseil Régional. Le directeur de l'Agence assure le secrétariat des réunions du Conseil d'Administration.

Le Conseil d'Administration se réunit dans les conditions de quorum égal au moins aux deux tiers des membres du Conseil. Toutefois ce quorum n'est plus requis s'il n'est pas atteint à la troisième convocation. Les décisions sont prises à la majorité simple, sauf pour l'élection de son bureau, avec voix prépondérante du Président en cas de partage.

Le Conseil d'Administration qui se réunit au moins une fois par an sur convocation de son Président est compétent pour :

- décider de la politique générale de l'Agence ;
- approuver les actes et conventions passées par l'Agence ;
- voter le budget, approuver les comptes ;
- nommer le directeur et mettre fin à ses fonctions ;
- établir le règlement intérieur ;
- approuver le rapport moral et financier établi par le directeur après chaque exercice
- approuver le programme annuel d'activité proposé par le Président

- Le Bureau de l'Agence Régionale de Développement

Le Conseil d'Administration forme en son sein un bureau qui comprend le Président du Conseil d'Administration (président de droit du bureau) et deux vice-présidents.

Le premier vice-président est élu par le collège des représentants des villes et des communes. Le deuxième vice-président est élu par le collège des représentants des communautés rurales.

Le bureau est élu pour cinq (5) ans. Il est procédé à une nouvelle élection après chaque renouvellement des représentants d'une catégorie de collectivités locales.

Le bureau est compétent pour :

- préparer l'ordre du jour des réunions du Conseil d'Administration et veiller à la mise en œuvre des délibérations du Conseil d'Administration ;
- approuver l'organisation de l'Agence, sur proposition du directeur et conformément à l'organigramme type fixé par arrêté du Ministre chargé des Collectivités Locales ;
- approuver les décisions de recrutement et de révocation du personnel proposées par le directeur.

- Le Président de l'Agence Régionale de Développement

Le Président préside le Conseil d'Administration dont il fixe l'ordre du jour. Il soumet au Conseil d'Administration, à l'occasion de l'examen du budget, un rapport sur la politique et le programme d'activité de l'Agence pendant l'exercice à venir. Ce rapport est également adressé à chacun des organes exécutifs des collectivités membres de l'Agence, quinze (15) jours avant la date du Conseil d'Administration.

Le Président propose au Conseil d'Administration la nomination du directeur, le cas échéant, sa révocation. Il représente l'Agence en justice et en rend compte au Conseil d'Administration.

- Le Directeur de l'Agence Régionale de Développement

Le Directeur de l'Agence Régionale de Développement est nommé par le Conseil d'Administration sur proposition de son Président.

Il doit obligatoirement remplir les conditions suivantes :

- être de nationalité sénégalaise ;
- jouir de ses droits civiques ;
- être fonctionnaire de la hiérarchie A ou de niveau équivalent et disposer d'au moins cinq (5) années d'expérience professionnelle ;
- être en bonne santé ;
- être apte physiquement pour l'exercice de ses fonctions.

Le directeur assiste aux séances du Conseil d'Administration ainsi qu'aux réunions du bureau avec voix consultative. Il est ordonnateur du budget, passe tous les actes et contrats et dirige les activités de l'Agence dans le cadre des orientations générales fixées par le Conseil d'Administration.

Il a autorité sur les services. Il propose au Conseil d'Administration l'organisation de l'Agence et les recrutements de personnel au bureau. Il présente annuellement au Conseil d'Administration un rapport sur sa gestion et veille à l'exécution correcte des engagements contractuels de l'Agence ;

- Le Comité Technique de l'Agence

Le comité technique est un organe ayant un rôle consultatif obligatoire pour tout ce qui a trait à l'exécution de l'ensemble des missions de l'Agence. Il émet des avis et des suggestions à soumettre au Conseil d'Administration, au Président ou au directeur de l'Agence.

Il est présidé par le représentant de la région ou du Conseil d'Administration et comprend les membres ci-après :

- 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, conservation des sols et de l'environnement ;
- le chef de service régional des statistiques ;
- l'inspecteur régional 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 ;
- le secrétaire général de la région ;
- le secrétaire municipal de la commune chef-lieu de la région.

Le comité technique peut s'appuyer, dans l'examen de l'ordre du jour qui lui est soumis, sur toute personne compétente.

b- Missions de l'Agence Régionale de Développement

L'agence est chargée d'aider :

- à la conception et à l'exécution de tous les plans et toutes études concernant le développement éducatif, sanitaire, culturel et scientifique de la région, des communes et des communautés rurales ;
- à la constitution et à la mise à jour de banques de données nécessaires à l'élaboration, au suivi et à l'évaluation des plans de développement ;
- à l'élaboration et à la réalisation de schémas et de plans d'urbanisme ;

- à l'élaboration et à la réalisation de schémas régionaux d'aménagement du territoire ;
- à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi des plans d'action pour l'environnement et tout autre plan sectoriel concernant la région, la commune ou la communauté rurale ;
- à la coordination et à l'harmonisation des actions de développement dans l'espace régional ;
- à la cohérence entre le plan national de développement et le plan régional de développement ;
- à l'harmonisation des programmes d'actions de la région, des communes, et des communautés rurales ;
- à l'élaboration et au suivi des contrats de plans ;
- à l'élaboration et au suivi des conventions de mise en œuvre des initiatives en matière de coopération décentralisée.

Egalement l'Agence peut être chargée :

- d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations que la région, les villes, les communes et les communautés rurales lui délèguent. Les frais qu'elle engage à ce titre sont remboursés par les collectivités locales bénéficiaires des prestations ;
- de réaliser toute étude que les organismes publics ou privés lui commandent. Les prestations réalisées à ce titre font l'objet d'une rémunération.

3.2.2- LA COMMUNE

La commune est une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle regroupe les habitants du périmètre d'une même localité unis par solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capable de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la Nation.

Le conseil municipal par ses délibérations, le maire par ses décisions, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la commune.

3.2.2.1- LE CONSEIL MUNICIPAL

Le Conseil Municipal, composé de conseillers municipaux élus pour cinq (5) ans au suffrage direct, est l'organe délibérant de la commune. Il règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il doit assurer à l'ensemble de la population, sans discrimination, les meilleures conditions de vie. Le Conseil Municipal intervient plus particulièrement dans le domaine de la planification et de la programmation du développement local et de l'harmonisation de cette programmation avec les orientations régionales et nationales. Il donne également son avis toutes les fois que celui-ci est requis par les lois et règlements ou à la demande du représentant de l'Etat.

Le Conseil Municipal élit en son sein le maire et un ou plusieurs adjoints. Son bureau est composé du maire et des adjoints élus.

3.2.2.2- LE MAIRE

Le maire est l'organe exécutif de la commune, il est assisté par les adjoints dans l'ordre de leur élection. Il est responsable de la mise en œuvre dans sa commune de la politique de développement économique et social définie par le gouvernement.

Il est le représentant de la collectivité locale. A ce titre, il est chargé, sous le contrôle du conseil municipal :

- d'administrer et de gérer le patrimoine de la commune ;
- de gérer les contrats de la commune ;
- d'assurer la police de la mairie ;
- de veiller à l'intégrité de la commune ;
- d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal.

3.2.3- LA COMMUNAUTE RURALE

La communauté rurale est une collectivité locale personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière. Elle est constituée par un certain nombre de villages appartenant au terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement. Le conseil rural, le président du conseil rural sont les organes de la communauté rurale.

3.2.3.1- LE CONSEIL RURAL

Le conseil rural règle par ses délibérations les affaires de la communauté rurale. Aussi statue-t-il pour la réglementation de l'exercice du droit d'usage à l'intérieur des limites de la communauté rurale, de la gestion domaniale et de l'urbanisme.

Le conseil rural vote le budget et adopte les projets locaux. Il régleme également la voirie rurale, l'hydraulique rurale et la gestion de l'environnement.

Le conseil rural veille au développement et à la promotion des activités et services qui concourent à la satisfaction des besoins de la collectivité. Il élabore le plan local de développement. De même, il élit ceux de ses membres qui sont appelés à siéger dans tous les comités et organismes dans lesquels la représentation de la communauté rurale est nécessaire (exemple : au niveau du conseil régional).

3.2.3.2- LE PRESIDENT DU CONSEIL RURAL

Le président du conseil rural est l'organe exécutif de la communauté rurale ; il est aidé dans l'exercice de sa mission par les vice-présidents. Dans sa circonscription, il accomplit tout acte pour l'Etat et est ainsi sous l'autorité du représentant de l'Etat (le sous-préfet dans la majorité des cas).

Il est chargé de :

- la publication et l'exécution des lois et règlements ;
- l'exécution des mesures de police ;
- l'exécution des mesures prises par le représentant de l'Etat en vue d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité.

Le président du conseil rural est officier d'état civil et il est ordonnateur du budget de la communauté rurale ; à ce dernier titre, il est chargé :

- de l'exécution des mesures prises par le représentant de l'Etat en vue d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité ;
- de préparer et de proposer le budget, d'ordonnancer les dépenses et de prescrire l'exécution des recettes ;
- de gérer les recettes de la communauté rurale ;
- de diriger les travaux, de souscrire les marchés, de passer les baux des biens et adjudication de travaux ;
- de conclure les contrats de vente, d'échange ;
- de conserver et d'administrer les propriétés de la communauté et de faire en conséquence tous les actes conservatoires de ses droits.

Le président de la communauté rurale représente celle-ci en justice sous le contrôle du conseil rural.

3.3- DIAGNOSTIC DU CADRE INSTITUTIONNEL

Suite à la présentation générale des textes réglementant le PLP lui-même et les collectivités locales, cadre de vie des populations bénéficiaires, nous procédons à leur analyse pour mettre en exergue les forces et les faiblesses qu'ils comportent en vue de la définition du schéma organisationnel du PLP.

3.3.1- LES FORCES DU CADRE INSTITUTIONNEL

3.3.1.1- EN CE QUI CONCERNE LE PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Le PLP tel qu'il est organisé par l'arrêté primatorial de création, dispose d'organes à composition pluridisciplinaire, d'une représentativité quasi universelle, et qui auraient vocation à assurer la tutelle.

En effet, au niveau central, l'organe prévu par l'arrêté du Premier Ministre, le COC en l'occurrence, semble veiller en ce qui concerne les membres qui les composent, à ne laisser pour compte aucune structure intéressée de près ou de loin par le PLP.

Le COC constitue une sorte de regroupement interministériel élargi aux différents partenaires au développement. Plus précisément, il est constitué de l'ensemble des ministères techniques formant un bloc autour du Ministre délégué chargé du plan, de l'ensemble des bailleurs de fonds intéressés, de toutes les ONGs et de toutes les associations communautaires. Le COC ainsi composé sert essentiellement de cadre de concertation et d'orientation politique de toutes les actions à initier dans le programme.

D'autre part, le STCS laisse transparaître le même souci du dynamisme participatif. Il regroupe autour du directeur de la planification tous les directeurs ou chefs de départements ministériels techniques concernés.

3.3.1.2- EN CE QUI CONCERNE LES COLLECTIVITES LOCALES

Avec l'érection des 10 régions en collectivités locales, le Sénégal dispose désormais de 378 collectivités locales dont 10 régions, 48 communes et 320 communautés rurales.

Cette architecture administrative découpant le territoire en un nombre multiple de communautés humaines, a permis une évolution sur deux plans :

- Il y a une meilleure réponse à l'exigence de développement économique en créant entre les administrations centrales de l'Etat et les collectivités locales de base, des structures intermédiaires, les régions, destinées à servir de cadre à la programmation du développement économique, social et culturel et où peut s'établir la coordination des actions de l'Etat et celles des collectivités ;
- Il y a un approfondissement de la décentralisation. Les collectivités locales sont considérées comme majeures et dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Ce qui favorise une gestion participative des affaires locales par les populations elles-mêmes censées être mieux imprégnées des réalités de leur milieu que tout autre acteur

Cette gestion locale est renforcée sur le plan juridique par la substitution du contrôle de légalité à posteriori au contrôle d'approbation a priori, jugé trop centralisé.

Le cadre institutionnel du PLP, l'organisation administrative décentralisée, sous la forme aussi charmante qu'ils puissent se présenter, regorgent de vicissitudes et de servitudes.

3.3.2- LES FAIBLESSES DU CADRE INSTITUTIONNEL

Les faiblesses sont ressenties à un double niveau :

3.3.2.1- AU NIVEAU DES ORGANES DU PLP

Seul le COC, organe de tutelle politique, a fait l'objet d'une réglementation, ses missions sont définies et ses membres bien précisés. Le STCS et le CRCAT sont simplement prévus, la réglementation les concernant est laissée à la libre appréciation du Ministre chargé du Plan.

Ce dernier il est vrai peut recueillir l'avis d'experts internes ou externes à l'Administration avant la prise de tout arrêté. Mais le texte de création du PLP ne prévoit pas de dispositions cadres pour le STCS et le CRCAT.

Par conséquent la pertinence de ces deux organes dépend dans une large mesure du Ministre délégué chargé du plan.

Par ailleurs, et toujours dans le cadre de l'organisation, le CRAT est une déconcentration du STCS et il est probable qu'il soit composé des chefs de services techniques régionaux. Si telle se présentait la situation, il y aurait alors confusion de rôle entre le CRAT et le comité technique de l'Agence Régionale de Développement. Car il y aurait la même composition de part et d'autre et que ces membres, dans le cadre du PLP, seront à la fois superviseurs - coordinateurs pour le programme et initiateurs de projets pour la région.

3.3.2.2- AU NIVEAU DES COLLECTIVITES LOCALES

Il faut souligner à priori que les collectivités locales sont plus administratives que techniques. Leur organisation tourne le plus souvent autour d'un exécutif et d'un organe délibérant. On y note un défaut quasi absolu de services techniques directement gérés par les collectivités locales. Ces dernières n'auront pour alternative que le recours aux services étatiques ou aux entreprises présentes dans la localité⁴.

Aussi, les collectivités locales, comme l'indique la loi sur la décentralisation, jouissent d'une autonomie financière mais ne reçoivent toujours pas les (ou assez) de fonds de compensation qui leur garantissent une gestion autonome.

Cette gestion autonome serait même une tâche ardue pour la plupart d'entre elles (communes et communautés rurales) qui n'auraient pas les ressources humaines nécessaires. En effet les élus locaux sont tous issus des élections, donc ils sont présents grâce à leur représentativité et non forcément grâce à leur compétence. Ils ignorent presque tous les textes qui organisent les collectivités locales et qui définissent leurs attributions et leurs missions.

⁴ pourvu qu'elles soient nombreuses et offrent des services de qualité.

Cet état des choses ira crescendo en se répercutant sur la collaboration entre collectivités locales, surtout au niveau du conseil régional où chaque représentant de ces communautés autonomes essaiera de tirer la couverture de son côté au détriment du développement de toute la région.

Pour finir, un aspect important est à prendre en compte, même s'il ne concerne pas seulement les collectivités locales : c'est la bataille de position entre ces dernières et les autorités administratives déconcentrées qui détiennent le pouvoir de tutelle.

Ces agents de l'Etat, avant l'approfondissement de la décentralisation, avaient naguère beaucoup d'attributions dans la gestion des collectivités. Aujourd'hui, ils en sont confinés au contrôle à posteriori, et dans le cadre du PLP ils se définissent comme meilleur organe de pilotage tout comme se le disent les autorités locales. Ce rapport de forces, ce face à face entre autorités, est un facteur bloquant quant à leur nécessaire collaboration pour la réussite du PLP.

Conclusion 2 : Les structures d'orientation et de coordination proposées au niveau central, à savoir le COC et le STCS sont considérées par les termes de références de l'étude comme une donnée. Par contre, le rôle voire la présence du CRAT seront à revoir.

Les collectivités locales n'ont pas de compétences techniques particulières utilisables dans le PLP. Elles auront un rôle de facilitateur et de sensibilisateur des populations.

Il sera par ailleurs nécessaire de s'appuyer au niveau local le plus possible sur les agences d'exécution et de faire du comité technique de l'ARD une instance technique de concertation, d'orientation et de validation technique de la pertinence des demandes sociales exprimées par les populations. Cependant, tous les projets émanant de la base doivent parvenir au PLP sans aucune censure.

- IV - STRATEGIES DES BAILLEURS DE FONDS

Plusieurs bailleurs de fonds se sont manifestés pour participer à l'effort de lutte contre la pauvreté du gouvernement suivant des logiques et des stratégies d'intervention différentes :

- Le Programme des Nations Unis pour le Développement (PNUD) avec le Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté (PELP) ;
- La Banque Mondiale (BM), avec la mise sur pied d'un Fonds d'Investissement Social ;
- La Banque Africaine de Développement (BAD), qui intervient dans le domaine de la promotion des femmes et des jeunes ;
- L'Etat sénégalais et le gouvernement Japonais disposent d'un financement commun en direction de la lutte contre la pauvreté (1,5 milliards de l'Etat, et 1,6 milliards du Japon).
- Le Canada prévoit un Fonds de Crédits pour financer les micro-projets à long terme, dans la zone des Niayes et à Kolda, de 2 millions de \$US ;
- L'Union Européenne s'est aussi manifestée pour investir dans la lutte contre la pauvreté, à travers le 8^{ème} FED.

La plupart de ces différents bailleurs de fonds sont déjà présents dans la lutte contre la pauvreté bien avant l'avènement du PLP. Notre objectif est de situer les politiques d'intervention qu'ils ont décidé de mettre en place dans le cadre du PLP afin de définir les structures d'accompagnement adéquates.

4.1- LE PNUD : LE PROGRAMME ELARGI DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

4.1.1- OBJECTIFS

Le Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté (PELP) financé par le PNUD pour 7.420.000 \$ US connaît un début d'exécution. Il est cogéré (décisions et signatures) par un expert-conseiller national recruté par le PNUD et le Directeur de la Planification (MEFP) qui sont tous deux membres du Secrétariat Technique de Coordination et de Suivi. Le PELP a pour objectif l'appui institutionnel et comprend cinq (5) sous-composantes rattachées chacune à un Ministère⁵ :

- La sous-composante « Génération de revenus et création d'emplois », rattachée au Ministère du Commerce et de l'Artisanat ;
- La sous-composante « Amélioration des conditions de vie des populations », rattachée au Ministère de la Décentralisation, via le Ministère de l'Intérieur ;
- La sous-composante « Promotion économique des femmes », rattachée au Ministère de la Femme, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale ;
- La sous-composante « Pilotage du Programme », rattachée au Ministère du Plan.

⁵ Cf. tableau ci-après.

Sous-Programmes	Objectifs	Résultats/Objectifs	Budget/ Objectif (\$US)	Budget/ Sous-prgm (\$US)
I APPUI A L'AMELIORATION DES REVENUS DES POPULATIONS	Contribution à l'élaboration d'une stratégie de promotion de la micro et petite entreprise (MPE)	- Elaboration, approbation et vulgarisation d'une stratégie de promotion de la MPE.	140 000	1 300 000
	Appui à la création et au développement	- Etude et opérationnalisation d'un mécanisme d'appui aux MPE. - Elaboration de supports méthodologiques et informatiques pour les MPE.	1 050 000	
	Consolidation des services complémentaires pour le développement des MPE	- Mise en place d'un fonds documentaire technique accessible aux promoteurs. - Réalisation d'une étude sur la faisabilité et la pertinence d'outils de financement appropriés autres que le crédit. - Réalisation d'une étude sur les conditions d'extension (Saint-Louis et Dakar) et de renforcement (Diourbel et Tambacounda) de la ligne de crédit FENU.	110 000	

Sous-Programmes	Objectifs	Résultats/Objectifs	Budget/ Objectif (\$US)	Budget/ Sous-prgm (\$US)
II AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES POPULATIONS	Amélioration des conditions de vie des populations dans les quartiers défavorisés.	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration et lancement des plans de développement des quartiers les plus pauvres. - Elaboration et mise en œuvre d'un plan de développement communal pour les communes d'arrondissement de Guinaw Rails (Nord et Sud) en vue d'une restructuration - Etablissement de contrats de sous-traitance pour la réalisation de certains équipements communautaires prioritaires dans les quartiers et sous quartiers jugés plus vulnérables, avec des opérateurs qualifiés. - Elaboration et exécution d'un programme de renforcement de la prévention du VIH-SIDA. 	1 370 000	
	Développement des capacités d'intervention, d'organisation et de gestion des organisations de base	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation et opérationnalisation (au niveau des sites d'intervention) des associations et groupements socioprofessionnels. 	250 000	2 120 000
	Renforcement des capacités des élus locaux en matière de gestion des collectivités	<ul style="list-style-type: none"> - Formation des élus municipaux et locaux de Tambacounda, Diourbel, Saint-Louis, Pikine et Guinaw Rails, pour mieux piloter le développement de leurs collectivités. - Restructuration des services techniques municipaux à Diourbel, Tambacounda et Guinaw Rails. - Outils de gestion communale développés et consolidés au niveau de la ville de Saint-Louis en vue de mieux intervenir dans les quartiers pauvres. - Conseils régionaux de Tambacounda, Saint-Louis et Diourbel mieux outillés pour assurer le développement harmonieux des espaces urbains et ruraux. 	500 000	

Sous-Programmes	Objectifs	Résultats/Objectifs	Budget/ Objectif (\$US)	Budget/ Sous-prgm (\$US)
IV PROMOTION ECONOMIQUE DES FEMMES	Garantie de l'égalité de droit et de fait entre les hommes et les femmes dans les différents instruments juridiques	- Textes juridiques révisés, adoptés et appliqués.	100 000	800 000
	Renforcement des capacités d'intervention des structures institutionnelles en charge de la promotion du statut de la femme	- Capacités des services techniques du MFASSN et des points focaux "Femmes" des ministères techniques renforcées.	150 000	
	Accroissement du niveau d'information et d'organisation des femmes	- Programme d'information, de sensibilisation et de communication portant sur l'accès aux moyens de production, au crédit, sur les règles bancaires, les politiques économiques, etc, élaboré et exécuté. - Programme de formation en matière d'alphabétisation, de gestion, d'auto-organisation, de négociation, de lobbying, de genre, en activités entrepreneuriales élaboré et réalisé.	200 000	
	Accroissement du niveau de revenus des femmes	- Accès des femmes aux facteurs de production et aux ressources financières assuré. - Micro-projets générateurs de revenus élaborés et exécutés.	350 000	

Sous-Programmes	Objectifs	Résultats/Objectifs	Budget/ Objectif (\$US)	Budget/ Sous-prgm (\$US)
V ETABLISSEMENT D'UNE CAPACITE DE PILOTAGE DU PROGRAMME DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	Appui au dispositif national de pilotage du PLP	<ul style="list-style-type: none"> - Cadre institutionnel souple, évolutif et décentralisé mis en place pour assurer la coordination et le pilotage du PLP - Programmes régionaux et Programmes de lutte contre la pauvreté (y compris le chiffrage) élaborés et approuvés. - Stratégie de communication et d'information définie et mise en œuvre. - Système de suivi/évaluation du PLP opérationnel 	1 100 000	1 900 000
	Renforcement du système de suivi des conditions de vie des pauvres	<ul style="list-style-type: none"> - Un portefeuille d'études réalisé pour mieux moduler les instruments d'intervention du PNLN et développer des supports pour un dialogue sur les politiques en faveur de la lutte contre la pauvreté. - Un Observatoire de Suivi des Conditions de Vie et de Développement Humains (OSCVDH) opérationnel. 	400 000	
	Appui à l'amélioration du contenu en emploi des projets du Programme de Lutte contre la Pauvreté	<ul style="list-style-type: none"> - Renforcement des capacités d'évaluation et de suivi des Directions de l'Emploi et de la Planification en les dotant d'outils en vue d'une meilleure gestion des projets "Emploi". 	400 000	

L'amélioration des conditions de vie des populations demeure le plus important investissement du PNUD avec 2 120 000 \$US, alors que la promotion économique des femmes bénéficie de 800 000 \$US. Ce dernier sous-programme est transversal, puisque l'ensemble des autres sous-programmes contribue à des niveaux divers à sa réalisation.

4.1.2- ORIENTATIONS STRATEGIQUES

L'analyse du Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté démontre que l'objectif principal est d'aider les populations à identifier leurs problèmes et à les classer par ordre de priorité, à élaborer des stratégies de solutionnement. Les résultats attendus convergent principalement dans le sens de l'acquisition de capacités d'auto prise en charge par les populations d'initiatives de développement socio-économiques positives.

longue suite
4/10

Ce qui demeure absent de la logique du Programme du PNUD est sans conteste le financement de moyens d'exécution, de réalisations physiques, de l'accompagnement des Plans d'Investissement réalisés par les populations.

Un des principaux axes de stratégie de coordination des différents programmes des bailleurs intervenant dans le cadre du PLP concernera l'efficacité d'une complémentarité entre les contenus des investissements. Il est donc justement envisageable que les limites du Programme PNUD seront dépassées par l'action de financement d'autres bailleurs de fonds.

Rappelons que : le pilotage du PLP a comme coordonnateur le Directeur de la Planification, et un expert-conseiller recruté par le PNUD et qui est en même temps coordonnateur national des cinq sous-programmes du PELP. Chaque sous-programme est dirigé par un coordonnateur désigné par le Ministre de tutelle, appuyé par un expert - conseiller du PNUD.

Le sous-programme « Amélioration des conditions de vie des populations » bénéficie d'un financement particulier de 230.000 \$US, débloqués sur fonds japonais pour les activités identifiées à Pikine et Guédiawaye, notamment le recrutement de Volontaires des Nations Unies (VNU). Le coordonnateur de ce programme est le Directeur des collectivités locales.

Le sous-programme « Gestion de l'espace rural » est limité à la ville de Bambèye et a comme coordonnateur le Directeur de l'expansion rurale.

L'ensemble des sous-programmes intervient dans quatre localités ciblées⁶ : Pikine Guinaw Rail, Saint-Louis, Tambacounda, Diourbel. A l'origine, les programmes devraient se limiter aux communes dans les zones ciblées. Cependant, l'importance de la pauvreté en zone rurale, ainsi que les difficultés liées à l'identification des activités, la réalisation des

⁶ à l'exception de la « Gestion de l'espace rural » qui se limite à Bambèye.

investissements dans les secteurs sans potentialité ont abouti à une discussion ouverte avec le PNUD pour déterminer une autre dimension géographique de l'action à mener.

Au niveau de chaque région, seront détachées deux unités pour le programme PNUD et un staff réduit de personnel d'appui, qui travailleront en étroite collaboration avec l'Agence Régionale de Développement, tout en étant sous la tutelle du Service Régional de la Planification.

Le sous-programme domicilié à Bambèye dispose, au-delà du coordonnateur et de l'expert conseiller du PNUD, d'un assistant administratif, d'une secrétaire et d'un personnel subalterne, et est doté de quatre (4) véhicules, six (6) ordinateurs et d'un matériel de bureau.

Chaque région disposera également de tout l'équipement nécessaire au bon fonctionnement de l'équipe mise en place.

Sur le plan institutionnel, chaque sous-programme a un sous-comité de pilotage qui valide toute observation ou rapport, avant la validation par le comité de pilotage national. Le programme identifie les activités à travers le sous-programme concerné, et en rapport avec les populations cibles. L'ARD donne son avis sur ces activités, comme tous les autres membres du comité de pilotage régional, et la sélection revient au sous-programme lui-même.

La démarche de mise en œuvre du projet doit nécessairement cadrer avec les procédures du PNUD. Dès l'accord du comité de pilotage national, chargé de veiller à cette question sensible, les activités peuvent démarrer. Le Sous-Programme II du PNUD fonctionne sur la base d'un manuel de procédures élaboré par un cabinet en collaboration avec tous les acteurs et validé par les utilisateurs. Ce manuel, une fois adopté, sera opposable à toutes les composantes du PELP, et à tous les projets.

4.2- LE FONDS EUROPEEN DE DEVELOPPEMENT (FED): LE PROGRAMME DES MICRO-REALISATIONS ET DE COOPERATION DECENTRALISEE

4.2.1- OBJECTIF

Le Programme de Micro-réalisations (PMR) du 7^{ème} Fonds Européen de Développement (FED) est né dans un contexte spécifique caractérisé par les turbulences économiques et sociales engendrées par le Plan d'Urgence Economique de 1993 et la dévaluation du franc CFA intervenue en 1994.

Les relations avec les collectivités locales se déroulent sur la base d'un diagnostic et d'une localisation de leurs besoins, dont la pertinence est ensuite vérifiée par les animateurs du programme.

Les appels d'offre se font au niveau local, grâce à un dossier complet devant être transmis au comité de financement, portant la mention de l'avis technique des structures d'Etat décentralisées et centrales.

Concernant le processus de financement, une contribution de 25% est demandée aux bénéficiaires ; et l'ensemble de l'enveloppe financière des programmes du Fonds Européen de Développement en général est géré selon un ratio de 30% pour les frais d'équipement et de fonctionnement, et 70% pour le financement proprement dit.

Le 7^{ème} FED a eu à réaliser au total 567 opérations financières dans les 8 régions, à raison de près de 8 milliards de F CFA (environ 8 à 11 millions F CFA par projet).

En définitive, s'agissant du PLP, il a été recommandé de faire en sorte que les activités initiées cadrent avec une réalité de terrain, et d'éviter les cumuls de fonctions pour une transparence des tâches comptables.

4.3- LA BANQUE MONDIALE : LE FONDS D'INVESTISSEMENT

4.3.1- OBJECTIF

La Banque Mondiale envisage dans le cadre du PLP de mettre en œuvre un Fonds d'Investissement sur la base d'un financement de 20 millions de \$US, devant démarrer en janvier 2000 ;

Ce programme privilégie les cibles qui bénéficient déjà d'un appui de la Banque Mondiale dans le cadre d'autres projets : les femmes et les jeunes, qui sont les groupes les plus vulnérables. Cette option a été renforcée par les études préliminaires sur le PLP.

Le principe de base est de favoriser un accès direct aux bénéficiaires, et de mettre en œuvre des mécanismes d'intervention rapide en déléguant les fonctions selon les compétences disponibles. C'est le rôle du bailleur de fonds de mobiliser les finances nécessaires, l'identification des domaines d'activité étant du ressort des populations elles-mêmes.

4.3.2- ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Le pilotage du Fonds d'Investissement de la Banque Mondiale répondra à plusieurs orientations stratégiques :

- la nécessité d'une gestion transparente ;
- la mise en œuvre de conditions de flexibilité par rapport au processus de financement : l'autonomie de mise à disposition des fonds ; la réalisation d'une étude du milieu et d'une restitution, avant l'implication du Fonds d'Investissement ;
- l'expression des besoins à la base ;
- le "faire-faire" ; par choix de l'agence d'exécution la plus compétitive dans l'activité à mener ;
- la stratégie du « réseau d'action » par rapport à l'Etat, qui peut jouer un rôle de sensibilisateur et d'accompagnateur dans l'atteinte des objectifs, auprès des populations cibles.

Dans ce même cadre, l'Etat aurait la possibilité de déléguer ce rôle à une structure (ONG, Association) plus au fait du milieu d'ancrage et de l'activité à mener.

4.4- LE PROJET DE LA BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT (BAD)

Le projet BAD s'inscrit dans les orientations stratégiques et les priorités opérationnelles du PLP et du PANAF. Il a adopté à cet effet une approche participative associant les différents représentants du Gouvernement ainsi que les bailleurs de fonds, notamment le Fonds Nordique de Développement, la Banque Mondiale, le PNUD, et la Coopération Canadienne, la société civile, le secteur privé et les GPF.

4.4.1- OBJECTIF

L'objectif général est de contribuer à réduire la pauvreté au Sénégal. Les objectifs spécifiques sont les suivants :

- élever le niveau éducatif, les compétences techniques et professionnelles et les capacités d'auto-promotion des groupes-cibles ;
- accroître leurs capacités de génération de revenus ;
- favoriser l'accès aux services de base.

4.4.2- CIBLES DU PROJET

Le projet cible en priorité les femmes, les jeunes et les enfants et plus particulièrement, les femmes pauvres et les femmes chefs de famille. Ce choix est, selon la BAD, justifié à plusieurs titres. Les femmes font partie des groupes les plus vulnérables à la pauvreté. Leur degré de pauvreté est exacerbé par leur statut. A travers les femmes d'autres groupes vulnérables comme les enfants seront directement touchés.

Egalement les communautés d'accueil bénéficieront des interventions du projet. Les groupes pauvres de la communauté seront éligibles à participer aux différentes activités financées par les projets BAD.

Toutefois les femmes joueront un rôle de premier plan dans la sélection, l'exécution, la gestion, le contrôle et le suivi des activités du projet.

4.4.3- ZONES D'INTERVENTION DU PROJET

Cinq régions ont été retenues, il s'agit de : Dakar, Thiès, Diourbel, Tambacounda et Kolda, avec détermination pour chacune d'un département prioritaire. Nous avons respectivement : Pikine, Mbour, Bambèye, Tambacounda et Sédhiou.

Le projet interviendra ainsi dans 600 communautés, soit en moyenne 120 communautés dans chacune des cinq régions retenues.

A l'intérieur de chaque région, 70% des interventions se feront dans le département prioritaire et 30% dans les deux autres départements de la région.

4.4.4- ORIENTATIONS STRATEGIQUES

Afin d'atteindre les objectifs visés, le projet prévoit les réalisations suivantes :

- Campagnes médiatiques dans les 5 régions ciblées sur le projet et les modalités de participation ;
- Réalisation d'un atelier de lancement national du projet regroupant les représentants du Gouvernement, de la société civile, du secteur privé et des groupes cibles ;
- Tenue de 5 ateliers régionaux sur les modalités de collaboration touchant 150 personnes représentant les partenaires d'exécution dans chaque région en début de projet ;
- Alphabétisation fonctionnelle de 36 000 bénéficiaires dans 600 communautés villageoises, formation de 40 formateurs et de 600 facilitateurs ;
- Sensibilisation de 36 000 bénéficiaires sur la santé, la planification et la gestion de micro-projets, la démocratie et les droits des femmes, le leadership et la dynamique de groupe ;
- Octroi de 2 400 prêts aux caisses villageoises d'épargne et de crédit ;
- Octroi de 290 000 micro-crédits finançant des micro-projets et des activités rémunératrices ;

- Formation de 1800 responsables de groupements de bénéficiaires à l'utilisation du crédit, la gestion financière des AGR et la commercialisation de leurs produits ;
- Réalisation de 3 études sur les créneaux porteurs et diffusion des résultats auprès de 600 communautés ;
- Réalisation de 600 projets de développement communautaire comprenant des cases foyers, des garderies, des banques de céréales, des points d'eau équipés de pompes, des moulins, l'équipement d'infrastructures pour le séchage de fruits, légumes et poissons, considérés comme prioritaires par les communautés concernées ;
- Formation de 3 000 responsables des bénéficiaires pour la mise en place des caisses villageoises d'épargne et de crédit ;
- Formation de 1 800 représentants des bénéficiaires à la gestion et à l'entretien durable des équipements acquis ;
- Renforcement des capacités de 30 ONGs et de 3 systèmes financiers décentralisés ;
- Réalisation de 34 autres séminaires de formation pour les partenaires d'exécution du projet ;
- Renforcement des capacités de 3 ministères :
 - Ministère de la Famille, Action Sociale et de la Solidarité Nationale
 - Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan
 - Ministère de l'Intérieur.

4.4.5- COUT DU PROJET

Le coût total du projet s'élève à 18,60 millions d'Ecus (). Une provision de 5% pour les aléas et imprévus et de 3% pour la hausse des prix a été incorporée au coût.

4.4.6- SOURCES DE FINANCEMENT

Le projet est financé suivant le tableau ci-dessous :

Sources	Montant en million d'Ecus
Fonds Africain de Développement	10
Fonds d'Assistance Technique	1,75
F.N.D.	5
Gouvernement	1,85
TOTAL	18,60

Conclusion 3 : chaque bailleur de fonds intervient ou compte intervenir avec une stratégie et une logique organisationnelle qui lui sont propres. Les caractéristiques communes de leurs stratégies d'intervention sont : la flexibilité, une structure organisationnelle simple et légère, une démarche participative et intégrée, un ciblage de zones d'intervention, la logique du « faire-faire » qui s'appuie le plus possible sur les capacités locales. Chaque bailleur de fonds a ses propres procédures.

L'organisation à définir doit tenir compte de ces stratégies mais aussi de celles de l'Etat pour créer une synergie et optimiser les fonds disponibles. Le rôle de l'Etat serait : la planification, le suivi-évaluation, la création de synergies avec le milieu local et entre les différents bailleurs de fonds. Ce travail de coordination et de planification est d'autant plus important que :

- 1- le champ d'intervention des sous programmes est vaste et dépasse souvent les compétences du ministère de tutelle qui subit le poids des activités quotidiennes. Les coordonnateurs n'ont pas toujours la disponibilité et la motivation de s'investir sur le PLP comme le ferait un agent recruté pour les besoins du programme. Le risque de multiplier les missions dans les régions pour bénéficier des pertes est important ;
- 2- Le PNUD intervient en appui institutionnel pour un budget d'environ 4,3 milliards de francs CFA. D'autres bailleurs comme la BAD comptent intervenir dans le même domaine ;
- 3- Le sous programme III⁷ intervient dans les arrondissements de Lambaye et de Baba Garage qui ne sont pas les plus pauvres de Bambéye. Le choix de ces zones d'intervention peut relever de la disponibilité d'infrastructures de base, du dynamisme de ses élus locaux, etc.

La logique de ces choix ne relève pas forcément du profil de pauvreté du Sénégal.

La Direction de la Planification ne peut pas faire l'économie de la définition d'une matrice d'actions réparties de manière planifiée et harmonieuse sur le territoire national pour éviter d'accentuer les déséquilibres territoriaux de développement économique. La gestion de la tutelle du PLP par le Ministère du Plan ne peut se comprendre que par cette nécessité de cohérence d'ensemble des actions à mener par les bailleurs avec les stratégies de développement économique et sociale du Sénégal.

Le recensement des actions de lutte contre la pauvreté et l'évaluation des capacités de pilotage au niveau national, régional et local s'imposent aussi.

⁷ Appui à l'aménagement et à la gestion de l'espace rural du département de Bambéye dans une dynamique d'échanges ville - campagne.

- V -

LES CAPACITES DE PILOTAGE IDENTIFIEES

Plusieurs partenaires potentiels ou désignés du PLP peuvent être identifiés au niveau central et local. Certains ministères membres du comité de pilotage du PLP ont des représentations dans les régions. Leurs capacités de pilotage devraient être évaluées. Il en est de même des partenaires locaux au développement pour identifier toutes les actions qui peuvent être déléguées aux différentes structures en fonction de leurs compétences respectives et organiser en conséquence la gestion du PLP.

Pour des raisons d'efficacité et de représentativité, nous avons ciblé quatre régions (Saint-Louis, Kaolack, Tambacounda et Dakar) comme base d'étude. Les collectivités locales et leurs partenaires locaux au développement, les structures étatiques déconcentrées, quelques structures étatiques centrales et des agences d'exécution ont été rencontrées. Pour les collectivités locales (région, mairie et communauté rurale), nous avons procédé à une évaluation par entretien de groupe. Les discours présentés sont ceux de leurs représentants présents aux réunions et sont souvent des suggestions et des vœux. Nous nous sommes employés à les situer comme tels pour présenter leurs attentes de rôles et les projets qu'ils ont identifiés.

L'évaluation des agences d'exécution et des structures étatiques centrales est réalisée à partir d'entretiens individuels avec les responsables désignés par la structure et d'études documentaires. Cependant, celle des partenaires locaux au développement a été réalisée à partir d'entretiens de groupes.

5.1- LES COLLECTIVITES LOCALES ET LEURS PARTENAIRES LOCAUX AU DEVELOPPEMENT, LES STRUCTURES ETATIQUES REGIONALES

Les partenaires locaux au développement des collectivités locales sont les ONGs, les associations, les groupements et les OCB. Nous avons également pris en compte dans cette catégorie, les structures étatiques déconcentrées.

5.1.1- COMMUNE DE TAMBACOUNDA

5.1.1.1- MAIRIE

a- Activités

On peut dénombrer un programme annuel (actions à court terme) et des programmes pluriannuels (2 à 3 ans). A part les activités de gestion courante qui constituent l'essentiel des programmes, on peut relever :

- Un programme d'électrification sur 3 ans (1997 – 2000) qui comporte un volet génération d'emplois.

- Un programme ADM de 600 millions qui intervient dans le domaine de la voirie, du socio-éducatif, des infrastructures sanitaires et du social.
- Un programme AGETIP de 100 millions sur 3 ans qui intervient à partir de 1999 dans le domaine de l'entretien des ordures.
- Un programme PAM de 31 millions géré par le Ministère de l'Intérieur qui intervient dans l'enlèvement des ordures avec une rémunération en nature de 35.000 FCFA par mois aux éboueurs.

Dans le cadre de son budget, la commune utilise une main d'œuvre temporaire de 30 personnes recrutées tous les mois, en sus des programmes d'ordures ménagères.

b- Compétences

Les services régionaux susceptibles d'appuyer la commune n'ont pas de moyens techniques, ce qui crée la rupture entre les populations et les collectivités locales, surtout dans le domaine socio-sanitaire. Leur redynamisation éviterait l'exode rural massif des populations et leur émigration.

c- Partenaires

Les principaux partenaires de la commune de Tambacounda sont l'ADM, l'AGETIP, Enda-Tiers Monde (programme d'appui au développement urbain), la ville de Roche sur Yon et celle de Bondi en FRANCE qui les appuient dans le domaine de la santé et de la jeunesse.

d- Appui extérieur escompté

Pour réaliser le programme communal, il est nécessaire de former les élus locaux, les techniciens, les GIE, les entrepreneurs. Dans le secteur des finances, il faudrait faciliter l'accès au crédit, avec une sensibilisation à l'appui, et développer l'action des mutuelles ; de plus, un financement d'appoint des magasins déjà existants faciliterait l'approvisionnement des populations au niveau local.

Au niveau des quartiers un appui dans le domaine des infrastructures serait le bienvenu (ambulances, équipements sociaux, lycée technique, construction de pharmacies dans les comités de santé pour faciliter l'accès des populations aux médicaments de base).

e- Rôle à jouer dans le PLP

Le transfert des compétences n'est pas suivi de financement, d'où une menace sur la paix sociale. En effet, les populations convergent vers la Mairie pour chercher de l'aide, alors que celle-ci manque de moyens.

La région de Tambacounda dans une analyse d'ensemble est une contradiction : elle bénéficie d'une bonne dotation factorielle, alors que les populations manquent de moyens et de capacités d'organisation pour valoriser ces potentialités. Il n'existe pas d'infrastructures communautaires pour la rétention de l'eau (barrage), ni d'outils de travail.

Aucune structure locale n'emploie de la main d'œuvre à part la SODEFITEX. Dans le domaine de l'agriculture, le manque d'organisation de l'écoulement de la production de coton entraîne un rachat à des prix dérisoires par des particuliers. En saison des pluies, la graine de coton qui sert de semence est rachetée par les paysans au prix fort au niveau de la capitale, alors qu'ils en sont producteurs.

Il est nécessaire aujourd'hui que la Mairie, les collectivités locales en général, soient maîtres du jeu de l'économie régionale. Ceci leur permettrait de mobiliser les jeunes dans les secteurs de l'agriculture et de l'élevage par un système de prêts et de financement de micro projets.

Les domaines d'activité les plus ciblés seraient alors la production agricole (coton, fruits), la fourniture de viande et de lait pasteurisé aux autres régions du SENEGAL.

D'un autre côté, il s'agira d'organiser les jeunes artisans qui ont toute la technicité requise (menuiserie, maçonnerie) en les outillant par des machines.

f- Organisation

La Mairie manque de services techniques, d'où l'absence de suivi dans l'exécution des projets. Des contrats sont signés avec les services étatiques pour l'exécution de certaines activités. En dehors du Maire, nous comptons le secrétaire général de la mairie, cinq (5) conseillers au maire, ainsi que l'état civil, dans l'organigramme de la structure.

5.1.1.2- CONSEIL REGIONAL

a- Activités

Le Conseil Régional de Tambacounda travaille à l'amélioration des conditions de vie des populations dans le cadre des compétences transférées (santé, éducation, culture, action sociale, urbanisme) grâce à son budget propre mais également avec l'appui de l'Etat. Dans le cadre du fonds d'équipement des collectivités locales qui est destiné aux investissements (actions de développement), des subventions en équipement sont attribuées aux groupements de femmes. Le Conseil Régional de Tambacounda a également en vue la création d'un fonds d'appui au développement qui sera exécuté par un opérateur privé.

Dans le domaine de l'éducation, 50 millions de francs CFA sont investis dans des travaux de construction, réfection de bâtiments scolaires, dans le recrutement de personnel d'appoint (gardiens, plantons) et dans l'octroi de bourses et aides scolaires aux élèves.

Une enveloppe de 110 millions sert à la fourniture de médicaments pour l'hôpital. En matière de jeunesse et sport, de multiples actions d'appoint, dont la réfection du stade, ont été entreprises. Enfin, le nouveau siège du Conseil Régional de Tambacounda a été financé sur fonds extérieurs à hauteur de 125 millions.

b- Compétences

La pauvreté est un état de manque ou d'insuffisance de revenus mais également une absence de services. Dans ce cas précis, la vocation du Conseil Régional est de constituer un service régional sous forme de bureau d'étude. Les compétences techniques nécessaires devront être mobilisées pour lui permettre d'atteindre cet objectif.

c- Partenaires

Actuellement, on peut dénombrer l'Agence Française de Développement (financement de 31 millions), le Conseil Général d'Isère et le Conseil Régional de Rhône Alpes et de la Côte d'Azur, qui interviennent dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'environnement. Pour ces deux derniers cas, les montants des financements sont en train d'être finalisés.

d- Appui extérieur escompté

Il s'agit principalement d'un appui institutionnel, afin de permettre au Conseil Régional de mener à bien ses différentes missions. De plus, la nécessité d'une assistance technique externe n'exclut pas un programme de formation des agents en interne.

e- Rôle à jouer dans le PLP

Grâce à l'Agence Régionale de Développement, le Conseil Régional pense être à même de jouer un rôle dans le cadre du PLP. Ce programme doit être le fait des collectivités locales qui sont les véritables acteurs du développement à la base. Il faut cependant signaler que le Conseil Régional n'est nullement impliqué dans le projet pilote de Kédougou.

f- Organisation

Les compétences transférées sont gérées par les services régionaux, et le Conseil Régional s'appuie sur les structures étatiques pour bénéficier de leur expertise technique. Dans des cas précis cependant, il arrive que le Conseil Régional s'appuie sur des bureaux d'études et autres opérateurs privés.

5.1.1.3- LES PARTENAIRES LOCAUX AU DEVELOPPEMENT
a- Domaines d'activité, Réalisations, Organisation

Structure	Domaine d'activité	Expérience en matière de lutte contre la pauvreté	Organisation
GADEC	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion et réhabilitation des terroirs villageois - Education / animation - Agriculture / élevage - Environnement - Hydraulique rurale - Crédit 	<ul style="list-style-type: none"> - Aménagement des espaces partagés. - Formation des élus locaux. - Système de crédit pour la promotion de l'emploi en milieu rural. - Projet de pasteurisation du lait. - Atelier orthopédique pour la fabrication des prothèses. 	<ul style="list-style-type: none"> - 14 membres dont 6 paysans constituent le Conseil d'Administration qui élit un bureau exécutif de 5 membres. - 1 secrétaire exécutif assurant la permanence. - Une sphère associative de 4 cellules (animation, genre et développement, autofinancement, sélection de projets) - Une sphère professionnelle avec un coordonnateur des programmes, projets et services (administratif et financier, technique, éducation/animation/développement)
PROMER	<ul style="list-style-type: none"> - Micro entreprise rurale. - Tous les secteurs porteurs, dont l'artisanat. 	<ul style="list-style-type: none"> - Appui – conseil. - Formation technique. - Appui financier en collaboration avec les mutuelles de crédit. - Financement du petit commerce des femmes, et de la production de karité. - Facilitation de l'écoulement de la production des micros entreprises. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un technicien régional. - Un technicien départemental. - Un animateur polyvalent dans le chef-lieu d'arrondissement et chaque communauté rurale, qui a pour rôle de consigner et d'élaborer les fiches de projets, d'identifier les cibles. - Une unité centrale chargée d'adopter les projets.
Maison Familiale Rurale	<ul style="list-style-type: none"> - Formation des jeunes ruraux. - Soutien au développement des activités communautaires. 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration de projets pour les populations locales. - Encadrement rapproché des populations. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un Directeur National élu par un comité national composé par les différentes associations des Maisons Familiales Rurales. - Une coordination régionale et un comité régional regroupant les associations.
ARDD	<ul style="list-style-type: none"> - Développement communautaire. - Situation des démunis. - Renforcement des capacités de gestion des communautés de base. - Alphabétisation santé. - Elevage agriculture. - Commerce. 	<ul style="list-style-type: none"> - Activités en phase de pré-démarrage. 	<ul style="list-style-type: none"> - Structure de définition des problèmes plus analyse au niveau local. - Structure légère d'élaboration de projets, agencés en programme pluriannuel.

<u>Structure</u>	<u>Domaine d'activité</u>	<u>Expérience en matière de lutte contre la pauvreté</u>	<u>Organisation</u>
PROGEDE	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion durable et participative des énergies traditionnelles et de substitution. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fourniture d'énergie durable avec préservation de l'environnement. - Encadrement des populations dans la lutte contre la déforestation et dans la protection de l'environnement. - Formation en micro projets, maraîchage, alphabétisation. Initiative des populations aux techniques de carbonisation. - Vulgarisation du gaz et du fourneau amélioré. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une unité de coordination avec un coordonnateur et 3 responsables de volets (offre, demande, administration/finances) - Des antennes décentralisées avec un responsable et des animateurs de terrain, une vulgarisatrice.
CARITAS	<ul style="list-style-type: none"> - Pastorale sociale de l'église. - Lutte contre la pauvreté. - Actions urgentes. - Développement durable. - Conditions de durabilité. - Justice et paix. - Transparence et efficacité dans la gestion. 	<ul style="list-style-type: none"> - Santé : les programme dans la région. - Education : classes pour les enfants démunis. - Creusages de puits. - Distribution de vivres. 	<ul style="list-style-type: none"> - Un bureau diocésain avec un responsable, un chargé de projets, un chargé de formation et un chargé du programme alimentaire. - Un bureau local avec des pasteurs et agents pastoraux et les responsables des différents programmes exécutés.
Fédération Départementale des Groupements de Femmes de Tamba	<ul style="list-style-type: none"> - Sensibilisation – alphabétisation. - Activités génératrices de revenus. - Promotion socio-économique des femmes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Restauration de masse. - Teinture – alphabétisation - Unité de fabrication de briques. - Petits commerce – crédit. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une Présidente villageoise des GPF - Une Présidente de l'union locale des GDF (communauté rurale). - Un bureau dans chaque arrondissement avec un bureau élu par 15 déléguées. - Une Présidente de l'union départementale des femmes avec un bureau élu par 30 déléguées. - Une Présidente de l'union régionale des femmes avec un bureau élu par 75 déléguées. - Une réunion au plan régional par mois avec les 75 déléguées pour information et prise de décision.

b- Rôle à jouer dans le PLP

Les différentes composantes du PLP sont partiellement prises en compte selon l'ONG considérée. De façon générale, la lutte contre la pauvreté intervient dans la mesure où toutes les activités répertoriées entrent dans le cadre de l'amélioration des conditions de vie des populations.

Avec l'Association Sénégalaise de l'Economie Familiale qui regroupe l'ensemble des monitrices et professeurs d'économie familiale, l'encadrement des associations de femmes par des agents de développement est assuré. Une analyse de la situation et des comportements des populations à Tambacounda révèle que l'essentiel de la pauvreté se résume à un problème de consommation dans tous les domaines de la vie. D'où la nécessité de mener des campagnes de sensibilisation, d'information, d'alphabétisation et de formation continue. Tous ces volets sont pris en charge par les GPF grâce à l'appui de l'ASEF.

S'agissant du Programme d'Appui aux GPF, sa contribution entre dans l'encadrement des 529 groupements de la région. Sur le plan régional, toutes les initiatives de création de groupements d'achats, de transformation des produits s'accompagnent d'un système d'échange d'information jusqu'au niveau local. Au-delà de l'effort participatif des populations, la question de l'écoulement des produits reste un problème crucial pour les GPF.

Les ONGs ont un rôle d'utilité publique à jouer dans la région. Elles travaillent à la définition des programmes stratégiques sur la base de leur expertise de terrain et de leurs diagnostics. Dans ce sens, le PLP pourrait financer les projets qu'elles détiennent. Les ONG peuvent également servir de relais au PLP moyennant un appui institutionnel, puisqu'elles ont déjà l'avantage de ressources humaines compétentes et d'infrastructures fonctionnelles.

S'agissant de l'organisation du PLP, les ONG pensent devoir être membres du comité régional en même temps que l'ARD, les collectivités locales dans leur ensemble se limitant aux comités locaux. Le PLP devra faire valider les projets par l'administration centrale, l'ARD et les ONG avant une centralisation au niveau du comité technique.

Concernant les agences d'exécution, il a été recommandé de procéder à des appels d'offres auprès des opérateurs privés, de considérer les offres de services des ONG sélectionnées dans une structure de sélection des projets composée de l'administration centrale, des collectivités locales, de la société civile.

Enfin, ces offres seront examinées selon des critères régionaux et nationaux, comme gardes fous de la sélection.

La pauvreté est féminine, et toute action de lutte allant dans ce sens doit prendre en compte les intérêts féminins. Les femmes doivent s'intégrer aux programmes de développement.

On doit tenir compte de leurs avis et les imprégner dans l'exécution et la conception des programmes.

Au niveau de chaque arrondissement, il y a des monitrices d'économie familiale qui peuvent collaborer avec le PLP pour tout ce qui concerne la cible femme.

5.1.1.4- LES SERVICES REGIONAUX

a- Expérience en matière de lutte contre la pauvreté

Le PLP est une notion nouvelle dans la région mais la pratique de la lutte contre la pauvreté est visible depuis longtemps. Dans le cadre de la politique de population, il a été conçu un plan d'amélioration des conditions de vie des populations. Il y a également le programme de lutte contre la malnutrition, le PAGPF, qui visent à améliorer la situation des ménages, des femmes et des enfants. Le PAGPF comprend plusieurs volets (crédit, hydraulique, alphabétisation, amélioration des conditions économiques des femmes). Pour bien cerner les spécificités des femmes, des réunions de collecte d'opinions sont organisées. Au niveau du développement à la base, les Centres d'Expansion Rurale polyvalents ont élaboré des Plans locaux de développement. Enfin, le fonds de développement local de Kédougou (projet pilote du PLP) souffre dans sa mise en œuvre d'un problème de coordination qui se traduit par le manque d'information des autorités et structures intéressées.

b- Stratégie de pilotage du PLP au plan régional

Dans le cas d'espèce, on peut envisager la création de commissions de pilotage. Autour de l'action, le gouvernement est seul capable de créer une synergie entre les ONG et les services étatiques.

Actuellement nous sommes dans un système complexe avec des niveaux différents et des responsabilités différentes : décentralisation et déconcentration. Le PLP est un programme d'Etat conduit par l'Etat et ses partenaires ; donc son management doit être empreint d'un souci de cohérence.

Au niveau central, c'est l'Etat qui pilote, tandis qu'au niveau régional, c'est le pilotage de l'ARD, d'où certains dysfonctionnements. Les services déconcentrés ne participent ni à la formulation, ni à l'installation de l'ARD ; bien que celle-ci ait une mission d'étude et d'appui, elle n'a aucun pouvoir décisionnel. En effet, pour qu'un programme soit localement exécuté, il faut que la collectivité locale concernée délibère pour donner son accord ; l'ARD n'ayant qu'une envergure assistancielle ne saurait avoir qu'une voix consultative dans le pilotage d'un tel programme.

Il importe dès lors de mettre en œuvre une structure pourvue d'un pouvoir de décision à différents niveaux (régional, départemental, local).

Au niveau local, il faut redynamiser les CER, organe pluriel par excellence, à travers le réajustement de leurs ressources humaines, pour une meilleure coordination avec les collectivités locales (planification, élaboration de projets). Une meilleure coordination des acteurs intervenant à la base pourrait également, en plus des CER, s'appuyer sur les CLD. L'important est de faire en sorte que les collectivités locales soient viables et aient des capacités financières permettant leur participation aux projets identifiés.

Au niveau départemental, il faut signaler l'existence de communes et de communautés rurales. Il faudrait préserver cette cohabitation et mettre en place un comité opérationnel en délocalisant les activités de l'ARD au besoin.

La région doit se confiner à des tâches de coordination et non se livrer à des missions de gestion du quotidien. Lorsque le niveau départemental est apte à identifier des projets viables, la région peut se contenter d'une structure très légère qui aura à établir la cohérence avec le programme de développement intégré de la région.

Le choix des agences d'exécution doit être fait en fonction du volume d'investissement. La chambre des métiers détient au niveau régional la liste des entreprises agréées et leurs compétences et capacités.

5.1.2- COMMUNE DE KEDOUGOU

5.1.2.1- LES COLLECTIVITES LOCALES

a- Activités

L'essentiel pour la mairie de Kédougou est de créer des actions concrètes pour améliorer le niveau de vie des populations. Actuellement les populations ont de plus en plus conscience de la nécessité d'une certaine expertise dans la direction de leurs collectivités locales. Les élus locaux doivent donc être formés, leurs nouvelles charges de gestion impliquant directement un savoir-faire.

Aujourd'hui, la mairie a négocié avec le Fonds de Développement local l'équipement ou la construction des infrastructures communales. Ce programme pose toutefois le problème de la sensibilisation des populations, afin de les amener à différencier les investissements à impact direct sur elles-mêmes et ceux à impact indirect ou différé.

Un projet important de la mairie reste cependant un recensement complet de la population de Kédougou (type monographie villageoise) pour mesurer les changements et améliorer le mode de récupération des impôts. Le financement est encore à chercher.

b- Compétences

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté et de ses différents programmes en général, la collectivité locale trouve une expertise locale uniquement par le biais des CER, qui ne sont pas toujours correctement dotés en ressources humaines. Des difficultés peuvent surgir

dans l'utilisation des CER comme structures relais : absence de dialogue avec les populations, risque pour les ONGs de considérer superficiellement les choses, introduction de biais dans les résultats des missions de prospection.

c- Partenaires

Les principaux partenaires des collectivités locales de Kédougou sont des ONG qui interviennent localement. Il s'agit précisément du FDL qui est en phase de pré-démarrage des financements, et du GVAD qui intervient dans la zone depuis 1993 dans l'appui au développement des communautés à la base.

d- Appui extérieur escompté

C'est surtout dans le domaine de l'expertise locale, du désenclavement et de la fourniture en eau, que la communauté et le département de Kédougou ont besoin d'appui extérieur.

e- Rôle à jouer dans le PLP

Les collectivités locales sont les uniques bénéficiaires du PLP ; elles doivent ainsi s'impliquer pleinement dans la mise en œuvre de ce programme. A l'état actuel des choses, les populations sont déçues du fait de la lourdeur et de la lenteur des procédures des projets et ONG. Elles ne sont nullement impliquées dans la définition de celles-ci.

Depuis 1996, des réunions interminables se déroulent entre le FDL et les élus locaux sans aucun résultat palpable. Dans le cadre des études de terrain il faut concevoir les termes de références avec les populations.

f- Organisation

Les organes prévus par le gouvernement sont correctement définis. Le CRAT devra être un organe de relais, de liaison (par rapport à la structure centrale et à la base), et d'orientation. Il ne faut pas créer beaucoup de structures entre la base et les organes politiques centraux. L'essentiel est de concevoir une structure directive dirigée vers les différents groupes concernés. Elle pourrait être très légère du point de vue des procédures, et recevoir directement du département, comme des arrondissements et de la base (CB), des demandes de financement.

Le problème de la base est le manque d'experts, d'où la nécessité d'une concertation permanente entre les rares acteurs en place. L'esprit de concertation doit prévaloir, en ne tenant pas compte des intérêts particuliers. On pourrait au niveau local se baser sur les CDD, en en faisant une structure opérationnelle avec un contenu spécifique.

Les relations entre l'Etat et les collectivités locales sont le plus souvent fonction des hommes concernés. A Kédougou, il y a uniquement des relations de coopération entre les services déconcentrés et les collectivités locales. Le travail de prospection du PLP doit s'accompagner d'actions concrètes : le pragmatisme est le credo du développement, les rectificatifs pouvant se faire en même temps que la mise en œuvre.

S'agissant de l'ARD, elle doit être une structure d'orientation des actions et non de gestion. Elle a un rôle de réceptacle et d'impulsion. Elle doit faire la sélection au niveau régional (orientation, politique stratégique). Elle doit avoir aussi un lien direct avec les collectivités locales, étant exclusivement créée pour combler les lacunes de celles-ci en expertise.

Concernant spécifiquement le FDL, projet pilote du PLP, les collectivités locales pensent qu'il y a espoir de réussite avec la méthodologie adoptée (approche participative, restitution, validation). Les recommandations majeures pour la suite vont dans le sens de l'activation des procédures de financement. Très souvent les charges institutionnelles et logistiques liés aux études de pré-démarrage prennent le pas sur les activités de financement. De plus, la première phase du PLP devrait se tourner vers les activités productives, au lieu de financer des infrastructures communautaires.

Au niveau de chaque communauté rurale, il avait été créé une cellule locale d'appui au développement (CLAD) qui regroupait les techniciens du CER, les élus locaux et l'administration. Les CLAD devraient participer à la sélection des projets au niveau local, et non se limiter à un rôle d'identification des besoins et de transmission de projets, tel que le préconise actuellement le FDL.

5.1.2.2- AGENCES D'EXECUTION

a- Domaines d'activité, Réalisations, Organisation

<u>Structure</u>	<u>Domaine d'activité</u>	<u>Expérience en matière de lutte contre la pauvreté</u>	<u>Organisation</u>
Fonds de Développement local	<ul style="list-style-type: none"> - Fonds de développement local : délégation de responsabilités, maîtrise des initiatives à la base, transfert de compétences. - Eco Développement : valorisation du capital productif sans impact négatif sur les ressources naturelles. - Micro Financement : crédit, appui à l'éco-développement et aux activités génératrices de revenus. 	<ul style="list-style-type: none"> - Appui de 13 communautés rurales et de la commune de Kédougou pour l'élaboration de plans locaux de développement devant durer 6 ans. - Appui des collectivités locales à l'identification de leurs potentialités, contraintes, besoins et solutions constituant les axes prioritaires du développement. - Résultat des concertations : un document de planification consensuelle. 	<ul style="list-style-type: none"> - Le secrétariat technique du FDL. - Une cellule locale d'Appui au Développement dans chaque arrondissement coordonne les actions du Plan Local de Développement. - Une cellule Communautaire d'Appui au Développement dans chaque département : programmation et coordination des actions de développement. - Une cellule d'appui et conseil aux collectivités locales : assure la cohérence des actions à l'échelle de la zone du projet dans le cadre du PRDI, et la fonction ETAT/REGION

<u>Structure</u>	<u>Domaine d'activité</u>	<u>Expérience en matière de lutte contre la pauvreté</u>	<u>Organisation</u>
Groupe Africain de Volontaires pour le Développement	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation des populations en structures viables et les former dans une dynamique de responsabilité. - Identification et analyse de projets. - Financement de micro entreprises rurales et associations à la base. - Améliorations de l'environnement urbain de Kédougou. - Assainissement, espaces verts, lutte contre les incendies. - Formation éducation et alphabétisation. - Hydraulique villageoise. - Suivi des moulins attribués aux GPF, et du stock des pièces de rechange. 	<ul style="list-style-type: none"> - Financement de 7 associations villageoises, environ 12 GIE à hauteur de 85% (avec ouverture de compte au CNCAS). - Formulation d'un plan de développement de BANDAFASSI et contribution à la formulation de plans locaux dans les CR. - Réalisation d'un système d'évacuation des ordures avec participation des ménages : 7 comités de salubrité fonctionnels. - Cinq (5) km de terrain ont été reboisés, sur la base d'une pépinière gérée par les jeunes de la localité - Formation et suivi des gestionnaires de forages à usage manuel : gestion et maintenance. - Fourniture de pièces de rechange et formation des artisans réparateurs des forages. 	<ul style="list-style-type: none"> - Direction du GVAD basée à Dakar, collabore avec l'Etat et le CONGAD - Antennes régionales autonomes se réunissent une fois par an pour piloter les programmes globaux, négocier les actions à mener. - Mise en œuvre de plusieurs programmes à travers des protocoles signés avec des bailleurs de fonds et des ONG (OCCDP, PAC, UNICEF, AFVP, PAPA, USAID, GTZ, PADEN). - Le pilotage de chaque programme répond à une organisation spécifique en rapport avec les exigences des bailleurs de fonds et des différentes parties signataires du protocole.
Fédération Départementale des Groupements Féminins de Kédougou	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion socio-économique des femmes. - Maraîchage, riziculture - Teinture - Petit commerce - crédit 	<ul style="list-style-type: none"> - Réalisation de 30 hectares de riziculture, ayant produit 10 tonnes de riz traitées grâce à l'installation d'une décortiqueuse, appui de l'ASPRODEB. - Création d'une mutuelle en cours : compte déjà ouvert à la CNCAS sur la base d'une cotisation de 10.000 F par GFP. - Installation de 2 moulins à mil et 2 batteuses à riz. - Achat d'un champ à 200.000 F à usage de maraîchage et arbres fruitiers (bananeraie, mangues et anacardiens). - Plantation de 7.000 plants en pépinière dans le périmètre des eaux et forêts (karité, tamarins, mangues, bananes). 	<ul style="list-style-type: none"> - Adhésion des groupements sur la base d'une cotisation de 22.000 F - Une présidente départementale et un bureau de 7 membres : présidente adjoint, secrétaire générale, secrétaire générale adjointe, Trésorière, Trésorière adjointe, Commissaire aux comptes, Commissaire aux comptes adjointe.

<u>Structure</u>	Domaine d'activité	<u>Expérience en matière de lutte contre la pauvreté</u>	Organisation
Fédération des Associations Féminines du Sénégal	<ul style="list-style-type: none"> - Santé, allaitement - Mortalité maternelle et infantile, MST - Assainissement - Sensibilisation, éducation - Crédit, amélioration des conditions de vie socio-économiques des femmes 	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'une tontine pour le relèvement du niveau de vie des femmes - Reboisement, agriculture et banques de céréales financées dans le département. - Sensibilisation sur l'excision - Organisation de journées d'études et de campagnes de sensibilisation pour une bonne conversion des mentalités autour de thèmes concernant le programme 	<ul style="list-style-type: none"> - Une Présidente et un bureau de 4 membres : une vice-présidente, un commissaire aux comptes, une secrétaire, une trésorière. - Une équipe fonctionnelle de 35 personnes au niveau central qui intervient sur la base du programme national dans les domaines de l'alphabétisation, de la santé, de l'agriculture et de l'élevage.
Centre National d'Enseignement Féminin	<ul style="list-style-type: none"> - Formation et réinsertion des femmes dans le circuit productif 	<ul style="list-style-type: none"> - Diverses disciplines enseignées dans un système de polyvalence couture -travaux manuels- entretien du linge - entretien de la maison - cuisine (travaux pratiques). puériculture – alimentation -économie domestique –éducation sanitaire (théorie). Contribution à la gestion de la case - foyer des femmes et des GPF. - Organisation des élèves en GIE et micro projets, dans le cadre de stratégies d'insertion. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une directrice du centre, qui fait office de caissière, trésorière, professeur en même temps. - Un recrutement des élèves à partir du CM2 avec une variante « adultes analphabètes ». - Formation de 3 ans octroyée dans tous les centres présents au Sénégal. - Frais de scolarité de 1.000 F (inscription) 250 F ou 500 F par mois selon le type d'élèves.

b- Rôle à jouer dans le PLP

Le FDL valorise le faire-faire dans une approche participative pour appuyer les collectivités locales. En général, toutes les actions des structures pouvant jouer le rôle d'agences d'exécution entrent dans le cadre des différentes composantes du PLP ; le rôle des femmes est considérable dans la lutte contre la pauvreté, à travers notamment les initiatives en direction d'un développement économique sur la base de stratégies d'actions propres.

Les groupements des femmes doivent être membres des organes du PLP, parce que constituant la base en matière de promotion féminine. Les femmes sont les mieux placées pour identifier les foyers de pauvreté dans chaque localité. Actuellement le souci majeur des femmes est l'acquisition de financements pour la réalisation de leurs programmes associatifs. Cependant, il y a lieu de supprimer dans la procédure du PLP les intermédiaires, pour permettre aux organisations communautaires de participer pleinement à l'identification de projets bancables, et garantir ainsi une meilleure exécution de ceux-ci.

Les organes du PLP devraient cependant beaucoup veiller à l'alphabétisation fonctionnelle, pour une meilleure collaboration avec les collectivités locales. Ils peuvent s'appuyer dans ce sens sur les Centres d'Enseignement Féminin, avec au préalable, une réhabilitation et un équipement de ceux-ci.

Selon le FDL, certains obstacles de mise en œuvre du PLP sont à souligner dans le Département de Kédougou, cadre de référence du projet pilote :

- l'analphabétisme des élus locaux, au-delà des compétences qui leur sont transférées, accentue les difficultés de compréhension et de conduite des affaires locales à leur niveau ;
- les textes de la décentralisation, tout comme les mécanismes de versement de la taxe rurale, ne sont pas maîtrisés par les élus locaux ;
- le manque d'encadrement des populations ainsi que des communautés rurales, empêche les techniciens d'atteindre correctement leurs cibles ;
- l'importance de la pluviométrie et le relief accidenté rendent l'accès à certaines zones impossibles une grande partie de l'année.

5.1.3- COMMUNE DE KAOLACK

5.1.3.1- MAIRIE

a- Activités

La lutte contre la pauvreté dans la commune (surtout dans la ceinture périphérique et dans la zone à habitations spontanées) est l'un des premiers domaines inscrits dans le programme de la municipalité. Ainsi des études ont été faites (diagnostic complet de la ville) et des projets élaborés.

En termes de réalisations, la commune de Kaolack a déjà construit 10 postes de santé, octroie de l'aide aux dahras, appuie les écoles, s'investit dans l'hygiène et l'assainissement.

b- Compétences

La municipalité de Kaolack dispose dans ses services propres de ressources humaines capables de ficeler des projets viables. Celles-ci sont complétées par une association communale, regroupant les 25 quartiers, qui intervient ou fait intervenir dans tous les domaines.

c- Partenaires

Les partenaires de la mairie sont : l'Agence Française de Développement, le FED, GTZ, KFW et Caritas.

d- Appui extérieur escompté

Trois domaines ont fait l'objet de sollicitations :

- l'amélioration des conditions de vie.
- la promotion des femmes et des jeunes.
- les capacités de pilotage (instaurer un réseau d'animateurs permanents, le bénévolat ne peut perdurer).

e- Rôle à jouer dans le PLP

Le niveau communal semble ne point être intégré dans le schéma du PLP alors que la municipalité est une entité qui peut jouer un rôle d'acteur de développement aussi bien en amont qu'en aval.

Les organes de pilotage déjà prévus risquent d'être des structures d'arbitrage et cela peut poser problème quant à la prise en charge de certaines activités de développement. Donc, il importe d'instaurer dans les communes un organe proche des populations qui se chargera de l'élaboration, du pilotage et de l'exécution ; avant de laisser le soin à l'ARD, la seule compétence de réalisation d'études pour les collectivités locales.

5.1.3.2- LE CONSEIL REGIONAL

a- Activités

-Activités inscrites dans le programme

Dans le cadre de l'éducation, le Conseil Régional est entrain de mettre en place son programme régional de développement pour l'éducation par la construction d'écoles et la prise en charge de tous les problèmes que posent ces institutions.

Le programme régional de développement intégré proprement dit comporte un programme forestier, un projet agricole (en étude) et un programme artisanat.

- Activités réalisées

En fait de réalisations, le Conseil Régional de Kaolack est encore à ses débuts, cela se résume donc en l'élaboration de plans.

- Plan de promotion de l'emploi pour les secteurs pêche, agriculture, élevage.
- Plan de développement de l'artisanat élaboré en collaboration avec les ONG, la chambre des métiers et la Fondation Ebert.

b- Compétences

Le Conseil Régional dispose d'un fort potentiel en ressources humaines mais s'appuie aussi sur l'ensemble des services techniques régionaux dont les prestations et l'expertise sont utilisées à bon escient.

c- Partenaires

Trois bailleurs interviennent sur le terrain :

- le PNUD
- GTZ qui mène des actions combinées : formation, renforcement des capacités et infrastructures routières.
- le FED qui apporte son appui en matière d'éducation.

d- Appui extérieur escompté

La sollicitation émise envers les bailleurs tourne autour de la promotion de l'emploi, seul tremplin pour le développement.

e- Rôle à jouer dans le PLP

Avec la mise en place de la régionalisation, le PLP doit adopter une démarche pyramidale avec l'association de la base. Cette frange de la population constitue les pauvres ; pourtant elle n'est ni informée, ni associée.

Le pilotage du programme doit donc être confiée à l'ARD qui dans sa composition, regroupe les représentants des différentes collectivités locales. Car s'agissant des autres organes de pilotage ceux déjà prévus au niveau central sont pertinents, mais au niveau régional (CRAT) on ne sent pas encore les populations. Et si cet organe est exclusivement

composé des services techniques, il laissera forcément en rade des problèmes que seule la base peut gérer elle-même. L'ARD est donc mieux indiquée en s'efforçant cependant d'être plus un comité technique qu'un organe politique ; la compétence devant primer sur tout ; sa composition et son organisation permettant d'éviter cela.

A défaut, le Conseil Régional pourrait mettre en place une structure technique régionale, puisqu'il gère des compétences transférées. Il pourra collaborer avec les services techniques, les communes et communautés rurales du même ressort. De plus le PRDI en phase d'élaboration sera un canevas porteur.

Toutefois, de manière pratique le Conseil Régional doit s'employer à la promotion des PME et PMI conduisant des projets durables ; le financement du PLP n'étant que pour une période donnée.

Par ailleurs quel que soit l'organe de pilotage placé au niveau régional, il faut trouver des relais avec les échelons inférieurs que sont le département et l'arrondissement. Les techniciens travaillant à la base seraient les plus indiqués et ou les agences d'exécution. Le conseil régional, enfin, devrait bénéficier dans le cadre de ses compétences transférées des services du développement à la base et du développement communautaire afin de mieux collaborer avec la base.

5.1.3.3- AGENCES D'EXECUTION
a- Domaines d'activité, Réalisations, Organisation

Structure	Domaine d'activité	Expérience en matière de lutte contre la pauvreté	Organisation
Plan International (bureau installé depuis 1989).	<ul style="list-style-type: none"> - Santé - Education - Economie (petits projets, banque de céréales, crédit...) - Environnement - Secteurs formel et informel - Droits des enfants, droits de la femme - Milieu rural 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction de cases et postes de santé, - Equipe de santé, - Dons en nature, - Participation à la formation du personnel. - Réalisation de forages, - Puits, - Adduction d'eau, - Pose de latrines, - Mise en place d'une pépinière, - Club environnement villageois, - Equipement des écoles, - Réalisation d'infrastructures scolaires, - Formation, - Alphabétisation, - Distribution de fournitures, - Projet de garderie d'enfants, - Vulgarisation du small business : installation de moulins et batteuses, création de banques céréalières, élaboration de semences, pratique d'embouche bovine et de micro crédit par le biais de mutuelle. - Formation en gestion environnementale de plus en plus pratiquée pour le renforcement des capacités. 	<ul style="list-style-type: none"> - Coordonnateur de programme (centre) - Superviseur technique (région) - Agent de développement de zone (département) - Comité de développement (arrondissement) - Comité villageois. - Des réunions hebdomadaires de coordination sont tenues ; mais l'évaluation des actions est du ressort des bailleurs de fonds.

<u>Structure</u>	<u>Domaine d'activité</u>	<u>Expérience en matière de lutte contre la pauvreté</u>	<u>Organisation</u>
Caritas	<ul style="list-style-type: none"> - Hydraulique - Santé - Promotion féminine - Petits projets de développement - Environnement - Animation en milieu urbain - Assistance pour les personnes démunies 	<ul style="list-style-type: none"> - Forages de puits, - Surfaces aménagées (mini-barrages, cuves de retenue d'eau). - Education environnementale, - Gestion du terroir, Vulgarisation des nouvelles techniques, - Reboisement, - Lutte contre l'érosion... - 2 centres de formation pour le maraîchage et l'aviculture. - Encadrement des structures de quartier, - Réalisation de 26 cantines scolaires, - Pratique du secours d'urgence. - Financement de projets urbain ou villageois. 	<ul style="list-style-type: none"> - Cette ONG couvre le Diocèse de la région de Kaolack et le département de Fatick. - Secrétaire Général - Equipes de développement rural. - Equipe de promotion humaine en milieu urbain - Bureau action sociale et animation socio-pastorale - Administration et comptabilité. - Chaque équipe conduit de manière autonome un programme annuel mais il y a une tenue de réunions périodiques et une évaluation des actions tous les six mois.
Cellule régionale CONGAD 25 membres	<ul style="list-style-type: none"> - santé, - population, - femmes, - environnement, - agriculture, - hydraulique, - élevage... - Dans chaque domaine plusieurs branches sont touchées à la fois. 		<ul style="list-style-type: none"> - La cellule de Kaolack est un consortium d'ONG membres et non-membres du CONGAD. Ces ONG interviennent dans tout le processus de développement, toutes les actions de développement. - Président de cellule - Secrétaire Général - Trésorier - Structure de coordination, d'échange, de dialogue et d'harmonisation des actions des ONG. - Il n'y a cependant pas de contrôle voire d'évaluation.
GEEP Groupe d'Etudes pour l'Education des Populations	<ul style="list-style-type: none"> - intervient principalement au niveau des cycles moyen et secondaire - Population - Environnement - Santé (avec pose de latrines) - Développement - Famille 	<p>Espace de concertation entre les jeunes ainsi 14 clubs ont vu le jour à Kaolack sur les 120 que compte le Sénégal. Dans la même optique 8 clubs ont été équipés en matériel audiovisuel. En outre des documents et manuels didactiques ont été élaborés. Un projet de mise en place de cyber jeune est déjà bien ficelé, de même qu'un projet de centre d'information et de formation.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Appuyé par l'UNESCO, le FUNUAP et l'UNIFEM. - ONG regroupant des enseignants en histoire - géographie, en sciences naturelles et en économie familiale. - Coordonnateur national - Directeur régional - Club EVF⁸ (éducation à la vie familiale) dans les départements

⁸ NB : ces clubs sont installés dans la plupart des écoles et sont composés des meilleurs élèves encadrés par un enseignant dit professeur relais technique, assisté d'un leader d'animation (meilleur élève).

b- Rôle à jouer dans le PLP

D'emblée les ONG sont inscrites dans cette dynamique de la pauvreté avec les actions d'amélioration des conditions de vie des populations pour un mieux être. La question du rôle relève plus de la structure à créer par le PLP car les ONGs sont prêtes à collaborer avec. Elles se posent d'abord en tant que structures ayant des compétences spécifiques aptes à pallier les carences de l'administration qui ne peut pas solutionner certains problèmes car étant loin de la base.

Pour les ONGs la mobilisation est certaine et les ressources humaines suffisantes ; donc le financement à venir ne fera que compléter leurs actions.

L'Etat, par le biais de la structure régionale du PLP, va coordonner pour mieux utiliser les ressources. Les ONG elles, vont exécuter toutes les actions de développement. Cette action s'exercera dans le cadre de partenariat ou de protocole avec les ONGs suivant des termes de références.

La structure régionale du PLP sera un organe d'animation, de contrôle et d'évaluation. Cet organe va coordonner tout au plus et même est-ce qu'il y a lieu à le créer, pourquoi pas renforcer le CONGAD ?

5.1.3.4- SERVICES REGIONAUX

a- Expérience en matière de lutte contre la pauvreté

1- Dans le domaine agricole

Sur le plan de l'agriculture, un Programme National de Vulgarisation Agricole a été mis en œuvre de juin 1990 à décembre 1997 avec pour mission de relever les productions et revenus des ménages par des innovations technologiques. En juillet 1998, a été également lancé le Programme Spécial de Sécurité Alimentaire en collaboration avec la mission vietnamienne (activités de maraîchage, petit élevage, riziculture). Le CASPARE qui vise ainsi à éliminer l'insécurité alimentaire a permis une évolution de la situation alimentaire au niveau régional.

Les CER participent également au programme de phosphatage des sols et effectuent la détection des zones à risque pour la sécurité alimentaire.

2- Dans l'élevage

En matière d'élevage, le service régional mène fréquemment des actions préventives : suivi des marchés afin de maîtriser les disponibilités et d'effectuer une alerte précoce pour les maladies.

Le « projet d'appui à l'élevage » et le « projet de développement des espèces à cycle court » contribuent à améliorer les revenus des producteurs par leur encadrement, et à prolonger la production de lait des vaches durant l'hivernage. L'amélioration génétique des vaches a eu pour résultat plus de 10 litres de lait par jour pour chaque animal.

Les nombreux plans d'opération comportant la formation des populations à la vaccination, font suite à la perte d'environ 13 milliards de F CFA par an en petits ruminants et volaille mal protégés. De plus, ces campagnes ont eu pour résultat l'arrêt de la vaccination contre la peste bovine depuis quelques années.

La lutte contre la pauvreté est devenue une nécessité dans le secteur de l'élevage, pour assurer la sécurité alimentaire du bétail (bottes de paille, réserves fourragères).

3- Dans la Pêche

Le service régional de la pêche, pour sa part, a effectué la formation et l'organisation des pêcheurs en GIE. Depuis 1971, un programme d'équipement de la pêche a été financé par la coopération canadienne. Un projet de réparation et vente de matériel de pêche se répercute sur le revenu des ménages : en 1984, on recensait 12 pirogues motorisées pour 400 pêcheurs dans la région.

Actuellement, un projet de formation des femmes pour la transformation des produits halieutiques et la construction d'un marché central de poisson sont en cours d'étude.

4- Pour la Femme

Le développement communautaire dispose de plusieurs programmes en direction de la femme et des populations vulnérables. La quinzaine de la femme permet chaque année d'équiper des familles et des communautés en moulins, motopompes, machines à coudre. Le Fonds d'Equipement des Nations Unies a doté certaines localités de moulins, boutiques d'approvisionnement, banques céréalieres. Le PDRH/femmes a construit des cases – foyers pour les femmes et a offert de nombreux moulins aux GPF. Ce programme a également pris en charge l'alphabétisation fonctionnelle des femmes, ainsi que des activités de formation et d'IEC, avec la collaboration du Service Régional de Développement Communautaire.

5- Autres secteurs

Le Service Régional de la Planification a pour mission de conseiller techniquement et de définir une politique économique au niveau régional. A propos du suivi des projets, il a été constaté que les objectifs des investissements ne sont pas atteints du fait de la faiblesse des budgets des communautés rurales.

La santé se caractérise par l'insuffisance criarde du personnel médical : 1 médecin pour plus de 50 000 habitants.

Le Service Régional de Développement à la base appuie les communautés rurales à la conception de PLD, par le biais des CER. Grâce à un financement de la Fondation Konrad Adenauer, les PLD ont été élaborés, mais il faut déplorer leur vétusté du fait de l'absence de mise à jour. Les services des statistiques ont contribué à l'étude sur les dimensions sociales de l'ajustement structurel, et répond quotidiennement à la demande des services et ONG.

b- Stratégie de pilotage du PLP au plan régional

Les trois niveaux de coordination (région, département, arrondissement ou communauté rurale) sont nécessaires pour une plus grande proximité avec les populations.

Le niveau arrondissement permettrait de mieux coordonner les actions des ONG à la base. Le niveau départemental assurerait la coordination communale, alors que la structure régionale regrouperait les ONGs, les services techniques et la gouvernance. Le gouverneur serait le coordonnateur régional, dans un souci d'arbitrage ; la même démarche serait suivie dans les cellules départementales et locales, avec le représentant du gouverneur sur place comme coordonnateur (préfets, sous-préfets).

Au niveau départemental, on peut relever la présence remarquable du Service Régional du Développement Communautaire, qui devra être appuyé par tous les services techniques, l'ONG la plus représentative, le Maire et le représentant des jeunes, pour former la cellule de pilotage du PLP.

Au niveau local, il faudra s'appuyer principalement sur le Service Régional du Développement à la Base, renforcé par le représentant des ONG, les services techniques présents dans l'arrondissement.

Certains blocages peuvent d'emblée être soulignés, en ce qui concerne les moyens de fonctionnement des cellules de pilotage, et l'autonomie des collectivités locales prises individuellement. Face à la proposition de supprimer le niveau départemental en élargissant le Comité Régional, il a été recommandé plutôt de s'appuyer sur les structures existantes, de confier à l'ARD un rôle d'évaluation des objectifs fixés. Enfin, le PLP devra nécessairement tenir compte des disparités départementales.

Concernant les agences d'exécution, l'attribution des marchés, quel que soit leur niveau, devra être faite par des personnes ayant les compétences requises. Le principe majeur reste le choix parmi les compétences identifiées au niveau local par le Comité Local. C'est pourquoi la connaissance des acteurs au niveau de la base est très importante.

5.1.4- COMMUNE DE NDOFFANE

5.1.4.1- MAIRIE ET COMMUNAUTÉS RURALES

a- Activités

- Activités dans le programme

Ndoffane est situé en milieu rural, aussi les collectivités locales de son ressort ont ficelé des activités de développement aptes à prendre en compte les problèmes spécifiques de cet arrondissement.

Sont contenus dans le programme :

- un projet d'assainissement (bennes, tracteurs et autres matériels de ramassage d'ordures).
- un volet promotion jeunes par la création de GIE de jeunes et de femmes.
- un projet santé pour la transformation du poste de santé en centre de santé et l'implantation d'autres postes de santé.
- un projet hydraulique pour l'installation de nouveaux forages.
- un projet agriculture - élevage avec l'introduction de l'insémination artificielle.

-Principales réalisations

Le projet d'assainissement a déjà formé 6 comités de quartier en vue de faire travailler les jeunes.

Le volet jeunesse a constitué des GIE qui s'investissent déjà dans des activités productives et génératrices de revenus pour les membres.

b- Compétences

-Compétences disponibles

Ce sont les mêmes domaines de compétence qui sont partout partagés par les collectivités locales de l'arrondissement de Ndoffane. Ces compétences tournent autour de l'élevage, l'agriculture et des techniques d'assainissement.

-Compétences à acquérir

Les compétences ci-dessus évoquées sont en général limitées et doivent être complétées par des séminaires sur la gestion des PME et PMI et par des séries de formation sous forme d'alphabétisation fonctionnelle.

c- Partenaires

Seuls deux partenaires sont présents depuis 1996 : l'USAID et JICA.

d- Appui extérieur escompté

Les domaines cités sont multiples :

En matière d'hygiène, le besoin exprimé est l'installation d'une brigade d'intervention et d'élaboration de plan d'assainissement.

Pour le sport, c'est le manque d'infrastructures adéquates et des formateurs spécialisés.

En ce qui concerne l'agriculture et l'élevage, l'Etat est respectivement interpellé sur la distribution effective et suffisante de semences avec initiation à la riziculture de plateau et la mise en place de brigade de sécurité dans le CER, en plus de la distribution d'aliments de bétail pour éviter le déboisement.

Les besoins exprimés dans le domaine de la santé tournent autour de la construction de nouveaux centres et postes de santé et du renforcement des capacités du comité de santé.

e- Rôle à jouer dans le PLP

Les élus locaux doivent servir d'encadreurs, mais après avoir subi une formation adéquate. Ils joueront ainsi un rôle de conception et d'élaboration de projet car étant les premiers concernés et connaissant mieux les problèmes spécifiques à l'arrondissement. Donc chaque responsable doit tout d'abord penser à élaborer un projet viable de développement (exemple : en infrastructures, reboisement, maraîchage...) ; cela est la seule clef pour atteindre l'autosuffisance. Les élus locaux doivent également veiller au règlement et à la rationalisation de la distribution de semences ; seuls 30% en bénéficient.

Enfin, les élus doivent suivre scrupuleusement l'exécution des projets afin d'éviter tout détournement de destination.

5.1.4.2- AGENCES D'EXECUTION

a- Domaines d'activité, Réalisations, Organisation

Structure	Domaine d'activité	Expérience en matière de lutte contre la pauvreté	Organisation
Fédération des GPF de l'arrondissement de Koumbal	- Promotion socio-économique de la femme	<ul style="list-style-type: none"> - Une case-foyer et 7 moulins, un cours d'alphabétisation et de l'IEC, financés par le PDRH1. - Forage de deux puits pour permettre le reboisement, grâce au PROFOCOB. - Embouche et pépinière financés par le PRECOBA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une présidente au niveau de l'arrondissement, avec une adjointe, une trésorière et une secrétaire. - Réunions périodiques d'information au niveau local. - Coordination régulière avec le bureau départemental.
Groupe-ment « Bokk Jomm »	- Promotion socio-économique de la femme	<ul style="list-style-type: none"> - Maraîchage sur un champ doté d'un puits grâce à un financement canadien. - Gestion d'un fonds de crédit FDEA de 10 personnes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une présidente et une trésorière. - Groupement affilié à la Fédération des GPF.
Groupe-ment de la communauté rurale de Thiaré	- Promotion socio-économique de la femme	<ul style="list-style-type: none"> - Une pépinière dont l'écoulement est géré par la communauté rurale, financée par le PRECOBA. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une présidente et une trésorière. - Groupement affilié à la Fédération des GPF.
Groupe-ment de la communauté rurale de Ndoffane	- Promotion socio-économique de la femme	<ul style="list-style-type: none"> - Reboisement d'un hectare et demi sur financement PRECOBA, avec 85% de réussite après évaluation. - Projet de maraîchage, mais manque d'eau - Tontine pour petit commerce. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une présidente, une trésorière, une secrétaire. - Groupement affilié à la Fédération des GPF.

<u>Structure</u>	Domaine d'activité	<u>Expérience en matière de lutte contre la pauvreté</u>	Organisation
Groupe-ment des femmes commerçantes	- Promotion socio-économique de la femme	- Réalisation d'un champ de mil qui a produit 600 kg sur fonds propres.	- Une présidente, une trésorière, une secrétaire. - Groupement affilié à la Fédération des GPF.
Groupe-ment de Léona	- Promotion socio-économique de la femme	- Exploitation d'un champ prêté pendant l'hivernage, avec un hectare de mil et de courges.	- Une présidente, une trésorière, une secrétaire. - Groupement affilié à la Fédération des GPF.
Groupe-ment des femmes enseignantes	- Promotion socio-économique de la femme	- Maraîchage dans un jardin disposant d'un puits, prêté par le directeur de l'école, financé sur fonds propres.	- Une présidente, une trésorière, une secrétaire. - Groupement affilié à la Fédération des GPF.
Groupe-ment « Ndèk Jam »	- Promotion socio-économique de la femme	- Reboisement et maraîchage. Des terres ont été attribuées au groupement par le CR. Un moulin a été offert par le Ministère de la Femme.	- Une présidente, une trésorière, une secrétaire. - Groupement affilié à la Fédération des GPF.

b- Rôle à jouer dans le PLP

La pauvreté concerne tous les secteurs de la vie. Les populations n'accèdent pas aux soins de santé par manque de moyens ; l'habitat et l'alimentation sont rudimentaires ; l'éducation fait défaut chez les jeunes, qui deviennent délinquants suite à des déperditions scolaires. La formation se fait également ressentir comme un besoin fondamental chez les adultes, particulièrement les femmes, parce qu'elles sont défavorisées dès le bas âge. La pauvreté n'est pas individuelle, mais familiale. L'absence de moyens pour l'éducation s'accompagne de la rareté des débouchés pour les diplômés. Les structures de jeunesse telles que les ASC ont des difficultés pour mener des activités par manque de moyens.

Toutes les initiatives doivent aller dans le sens de la lutte contre la pauvreté qui est une conséquence de l'absence de moyens et de possibilités. Le milieu rural a comme ressource unique l'agriculture, caractérisée par le manque de moyens d'investissements pour la semence et les intrants, et l'absence de structures de conservation. Les semences prévues sont finalement transformées en vivres, du fait de la faible production céréalière.

Les ONGs qui interviennent à Ndoffane sont :

Structure	Domaines d'intervention
ADEF - Afrique	<ul style="list-style-type: none"> - Alphabétisation fonctionnelle. - Formation. - Education communautaire.
ASBEF	<ul style="list-style-type: none"> - Santé maternelle et infantile. - Planning familial.
ASPROFES	<ul style="list-style-type: none"> - Santé. - Crédit revolving.
ASRADEC	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion population. - Crédit familial. - Allègement de travaux (techniques)
CFEVA	<ul style="list-style-type: none"> - Environnement : lutte contre la désertification.
Entente GIE	<ul style="list-style-type: none"> - Alphabétisation. - Crédit.
PAGERNA	<ul style="list-style-type: none"> - Environnement : appui dans la gestion des ressources naturelles.
PDRH	<ul style="list-style-type: none"> - Financement : case, foyer, ...
Programme d'Appui à l'Élevage (PAPEL)	<ul style="list-style-type: none"> - Techniques d'élevage intensif. - Economie animale. - Crédit.
Programme Organisation et Gestion Villageoise (POGV)	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion villageoise. - Alphabétisation fonctionnelle. - Environnement : reboisement, compostage.

5.1.5- REGION DE SAINT-LOUIS

5.1.5.1- CONSEIL REGIONAL

a- Activités

-Activités inscrites dans le programme

Le PRDI est en phase de préparation par les soins du service régional de la planification. Ce document à élaborer vise à dégager les différentes priorités de développement par secteurs. Le programme, bien que n'étant pas totalement élaboré, aura comme principaux domaines de développement ciblés les compétences transférées à la région.

-Principales réalisations

En l'état actuel des choses, la région fonctionne avec des fonds de dotation, rien n'a été fait.

b- Compétences

La régionalisation n'est qu'à sa deuxième année, il n'y a pas encore d'état des lieux, ni une organisation très structurée. Toutefois la région regorge d'entreprises intervenant dans tous les corps de métier et avec une expérience certaine. De plus les services techniques

régionaux constituent dans leur globalité des partenaires privilégiés, et appuient le Conseil Régional dans la conception et le suivi des projets identifiés.

c- Partenaires

Le PRDI de Saint-Louis est financé par la région Nord Pas-de-Calais, principal partenaire. Cette même région œuvre dans le sens de trouver d'autres partenaires à la région de Saint-Louis.

d- Appui extérieur escompté

Dans le domaine de la santé, la région est en manque d'infrastructures et d'équipements. En matière d'éducation, le niveau d'équipement actuel n'est pas convenable. Par ailleurs, un audit financier et organisationnel sera conduit en vue de faire l'état des lieux sur l'ensemble des compétences transférées.

e- Rôle à jouer dans le PLP

Toutes les actions que la région souhaite initier vont dans le sens de la lutte contre la pauvreté. Avec l'installation de l'ARD, et de par les prérogatives que lui confère la loi, la région se chargera de veiller à la cohérence du développement. Puisque Saint-Louis est une région spécifique (grande superficie, présence massive des bailleurs de fonds et des ONGs), il faut prévoir des structures au niveau départemental pour bien coordonner et constituer l'expertise locale, donc se charger de l'identification des projets.

f- Organisation

Saint-Louis est à l'an II de la régionalisation, il n'y a pas encore d'état des lieux. Toutefois la conseil régional est organisé comme suit :

- Conseil d'administration
- Président du conseil régional
- Secrétaire Général
- Adjoint secrétaire général
- Personnel administratif

5.1.5.2- AGENCES D'EXECUTION

Les agences d'exécution⁹ présentes à Saint-Louis sont :

- Les Agences Régionales de l'ACEP, de la CBEAO, de la CNCAS et de la BICIS ;
- L'Antenne Régionale de AGETIP ;
- La Convention des Saint-Louisiens ;
- L'Association pour le Développement de Saint-Louis (ADS) ;
- Le Centre d'Informations Juridiques du Réseau Africain pour le Développement Intégré (RADI) ;

⁹ Il ne nous a été possible recueillir les informations nécessaires pour présenter les partenaires locaux au développement comme dans les autres localités visitées. L'assistance soutenue de l'adjoint au gouverneur chargé du développement communautaire n'a pas pu combler le manque d'intérêt que le responsable du service régional de planification a montré pour la mission malgré toutes les précautions que la Direction de la Planification et le Cabinet ont prises.

- La Section Régionale de la Croix-Rouge ;
- La Cellule Régionale du Conseil des ONGs d'Appui au Développement (CONGAD) ;
- Plan International Saint-Louis ;
- L'Union Régionale des Coopératives Agricoles ;
- L'Union Régionale des Coopératives Forestières ;
- L'Association Sportive et Culturelle du Walo (ASSESCAW) ;
- La Fédération des Agriculteurs du Département de Podor ;
- La Fédération des Unions des GIE du Département de Matam ;
- La Fédération des Unions des GIE de Dagana (UGIED) ;
- La Fédération des Unions des GIE de Podor ;
- La Fédération des Eleveurs de la Région de Saint-Louis (La Maison des Eleveurs) ;
- Caritas ;
- Le Projet Intégré de Podor (PIP) ;
- La Fondation Paul Guérin la Joie (FPGL) ;
- Le Projet d'Appui aux Ecoles de Saint-Louis (PAES) ;
- L'Association Drôme / Ourossogui Sénégal ;
- Le Programme de l'Association pour le Développement de la Riziculture en Afrique de l'Ouest (ADRAO) ;
- L'Association Française des Volontaires du Progrès (AFVP) ;
- La Fédération des Groupements de Promotion Féminine (GPF) ;
- La Fédération des Groupements et Associations des Femmes Productrices du Delta du Sénégal (FEPRODES) ;
- L'Association des Parents d'Elèves ;
- L'ASBEF ;
- Le Groupe pour l'Etude et l'Enseignement en matière de Population (GEEP) ;
- La Cellule Régionale de la Fédération des Associations Féminines du Sénégal (FAFS) ;
- L'Association Sénégalaise pour la Promotion de la Famille (ASPF) ;
- Le Conseil Régional de la Jeunesse ;
- L'Organisme Régional de Coordination des Activités de Vacances (ORCAV) ;
- Les Centrales Syndicales de Saint-Louis ;
- La Cellule de Coordination, d'Information et d'Animation pour le Développement local de Saint-Louis (CCIADL) ;
- Le Partenariat Lille / Saint-Louis.

5.1.5.3- SERVICES REGIONAUX

a- Expérience en matière de lutte contre la pauvreté

Pour sa part, le service régional de la planification a participé à l'élaboration des termes de références du PLP. Sur le terrain, la participation est effective quant à l'identification des projets porteurs pour la lutte contre la pauvreté en collaboration avec les structures de développement à la base et de développement communautaire. Ainsi, des indicateurs ont été identifiés pour définir les cibles du PLP. Ces indicateurs permettent de sérier les

niveaux de pauvreté et de classer les quartiers¹⁰. Les services régionaux distribuent des fiches pour la collecte de données afin d'identifier les pauvres, les classer et aider à l'élaboration des projets.

b- Stratégie de pilotage du PLP au plan régional

- Prévalence du conseil régional

Au niveau régional, il n'y a pas de structure plus appropriée que le conseil régional, les services étatiques ayant des moyens très insuffisants. Le conseil régional peut permettre au PLP de se développer par le biais d'un partenariat entre les ONGs, les services étatiques et autres agences d'exécution. Puisque, par exemple, l'urbanisme est l'un des domaines transférés, le patrimoine immobilier ne pourra être mobilisé que par le conseil régional.

Cependant, il importe de renforcer ses capacités de pilotage avec une bonne dotation en ressources humaines, d'améliorer la communication et d'identifier, même si cela était difficile, des indicateurs pertinents à un niveau local (santé, eau, électricité, habitat, assainissement...).

Toutefois le conseil régional va agir en s'appuyant essentiellement sur l'ARD qui a pour mission de gérer toutes les actions de développement de la région. Ces missions peuvent servir de cadre au PLP, car l'ARD servira de courroie de transmission à toutes les collectivités locales. Le service régional de la planification jouait ce rôle mais l'ARD ayant plus de moyens, les services étatiques vont servir de base de données et elle assurera la conduite et la coordination des actions de développement.

En résumé, dans le pilotage du PLP, le niveau régional doit être un niveau de conception, de suivi et d'évaluation. Le niveau local sera un niveau d'exécution mais pourra aussi identifier des projets. Concernant le niveau départemental, y ériger un organe de pilotage serait subordonnant, car ça amènerait une dispersion de l'information.

- Instaurer des comités de pilotage

Trois niveaux sont à distinguer : Région - Commune - Communauté rurale.

Dans les communautés rurales, le CERP renforcé peut constituer l'organe de pilotage du PLP.

Dans les communes chef-lieu de département, un comité ad-hoc peut être créé pour piloter. Ce comité sera la réunion, chaque fois que de besoin, des services étatiques.

Ces deux premières structures, constituant la base, identifieront d'abord les projets et assureront le suivi et l'exécution.

Dans les régions, le comité à instaurer va appuyer les comités de base dans l'exécution et valider au préalable les projets en apportant toute son expertise. Ce comité régional doit être une structure pérenne. Il se chargera des relations avec les agences d'exécutions et

¹⁰ Exemple : Le quartier sud, où les habitations sont en dur, est très pauvre. Les gens n'ont pas trois repas par jour. C'est l'inverse à Nguet Ndar, quartier où les jeunes ne sont pas instruits et où il n'y a pas de lotissement. Ces aspects s'ils ne sont pas bien maîtrisés, cela peut fausser les objectifs.

veillera à ce que l'expertise locale aille de pair avec l'identification des projets. Cela développera l'entreprenariat local et donc générera des emplois. L'expérience du PDRH a montré que l'expertise nationale a des imperfections car les bénéficiaires ne sont associés qu'à la réception, et les populations ne sont pas recrutées en tant que main-d'œuvre. Cela pose le problème d'acceptation et de véracité des données.

Toutefois les agences d'exécution locales ne seront privilégiées que si et seulement si elles sont performantes et que la qualité y est.

Enfin, ce qu'il faut surtout éviter c'est la dilution des responsabilités à travers des projets autonomes qui contourneraient la coordination du projet PLP, car on ne sentirait pas leur impact.

5.1.6- COMMUNE DE RICHARD-TOLL

Mairie et communautés rurales

a- Activités

- Activités inscrites dans le programme

Le plan d'investissement communal en vigueur date de plus de 10 ans et est en passe d'être réactualisé. Sont inscrites au programme des actions planifiées ayant trait au tourisme (complexe touristique) et à l'eau potable (plan d'eau FED). A cela s'ajoutent les projets de construction de bacs, pour une conservation des produits locaux, et de deux dispensaires.

-Principales réalisations

Les principales réalisations sont :

- Immobilisation d'une valeur de 300millions de F. CFA pour la construction de l'Hôtel de ville ;
- Construction d'écoles, participation au fonctionnement du centre d'enseignement professionnel ;
- Instauration de foyers socioculturels dans les 11 quartiers que compte la commune ;
- Octroi de subventions aux indigents (400 environ), secours aux sinistrés (victimes d'inondations et d'incendies).

Toutes ces réalisations sont financées à 90% sur fonds propres.

La communauté rurale de Mbane n'a que 12 millions de budget. C'est pourquoi très peu d'activités sont possibles. En général avec la participation des groupements de femme, les activités tournent autour de la teinture, du maraîchage, du tressage de nattes, de l'élevage et du commerce.

Dans les priorités, il est inscrit la construction de postes de santé, car il n'y en a que cinq dans toute la communauté rurale ; la réalisation de forages et la lutte contre l'avancée du lac de Guiers.

b- Compétences disponibles

La plupart des corps de métiers sont présents au niveau de la commune, et d'ailleurs ce sont les entreprises locales qui exécutent toutes les réalisations pour les marchés ne dépassant pas 50 millions de F. CFA.

A Mbane, la majorité des métiers d'artisans sont représentés. Ce qui traduit une bonne disponibilité des ressources humaines.

-Compétences à acquérir :

Les dirigeants en général ont des carences en gestion, ce qui nécessite pour eux une bonne formation en gestion de collectivité et une bonne pratique de l'alphabétisation fonctionnelle.

c- Partenaires

Les partenaires des collectivités locales sont :

- UNICEF : projet eau potable en cours
- ASRADEC : en pourparlers
- CARITAS
- PNIR : en pourparlers
- GTZ : banques de céréales, bornes fontaines, écoles.
- Fondation PAUL Guérin La Joie : Infrastructures scolaires
- PAES : Infrastructures scolaires
- PAC/AGETIP : Maison des jeunes, écoles (en vue)

d- Appui extérieur escompté

Dans le domaine de l'assainissement, la commune compte s'appuyer sur ses partenaires afin de lutter plus efficacement contre les inondations, les eaux stagnantes et d'effectuer un réel traitement des ordures. En matière d'éducation, les contacts menés cherchent à aboutir à la construction d'un lycée ; la même préoccupation est remarquée du côté de la santé où l'on nourrit l'espoir de bâtir un centre hospitalier.

En ce qui concerne les travaux publics, les partenaires sont surtout interpellés pour le désenclavement de la commune, voire l'élargissement de la route nationale, l'électrification, la viabilisation et le lotissement des parcelles.

Trois domaines sont ciblés :

- Santé, du fait de l'insuffisance des postes de santé ;
- Hydraulique, les forages existants sont insuffisants et défectueux ;
- Lutte contre l'avancée du lac de Guiers en vue du développement des cultures maraîchères et de réduire l'exode rural.

e- Rôle à jouer dans le PLP

Pour bien gérer les actions de développement, les collectivités locales issues de la même région doivent former une structure intercommunautaire où la prise de décision sera consensuelle. A ce niveau, l'ARD semble être l'organe approprié.

Dans le pilotage du PLP, la communauté rurale de Mbane compte beaucoup collaborer avec le CER pour un bon encadrement technique, mais aussi pour le développement des capacités à réaliser et à concevoir des projets au niveau local.

Conclusion 4 : Les services régionaux susceptibles d'appuyer les collectivités locales n'ont pas toujours les équipements et les ressources humaines appropriés pour exécuter ou suivre les travaux qui leur sont confiés. Face aux difficultés pour répondre aux sollicitations des populations, les collectivités locales ont souvent recours à d'autres partenaires extérieurs directement (jumelage, bailleurs de fonds, etc.) ou indirectement par le biais des agences d'exécution qui sous-traitent à leur tour les travaux.

Le rôle prépondérant des CER dans la gestion à la base des projets de développement local est souligné par plusieurs élus locaux. Ils doivent être renforcés et leurs agents mieux formés.

Les élus locaux sont d'un niveau technique très variable, certains sont analphabètes. En général, ils sont conscients de leurs lacunes pour tenir correctement leur rôle. Un appui institutionnel s'impose pour leur apprendre à mieux faire face à leurs charges de gestion.

Il est souhaitable de recenser toutes les actions de lutte contre la pauvreté à l'initiative des collectivités locales pour créer le maximum de synergies avec le PLP. Cependant, des activités d'exécution ne peuvent pas leur être déléguées. Elles peuvent et doivent jouer un rôle important de sensibilisation des populations et de suivi-évaluation en raison de leurs connaissances du milieu.

L'ARD est une structure nouvelle dans l'espace régional. Elles représentent beaucoup d'espoir pour les élus locaux. Elle n'est pas encore une réalité pour plusieurs régions, mais elle fait déjà l'objet d'un conflit ouvert, d'une part entre collectivités locales elles-mêmes et, d'autre part entre les collectivités locales et les services régionaux (la gouvernance y comprise). Son caractère politique risque d'être un facteur bloquant. Son Comité technique, en regroupant tous les services régionaux, représente une concentration d'expertises locales sur laquelle le PLP peut s'appuyer.

Les partenaires locaux au développement (ONGs, associations, etc.) quant à eux, opèrent sur les problèmes particuliers des terroirs et développent les potentialités d'activité existantes pour améliorer les conditions de vie des populations. Ils disposent d'une expérience appréciable, de ressources humaines de qualité et d'infrastructures fonctionnelles. Cependant, ils doivent être recensés et évalués pour présélectionner les acteurs les plus dynamiques et maximiser les chances de réussite des actions à leur sous-traiter.

5.2- LES STRUCTURES ETATIQUES CENTRALES

Une dizaine de structures étatiques centrales a été rencontrée. Un département ministériel (Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation), trois directions nationales (Santé, Action sociale et Planification) et un projet (GOPEC) sont présentés ci-après.

5.2.1- MINISTERE DE L'EDUCATION DE BASE ET DE L'ALPHABETISATION

5.2.1.1- ORGANISATION

Le Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation est une structure déléguée rattachée au Ministère de l'Education Nationale.

Sa principale composante opérationnelle est la Direction de l'Alphabétisation qui supervise les Inspections d'Académie (IA) et les Inspections Départementales de l'Education Nationale (IDEN).

Dans le cadre de l'exécution de sa mission, le ministère s'appuie sur une équipe de conseillers techniques et un personnel administratif. Enfin, il pilote deux projets d'alphabétisation :

- le PAPA intégré dans le programme informel ;
- le programme formel d'alphabétisation des enfants.

5.2.1.2- ACTIVITES

Le Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation est membre du comité de pilotage du PLP, et à ce titre il a participé au lancement de deux (2) programmes de développement local à Kédougou et à Thiaroye. Egalement, le ministère a participé au lancement du PLP et à l'élaboration du PAGF.

Des programmes multiformes ont été initiés avec inclusion des volets du programme décennal (fournitures, aides scolaires, etc.) pour une plus grande prise en charge de certaines couches ; l'alphabétisation ayant pour essence de faire connaître aux populations les moyens de se prendre en charge. D'où la naissance des programmes post-alphabétisation et de génération de revenus ; programmes davantage développés avec la collaboration du Ministère de la Femme ; puisque dit-on la carte de la pauvreté détermine celle de l'alphabétisation.

De plus, le ministère collabore beaucoup avec les opérateurs locaux d'alphabétisation mais en jouant plus un rôle de modérateur que d'acteur.

5.2.1.3- CIBLES

Les programmes d'alphabétisation et de post-alphabétisation visent les jeunes de 9 à 15 ans et les personnes ayant un âge compris entre 15 et 55 ans, avec cependant un âge utile de 15 à 39 ans. Actuellement, les actions s'orientent toujours vers les besoins et vers quelques spécificités (les femmes, le monde rural, etc.)

Toutefois, le point faible réside dans le fait que l'action est globale et ne cible pas à proprement parler de couches spécifiques telles que les handicapés, les marginaux, les réfugiés, etc.

5.2.1.4- RESSOURCES BUDGETAIRES

En dehors du budget, les ressources proviennent essentiellement des bailleurs de fonds (GTZ, Banque Mondiale, PNUD, etc.) qui appuient beaucoup les programmes initiés.

A ce niveau, nous remarquons que compte tenu des règles financières il y a quelques différences, mais les règlements sont souvent identiques car les opérateurs sont choisis suivant les mêmes critères.

En ce qui concerne les procédures de décaissement, les différences proviennent de la comptabilité même.

5.2.1.5- STRATEGIE

Il importe d'harmoniser les systèmes de financement dans la diversité par l'élaboration de cahiers de charge et manuels de procédures pour chaque bailleurs. Il faut trouver ensuite la synergie dans un cadre macro (critères de sélection et d'évaluation) avec plusieurs interfaces.

Par ailleurs toutes les actions doivent être inscrites dans la mouvance de la décentralisation pour être plus pertinentes, car le pouvoir doit revenir aux collectivités locales (elles connaissent les populations mieux que le ministère).

Les collectivités locales qui initieront des actions allant dans le sens de l'alphabétisation peuvent trouver des ressources et agir en étroite collaboration avec les IDEN et les IA. Cette action va s'appuyer sur un relais : Etat, société civile, bailleurs de fonds ou agences d'exécution.

Il y a cependant un problème de mise à niveau des autorités locales afin qu'elles sachent où aller (exemple : le projet de Kédougou). L'information, la formation et la sensibilisation de ces autorités doivent empêcher tout blocage ou détournement de destination. Donc, faire vivre l'approche participative et le renforcement des capacités est le seul credo valable.

5.2.2- MINISTERE DE LA SANTE

5.2.2.1- DIRECTION DE LA SANTE : SERVICE DE LA SANTE PRIMAIRE

a- Organisation

Le Service de la Santé Primaire a, sur l'ensemble du territoire, des démembrements assez hiérarchisés. Il s'agit des hôpitaux régionaux, des districts de santé, des postes de santé et des cases de santé. Toutefois le comité de santé, présent à tous les échelons, est un élément essentiel au bon fonctionnement du système.

Le comité de santé est organisé par un décret de 1992 ; il est l'émanation des populations et est érigé au niveau de chaque structure de santé ayant des programmes opérationnels ; chaque structure couvre une zone de responsabilité.

Le comité comprend les différentes couches des populations locales qui se réunissent en assemblée générale pour élire un bureau chargé du pilotage.

b- Fonctionnement

Il ressort de l'arrêté ministériel d'application que les comités de santé sont responsables de la résolution des problèmes liés à la bonne couverture médicale : sensibilisation des populations, mobilisation des ressources de la structure de santé du fait de la participation à l'effort de santé.

Pendant quatre (4) ans, des études ont montré que cette participation ne cesse d'augmenter et elle est plus importante que celle de l'Etat¹¹.

En ce qui concerne la tarification¹² des soins pour le recouvrement de la participation, le Ministère ne définit que des dispositions cadres laissant la fixation des taux à la discrétion du comité de santé qui collabore avec le technicien de santé.

Pour la vente de médicaments, la fourniture n'était pas assurée à toutes les structures de santé, d'où l'initiative de Bamako. Ainsi le système de réapprovisionnement de médicaments a été restructuré et la pharmacie nationale achète par appel d'offres et assure la répartition au niveau des cinq pharmacies régionales¹³.

De plus au niveau des 50 districts de santé du Sénégal, on a installé un dépôt de médicament et, dans chaque poste de santé (730 au total) il y a un dépôt communautaire. Par souci de rationalisation, des listes de médicaments essentiels ont été élaborées pour chaque niveau (hôpitaux régionaux, districts de santé et postes de santé).

¹¹ 2 milliards de F CFA contre 1 milliards de F CFA en 1996.

¹² Exemple : vaccin 50 F CFA, consultation prénatale 100 F CFA, etc.

¹³ Dakar (Thiès), Kaolack (Diourbel - Fatick), Saint-Louis (Louga), Tambacounda et Ziguinchor (Kolda).

Les médicaments sont cependant cédés avec une petite marge bénéficiaire dont le taux est fixé par arrêté à 50% de la pharmacie nationale d'approvisionnement. Ce taux peut varier dans les 2 sens suivant les postes de santé.

En vue d'une évaluation du taux de recouvrement des médicaments, un échantillon de 30 malades est suivi de la consultation à l'achat des médicaments et cela dans les 72 heures de la maladie.

En ce qui concerne les cas sociaux, le principe défini par l'initiative de Bamako n'exclut aucune personne qu'elle ait ou non la capacité de payer. La question est de savoir qui est indigent ? La méthode retenue est de laisser au comité de santé, plus proche des populations, le soin de les retenir et de les prendre en charge. Ensuite, 15% de la dotation en médicaments au personnel médical sont réservés aux indigents.

c- Evaluation géographique de la couverture médicale

Au Sénégal, il y a 733 postes de santé situés essentiellement au niveau rural, 50 centres de santé et un hôpital dans chaque chef-lieu de région sauf Kolda et Fatick plus l'hôpital de N'Dioum et celui de Ourosogui.

Toutefois, accessibilité ne rime pas avec couverture médicale, car il en résulte des disparités géographiques qui sont assez criardes ¹⁴. Les statistiques donnent 510 morts maternelles pour 100.000 naissances.

Pour lutter contre ce fléau, des blocs opératoires sont installés dans des districts tests (Kolda, Goudiry, Guédiawaye) depuis deux (2) ans. Cette opération sera vulgarisée rapidement. Des chirurgiens n'ont pas été recrutés, mais les médecins de ces districts sont formés pour faire des césariennes.

d- Stratégie de prise en charge des soins

Aujourd'hui, les comités de santé jouent un rôle essentiel dans la prise en charge des soins avec déjà une forte participation à l'effort de santé, et une bonne présence dans toutes les structures.

Toutefois, la présence du comité de santé dans les hôpitaux est une aberration car, il doit être l'émanation des populations locales alors que les hôpitaux reçoivent des malades d'origines diverses. Donc à ce niveau, un système plus adapté doit être élaboré ; de plus, l'Etat doit dégager une trousse de soins qui comprendrait tous les médicaments pouvant faire face à l'urgence, et penser au recouvrement après. La prise en charge peut également se faire à travers la Direction du Développement Communautaire.

¹⁴ Par exemple : dans un rayon de 5 km les structures de santé de la région de Dakar sont accessibles à 100%, Fatick 64%, Louga 39%, Saint-Louis 72%, Tambacounda 45%.

Des mutuelles pourraient être aussi installée pour le financement de ces soins. Enfin, on pourrait rendre autonome les services techniques des hôpitaux, toujours avec l'appui de l'Etat qui prendrait en charge les soins primaires¹⁵.

Sur un autre plan, certains services médicaux ont été transférés avec la régionalisation aux collectivités locales. Si ces dernières participent de manière conséquente, les populations pourraient voir leur contribution baisser.

5.2.2.2- SERVICE NATIONAL D'HYGIENE

a- Organisation

Le Service National d'Hygiène est une structure centrale qui a des démembrements sur l'ensemble du territoire.

Au niveau de chaque chef-lieu de région, il y a une brigade régionale de l'hygiène dirigée par un technicien supérieur en génie sanitaire (Bac+2 ans) ayant le grade de sous-officier d'hygiène.

Au niveau de chaque chef-lieu de département, il y a une brigade départementale de l'hygiène dirigée par un sous-officier, sauf à Dakar où la structure est dirigée par un officier d'hygiène (Bac +4 ans).

b- Actions de lutte contre la pauvreté

Le Service National de l'Hygiène dispose d'équipes de prospection qui se rendent au niveau des familles pour étudier les conditions d'hygiène (eau - sanitaire). A cet effet, le service joue pleinement un rôle d'appui et de conseil en organisant des causeries sur la gestion de l'environnement.

Dans le cadre de micro-projets, le service réalise des latrines sur financement des bailleurs (avec l'appui de l'UNICEF depuis 1972) ; les populations bénéficiaires apportent sable et eau et supportent la main-d'œuvre.

Pour réduire le gap de l'accès à l'eau potable, le service fait des opérations d'identification des régions sensibles ; ainsi Tambacounda et Saint-Louis ont été ciblées à cause du ver de Guinée.

Dans l'exécution normale de son budget, le service procède à la désinfection périodique des localités ; en cas de rupture des stocks (ce qui est rare) le service assure la main-d'œuvre et les populations paient les produits. Egalement, chaque année des campagnes sont organisées et ce sont les communes qui achètent les produits pour ce dernier cas.

¹⁵ Par exemple le coût d'une césarienne revient à 70 000 F CFA.

5.2.2.3- DIRECTION DE L'ACTION SOCIALE

a- Activités

Comme son nom l'indique, les activités de la Direction sont centrées dans le domaine social allant de l'élaboration de ratios, à la composition de commissions d'enquête en passant par la subvention ou la prise en charge.

Dans le cadre de cette prise en charge la direction intervient directement ou fait appel à des organismes tels que : Terre des Hommes ; Solidarité-Partage ; Fondation Ebert ; Croix Rouge ; etc.

b- Organisation

En termes d'unités opérationnelles, la DAS comporte :

- un projet enfants¹⁶ en situation particulièrement difficile, à vocation nationale, appuyé par l'UNICEF et la Banque Mondiale dans le cadre du PDIS ;
- une division prophylaxie sociale et coordination nationale des CPRS gérée par deux assistants sociaux et une aide sociale ;
- une division promotion sociale des handicapés gérée par deux assistants sociaux, une institutrice et une aide sociale ;
- une division des centres d'éducation non conventionnelle gérée par trois assistants sociaux et une aide sociale ;
- une division des secours gérée par trois assistants sociaux et une aide sociale.

La DAS est administrée par un Directeur et comprend : un bureau administratif et financier ; un bureau du courrier ; un secrétariat ; un agent de liaison ; deux chauffeurs.

c- Cibles

Spécifiquement, la DAS s'occupe des familles démunies (plus de 3000/mois). Ce ratio est élaboré en collaboration avec le Ministère de la Ville et sur la base de l'enquête sur les priorités ; les CPRS sont aussi des bases de collecte.

Les enfants en situation particulièrement difficile constituent aussi une cible.

Les jeunes issus de familles démunies et titulaires d'une qualification professionnelle sont des couches à suivre afin de développer leurs potentialités, d'où une bonne collaboration avec l'ASAFIN. Ces jeunes sont donc formés en gestion de projets qu'on envisage de financer.

Sont également pris en compte les toxicomanes, les prostituées, les sans-abri, les familles mendiantes, les nouveaux chômeurs¹⁷. Pour ce dernier groupe, un programme jeunes et un programme insertion ont été initiés.

¹⁶ géré par deux assistants sociaux et un éducateur spécialisé.

¹⁷ Déflatés, départs volontaires, « compressés ».

d- Ressources financières

Les actions de la DAS sont financées par : le budget de l'Etat ; le fonds de solidarité mis en place ; le financement de la Banque Mondiale (163 millions en 1998 dans le cadre du PDIS. Ce programme est financé pour 5 ans renouvelables et tous les ans une somme est allouée à la DAS.

Ces ressources additionnelles au budget ont permis la réalisation de recherches sur les personnes âgées pour leur prise en charge dans le domaine sanitaire.

e- Stratégie

Dans ses différentes interventions, la DAS dispose d'indicateurs de suivi et de procédures permettant de bien prendre en charge les pauvres.

Ainsi pour les personnes ciblées, la DAS exige le dépôt d'une demande d'autorisation d'exercice dans un secteur d'activité délivrée sous forme d'arrêté ministériel. La demande spécifie le potentiel organisationnel, matériel et en ressources humaines ; la DAS l'étudie et donne son aval.

Au niveau des partenaires (bailleurs, etc.), il leur est demandé d'exiger la même autorisation pour les sollicitations qu'ils reçoivent directement. Pour les familles démunies, la DAS exige un rapport attestant de leur situation et certifié par un assistant social. Egalement les CPRS doivent certifier les programmes financés par les collectivités locales.

En somme, pour une action concertée de lutte contre la pauvreté, il faut toujours bien identifier les pauvres, répertorier et suivre les structures qui interviennent dans le domaine. Il faut également collaborer avec les collectivités locales pour stimuler l'action participative.

f- Bilan

Des résultats probants sont enregistrés dans les différents domaines investis.

Pour les handicapés, il y a eu le renforcement des modules de formation et la création de structures de formation (le centre de M'Bour, le centre multifonctionnel de Thiès, etc.).

Toujours dans le même cadre, 50 projets communautaires ont été financés et le centre sériographique de Médina réhabilité.

Pour les enfants en difficulté, la DAS a essayé de montrer la voie susceptible d'éradiquer ou de diminuer la mendicité, en prenant en charge 10.000 talibés et enfants démunis pour les orienter vers la formation.

Des familles productives ont été aussi financées par des partenaires après appui de la DAS dans l'identification du potentiel à développer et la conception d'un projet communautaire (Télécentre - Boutique - GIE, etc.).

5.2.3- DIRECTION DE LA PLANIFICATION

5.2.3.1- ORGANISATION

La Direction de la Planification compte 72 agents ayant une formation de statisticien ou de planificateur diplômé de l'ENEA (Bac+3 ans).

La direction joue le rôle d'organe central et au niveau de chaque chef-lieu de région, il y a un service régional de la planification avec au moins deux agents.

5.2.3.2- ACTIVITES

La Direction de la Planification, comme son nom l'indique, poursuit le plus souvent un rôle de tutelle et où d'expertise dans les actions menées par le gouvernement.

Elle apporte son appui aux services techniques des autres ministères. Elle assure aussi le suivi des investissements. De plus, elle supervise la mise en œuvre des politiques de population par un pilotage du plan national au niveau régional.

5.2.3.3- CIBLES

Par rapport au PLP, les projets éligibles seront ceux qui ont un caractère concret et qui sont compris dans les cinq composantes. Ce sera des projets qui créent des infrastructures et produisent des revenus.

Pour les projets productifs, le financement se fera sous forme de ligne de crédit avec apport de 10%. Les projets de création d'infrastructures seront financés par voie de subvention avec apport de 20 à 25%. Toutefois l'initiative individuelle est souhaitée.

5.2.3.4- RESSOURCES FINANCIERES

Les ressources financières ont deux sources : le budget de l'Etat et les contributions des bailleurs de fonds.

5.2.3.5- STRATEGIE

La démarche proposée est celle du "faire-faire". Cela pose du coup la question du choix des agences d'exécution qui seront les relais entre la planification et les bénéficiaires. Il s'agira surtout de privilégier le secteur privé local pour stimuler l'emploi local.

Les services régionaux de la planification participent à l'identification des projets à la base en donnant leurs avis et assistance technique en prenant en compte toutes les justifications de la démarche locale. Les collectivités locales, par le biais de l'ARD vont centraliser et envoyer au niveau national les projets locaux.

La décision va revenir aux agences d'exécution et aux collectivités locales qui s'impliquent ou qui sont directement intéressées. La DP va se limiter au contrôle de conformité des différentes actions. En définitive, le choix des agences d'exécution se fait au niveau de la

région avec protocole d'accord entre la région et l'agence intéressée. Le niveau central intervient au moment de la réception de l'ouvrage pour s'assurer du respect des spécifications techniques.

5.2.3.6- BILAN

En ce qui concerne la pauvreté, il n'y a pas encore un état des lieux. La DP va faire une enquête de situation sur les conditions de vie des populations afin d'avoir un point de repère qui permette de mieux suivre la progression afin de pouvoir faire les programmations adéquates.

A terme, sera instauré un système permanent de suivi des conditions de vie des ménages avec plusieurs sous-systèmes qui seront centralisés en réseau. Ces actions sont de nature à faciliter la mise à disposition de toutes les informations qui vont constituer l'observatoire de la pauvreté. Par ce biais, l'information sera traitée pour une définition plus aisée d'un indicateur composite de la pauvreté.

En marge de cette stratégie de conception de systèmes de données, la Direction de la Planification dans le cadre de ses différentes activités a élaboré : le plan de développement économique et social ; le rapport sur l'économie (perspective triennale) ; le bilan annuel du plan ; les tableaux de répartition des investissements par région.

5.2.4- GROUPEMENT OPERATIONNEL PERMANENT D'ETUDES ET DE COCERTATION (GOPEC)

5.2.4.1- ORGANISATION

Le GOPEC est une structure interministérielle d'assistance financière et technique. Il est placé sous la tutelle du Ministère du Travail et de l'Emploi. Le Ministre de tutelle est le président du Comité Technique Interministériel qui joue le rôle de Conseil d'Administration.

5.2.4.2- ACTIVITES

Le GOPEC a pour mission la promotion économique et sociale de la jeunesse, et en particulier la recherche de solutions pratiques (non scolaires) aux problèmes d'insertion en milieu rural et urbain des jeunes âgés de 15 à 20 ans.

Pour remplir correctement cette mission, le GOPEC accomplit un certain nombre d'activités :

- inventorier et coordonner l'ensemble des actions émanant des jeunes ou à entreprendre à leur endroit ;
- aider les jeunes à élaborer et mettre en œuvre des projets ;
- rechercher en rapport avec les autres structures les voies et moyens permettant l'accomplissement de sa mission : la promotion économique et sociale des jeunes ;
- favoriser la mise en place d'un système de crédit pour les petits et moyens projets.

5.2.4.3- CIBLES

En priorité sont financés les projets productifs générateurs de revenus et les activités à caractère social dans des projets dits intégrés.

Les principaux secteurs ciblés sont :

- le secteur de l'agriculture à travers des projets fruitiers, maraîchers, rizicoles ;
- le secteur de l'élevage par des projets avicoles, apicoles d'embouche bovine et ovine, de porcherie ;
- le secteur de la pêche à travers des projets de pêche maritime artisanale et de pêche fluviale artisanale ;
- le secteur artisanal à travers des projets artisanaux de production et de service ;
- le secteur du tourisme à travers des projets de tourisme intégré (campements touristiques) ;
- le secteur de l'hydraulique rurale.

Toutefois le GOPEC n'a pas uniquement pour cibles les jeunes de 15 à 35 ans. Toutes les couches ont été financées, il n'y a pas de laissés pour compte du fait des réalités économiques.

5.2.4.4- RESSOURCES FINANCIERES

Le GOPEC est principalement financé par l'Etat par le biais du budget national d'équipement, la KFW et le FEF.

5.2.4.5- STRATEGIE

Le privilège a été accordé à l'initiative locale, mais puisque la méthode du faire-faire n'était pas très vulgarisée, le GOPEC a organisé des sessions de formation pour les villageois ou groupements avec comme credo la formation de formateurs et la formation des agents chargés de faire fonctionner les machines.

Après évaluation de la structure, une méthode nouvelle s'est dessinée :

- redynamiser l'emploi local afin de mieux toucher les couches les plus défavorisées ;
- mieux s'inscrire dans la décentralisation pour harmoniser les actions aux besoins des collectivités locales.

5.2.4.6- BILAN

De 1978, début des activités du GOPEC, à 1990 il a été approuvés et financés 216 projets pour un coût global de 1.446.697.000 F, permettant ainsi l'insertion de 4.559 jeunes.

L'accord a été surtout mis sur le secteur primaire qui, à lui seul, a bénéficié de 69% du coût global des investissements.

Cependant, il faut souligner que le financement du GOPEC n'est pas renouvelé depuis 1990. L'une des causes d'échec du projet est le manque de technicité de ses experts dans l'étude des dossiers de demande de financement.

Conclusion 5 : Certaines structures étatiques ont une longue et riche expérience en matière de lutte contre la pauvreté. Elles disposent d'une certaine expertise dans ce domaine et d'informations structurantes (pratique de certaines cibles et des agences d'exécution, indicateurs de suivi, expérience de la gestion participative de projets avec les populations et les collectivités locales, procédures d'intervention, etc.) qui doivent être capitalisées dans la mise en œuvre du PLP.

Le PLP devrait répertorier toutes les actions de lutte contre la pauvreté conduites directement par les différents ministères, les collectivités locales et les ONGs pour créer le maximum de synergie.

Cependant, elles ne disposent pas de ressources humaines suffisantes pour suivre correctement une sous-composante du PLP sur le plan national. Il est impératif de planifier toutes les actions que le PLP doit mener sur le plan national et c'est la responsabilité de la Direction de la Planification. C'est au STCS d'identifier la matrice des actions que le PLP doit mener dans chaque sous-programme, le rôle du ministère de tutelle devant se limiter à l'accompagnement des experts recrutés par le PLP ou les bailleurs de fonds, et la sensibilisation des populations.

5.3- LES AGENCES D'EXECUTION

En plus des agences d'exécution déjà présentées comme partenaires locaux au développement dans le compte rendu des enquêtes au niveau des régions ciblées par l'étude, d'autres opèrent sur le plan national ou simplement dans la région de Dakar. Celles que nous avons rencontrées sont : Agence de Développement Municipal (ADM) ; Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public (AGETIP) ; Projet d'Appui à la Micro-Entreprise (PAME) ; Le Programme d'Appui aux Mutuelles d'Epargne et de Crédit au Sénégal (PAMECAS).

5.3.1- L'AGENCE DE DEVELOPPEMENT MUNICIPAL (ADM)

5.3.1.1- OBJECTIF

Pour renforcer la décentralisation, l'Etat du Sénégal en relation avec ses partenaires au développement, notamment la Banque Mondiale, a mis en place le Programme d'Appui aux Communes (PAC).

L'objectif du PAC est de stimuler l'effort d'ajustement des municipalités d'une part, à travers le Plan d'Ajustement Municipal (PAM), et de soutenir leur effort d'investissement pour la production et la fourniture des infrastructures, des équipements et des services prioritaires d'autre part, sur la base d'un programme d'investissement et d'entretien.

Le montant du crédit global est de 75 millions de dollars. Les sources de financement proviennent :

- de la part du gouvernement du Sénégal et des communes (19,3 millions de \$US) ;
- des fonds alloués aux communes par l'IDA et les autres bailleurs de fonds.

Les objectifs du programme sont :

- améliorer la gestion financière et l'administration des communes ;
- améliorer la programmation des investissements urbains prioritaires ;
- rationaliser et simplifier le financement des investissements urbains ;
- améliorer les équipements de base de quelques communautés rurales.

5.3.1.2- DOMAINES D'INTERVENTION

Les domaines d'intervention de l'ADM sont :

- ❖ développement institutionnel des autorités centrales et locales ;
- ❖ réalisation d'investissements physiques englobant à la fois le financement de la construction, la réhabilitation et l'entretien des équipements, installations et services collectifs :
 - la voirie, le réseau de drainage et l'éclairage public ;
 - les installations sanitaires et scolaires ;
 - les équipements collectifs sociaux ;
 - les bâtiments administratifs et techniques ;

- les équipements générateurs de revenus (marchés, gares routières) ;
- les sous projets environnementaux (assainissements industriels des déchets solides) ;
- la restructuration de monuments historiques.

5.3.1.3- CONDITIONS D'ELIGIBILITE

Les communes du Sénégal peuvent prétendre à un contrat de ville à condition de respecter les procédures établies dans le manuel de procédures de l'ADM ; il s'agit :

- du dépôt d'un dossier de candidature à l'ADM,
- de la conduite d'un audit urbain pour définir un programme d'investissement prioritaire (PIP) et un programme d'entretien prioritaire (PEP),
- de la conduite d'un audit financier et organisationnel pour établir la capacité financière de la commune et la teneur de son programme d'ajustement municipal (PAM),
- de la préparation et de la négociation du contrat de ville.

Toutes les communes du Sénégal peuvent faire appel au financement du PAC après avoir signé un contrat de ville.

5.3.1.4- MODE DE FINANCEMENT

a- Mode 1 ou PAC 1

- 90 % de subvention par le biais du crédit IDA ;
- 10 % de financement de contrepartie locale ;
- Le PAC I représente 50 % du montant de la composante investissements physiques (15 milliards de FCFA).

b- Mode 2 ou PAC 2

- 70 % de subvention par le biais du crédit de l'IDA ;
- 20 % de crédit au taux de 4,25 % et remboursable sur 12 ans par échéances mensuelles ;
- 100 % de financement de contrepartie.

Le PAC 2 représente 50 % du montant de la composante investissements physiques (15 milliards de CFA).

c- Mode 3 ou PAC 3

Il concerne le financement des infrastructures des communautés rurales

- 90 % de subventions par le biais du crédit IDA ;
- 10 % de financement de contrepartie locale.

L'achèvement du projet est fixé au 31 décembre 2002.

Après la signature du contrat de ville, la réalisation des investissements physiques est confiée à l'AGETIP.

5.3.2- AGENCE D'EXECUTION DE TRAVAUX D'INTERET PUBLIC POUR L'EMPLOI (AGETIP)

5.3.2.1- OBJECTIF

Les projets AGETIPE (Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public pour l'Emploi) ont été créés, après l'échec des projets de génération d'emploi, pour atténuer les conséquences sociales de l'ajustement structurel par des travaux à Haute Intensité de Main d'œuvre (HIMO). Le premier projet AGETIP a été créé au Sénégal en 1989. Le modèle a par la suite été appliqué dans onze autres pays de l'Afrique francophone¹⁸. L'AGETIP est une association (loi 1901).

Les objectifs sont en grandes lignes, les mêmes dans tous les pays. Il s'agit de :

- créer, au moins à titre temporaire, un nombre significatifs d'emplois nouveaux, principalement dans les zones urbaines et périurbaines ;
- améliorer, à travers l'exécution des travaux financés dans le cadre du projet, le savoir-faire de la main d'œuvre employée, la compétitivité des entreprises et accroître l'efficacité des institutions publiques impliquées ;
- démontrer la possibilité d'élargir le champ d'application des travaux à haute intensité de main d'œuvre et mettre au point des procédures qui pourraient être reprises par le secteur public ;
- réaliser des travaux économiquement et socialement utiles.

5.3.2.2- DOMAINES D'INTERVENTION

Afin de contribuer à l'augmentation du niveau de vie national et de faciliter l'accès aux services de base, l'AGETIP intervient principalement dans quatre domaines :

- La santé : construction de postes de santé et d'hôpitaux ;
- L'éducation : la construction de salles de classe, de bibliothèques (université) ou de collèges d'enseignement ;
- L'hydraulique : construction de canalisations, bornes fontaine, châteaux d'eau et forages ;
- Les routes : construction de routes et de pistes de production.

L'Agence participe ainsi à l'amélioration de l'accès aux services de base.

¹⁸ Bénin, Burkina Fasso, Mali, Madagascar, Mauritanie, Niger, Togo, Tchad et la République Centre Africaine. Une telle agence existe aussi en Gambie et en Tanzanie, ainsi qu'en Guinée Bissau. Cela fait une couverture en tout de douze pays sur le continent en 1997.

5.3.2.3- FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION

De droit privé, les AGETIP fonctionnent sur la base de la maîtrise d'ouvrage déléguée, par laquelle les bénéficiaires, en général des communes confient à l'agence d'exécution des projets d'infrastructure identifiés.

L'Agence confie par la suite la conception, l'exécution et le suivi/contrôle des travaux aux petites entreprises et bureaux d'études locaux. De ce fait, et par leurs procédures rapides de passation de marchés et de paiement, les AGETIP représentent un facteur important de dynamisation du secteur BTP et des secteurs qui lui sont liés.

L'AGETIP a mis en place une structure organisationnelle très légère qui comprend : une direction générale, une direction technique et d'une direction administrative et financière.

Les directions à vocation technique sont spécialisées par domaine d'intervention. Leur personnel a un statut de contractuel lié à la durée du projet géré. L'effectif de l'agence est d'environ 50 agents.

Cette organisation s'appuie, pour l'exécution de ses missions, sur les bureaux d'études et cabinets d'architectes ainsi que sur d'autres entreprises prestataires de services. Les sous-traitants sont classifiés selon leur capacité technique et financière.

L'agence est dotée d'un manuel de procédures (choix des projets, gestion, exécution et règlement). Elle a une obligation de résultats. Elle est évaluée trimestriellement et annuellement de manière contradictoire sur le plan financier et matériel.

5.3.2.4- EXPERIENCE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

L'agence intervient sur la base d'une demande formulée par les communes et matérialisée par une fiche de projet. Les cabinets d'études assurent le premier niveau d'interface en réalisant le cahier des prescriptions techniques. Ils vont par la suite superviser la réalisation.

Les interventions de l'AGETIP ont porté sur la totalité des dix régions du Sénégal, la presque totalité des communes et 131 communautés rurales parmi les 320 existantes. Le montant des projets engagés (au nombre de 2 932) s'élève à plus de 110 milliards¹⁹ de F CFA. Les réalisations issues de ces projets ont permis :

- La création de 312 200 emplois à durée déterminée soit l'équivalent de 37 290 hommes / an ;
- La distribution de plus de 20 milliards de F CFA de salaires ;
- 180 centres de nutrition ont été créés dans 15 villes du Sénégal avec 120 jeunes formés et insérés sous la supervision de 70 maîtres d'ouvrage communautaires, au profit de 59 400 enfants et 88 800 femmes.

¹⁹ Cf. Bilan des activités de juillet 1989 à décembre 1998.

- une ligne de crédit financé par l'AFD a permis de financer 311 projets portant sur un montant global d'un milliard de F CFA. Les bénéficiaires sont des artisans et des micro entreprises de la région de Dakar²⁰.

L'AGETIP contribue à réduire le niveau de pauvreté sur le plan national. Dans les procédures de l'Agence, 33% des investissements sont des rémunérations de personnel donc des distributions de revenus à la main d'œuvre recrutée pour l'essentiel sur place.

Par ce biais l'AGETIP a pu montrer sa capacité à gérer de grands projets qui sont de bonnes opportunités d'emplois (exemples : HIMO et projet de nutrition communautaire).

Les procédures de règlement sont rapides et contribuent à augmenter la capacité d'absorption de l'Etat.

5.3.2.5- ROLE A JOUER DANS LE PLP

L'AGETIP, en tant qu'agence d'exécution, peut jouer un rôle de partenaire au développement. Son expérience est à la disposition du PLP. Mais tout d'abord, l'Etat doit planifier les actions du PLP et organiser sur cette base un cadre de concertation des bailleurs de fonds et des sous-traitants. Les projets doivent être ceux de l'Etat et non des bailleurs. Les Ministères doivent se limiter à la formulation des programmes et à l'évaluation, laissant le soin aux agences privées d'exécuter.

5.3.3- PROJET D'APPUI A LA MICRO-ENTREPRISE (PAME)

5.3.3.1- DOMAINES D'INTERVENTION

Le PAME est une structure qui vise le développement de la micro-entreprise artisanale urbaine grâce à la délivrance de deux types d'appui :

- ◆ D'abord un appui financier sous forme de crédits à court et moyen terme, à travers deux types de guichets :
 - un guichet « fonds de caution mutuelle » : crédit mutualisé qui met en œuvre une garantie basé sur la solidarité de groupe (3 à 5 membres) à travers un fonds de caution mutuelle renforcé par un deuxième niveau de garantie "sûreté réelle" grâce a un nantissement sur le matériel financé ou existant. Le montant plafond est de 5 millions par promoteur.
 - un guichet « crédit individuel » : qui s'adresse aux micro-entreprises ayant des sûretés réelles.

- ◆ Ensuite, c'est un appui sous forme de programmes de formation qui sont organisés en collaboration technique et financière avec des institutions, des consultants et plus particulièrement la Fondation Ebert.

²⁰ Voir présentation du PAME ci-dessous.

Les programmes de formation sont destinés en général aux artisans chefs d'entreprise ou aux responsables de la gestion ou de la production désignés par eux en cas d'indisponibilité. Compte tenu du bas niveau de scolarisation, les formations sont dispensées à la fois en français et en wolof, et les méthodes et systèmes enseignés sont simplifiés par rapport aux méthodes classiques.

Les formations sont organisées sous forme de séminaires de 3 à 15 jours et portent généralement sur :

- les méthodes d'enregistrement comptable et la confection de documents de synthèses ;
- la gestion financière prévisionnelle (gestion budgétaire et trésorière) ;
- le marketing pour inciter à une certaine agressivité ;
- les techniques de production ou de définition, le transfert de technologie, l'organisation du travail etc. ;
- le design et les techniques de créativité inspirés de la culture sénégalaise et africaine.

Enfin le PAME s'emploie à :

- donner son expertise en matière de conseil à l'achat d'équipement et d'évaluation de garantie ;
- assurer le suivi comptable post-séminaire par un consultant-formateur lié contractuellement au PAME ;
- donner des conseils en gestion aux clients ;
- appuyer les artisans constitués en corporation pour la consolidation de leurs structures, l'étude de projet et la recherche de financement ;
- valoriser l'expertise même du PAME en matière de consultation sur le secteur artisanal en général, grâce à des missions qui peuvent lui être confiées par l'Etat ou d'autres bailleurs de fonds.

5.3.3.2- FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION

Le PAME a démarré en 1993, sur initiative du gouvernement du Sénégal appuyé par un financement de la Caisse Française de Développement à hauteur de 300 millions de F CFA.

Faute de trouver un statut d'établissement financier au projet, l'Etat le confia à l'AGETIP à cause de son expérience, de ses procédures simplifiées de démarche privée.

Le projet est administré par un directeur qui s'appuie sur deux gestionnaires de crédit et un assistant en gestion et comptabilité. L'équipe est complétée par un personnel administratif composé d'un opérateur de saisie préposé à l'accueil des promoteurs et à la gestion de la caisse, d'une secrétaire et d'un chauffeur.

Le projet s'appuie également sur l'expertise locale dans le cadre de ses activités de formation. Cependant la procédure de financement est entièrement gérée par le PAME. Le montage du dossier coûte 2% du financement demandé par le promoteur. Le coût du crédit

est de 13%. Il intègre l'appui institutionnel et est fixé par le bailleur de fonds. Le taux réel est de l'ordre de 7%. Le coût du suivi des remboursements est élevé.

Les frais de fonctionnement du PAME représentent 30% de la ligne de crédit, soient environ 45 millions de francs par an.

Le projet tout en étant domicilié à l'AGETIP jouit d'une autonomie avec des procédures propres. Le comité de crédit comprend le directeur général de l'AGETIP et du PAME, le directeur administratif et financier de l'AGETIP, le conseiller en gestion et le conseiller juridique. Cependant la co-signature du directeur général de l'AGETIP et du PAME sont nécessaires pour débloquer les fonds.

Le PAME ne finance pas la création d'entreprise mais uniquement de l'extension. Les crédits sont octroyés avec un plafond de 5 millions de F CFA au taux de 13% l'an sur 6 à 24 mois avec un différé maximum de trois mois. L'étude de la demande de crédit dure une semaine pour un promoteur qui remplit les conditions.

Au préalable, il y a l'exigence de constitution sur la base d'une confiance réciproque d'un groupe de 3 à 5 promoteurs solidaires dans la garantie du prêt, mais autonomes chacun dans son activité, et ayant un projet. Il est procédé à l'évaluation du besoin de financement de chaque membre avec constitution de fonds de caution mutuelle égale à 10% des trois besoins réunis, par versement dans un compte ouvert à cet effet. Les membres définissent ensuite un ordre de priorité puisqu'ils sont financés à tour de rôle de sorte à créer une pression constante des deux membres qui attendent sur le bénéficiaire.

Le gestionnaire de crédit du PAME étudie le projet du premier membre en collaboration avec ce dernier et constitue le dossier à soumettre au Comité de Crédit pour appréciation et approbation. Après accord de ce dernier, les garanties sont mises en place : souscription à la police d'assurance-vie-crédit et enregistrement de l'acte de nantissement d'aval ou la promesse d'hypothèque aux Impôts et Domaines et au Tribunal.

Enfin le contrat est signé et les crédits mis en place par l'établissement d'un chèque au nom du fournisseur s'il s'agit d'un achat d'équipement, l'établissement d'un chèque barré au nom du promoteur pour l'obliger à ouvrir un compte d'épargne.

5.3.3.3- EXPERIENCE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

En quatre années de fonctionnement le PAME a enregistré :

- plus de 2,5 milliards de F. CFA de demande globale ;
- plus de 1 milliard F. CFA de crédits octroyés ;
- sept cent promoteurs financés ;
- un taux de recouvrement en moyenne de 97% ;
- l'organisation de séminaires en :
 - gestion comptable et financière
 - technologie de menuiserie
 - gestion de trésorerie
 - marketing
 - design et créativité ;
- l'organisation d'une formation de base en Caisse Populaire d'Epargne et de crédit pour les femmes entrepreneurs ;
- la mise en place de données en faveur de la petite entreprise.

A côté de ces résultats quantitatifs, le PAME comptabilise un impact qualitatif en suscitant chez certains artisans un meilleur comportement entrepreneurial.

5.3.3.4- ROLE A JOUER DANS LE PLP

Dans son rôle premier, le PAME s'investissait dans le financement et l'encadrement d'artisans afin qu'ils deviennent entrepreneurs. Mais maintenant que le financement de la Caisse Française n'a pas été renouvelé, le projet mène une gestion autonome et renforce cette orientation première.

Il faut axer le crédit sur le développement local, en faisant coïncider le financement d'installation et d'infrastructures à l'exploitation de produits liés aux dotations factorielles du territoire concerné.

Créer ensuite dans chaque zone de concentration d'infrastructures, une mutuelle de crédit car c'est cela qui va compléter le dispositif ; le fonds de roulement peut être gardé et fructifié pour la création d'autres projets.

Le PAME s'oriente résolument vers une lutte contre la pauvreté non transitoire et une approche privée de maîtrise des coûts de fonctionnement. Toutefois, une synergie peut être créée avec d'autres programmes de lutte contre la pauvreté ou de promotion du secteur artisanal par la mise en place d'actions transversales où des départements différents vont se compléter, tel est le cas actuellement au sein de l'AGETIP.

Cependant la Direction de la Planification devrait fixer un cadre de convergence pour toutes les actions des bailleurs de fonds.

5.3.4- PROGRAMME D'APPUI AUX MUTUELLES D'EPARGNE ET DE CREDIT AU SENEGAL (PAMECAS)

5.3.4.1- OBJECTIF

Le Programme d'Appui aux Mutuelles d'Épargne et de Crédit au Sénégal (PAMECAS) a été initié en 1995, avec l'appui du Mouvement Desjardins, à travers précisément l'ONG Développement International Desjardins.

Le Mouvement Desjardins est actuellement la plus importante institution financière au Québec. La prise en charge de la coopération internationale dans ses objectifs de développement a conduit à la création de Développement International Desjardins (DID), institution spécialisée et non gouvernementale, en 1970. La mission qui est assignée à celle-ci est le renforcement de la capacité d'agir des populations moins nanties des pays en développement ou en transition, en favorisant la maîtrise d'entreprises à propriété et à contrôle collectifs.

Au Sénégal, la poursuite de cet objectif a permis la création du PAMECAS, qui a engendré après 4 ans d'exercice, l'Union des Mutuelles du Partenariat pour la Mobilisation de l'Épargne et du Crédit au Sénégal (UM / PAMECAS).

5.3.4.2- FONCTIONNEMENT ET ORGANISATION

a- Processus de mise en place des caisses

Le processus de mise en place des caisses est la suivante :

- une étude du milieu qui permet de définir la population cible ;
identifier les potentialités économiques, trouver un local et constituer un comité provisoire représentatif de la localité concernée ;
- une subvention de départ pour l'aménagement et l'équipement de la caisse ;
- une subvention d'équilibre, pour permettre à la caisse de tirer un bilan de fin d'année.

La subvention de départ s'accompagne d'un crédit à hauteur de 25% (60% actuellement) qui est amorti en moyenne au bout de 2 ans d'exercice. Les charges moyennes d'une caisse sont de 6 millions de F. CFA par an, servant au loyer, au téléphone, et au règlement des salaires du personnel permanent.

Le principe de DID est ainsi d'accompagner les caisses créées, et non de leur octroyer des fonds.

b- Organisation interne des caisses

Chaque caisse est dirigée par 19 membres élus au cours de l'Assemblée Générale issus du Comité Provisoire. Celui-ci est constitué par toutes les sensibilités représentées dans la population grâce à un système de contacts et de réunions de sensibilisation initié par la Direction de PAMECAS.

L'UM/PAMECAS présente à l'Assemblée Générale, vérifie le respect de la législation par la Caisse au moment de l'élection des dirigeants.

La crédibilité, le bénévolat, et l'absence de passé lié à des malversations sont les critères de choix des candidats à l'élection.

Les 19 membres élus se répartissent ainsi :

- Conseil d'Administration : 9 personnes, dont un bureau composé d'un Président, d'un Vice-Président et d'un Secrétaire ;
- Comité de Crédit : 5 personnes, dont un bureau composé d'un Président, d'un Vice-Président, et d'un Secrétaire ;
- Comité de surveillance : 5 personnes, dont un bureau composé d'un Président, d'un Vice-Président, et d'un Secrétaire.

Ces différents organes n'ont pas de liens hiérarchiques entre eux ; ils rendent compte directement à l'Assemblée Générale. Les missions de chacun d'entre eux sont clairement définies, et contribuent à un partage des rôles efficace. Le Comité de Crédit se limite à un pouvoir d'attribution de crédits, tandis que le Conseil d'Administration dispose d'un pouvoir plus large de gestion quotidienne, d'administration, et d'identification des marges des crédits à octroyer. Le Comité de surveillance enfin a en charge la vérification de la conformité des activités du Conseil d'Administration et du Comité de Crédit par rapport aux procédures internes et à la législation.

Le Conseil d'Administration se réunit mensuellement, et le Comité de Crédit bi-mensuellement. Le Comité de surveillance a la possibilité, en plus de ses réunions mensuelles, d'effectuer des visites inopinées dans la caisse, sanctionnées de rapports transmis au Conseil d'Administration et à l'Agence Centrale de l'UM/PAMECAS.

Il est nécessaire de tenir ces réunions avec la majorité des membres consultatifs de l'organe, sauf pour le Comité de surveillance, où deux membres peuvent valablement tenir une réunion ou effectuer une visite de contrôle ; toutes les réunions sont sanctionnées d'un Procès Verbal transmis à l'Agence Centrale de l'Union.

Il faut signaler cependant les difficultés liées à l'exécution des tâches de contrôle par le Comité de surveillance. Ceci est dû à un manque d'expertise des membres, et à la prise en compte de pré-requis d'origine culturelle par rapport à l'exercice d'un contrôle des tiers.

Chaque année, l'élaboration du rapport de Planification Budgétaire Stratégique de la caisse s'effectue par tous les dirigeants membres des trois (3) organes, et est présenté à l'Assemblée Générale.

Chaque caisse dispose d'un personnel permanent composé d'un gérant, d'un caissier avec des salaires respectifs d'environ 110.000 et 70.000 F CFA.

Le choix de ce personnel se fait selon une procédure unique pour toutes les caisses pour garantir un certain nombre de principes liés à la transparence et à l'objectivité.

Le choix de candidats est fait dans la zone d'intervention de la caisse, à partir d'une liste fournie par les populations, selon le profit suivant : BEP comptabilité ou Bac G2, pas d'expérience de travail. Ensuite, le processus suivant est respecté rigoureusement :

- organisation de tests pour tous les candidats conformes au profil demandé ;
- correction des tests par trois personnes différentes ;
- entretien oral pour les candidats ayant eu la moyenne avec la présence du Conseil d'Administration de la caisse ;
- enquête de moralité pour le candidat retenu.

L'implication des populations locales en tant qu'acteurs réels dans le processus de mise en place des caisses participe à en faire des outils de développement qui appartiennent au milieu, grâce à une identification de la majorité des individus concernés à la structure.

c- Gestion des crédits

-Les procédures

Chaque caisse dispose d'une assurance jusqu'à hauteur de quatre (4) millions ; lorsque cette somme est atteinte, l'argent est reversé à la caisse centrale gérée par l'UM/PAMECAS, assurée jusqu'à huit (8) millions. L'UM dispose de plusieurs comptes bancaires lui permettent de garder les fonds collectés suivant un système de dépôt à terme ou à vue selon le choix des adhérents.

La mise minimum pour ouvrir un compte dans une caisse de quartier est de cinq mille (5 000) F CFA. A partir de cinquante (50 000) F CFA, les comptes à termes de l'UM/PAMECAS disposent d'un intérêt créditeur de 2%. Chaque caisse de quartier dispose en moyenne de mille six cent (1 600) membres, et réalise actuellement soixante douze millions (72 000 000) F CFA d'épargne et quarante millions (40 000 000) de F CFA de crédit.

Le nombre de membres évolue en moyenne de soixante (60) individus par caisse et par mois.

S'agissant de l'octroi des crédits, le gérant de la caisse constitue le premier palier du processus. Il émet un avis motivé après avoir rempli la fiche de crédit du client sur la base d'un entretien personnel. Le comité de crédit se réunit ensuite pour apprécier les différentes fiches qui lui sont transmises par le gérant, et soit valide, soit invalide, soit demande des compléments d'information sur le dossier du client. La règle générale est de s'abstenir devant le doute. A partir de 2,5% de retard, le crédit est bloqué pour enclencher la procédure de recouvrement des fonds par les caisses.

- La spécificité du segment de marché Femmes

Les femmes ont dès le début démontré leur spécificité quant à l'absence de garanties et à la faiblesse de leurs capacités d'épargner (35% contre 65% pour les hommes).

C'est ce qui a poussé DID à leur apporter un appui financier global comme fonds de garantie visant à sécuriser l'octroi de crédits en leur direction par les caisses.

Il a été procédé dans ce cadre au recrutement de conseillères en crédits (une pour trois caisses), qui ont pour rôle de convaincre les femmes, de constituer les dossiers de crédits et de faire le suivi. Elles ont pour exigence de réaliser huit (8) millions F CFA de crédit par caisse avec moins de 2% de retard de recouvrement.

Une coordinatrice des conseillères a également été recrutée avec pour rôle la validation des dossiers de crédit. Dans la pratique, la conseillère de crédit est rentable pour la caisse à partir de 6 mois. A ce moment, elle est entièrement prise en charge par elle, avec même une imputation de 25% des frais de charge de la caisse à son actif, ce qui permet de mesurer la rentabilité.

d- L'organigramme opérationnel

L'UM/PAMECAS dispose d'un organigramme opérationnel (cf. page suivante) qui lui permet d'appuyer efficacement les caisses.

Le Service de Formation/Communication/Marketing assiste aux réunions des caisses à problèmes autant que possible, dans sa mission d'appui à tous les dirigeants de caisses. Le Service Technique descend chaque semaine dans les caisses, et organise une rencontre trimestrielle regroupant tous les gérants de caisses sur les problèmes techniques ; ces réunions permettent une mise à niveau des gérants, la mise en œuvre de nouvelles procédures, le partage de propositions d'amélioration des services rendus aux membres.

Le Service Administratif et Financier centralise l'ensemble des relations de l'UM/PAMECAS et des caisses avec l'IPRES, la Sécurité Sociale et les A.G.S.

Le moment fort du système de gestion de l'UM/PAMECAS est constitué par les réunions de coordination mensuelles regroupant tous les services. Elles permettent de faire un bilan et de planifier les actions à venir, situer l'origine des difficultés pour définir les solutions les plus adéquates. C'est également le lieu de faire un suivi des caisses, avec l'analyse de l'intervention de chaque service. Le but visé est de créer un impact catalyseur autour des objectifs de l'organisation, et de prévenir plus facilement les situations à risques.

Le Service Inspection/Vérification, enfin, s'intéresse à la fluidité du système de communication et réalise régulièrement un audit organisationnel. Toute visite à une caisse d'une quelconque entité de l'UM/PAMECAS doit être sanctionnée par des mentions sur le cahier d'observations de la caisse (utilisé comme élément d'analyse lors des Conseils d'Administration), ce qui permet un meilleur travail des inspecteurs/vérificateurs.

5.3.4.3- EXPERIENCE EN MATIERE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

L'UM / PAMECAS a mis en place 27 caisses au Sénégal, qui regroupent 29 000 membres, comptent 1,2 milliards F CFA d'épargne et un milliard de F CFA de crédit. La première caisse a été installée en Mai 96.

Au-delà du résultat satisfaisant des évaluations menées sur le projet, on peut objectivement relever plusieurs acquis, dans le transfert d'expertise aux dirigeants, des caisses.

L'ampleur positive de l'action d'UM/PAMECAS au Sénégal implique même aujourd'hui le passage du traitement manuel à celui automatique (informatisation) des données.

5.3.4.4- ROLE A JOUER DANS LE PLP

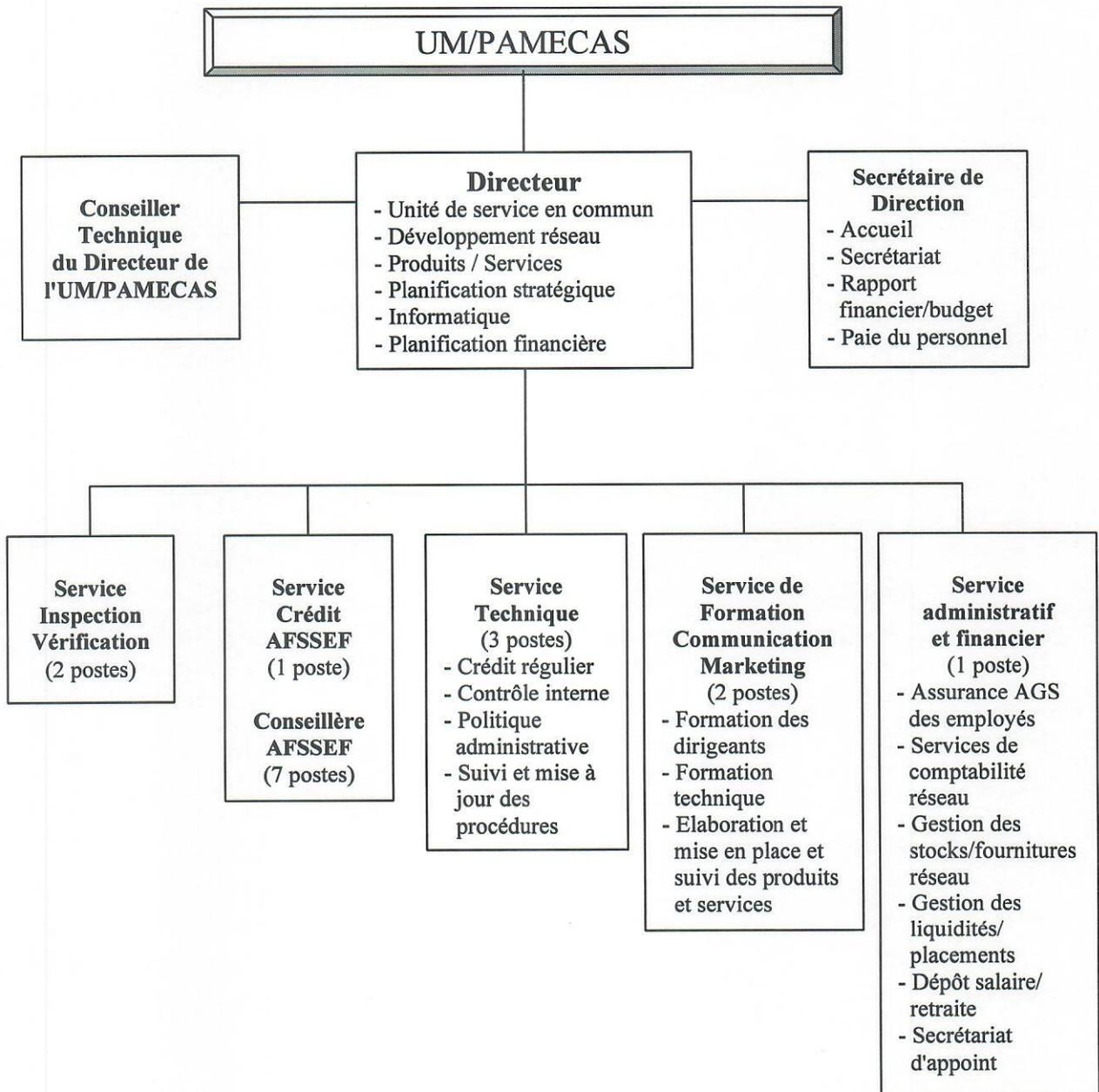
En définitive, sur le plan des perspectives, il s'agira de gérer la croissance de façon sereine et sécuritaire, grâce à des capacités d'organisation fiables et opérationnelles (ressources humaines, capacités institutionnelles, procédures de gestion).

L'objectif visé en 2002 est d'avoir 120 000 membres, 3,5 milliards de F CFA d'épargne et 2 milliards de F CFA de crédit. Un partenariat stratégique est en phase de finalisation avec l'ONG Plan International, pour impliquer les autres régions du Sénégal que Dakar. PI se chargera dans ce cadre de garantir les populations sur un fonds de 100 millions de F CFA au début du processus. Le principe novateur de cette ONG est de mutualiser les activités de crédit consenties dans certaines régions par elle, grâce au système PAMECAS, ceci afin de les pérenniser pour ensuite étendre leur capacité d'action dans d'autres localités.

A long terme, l'UM/PAMECAS est en train d'analyser les possibilités de crédit destinées à l'habitat, remboursables dans une plus longue échéance (actuellement, le recouvrement s'effectue dans un maximum de 18 mois).

En démontrant ses capacités à mobiliser les populations pour constituer et gérer par elles-mêmes leur l'épargne, à octroyer des crédits aux couches défavorisées et vulnérables, L'UM/PAMECAS pourrait être une agence d'exécution crédible dans l'amélioration des conditions de vie et l'accroissement des revenus des populations. Elle est à même de gérer valablement un fonds de développement local.

Organigramme du PAMECAS



Conclusion 6 : Qu'elles soient issues d'initiatives publiques ou privées, les agences d'exécutions présentées ici (sauf le GOPEC²¹) ont atteint des objectifs importants et peuvent être considérées comme des succès. Elles ont une personnalité juridique et morale et une image à défendre. Elles sont des structures légères et fonctionnent comme des entreprises privées par leurs méthodes de gestion et leurs procédures. Elles développent une culture de résultats et des rapports contractuels avec leurs différents partenaires (Etat, bénéficiaires, adhérents, sous traitants, etc.) dans une totale transparence.

Elles sont des exemples de lutte contre la pauvreté et leurs méthodes d'intervention sont des modèles à reproduire dans le cadre du PLP tout en tenant compte des contraintes institutionnelles.

Si on considère les agences d'exécution identifiées dans les autres régions, on peut retenir qu'elles interviennent dans l'essentiel des domaines d'intervention ciblés par le PLP. Ainsi, le PLP ne peut pas faire l'économie d'une étude complète sur les capacités des agences d'exécution qui opèrent sur le plan national. Cela permettrait de faciliter l'opérationnalisation de la stratégie d'intervention du "faire-faire" en répertoriant et en classant les agences d'exécution par domaine d'intervention et de compétence.

²¹ La cause essentielle de l'échec du GOPEC tient au fait qu'elle est restée une structure étatique et qu'elle ne dispose pas des compétences nécessaires au montage et au financement d'activités productives. C'est la maîtrise de l'activité gestion de banque de développement local qui lui a fait défaut car, celle-ci n'est pas une compétence distinctive du service public. Le staff du GOPEC est maintenu alors que la structure tourne à vide depuis 1990. C'est un exemple d'immobilisme et de manque d'efficacité.

- VI - ORGANIGRAMME PROPOSE

Le mot "organigramme" est ici considéré dans son acceptation la plus large. Il représente plus que la simple liaison fonctionnelle et hiérarchique. Il est le support du fonctionnement à instaurer. Il comprend donc également l'élaboration concrète des outils, dispositifs et procédures qui vont constituer le fonctionnement de la réalité et de la vie du mode d'organisation proposé.

6.1- LES AXES D'ORIENTATION

Le PLP procède d'une conception du développement axée sur les populations. Cette conception part du postulat que les gens sont non seulement des cibles de l'effort de développement, mais aussi des participants actifs au processus de prise de décisions qui ont des incidences sur leur vie. Le développement participatif nécessite que les populations contribuent d'une certaine manière à l'identification, à la conception, à la réalisation, au suivi et à l'évaluation des programmes et projets.

Ainsi, en considérant globalement le Programme de Lutte contre la Pauvreté, au-delà des procédures spécifiques à chaque bailleur de fonds intervenant dans ce cadre, certaines règles stratégiques d'intervention peuvent être posées comme préalables. Le respect de ces axes d'orientation permettrait à l'organe de pilotage national de poursuivre une cohérence dans le choix des actions et des cibles, dans l'évaluation des interventions des bailleurs de fonds, et de caractériser à priori certains indicateurs pouvant contribuer au suivi de l'intervention des divers acteurs impliqués dans le Programme de Lutte contre la Pauvreté.

De façon générale, les idées de base devant servir à orienter le comité de pilotage se présentent ainsi :

6.1.1- LA STRATEGIE DU "FAIRE-FAIRE"

Elle constitue une idée essentielle de la mise en œuvre du PLP. Elle se justifie par la volonté de transparence de l'Etat par rapport aux programmes qu'il pilote ; afin de ne plus être juge et partie, l'Etat se limite à un rôle de planification des schémas d'organisation, de coordination, d'identification des bailleurs de fonds et des populations cibles, cédant les tâches d'exécution à des agences d'exécution. Le gouvernement est responsable de la gestion du programme et donc du suivi et de l'évaluation.

Aucun rôle d'exécution ne devra être joué par les structures étatiques, qu'elles soient centrales ou locales.

6.1.2- LA TRANSITION DES PROJETS

La transition de toutes les demandes par les organes du PLP : qu'ils soient issus du niveau communal ou local, tous les projets et demandes soumis au PLP devront transiter par un organe officiel du programme. Les collectivités locales, les ONG partenaires, les associations à la base, ne peuvent pas centraliser les demandes de financement à l'insu du PLP. Cela permettra d'éviter toute censure, toute récupération politique ou subjectivité, dans le processus d'action de financement dans le cadre du PLP.

6.1.3- LA GESTION DE PROXIMITE

Le pilotage du PLP doit donc prendre en compte tous les niveaux du découpage des collectivités locales ; particulièrement sensible aux préoccupations des populations à la base dans leur quête de stratégies de sortie de crise, le PLP devra nécessairement fonctionner selon une gestion de proximité ; c'est-à-dire la plus proche possible de la réalité que vivent les populations.

Dans ce sens, une représentation directe ou indirecte, permanente ou périodique, aux niveaux communal et rural pourrait être envisagée.

Un des éléments critiques du développement participatif est l'incorporation véritable des préoccupations des populations bénéficiaires. Il faudrait s'assurer à tous les niveaux que les problèmes que les différents groupes sociaux rencontrent sont abordés dans les instances appropriées.

Cela exige l'adoption d'une nouvelle perspective, pour l'élaboration non seulement des initiatives de développement mais aussi des politiques et systèmes de suivi et d'évaluation.

6.1.4- INSTALLATION DE STRUCTURES LEGERES

Le rôle de planification et de coordination des structures du PLP nécessite un minimum d'espace et de ressources permanentes. Bien que les organes prévus jouent un rôle important dans la coordination, le suivi et l'évaluation des programmes financés, ils devront être allégés et simplifiés au maximum, afin de réduire le plus possible les charges institutionnelles inutiles ou non indispensables.

Ainsi, les structures légères mises en place pourront à la fois relayer les structures étatiques et appuyer les bailleurs de fonds dans leur logique d'intervention.

6.1.5- STATUT CONSULTATIF DE CERTAINS PARTENAIRES

Il s'agit d'octroyer à certains membres choisis du comité de pilotage un rôle consultatif. Ce principe permettrait une non-ingérence de ceux-ci dans les décisions finales relatives au choix des projets à financer, tout en leur permettant d'émettre leurs avis et d'avoir un droit de regard sur la mise en œuvre des programmes initiés par les bailleurs de fonds.

On peut citer dans ce lot les élus locaux, la société civile (mouvements associatifs, ONGs), qui pourront être constitués en commission ad hoc avec un rôle de contrôle (en référence avec leurs intérêts particuliers et les orientations stratégiques du programme) et de facilitation (en référence avec leurs compétences et leur connaissance des milieux d'intervention).

6.1.6- PROCESSUS D'ELABORATION DES PROJETS

Tous les projets soumis au PLP devront répondre aux exigences de l'approche participative et de l'implication de l'expertise locale (étatique ou privée). Ainsi, chaque projet devra refléter une des préoccupations des populations - cibles en répondant à un des besoins spécifiques clairement décrits.

Les travaux de conception qui doivent suivre cette première étape devront également se réaliser à la base dans la limite du possible, en impliquant l'expertise étatique locale (via les centres d'expansion rurale), ainsi que les compétences privées intervenant dans le milieu (ONG, associations communautaires).

Le processus d'élaboration des projets soumis au PLP suivra donc la logique suivante : identification des besoins, analyse, et structuration en projets bancables.

6.1.7- PRIVILEGE AUX AGENCES D'EXECUTION LOCALES

A compétences égales, l'avantage des commissions d'attribution de marchés devra aller aux agences d'exécution locales.

Le PLP devant permettre entre autres la création d'emploi et l'accès des populations aux ressources élémentaires à travers l'exercice d'activités économiques, l'utilisation des compétences locales dans la mise en œuvre des projets financés contribue à l'atteinte des objectifs du programme de façon indirecte.

De même, cela constituerait un moyen d'accroître l'expérience de ces structures locales dans leurs domaines de compétence, ce qui provoquerait une ouverture dans le secteur économique par la création d'une marge de compétitivité plus grande pour elles.

6.1.8- COHERENCE DE LA REPARTITION GEOGRAPHIQUE DES FONDS

La cohérence de la répartition géographique des fonds : de façon globale, les principes de définition du PLP ne fixent aucune discrimination géographique dans l'exécution des projets. Le PLP serait le programme d'action défini par le Gouvernement pour planifier ses priorités et leurs cibles, et coordonner l'intervention des bailleurs de fonds. Il s'agit pour l'Etat donc de respecter une certaine cohérence d'ensemble, au moment de la signature des accords d'intervention des différents bailleurs de fonds : en identifiant en commun les zones d'intervention, l'Etat sera à même d'effectuer une répartition spatiale des fonds.

Cela se traduira par un certain pouvoir d'équilibre dans l'action du PLP en tant que structure à impact national : garantir un partage, le plus équitable possible, des fonds dans une même région, et entre les régions elles-mêmes.

Conclusion 7 : Afin de permettre une bonne mise en œuvre des actions allant dans le sens de l'atteinte de ses objectifs, le PLP doit mettre en place des structures d'envergure régionale.

Chaque structure aura pour rôle de coordonner dans sa sphère de compétence toutes les actions pilotées par ou pour le programme ; ceci afin d'éviter le plus possible les télescopages, les doubles emplois, les confusions de rôles. De plus la structure va veiller au respect des consignes²² de l'Etat.

Elle jouera également un rôle d'arbitre entre les collectivités de sa zone ; en sériant les priorités pour un éventuel bénéfice d'appui au développement, en évaluant les potentialités locales dans l'hypothèse d'une adjudication de marchés ou contrats.

Un rôle de superviseur peut être assigné à la structure qui va contrôler et coordonner l'intervention des bailleurs de fonds en vue d'éviter toute dispersion d'efforts qui réduirait l'impact du PLP.

Par ailleurs l'Etat, en sa qualité de principal organe de décisions, doit définir exactement ses besoins dans chaque domaine, dégager clairement ses priorités et inscrire l'action des bailleurs de fonds dans des axes précis d'intervention qui auront valeur de cadre de référence aux actions des partenaires au développement que sont les ONGs, les bailleurs de fonds, les OCB et toutes autres agences d'exécution.

²² contenues dans les différents textes législatifs ou réglementaires, et documents économiques d'orientation tels que le IX^e Plan et des collectivités locales (PRDI, etc.).

L'Etat doit aussi créer des structures ad-hoc au niveau de tous les échelons de l'administration, aussi bien du côté étatique central et déconcentré que du côté local (aux stades communal et régional).

Ces structures, une fois mises en place, favoriseront la participation des populations (régions et communes) à l'effort de développement de leurs localités ; ce qui renforcera la philosophie du «... par et pour nous mêmes ... ». Cette création de structures est aussi de nature à fructifier les échanges d'expériences entre collectivités locales. Ceci aboutira à une cohérence des interventions, spécialement à travers des actions de comparaison des performances des unes et des autres, et suivant les cibles ou secteurs considérés.

Ces structures seront en quelque sorte la trame de fond de tout le système de pilotage du PLP. De même, l'Etat doit s'employer à instaurer une fluidité dans le fonctionnement des organes de lutte contre la pauvreté. Ce schéma ou système de collaboration peut se concevoir autour d'une alternative à trois termes aboutissant tous au même résultat.

Ainsi les populations après avoir formulé leurs demandes, ou ficelé leurs projets, peuvent selon leur pure convenance s'adresser :

- aux structures propres du PLP ;
- aux structures étatiques (la gouvernance ou les services régionaux)
- aux collectivités locales (régions, communes, communautés rurales).

En marge de ces structures créées au niveau des deux échelons les plus élevés, la base ne saurait être l'un des parents pauvres de tout ce système mis en place. Aussi importe-t-il de créer des relais à l'échelon arrondissement. Ce relais peut être le CER redynamisé et élargi aux élus locaux ainsi qu'aux représentants d'ONG et OCB intervenant dans la zone.

Cet organe sera le premier niveau de collecte d'informations, de banque de données et de diffusion de toutes les informations relatives au développement de l'arrondissement. Le CER est aussi un véhicule privilégié de la communication avec les populations.

Enfin, toutes les structures créées par le PLP, quel que soit l'échelon où elles sont logées, doivent avant tout servir de banques de données uniques et communes à tous les intervenants du PLP ; les bailleurs de fonds, surtout qui auront ainsi l'opportunité de pouvoir disposer des mêmes données de base.

6.2- LE SCHEMA ORGANISATIONNEL

L'étude de la structure organisationnelle des différents intervenants dans le Programme National de Lutte contre la Pauvreté permet d'aboutir à plusieurs alternatives si l'on regarde du côté des diverses stratégies développées par les bailleurs de fonds.

Si l'on considère le PNUD, dans le cadre de son Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté, la création d'organes de pilotage serait superflu vu que c'est un appui institutionnel, avec ses structures propres, qui est fourni. Le rôle de l'Etat pourrait consister et dans ce cas précis à mener une campagne de sensibilisation des populations.

Si l'on considère la Banque Mondiale, ses axes d'intervention s'entendent, les organes du PLP à mettre en place auront pour attribution principale de veiller à la sauvegarde, à l'intégrité de la souveraineté de l'Etat en évitant une floraison d'actions ou programmes non contrôlés.

L'Union Européenne a une longue expérience de lutte contre la pauvreté au Sénégal à travers le Programme de Micro-réalisations et de Coopération Décentralisée du FED. Elle souhaite maintenant approfondir cette expérience dans les communautés rurales et l'accompagner d'un appui institutionnel. A la limite, ses structures d'intervention nationales et locales pourraient jouer un rôle d'appui pour d'autres bailleurs qui souhaitent intervenir dans ce domaine.

Existent sur le plan national des ONGs, des associations, OCD qui ont déjà une expérience dans la lutte contre la pauvreté. C'est autant de structures qui peuvent directement servir de relais au PLP et rendre ainsi opérationnel la stratégie du "faire-faire".

Toutefois dans quelque hypothèse que l'on puisse se situer, l'organisation à mettre en place se résume en un schéma à trois dimensions : niveau national, niveau régional, niveau de la base.

6.2.1- LE NIVEAU NATIONAL

L'arrêté primatorial d'avril 1998 portant création du PLP a prévu au plan central deux organes de pilotage dont la pertinence fait qu'ils méritent d'être reconduits dans notre schéma organisationnel. Ces deux organes (le COC et le STCS) ont même été étudiés en partie dans notre cadre institutionnel.

6.2.1.1- LE COMITE D'ORIENTATION ET DE COORDINATION (COC)

Déjà prévu sur le plan institutionnel, cet organe sera sous la forme d'une commission d'orientation qui aura pour missions principales de :

- Garantir l'appui politique nécessaire au PLP ;
- S'assurer que la lutte contre la pauvreté est prise en compte dans la formulation et la mise en œuvre des politiques sectorielles ;
- Informer les hautes autorités de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie du PLP ;
- Assurer la cohérence des interventions des différents partenaires concernés ;
- Susciter la synergie entre les acteurs du PLP.

Le COC comprendra, outre les ministères techniques impliqués dans le PLP, des représentants de la société civile, des ONGs, des collectivités locales, des bailleurs de fonds et tout autre acteur susceptible d'apporter un éclairage à l'orientation nationale en la matière.

Dans le détail, le Ministre chargé du Plan est Président du COC ; sont membres :

- Le Ministre de l'Economie, des Finances et du Plan ;
- Le Ministre de l'Intérieur ;
- Le Ministre de la Famille et de la Solidarité Nationale ;
- Le Ministre chargé de l'Environnement et de la Protection de la Nature ;
- Le Ministre chargé de la Santé et de l'Action Sociale ;
- Le Ministre chargé de la Communication ;
- Le Ministre chargé du Travail et de l'Emploi ;
- Le Ministre chargé de l'Agriculture ;
- Le Ministre chargé de l'Artisanat et de l'Industrialisation ;
- Le Ministre chargé de la Jeunesse ;
- Le Ministre chargé de la Ville ;
- Le Ministre chargé de la Décentralisation ;
- Le Ministre délégué chargé de l'Education de Base ;
- Le Président de l'Association des Maires du Sénégal ;
- Le Président de l'Association des Présidents de Conseil Régional ;
- Le Président de l'Association des Présidents de Conseil Rural ;
- Le représentant des bailleurs de fonds ;
- Le représentant des ONGs ;
- Le Président du Conseil National de Coordination et de Concertation des Ruraux ;
- Le Président du Conseil Supérieur des Sénégalais de l'Extérieur ;
- Le Président du Conseil National de la Jeunesse du Sénégal ;
- La Présidente de la Fédération des Associations Féminines du Sénégal ;
- La Présidente de la Fédération Nationale des Groupements de Promotion Féminine ;
- Le représentant du Secteur Privé ;
- Le Président de la Fédération des Associations de Retraités et des Personnes Agées du Sénégal ;
- Le Président de la Fédération des Associations des Personnes Handicapées du Sénégal.

6.2.1.2- LE SECRETARIAT TECHNIQUE DE COORDINATION ET DE SUIVI (STCS)

Le Secrétariat Technique de Coordination et de Suivi (STCS) est l'organe de pilotage assurant la tutelle technique des autres acteurs du PLP.

Le STCS doit mettre en œuvre et gérer le PLP. Il assure également le suivi des orientations du COC. Cependant, bien que prévu dans l'arrêté primatorial, le STCS n'est pas organisé. L'arrêté s'est limité à la désignation de son Président, le Directeur de la Planification. Mais il ne serait pas impertinent de reconduire le schéma politique sur le schéma de tutelle technique.

Le STCS comprendrait donc en dehors de son Président, les chefs de départements concernés des ministères techniques impliqués dans le PLP, des représentants de la société civile, des ONGs, des collectivités locales et des bailleurs de fonds. Il aurait un secrétaire permanent détaché par l'administration, interlocuteur de tous les acteurs impliqués dans le PLP.

6.2.2- LE NIVEAU REGIONAL

On distinguera deux organes devant jouer un rôle dans le cadre du PLP au niveau régional :

- l'Agence Régionale de Développement, qui constitue une structure de décentralisation ;
- le "Pôle de Coordination Technique", qui sera une structure de déconcentration.

6.2.2.1- L'AGENCE REGIONALE DE DEVELOPPEMENT (ARD)

L'Agence Régionale de Développement (ARD) se situe à un niveau stratégique d'un double point de vue, ce qui justifie son choix en tant qu'organe de soutien dans le pilotage du PLP :

- sur le plan politique, l'ARD rend compte d'un certain pouvoir qui se traduit par la représentativité des collectivités locales en son sein : toutes les communautés rurales siègent dans son conseil d'administration. Dans ce sens, elle pourra jouer un rôle de sensibilisation / information auprès des populations pour le compte du PLP.
- sur le plan technique, l'ARD détient une expertise locale compétente, correspondant à son comité technique regroupant les différents services étatiques représentés au niveau régional. C'est ce qui lui permettra d'émettre des avis motivés sur les dossiers de projets soumis au PLP.

En définitive, l'ARD aura principalement des prérogatives consultatives et de facilitation de l'exécution du PLP. Elle constitue un centre de réflexion, d'incubation, qui aura comme principaux enjeux l'analyse de projets, la gestion de la cohérence du PLP avec le PRDI et la sensibilisation des populations.

6.2.2.2- LES POLES DE COORDINATION TECHNIQUES (PCT)

Les Pôles de Coordination Technique (PCT) correspondent à une stratégie de concentration et d'allègement des organes de pilotage.

a- Localisation

Ainsi, quatre (4) zones sont choisies dans un souci de répartition spatiale des PCT :

- La commune de Dakar, avec en charge les régions de Dakar et Thiès ;
- La commune de Kaolack, avec en charge les régions de Kaolack, Diourbel et Fatick ;
- La commune de Kolda, avec en charge les régions de Kolda, Ziguinchor et Tambacounda ;
- La commune de Saint-Louis, avec en charge les régions de Saint-Louis et Louga.

b- Missions

Les PCT jouent un rôle primordial dans le pilotage du PLP, et leurs prérogatives concernent aussi bien les populations-cibles, les bailleurs de fonds, les acteurs-relais et d'exécution, que la gestion planifiée des activités.

- ➔ Les populations-cibles : les Pôles de Coordination Technique auront pour tâche d'orienter les populations, de les informer, en s'appuyant sur les Comités d'Expansion Ruraux et les Collectivités locales (ARD). Dans le but de réaliser la synergie d'action des populations, toutes les activités de sensibilisation bénéficieront de leur coordination.
- ➔ Les bailleurs de fonds : les PCT devront veiller à la cohérence des actions des bailleurs de fonds dans leur zone d'intervention. Toute décision de financement des bailleurs devra être assujettie à l'aval du PCT concerné. Ainsi, le processus de recueil de données sous forme de projets bancables soumis par les populations comportera nécessairement un passage par le PCT compétent, qui émet un avis motivé sur les dossiers avant de les mettre à la disposition des bailleurs.
Cette forme de participation aux décisions de financement constitue une action de facilitation des PCT en direction des bailleurs de fonds. Le principe directeur de l'analyse des fiches de projets par le PCT demeure la recherche d'une optimisation des fonds, et d'une rentabilité des investissements.
- ➔ Les acteurs de relais et d'exécution : il reviendra aux PCT de coordonner l'utilisation par le PLP de tous les acteurs de relais (ARD, CER, structures étatiques, etc.). Concernant les agences d'exécution, il s'agira pour chaque pôle d'évaluer leurs compétences respectives, en vue de mesurer les risques liés à une éventuelle collaboration avec elles, et de motiver les choix des bailleurs dans ce sens.
Tous les appels d'offre lancés dans le but de choisir une agence d'exécution ponctuelle dans la zone d'action d'un PCT seront réalisés et exploités par celui-ci, en relation avec le bailleur concerné et le STCS. Le PCT devrait y associer les collectivités locales, les acteurs locaux, notamment les collectivités locales et les populations bénéficiaires, des représentants de la société civile et de l'administration. Il s'agit d'impliquer les acteurs

locaux et d'assurer une transparence totale dans la gestion des appels d'offres. Il serait utile de définir des critères de sélection²³ des acteurs locaux pour assurer un maximum de transparence.

- ➔ La planification, le suivi et l'évaluation : les PCT auront pour ces différents axes stratégiques un rôle central à jouer. Dans le cadre de la planification, il revient aux PCT :
- ❖ d'identifier dans leurs zones respectives tous les acteurs qui interviennent directement ou indirectement dans la logique ou les composantes du PLP et d'étudier les conditions d'interaction avec les programmes des bailleurs de fonds.
 - ❖ de répertorier l'expertise locale en matière de lutte contre la pauvreté.
 - ❖ d'identifier les cibles du PLP dans la zone qui les concerne.
 - ❖ de participer à la mise en place de système de suivi des conditions de vie des ménages en collaboration avec l'observatoire mis en place par le PNUD.

Dans le prolongement de leur mission de facilitation auprès des bailleurs de fonds, les PCT réaliseront pour ces trois rubriques une banque de données, sous forme de répertoires, qui sera régulièrement mise à jour.

Les actions de suivi tourneront autour des tâches suivantes :

- les PCT assisteront à toutes les réunions des comités techniques de l'ARD de leurs zones respectives, portant sur le PLP, et feront un compte-rendu qui sera transmis au STCS.
- les PCT devront exécuter toutes les orientations du STCS. Ils siègent au COC et au STCS.
- dans une dynamique de suivi rapproché, un répertoire continuellement mis à jour sera élaboré, portant sur les actions financées par les bailleurs de fonds, et leur impact sur le PLP.

En dehors des missions d'évaluation menées par le STCS, une évaluation des interventions sera réalisée par les PCT, selon une périodicité de 3 mois. Elle portera sur l'action des sous-programmes selon les bailleurs de fonds, en relation avec les composantes du PLP. Un rapport d'évaluation annuel sera en outre rédigé et présenté au STCS ; il portera sur les actions financées pour chaque zone, leur impact et/ou résultat, les actions de synergie, l'intervention des différents bailleurs de fonds, la qualité de l'utilisation des agences d'exécution.

En définitive, le PCT en tant qu'organe de pilotage du PLP au niveau régional constitue le relais du STCS. Dans ce sens, et en rapport avec la logique du "faire-faire", principe de base du PLP, l'ensemble des tâches qui lui sont dévolues peuvent être réalisées par le biais des agences d'exécution.

²³ Peuvent être considérés : les associations les plus représentatives, un représentant de la chambre des métiers, les responsables des structures étatiques ayant des compétences dans le domaine concerné par le projet, un représentant des collectivités locales, de la Gouvernance ou de la préfecture, etc.

Un agent de l'Etat peut être détaché pour la durée du PLP au STCS pour assurer le secrétariat permanent moyennant une indemnité mensuelle en sus de son salaire de fonctionnaire. Il s'appuie sur les PCT et veille à la cohérence nationale des actions menées avec les directives données par le COC et déclinées par le STCS. Il aura en charge la rédaction du rapport national d'exécution du PLP et sera l'interlocuteur permanent des PCT et des bailleurs de fonds. Il sera la mémoire du PLP et sera doté de matériel informatique. Cet expert devrait être un économiste, diplômé de troisième cycle avec une expérience de cinq ans en gestion de projet ou en planification.

c- Moyens humains, logistiques et financiers

Au-delà de la liaison fonctionnelle entre le STCS et les PCT, la nécessité pour ceux-ci de remplir leurs missions à temps et de manière satisfaisante implique un certain nombre de moyens logistiques de base et une infrastructure d'accueil. Ces différents éléments se présentent ainsi :

- ✧ Sur le plan des infrastructures : un local fonctionnel comportant trois pièces et des toilettes ;
- ✧ Sur le plan des ressources humaines : il sera procédé au recrutement d'un coordonnateur, d'un assistant et d'une secrétaire. Les profils requis pour ces postes devront être respectés dans un souci d'efficacité des actions prévues ;
 - Un coordonnateur : DESS en Développement local avec une expérience minimum de cinq ans en cabinet de conseil dans le développement local ou en entreprise.
 - Un assistant : Maîtrise en gestion avec une spécialisation en marketing ou titulaire d'un diplôme d'école supérieure de commerce. Une expérience professionnelle de trois ans en cabinet de conseil dans le développement local ou en entreprise est nécessaire.
 - Une secrétaire : BTS de secrétariat, avec 2 ans d'expérience au minimum.
 - Deux chauffeurs ayant au minimum cinq ans d'expérience et titulaires du certificat d'études primaires.
- ✧ Sur le plan de la logistique : le matériel de bureau sera composé pour chaque PCT de : 2 bureaux, 2 fauteuils direction, 4 fauteuils visiteurs, un bureau secrétaire avec retour informatique, un siège secrétariat, 3 sièges visiteurs et une table basse, une table de réunion et 10 sièges, 3 micro-ordinateurs (PC) assortis de deux tables informatiques, une imprimante, un photocopieur, 3 meubles de rangement, un standard téléphonique, 3 postes de téléphone, un fax et 2 véhicules type 4X4.
- ✧ Le budget de fonctionnement comportera principalement les rubriques suivantes : essence, téléphone, électricité, eau, salaires. Il serait souhaitable que la localisation des PCT soit dans un espace administratif (gouvernance, service régional de la planification, etc.) pour éviter de dégrader leur marge et de payer un loyer.

L'organisation de l'équipe se déroulera selon un principe de diffusion de l'information grâce à un système de communication fiable. Les deux experts du PCT (coordonnateur et assistant) partageront le même espace de travail, la pièce abritant le secrétariat servira en même temps de salle d'attente. Une salle de réunion est prévue. Les experts recrutés devront avoir une bonne maîtrise de l'outil informatique, particulièrement de logiciels de gestion de bases de données (ACCESS), afin d'instaurer une logique d'autonomie dans l'analyse ; les deux véhicules pouvant leur permettre de descendre régulièrement sur le terrain pour remplir leurs missions et alimenter la base de données.

En dehors de ses compétences techniques, le PCT reste un organe de facilitation à plus d'un titre : par rapport à l'éclairage des orientations du STCS concernant sa zone d'abord ; en tant que coordonnateur des actions de sensibilisation des populations, en vue de guider leurs initiatives de lutte contre la pauvreté, ensuite ; comme banque de données actualisée et banque de projets bancables, pouvant être consultés et utilisés par les bailleurs de fonds comme base de leurs actions de financement, enfin.

Les coûts²⁴ de mise en place des PCT sont de :

- deux cent deux (202) millions de F CFA d'investissement en matériel de bureau et en logistique
- cent quarante huit (148) de frais annuels de fonctionnement dont vingt deux (22) millions de charges salariales.

6.2.3- LE NIVEAU DE BASE

Au bas de l'échelle du schéma d'organisation, il sera mis en place des structures relais, véritables courroies de transmission. Les CER se présentent comme étant l'organe le mieux indiqué à tenir ce rôle.

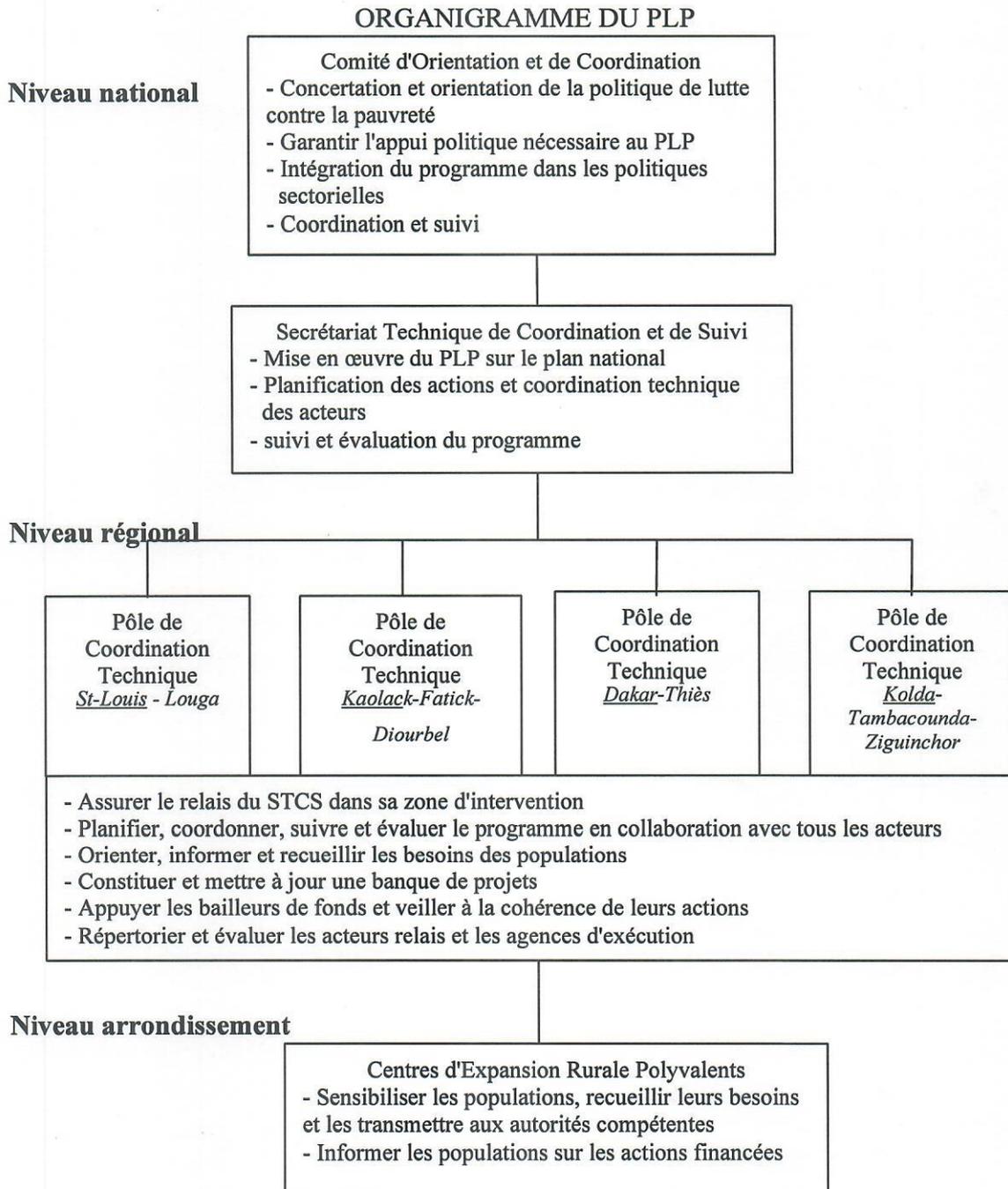
Toutefois le CER devra être redynamisé (dotation en ressources humaines suffisantes) et ses membres formés dans le rôle à tenir dans le PLP. Ce rôle se résume en trois points :

- ✧ Assurer la sensibilisation des populations par l'animation des réunions de masse, afin de les tenir informées des programmes à initier, ou pour leur donner les feed-back sur les actions réalisées en s'appuyant sur les acteurs locaux notamment les collectivités locales, les représentants de l'Etat, les associations et groupements de femmes, etc.
- ✧ Recueillir les informations émanant des populations surtout celles ayant trait à la formulation de projets.
- ✧ Transmettre, enfin, à l'état brut les dossiers de projets ficelés au premier niveau au Sous-Préfet ; charge pour ce dernier de les acheminer jusqu'au pôle de coordination technique via la Gouvernance du ressort.

²⁴ cf. page 114 et 115 pour plus de détails.

Le CER bénéficiera, pour l'exécution de ses missions, de la collaboration des responsables communaux ou ruraux selon le cas et des groupements de femmes et d'associations ; lesquels constitueront le véhicule de la sensibilisation dans un sens comme dans l'autre.

L'organigramme du PLP se présente comme suit :



COUTS DES POLES DE COORDINATION TECHNIQUE EN KF CFA

MOBILIER DE BUREAU, BUREAUTIQUE ET LOGISTIQUE			
RUBRIQUE	MONTANT UNITAIRE	NBRE	TOTAL (KF)
Bureaux 1/2 ministre caisson 3 tiroirs	160	8	1 280
Fauteuil direction 1/2 ministre	160	8	1 280
Chaise visiteurs	25	16	400
Bureau secrétaire avec retour informatique + un caisson 3 tiroirs	225	4	900
Chaise secrétaire	110	4	440
Chaise visiteurs	25	12	300
Table basse	60	4	240
Chaise salle de réunion	25	40	1 000
Meuble de rangement bas secrétariat	320	4	1 280
Meuble de rangement haut coordonna	250	8	2 000
Micro ordinateur ²⁵ Pentium II 300 Mz	600	13	7 800
Ecran 15"	140	13	1 820
Table informatique	85	8	680
Imprimante HP 5P	750	5	3 750
Photocopieur (20 copies minutes) ²⁶	4 000	4	16 000
Appareil reliure	120	4	480
Standard téléphonique	800	4	3 200
Fax	150	4	600
Poste téléphonique	15	12	180
Climatiseur 2 CV	280	4	1 120
Véhicule type 4	19 000	8	152 000
Abonnement téléphone et électricité ²⁷	150	4	600
Divers			5 000
Sous Total 1			202 350

²⁵ Configuration : Ram 32 Mo SD RAM, disuqe dur 4 Go ultra DMA, Lecteur CD ROM 36X, Clavier-Souris, Ecran 15", windows 98 et office 97 professionnel préinstallés.

²⁶ y compris socle, trieuse 10 cases, chargeur automatique.

²⁷ En tenant compte des frais d'installation dans le local (câbles, location compteur, autres accessoires).

CHARGES ANNUELLES DE FONCTIONNEMENT			
RUBRIQUE	MONTANT UNITAIRE	NBRE	TOTAL (KF)
Salaire annuel brut Coordonnateur PCT	8 400	4	33 600
Salaire assistants PCT	6 000	4	24 000
Salaire secrétaires	2 400	4	9 600
Salaire chauffeurs	1 560	8	12 480
Indemnités annuelles secrétaire permanent STCS	1 800	1	1 800
Charges patronales de salaire			
Perdiems ²⁸	2 940	8	23 520
Carburant (forfait) ²⁹			22 800
Electricité ³⁰	480	4	1 920
Téléphone ³¹	1 800	4	7 200
Fournitures de bureau	1 250	4	5 000
Divers (entretien des locaux, entretien véhicule, etc.)			2 400
Sous Total 2			147 853
TOTAL			

200/15
500/15

²⁸ Il est prévu un montant de 35 000 francs par jour par expert en raison de 7 jours par mois durant l'année.

²⁹ Les éléments de coût sont : 10 litre gas oil au 100, 600 KH pour le PCT Nord et Sud, 400 KF pour le PCT centre et 300 KF pour le PCT Dakar et Thiès.

³⁰ 40 KF par mois

³¹ Dotation de 150 KF par mois, fax compris