

SENEGAL
MISSION D'IDENTIFICATION DU PROJET D'APPUI AUX
GROUPES DEFAVORISES (PAGD)
16 – 31 Janvier 2006

AIDE-MEMOIRE

I. INTRODUCTION

1.1 Dans le cadre de l'identification du Projet d'appui aux groupes défavorisés une mission de la Banque Africaine de Développement a séjourné au Sénégal du 16 janvier au 31 janvier 2006. La mission comprenait M. Hamidou Baba KANE, Consultant, Socio-Economiste, Chef de mission et M. Pierre Hassan SANON, consultant, Socio-Economiste. Au cours de son séjour, la mission a été reçue par les autorités Sénégalaises dont le Directeur de Cabinet du Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement social, le Directeur de la coopération économique et financière du Ministère de l'Economie et des Finances, ainsi que le Groupe parlementaire Population et Développement à l'Assemblée nationale. Plusieurs rencontres ont été organisées à Dakar, comme dans les zones d'intervention du Projet de lutte contre la pauvreté (PLCP) en cours d'exécution, avec les autorités compétentes des collectivités décentralisées (communes et communautés rurales), les responsables de l'administration territoriale et des services techniques de l'Etat, les différents partenaires techniques, sociaux et financiers du PLCP, ainsi que les bénéficiaires et clients des micro-projets et micro-crédits.

1.2 L'objet de la mission était de collecter les informations nécessaires afin d'analyser les requêtes soumises à la Banque et de formuler un nouveau projet. Plusieurs réunions avec les responsables des services ayant présenté les différentes requêtes ont été tenues. Celles-ci ont permis de préciser les objectifs de la mission, d'indiquer les informations qu'elle souhaitait obtenir, d'établir un programme de travail et de rendre compte de l'état d'avancement des contacts. (le Programme de la mission est en annexe 1). La mission a rencontré les principaux acteurs impliqués dans la lutte contre la pauvreté et la décentralisation. Elle a également effectué des visites de terrain dans les régions de Dakar et de Thiès qui constituent des zones d'intervention du PLCP. Au total, les visites ont permis d'approfondir les échanges avec les différents interlocuteurs, de constater les réalisations concrètes obtenues durant la phase actuelle du projet, d'identifier les problèmes rencontrés dans l'exécution des activités, de tirer les leçons pertinentes et de formuler des recommandations pour le Gouvernement et la Banque. (la liste des structures et personnes rencontrées est jointe en annexe 2).

1.3 La mission exprime ses remerciements aux autorités sénégalaises, pour l'accueil qui lui a été réservé et aux responsables et cadres du MFFDS, particulièrement à ceux du PLCP pour leur entière disponibilité et leur fructueuse collaboration. Elle associe les populations rencontrées à cet hommage. Le présent aide-mémoire résume les résultats préliminaires de la mission. Les conclusions tirées et les recommandations formulées seront confirmées aux autorités après leur approbation par la Direction de la Banque.

II. CONTEXTE STRATEGIQUE

2.1 Le Gouvernement du Sénégal a élaboré en 2002 un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) couvrant la période de 2003-2005. Ce cadre de référence en matière de politique économique pour la croissance et la lutte contre la pauvreté, qui est en phase de révision actuellement pour couvrir la période 2005-2008, vise, sur un horizon de 15 ans, à réduire la pauvreté de moitié conformément aux Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Les principaux axes d'intervention du DSRP sont : (i) la création de richesses; (ii) le renforcement des capacités et la promotion des services sociaux de base ; (iii) l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables ; et (iv) une approche participative de mise en œuvre et de suivi évaluation basée sur la décentralisation du pilotage et de l'exécution.

2.2 Le développement local participatif constitue un pilier essentiel du DSRP. En effet, partant des lettres de politique de la décentralisation et de développement rural décentralisé, la Stratégie de développement local participatif du gouvernement du Sénégal, qui est à un stade de validation, vise à promouvoir un développement économique et social des collectivités locales en vue de contribuer efficacement à la lutte contre pauvreté avec la participation des principaux acteurs que sont l'Etat, les collectivités locales, les communautés de base et le secteur privé. Les objectifs spécifiques de la Stratégie de développement local consistent à : (i) augmenter l'accès des populations locales aux services sociaux de base et aux activités génératrices de revenus ; et (ii) renforcer les capacités techniques, organisationnelles et financières des acteurs locaux (collectivités locales, communautés de base, organisations paysannes, des organisations de micro finance et secteur privé).

2.3 Le Gouvernement sénégalais a décidé d'élaborer et de mettre en œuvre une Stratégie nationale de protection sociale qui constitue une composante importante du DSRP dans la mesure où elle vise à réduire l'impact des chocs qui menacent directement la vie des populations notamment les groupes vulnérables. A travers cet outil, la protection sociale se définit comme l'organisation de solidarités professionnelles, communautaires ou nationales dont le but est : (i) de garantir l'accès aux biens et services essentiels ; (ii) de conduire une politique de protection et de prévention contre les risques sociaux et naturels ; (iii) de promouvoir les capacités et les potentiels de chaque individu ; et, (iv) d'assurer la sécurité des biens et des investissements, condition nécessaire pour une croissance durable.

III. EXPERIENCE DES PROJETS ET PROGRAMMES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE

3.1 Au Sénégal plusieurs projets et programmes concourent aux objectifs explicites visant à réduire la pauvreté. Outre les actions entreprises par les départements sectoriels (Santé, Education, Agriculture, Hydraulique, etc.), dans le cadre du développement social, il existe trois structures directement axées sur la lutte contre la pauvreté. Il s'agit du :

(i) Projet de lutte contre la pauvreté (PLCP) financé par la Banque et le Fonds nordique de développement. Le PLCP a été mis en œuvre depuis 2001 pour consolider le Programme d'appui aux groupements féminins qui l'a précédé dans cinq

régions (Dakar, Thiès, Tambacounda, Diourbel et Kolda). Il vise le renforcement des capacités des groupes cibles, le développement des activités génératrices de revenus et l'amélioration de l'accès aux services de base à travers un vaste programme hydraulique, la mise en place d'infrastructures communautaires et d'équipements d'allègement des travaux post-récolte ;

(ii) L'Agence du fonds de développement social (AFDS), financée par la Banque mondiale a comme objectif de réduire la pauvreté dans six régions (Dakar, Kaolack, Fatick, Louga, Kolda et Ziguinchor) sur une période de dix ans (2001-2011), dont la première phase vient de s'achever. L'objectif de cette Agence est d'améliorer les conditions de vie des populations par le renforcement de leurs capacités et en facilitant leur accès aux services sociaux et financiers. Mais, dans le cadre de la mise en place du PNDL, le Gouvernement et la Banque mondiale ont convenu d'affecter les ressources de l'AFDS et du PNIR au nouveau Programme axé sur le développement local et susceptible de couvrir l'ensemble des collectivités locales du pays ;

(iii) Le Programme d'appui à la réduction de la pauvreté (PAREP) a été conçu avec le concours du PNUD et vise principalement le renforcement des capacités, des moyens d'existence durables et de suivi-évaluation dans les zones de Saint-Louis, Tamba, Bambey et Ziguinchor.

3.2 La mission a noté que parmi les principales leçons tirées de l'expérience des projets et programmes en cours figurent les éléments suivants :

- (i) le renforcement des capacités des organisations communautaires de base (OCB) a permis la mise en place de structures telles que les comités villageois de développement (CVD), comités de gestion (CG), organes élus des structures microfinancières, etc. Toutefois, le problème de la consolidation et de la pérennisation de ces structures d'appui au développement se pose encore au moment où ces programmes et projets arrivent à leurs termes ;
- (ii) Les actions entreprises ont contribué à l'atteinte de l'un des objectifs majeurs en termes de renforcement des capacités des intermédiaires sociaux, techniques et financiers (ONG, Bureau d'études, Entreprises, Systèmes financiers décentralisés). Il reste que dans le contexte de la décentralisation du Sénégal, qu'accompagne nécessairement les services techniques déconcentrés de l'Etat (dont ceux du Ministère du Développement social, assurant la tutelle des projets de lutte contre la pauvreté), ces structures n'ont pas bénéficié d'appuis, malgré des besoins évidents ;
- (iii) manifestement, les attentes des populations comme celles des élus nationaux et locaux vont au-delà des capacités institutionnelles et financières des projets et programmes. Les ressources affectées se sont avérées insuffisantes pour faire face à la demande. Le décalage dans la réalisation des activités et l'approche participative, difficilement mise en œuvre, ont eu des incidences négatives sur les performances globales des actions entreprises.

- (iv) Compte tenu de l'écho des succès enregistrés par les projets sociaux, les pressions sont fortes pour aller de l'avant, en augmentant le nombre de communautés de base et de collectivités locales bénéficiaires. Or il apparaît que malgré les efforts déployés par les pouvoirs publics à travers les politiques, programmes et projets, la situation sociale du Sénégal reste globalement précaire et son indice de développement humain durable, bien que marquant une évolution constante, reste faible et frappée de fortes disparités régionales. Par conséquent, la question des critères de ciblage des futures zones d'intervention du projet en cours d'identification se pose avec une acuité particulière.

IV. ANALYSE DES REQUETES PRESENTEES A LA BANQUE

4.1 Projet de lutte contre la pauvreté (PLCP-Phase II)

Présentation du PLCP

4.1.1 Le Gouvernement Sénégalais, le Fonds Nordique de Développement et la Banque Africaine de Développement ont financé, en 1999, le Projet de lutte contre la pauvreté (PLCP) placé, sous la tutelle du Ministère de la Famille, du Développement Social et de la Solidarité Nationale (devenu Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement Social). Actuellement dans sa phase terminale (fin prévue au 30 juin 06 après accord de prorogation), le PLCP visait à améliorer les conditions de vie des populations de 600 Communautés de base (CB) dans les régions de Dakar, Thiès, Diourbel, Tambacounda et Kolda à travers : (i) l'élévation du niveau éducatif, des compétences techniques et professionnelles et les capacités d'autopromotion des groupes cibles ; (ii) l'accroissement de leurs capacités de génération de revenus ; (iii) l'amélioration de leur accès aux services sociaux de base et de leurs conditions.

4.1.2 Devant l'importante expression des besoins des populations qui n'ont pu être satisfaits dans le cadre de cette première phase de 5 ans, le Gouvernement a sollicité la Banque africaine de développement pour le financement d'une seconde phase du projet qui permettrait de poursuivre et d'étendre les activités du PLCP 1.

4.1.3 Les objectifs de la seconde phase du PLCP consistent à contribuer à la réduction de la pauvreté, en reconduisant les quatre composantes de la phase 1 : (i) Renforcement des capacités des bénéficiaires et partenaires ; (ii) Micro finance et appui aux Activités génératrices de revenus (AGR) ; (iii) Infrastructures, Equipements et Hydraulique ; et (iv) Gestion du Projet.

Appréciations

4.1.4 La pertinence de cette requête ne fait aucun doute. En effet, elle cadre parfaitement avec les différentes stratégies référentielles du Gouvernement sénégalais en la matière ainsi qu'aux OMD. Les différentes évaluations du projet et les enquêtes auprès des ménages sénégalais (ESAM 2) témoignent de la pertinence des axes d'intervention proposés.

4.1.4 Toutefois, eu égard au problème de ciblage des zones bénéficiaires et à l'évolution de la situation du terrain depuis le lancement du PLCP, il paraît opportun

le VIH-SIDA, etc.). La requête souligne l'importance de mettre en place des mécanismes visant à la fois à répondre aux situations d'urgence et aux conséquences des crises qui affectent les groupes défavorisés. Cependant, en mettant l'accent sur le micro-crédit, le Programme apporte une réponse « classique » déjà contenue dans d'autres projets de réduction de la pauvreté, dont le PLCP et l'AFDS. Pour l'essentiel, le FOGEFIS est exécuté dans le cadre de subventions à partir d'un Fonds d'urgence susceptible d'être alimenté par un prêt du Gouvernement sénégalais. On est fondé à se demander dans quelle mesure l'accent doit-il être mis sur le micro-crédit, si l'on sait que les groupes extrêmement pauvres sont surtout engagés dans des stratégies de survie. Les aspects liés au renforcement des capacités sont faiblement valorisés dans la requête.

4.2.5 Le montage institutionnel du Programme apparaît comme une mise en œuvre « en régie ». C'est le ministère de tutelle (MFDSSN) et ses services déconcentrés qui exécutent l'ensemble du Programme. Dans le contexte du pays marqué par l'adoption de la stratégie du « faire-faire » et de la décentralisation, l'architecture institutionnelle du Programme apparaît d'autant plus décalée, qu'on ne voit pas non plus le rôle et la place des collectivités locales. Enfin, le ministère initiateur de la requête a été restructuré donnant deux nouveaux départements : (i) le Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement social ; et (ii) le Ministère de la Solidarité nationale. Les actions contenues dans la requête et liées à l'aide d'urgence, aux situations de sinistres ou de catastrophes naturelles pourront certainement être prises en compte par le ministère de la Solidarité nationale. Les objectifs pertinents contenus dans la requête devront être intégrés et certaines actions proposées telles que l'affinement dans le ciblage des pauvres et l'implication effective de la tutelle et de ses services déconcentrés dans la mise en œuvre du futur projet réclament une attention.

4.3 Crédit municipal de Dakar (CMD)

Présentation du CMD

4.3.1 Devant le constat du chômage des jeunes et d'une paupérisation des populations urbaines en général et celles de Dakar en particulier, sur l'initiative de son député-maire M. Pape DIOP, le Conseil Municipal de Dakar a entrepris la mise en place d'un Crédit Municipal dont l'objectif principal est la réduction du chômage et de la pauvreté urbaine. Le Crédit Municipal de Dakar mis en place par arrêté municipal n°05340/MVD/CAB/CT.JUR, axe son action sur une approche de proximité au centre de laquelle le promoteur sera responsabilisé et bénéficiera d'une expertise pour le succès de son projet.

4.3.2 Le CMD qui est un fonds de refinancement des Systèmes financiers décentralisés (SFD), a bénéficié à sa création en 2004, d'une dotation de 500 millions de FCFA. Cette dotation s'avère insuffisante puisque devant servir au fonctionnement de l'institution et à alimenter la ligne de crédit. Par conséquent, une requête portant sur un financement de cinq milliards (5.000.000.000) de francs CFA a été adressée à la Banque, dont 4,5 milliards devant servir au refinancement des SFD. Aussi, afin d'améliorer la qualité des services offerts au public, le CMD a besoin d'un renforcement de ses capacités humaines et matérielles.

4.3.3 Les volets proposés dans le cadre de cet appui visent essentiellement :

- (i) Le renforcement du fonds de refinancement destiné aux SFD au profit des promoteurs jeunes et femmes ;
- (ii) La formation des promoteurs du CMD en vue d'une appropriation de leurs projets et l'acquisition de techniques élémentaires de management de micro activités ;
- (iii) Le renforcement des capacités du personnel du CMD ;
- (iv) L'appui logistique du CMD pour un suivi proche et régulier des bénéficiaires de financements ;
- (v) Le renforcement des moyens informatiques du Crédit Municipal en terme de matériel mais également de système d'information informatisé afin de disposer rapidement d'éléments d'information sur les promoteurs, les activités et la gestion de l'institution ;
- (vi) L'aménagement des locaux du CMD en vue de faire face à l'accroissement de la clientèle ;
- (vii) L'acquisition de mobiliers de bureaux ;
- (viii) L'appui institutionnel aux différents Systèmes Financiers Décentralisés agréés au dispositif de financement du CMD.

Appréciations

4.3.4 Les objectifs du CMD participent de la lutte contre la pauvreté en milieu urbain en apportant des appuis multiformes aux femmes et aux jeunes en particulier. Néanmoins, le CMD a été mis en place par une collectivité locale (Dakar) considérée comme la plus riche du pays. Or, les options proposées pour le futur projet procèdent de la déclinaison d'une stratégie de ciblage tenant compte des régions, départements, communes et communautés de base les plus pauvres. De plus, l'expérience du CMD paraît à la fois circonscrite au partenariat avec une Mutuelle, celle des salariés de la Mairie et demeure encore récente. Au cours du passage de la mission le manuel des procédures et le business plan du CMD étaient en cours d'élaboration.

V. LE PROJET

5.1 Concept et bien fondé du projet

5.1.1 Le présent projet en cours d'identification est conçu comme le résultat de la capitalisation du nouveau contexte stratégique en matière de lutte contre la pauvreté, tenant compte des acquis du PLCP dont il partage pour l'essentiel les objectifs et la méthodologie, voire le cadre institutionnel qui supporte sa mise en œuvre. Tirant les leçons de l'expérience, le nouveau projet, veillera à corriger les insuffisances en matière de coordination entre les parties prenantes, dont les structures déconcentrées de la tutelle et à consolider le processus de décentralisation et de développement local en milieu rural. Par la synergie de ses différentes composantes combinant à la fois le renforcement des capacités, le développement de la microfinance et des infrastructures socio-économiques de base, le projet aidera à réduire les disparités entre communautés de base, communes et régions considérées comme étant les plus pauvres au Sénégal.

5.1.2 Le projet vise à opérationnaliser le cadre stratégique de lutte contre la pauvreté et la politique de décentralisation du Sénégal. La conception du projet a bénéficié des expériences tirées des interventions antérieures de la Banque, et d'autres partenaires au développement, dont la Banque mondiale avec un important Programme national

5.2.4 Enfin, tandis qu'on enregistre une baisse de 21% de l'incidence de pauvreté ajustée entre 1994 et 2002 pour l'ensemble du pays, on enregistre pour la même période qu'une baisse de 13% en milieu rural. Dans une optique de réduction de la pauvreté, la mission estime qu'il est opportun de se focaliser sur la zone rurale du pays en particulier sur celle des régions de Kolda, Diourbel, Matam en priorité et ensuite sur Tambacounda et Thiès. Enfin, il paraît nécessaire d'identifier les départements, puis les communautés rurales et les villages les plus pauvres de ces régions.

(ii) La seconde option s'inscrit dans une dynamique de consolidation/extension. Elle consiste à retenir tout simplement les régions, départements, quartiers et villages qui ont été ceux du PLCP 1 en prévoyant l'extension aux communautés de base éligibles dans les mêmes régions d'intervention, en tenant compte des ressources disponibles.

5.3 Composantes du projet

Le projet comprend quatre composantes :

- (i) Renforcement des capacités des bénéficiaires et partenaires ;
- (ii) Développement des micro-projets ;
- (iii) Développement des activités génératrices des revenus et de la microfinance ; et
- (iv) Gestion du projet. / *SUIVI-EVALUATION*

5.3.1 La première composante visera à : (i) sensibiliser, former et consolider les organisations communautaires de base (OCB) existantes, dont les comités villageois de développement et comités de gestion ; (ii) renforcer les capacités des acteurs des zones d'extension du projet, notamment en matière d'identification des priorités, de planification au niveau communautaire, d'appui au conseil de la communauté rurale, à l'organisation et à la structuration des bénéficiaires des activités du projet au plan communautaire et communal ; (iii) accorder un appui institutionnel à la tutelle du projet, notamment en matière d'équipements et à certains services techniques déconcentrés de l'Etat, dont ceux du Ministère du développement social et de la Direction de l'alphabétisation en langues nationales (DALN); (iv) renforcer le système de suivi de la pauvreté au niveau national en participant au financement des enquêtes réalisées sur la pauvreté, particulièrement dans la zone d'intervention du projet. A cet effet, en étroite collaboration avec les cellules Pauvreté du MEF et du MFFDS, la Direction de la prévision et de la statistique (DPS) et le Centre de suivi écologique (CSE) une carte de la pauvreté sera réalisée, ainsi que deux enquêtes portant sur la situation de référence au début du projet et sur les effets à la fin du projet seront menées dans les zones cibles. *Dans ce cadre, les données seront utilisées pour le suivi et l'évaluation de la pauvreté et de la situation socio-économique des populations cibles.*

5.3.2 La seconde composante mettra l'accent sur : (i) l'accès aux infrastructures et équipements collectifs, en utilisant l'approche participative basée sur les priorités définies par les communautés de base bénéficiaires ; (ii) le financement des micro-projets d'intérêt inter-villageois ou communal. A cet effet, la micro-planification se fera au niveau du village et la programmation de l'ensemble des micro-projets relèvera du conseil de la communauté rurale (CCR) ou du Conseil communal, qui sera l'instance appropriée pour l'examen et l'approbation des micro-projets.

5.3.3 La troisième composante vise à favoriser l'accès des groupes défavorisés au développement des activités génératrices de revenus et aux services financiers de proximité. L'expérience des Caisses locales d'épargne et de crédit (CLEC) et la viabilité des Caisses d'épargne et de crédit (CAPEC) qui seront implantées dans le cadre du nouveau projet seront davantage prises en compte dans le choix des sites. Des solutions alternatives visant à relier les CLEC à une caisse-mère seront explorées.

5.3.4 La quatrième composante « Gestion du projet » dépendra du montage institutionnel qui sera finalement validé. Deux options sont ici proposées : (i) le maintien du statu quo (modèle PLCP) ; et (ii) la création d'un ~~Fonds d'appui~~ ^{Fonds d'appui} aux groupes défavorisés (FAGD) géré par une structure associative d'utilité publique. Les avantages et inconvénients de chacune de ces options seront présentés dans le rapport d'identification. Mais, quelle que soit l'hypothèse retenue, dans l'optique d'un futur projet, le renforcement en ressources humaines de l'Unité de gestion et des antennes régionales, s'avère nécessaire. La démarche d'intervention de l'Unité de gestion du Fonds ou du projet visera à : (i) renforcer ses propres capacités ; (ii) assurer le suivi-évaluation des activités sous-traitées ; et (iii) veiller à la séparation des fonctions de la maîtrise d'ouvrage déléguée et de la maîtrise d'œuvre.

5.5 Coûts du projet

5.5.1 Le coût total du projet hors taxes, hors douanes est estimé à 16,7 millions d'UC, y compris les aléas imprévus et la hausse des prix. La part FAD sera de 15 millions d'UC sous forme de prêt et celle du Gouvernement du Sénégal de 1,7 million d'UC. Il est prévu une provision moyenne de 5% pour aléas et imprévus, des taux d'inflation annuelle de 3% aussi bien pour les devises que pour la monnaie locale. L'estimation des coûts sera établie sur la base des données collectées au cours de la mission d'identification et sera confirmée lors de la prochaine mission de préparation. sur la base des contrats réellement exécutés durant la mise en œuvre du PLCP, des cotations qui seront acquises auprès de divers prestataires de services dont les ONG, les bureaux d'études et les entreprises.

VI. RECOMMANDATIONS

Au Gouvernement

- (i) Se prononcer sur les priorités du Gouvernement sénégalais par rapport aux requêtes soumises à la Banque et aux recommandations de l'aide-mémoire de la mission;
- (ii) Transmettre à la Banque le DSRP et la SDLP en cours de révision et d'adoption dès leur validation ;
- (iii) Veiller à une mise en cohérence des actions entre le PNDL et le nouveau projet ;
- x (iv) Transmettre à la Banque les résultats de l'étude portant sur le système de micro crédits adaptés aux pauvres ;
- x (v) Elaborer le rapport d'achèvement du PLCP au plus tard le 30 juin 2006 ;

A la Banque

- (vi) Accélérer le traitement des dossiers transmis à la Banque ;
- (vii) Réaliser la mission de préparation du projet d'ici juin 2006 ;
- (viii) Programmer la mission du rapport d'achèvement du PLCP durant le second semestre de l'année 2006 afin de tirer les leçons de l'expérience et de lancer le nouveau projet avant la mission d'évaluation ;

Au Gouvernement et à la Banque

- (ix) Prévoir une phase transitoire du PLCP en attendant le lancement du futur Projet d'appui aux groupes défavorisés afin d'éviter un flottement entre la fin du PLCP et la mise en œuvre du nouveau projet ;
- (x) Négocier avec le Fonds Nordique de Développement, sa participation au financement de ce nouveau projet ;
- (xi) Engager une étude d'identification de la zone cible du nouveau projet sur les reliquats des fonds du PLCP ou d'autres fonds à identifier.

Fait à Dakar, le 30 janvier 2006

Pour le Gouvernement
du Sénégal :

Directeur de la Coopération économique et financière
du Ministère de l'Economie et des Finances

Pour la Banque Africaine
de Développement :

H.B.KANE, Consultant,
Chef de mission