

2378 2745

Atelier national sur le thème : « La Pauvreté, Perçue Comme une Violation des Droits Humains »

**Assise conceptuelle
et état des lieux : revue des cadres majeurs au Sénégal**

Consultante : Fatou Cissé

Enseignante chercheure
Centre de Recherches Economiques Appliquées (CREA) / Faculté des Sciences Economiques et de
Gestion, Université C. A. D.- Dakar
cisefatou@yahoo.fr

Equipe de collaboration

Pr Pape Sy
Mme Aminata Diagne Sy

0112



Autre passage sur le site : la Tour de la Vierge des lieux d'habitation

Autre passage sur le site

et sur les lieux : voir le plan de situation en annexe

Consistant : Patis C&S

Requiescant in pace

Entre les années 1850 et 1860, la Tour de la Vierge des lieux d'habitation a été

reconstruite par le Patis C&S

et sur les lieux

de la Tour de la Vierge

de la Tour de la Vierge

de la Tour de la Vierge

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I- CADRE CONCEPTUELLE DE LA PAUVRETE	4
1.1- LA PAUVRETE, UNE QUESTION D'EQUITE	4
1.2 - PAUVRETE, UNE VIOLATION DES DROITS DE L'HOMME	9
II- CARACTÉRISTIQUES ET MANIFESTATIONS DE LA PAUVRETÉ AU SENEGAL	15
2.1- LES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE ET DES INEGALITES	15
2.2- PAUVRETE ET ACCES AUX SERVICES SOCIAUX DE BASE	18
III- PORTEE ET LIMLITES DES ACTIONS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	22
3.1 CONTENU LUTTE CONTRE LA PAUVRETE DES POLITIQUES NATIONALES	22
3.2 LES ACTIONS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE	26
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	35
REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES	37
ANNEXES	38

INTRODUCTION

L'extension rapide de la pauvreté est le phénomène qui a sans aucun doute le plus marqué les sociétés au cours des deux dernières décennies. Les résultats publiés dans le Rapport de la Banque Mondiale sur le développement dans le monde de 2000 indiquent que le nombre de pauvres dans le monde est estimé à 1,2 milliards. L'Afrique subsaharienne figure parmi les zones les plus touchées : le nombre de pauvres est passé de 217 à 291 millions soit presque la moitié des habitants du continent.

Au Sénégal, les données des enquêtes (ESP, 1992, ESAM1, 1995 et ESAM2, 2000) indiquent que le taux de prévalence de la pauvreté a augmenté de 33% en 1992 à 58 % en 1995 avant de baisser à 54% en 2000. Une importante proportion de la population, particulièrement les ruraux vivent dans des conditions précaires. Par exemple en 1995, 80% de la population rurale vivaient en dessous du seuil de subsistance. Les indicateurs sociaux indiquent que plus de 70% de la population sont analphabètes et au moins le quart des enfants en âge de fréquenter l'école n'ont pas accès à l'éducation de base. Pour la santé, seuls 42 % des enfants âgés de 12 à 23 mois ont reçu tous les vaccins. (MICS, 2000).

Le phénomène se pose aujourd'hui avec une certaine acuité au point qu'on parle de violation des droits de l'Homme. Les multiples actions qui ont jusqu'ici été menées pour lutter contre la pauvreté n'ont pas permis de contenir le phénomène. Si l'on veut éradiquer la pauvreté, il faut d'emblée s'assurer que le mal est attaqué à partir de ses racines. Pour cela, il est nécessaire d'avoir une définition correcte de la pauvreté car des erreurs conceptuelles peuvent déboucher sur des recommandations de politiques qui ne permettent pas de le combattre efficacement. De plus, la réussite d'une telle action mérite une évaluation attentive non seulement des politiques mais aussi des actions publiques dans leur dimension lutte contre la pauvreté. Or les actions privilégiées jusqu'à présent présentent une limite certaine : elles n'intègrent pas ou pas suffisamment sur la dimension droits humains dans la lutte contre la pauvreté. C'est cette position que nous adopterons pour passer en revue les politiques, projets et programmes de lutte contre la pauvreté. Sur cette base, il est possible de faire des recommandations susceptibles d'infléchir les politiques et programmes de lutte dans le sens d'une prise en compte de la dimension « droits humains ».

L'objet de la présentation est d'une part de faire une introduction sur la conceptualisation de la pauvreté vue sous l'angle des droits humains, d'autre part faire un état des lieux critique des actions de lutte contre la pauvreté au Sénégal.

Le reste du document est présenté comme suit. La section 1 discute des assises conceptuelles. On passe en revue les principales approches de définition de la pauvreté en soulevant les limites de leurs politiques recommandées. La section 2 présente les caractéristiques de la pauvreté et des inégalités. Une troisième section passera en revue les politiques mis en œuvre au Sénégal dans le cadre de la lutte contre la pauvreté au Sénégal. On appréciera leur contribution à la lutte contre la pauvreté. Enfin, une dernière section tire les conclusions et recommandations.

I- CADRE CONCEPTUELLE DE LA PAUVRETÉ

1.1 La pauvreté, une question d'équité

Origine du concept de pauvreté

Le concept de pauvreté est d'origine éthique sociale. Elle s'est par la suite retrouvée au centre de la théorie économique du choix social. Plusieurs revues de littérature sur les origines de ce concept ont été menées et son évolution est toujours active.

Pourquoi considérer le concept de pauvreté d'abord comme un concept éthique ? Essentiellement, réfléchir sur la pauvreté signifie identifier des situations considérées comme inacceptables, c'est-à-dire injustes, dans une société donnée. Ainsi, le concept de pauvreté se révèle comme étant d'ordre normatif par rapport à l'équité. Dans le corpus de philosophie politique, la théorie de la justice est le domaine le plus approprié où s'appuyer pour le développement du concept de pauvreté. Le théoricien moderne le plus influent en ce domaine est sûrement John Rawls¹, qu'Amartya Sen indique comme référence importante de son propre travail sur la théorie de l'équité².

La quête pour une société juste est en fait une quête pour une certaine forme d'équité chez les membres de cette société, une position équitable étant définie par l'égalité de tous les membres par rapport à des « choses » qui demandent à être précisées. On ne peut analyser la pauvreté, qui correspond à un degré inacceptable d'inégalité, sans se référer à notre conception de l'égalité souhaitée dans le cadre de l'arrangement social³. Pour développer un concept de pauvreté, on doit d'abord prendre position quant à l'égalité sociale.

La question centrale dans la définition de la justice sociale est « égalité de quoi ? ». C'est la question relative à l'espace de référence. A ce niveau, il y a évidemment une grande diversité possible dans les objets (variables) associés à cet espace d'égalité. On peut réduire cette diversité

¹ John Rawls, *A Theory of Justice*, Harvard University Press, 1971.

² Amartya Sen, *Inequality Reexamined*, Harvard University Press, 1992, 4th printing 1997, p. XI.

³ Amartya Sen, (1992): « The theory of inequality evaluation has close links with that of assessment of poverty, and the choice of space becomes a central concern in identifying the poor and in aggregating the information about the states of those identified ».

en considérant la nature de cet espace d'égalité, selon qu'il est perçu comme un espace d'accomplissements (ex. calories et éléments nutritifs fournis par la consommation alimentaire quotidienne), un espace de libertés d'accomplir certaines choses (ex. la liberté de choisir la quantité de calories et d'éléments nutritifs à tirer de la consommation alimentaire quotidienne), ou un espace de ressources déterminant un ensemble de libertés d'accomplissement (ex. le revenu disponible, monétaire ou en nature, qui donne la liberté de choisir la quantité de calories et d'éléments nutritifs à tirer de la consommation alimentaire quotidienne) La spécification de l'espace d'égalité, incluant sa nature (ressources, libertés ou accomplissements), exprime un point de vue philosophique sur la justice sociale, et sur cette base, on peut distinguer différentes écoles de pensée.

Le concept de pauvreté

La littérature sur le concept de pauvreté est extrêmement abondante et caractérisée par un niveau d'ambiguïté très élevé dans son rapport à la théorie économique. Elle fournit plusieurs façons de définir la pauvreté, qui conduisent évidemment à une identification différente des pauvres.

De plus, chaque conception amène ses propres recommandations en matière d'allègement de la pauvreté. Les trois principales approches sont, l'approche welfariste, l'approche des besoins de base et celle des capacités (capacités). Quoique ces trois approches diffèrent à bien des égards comme nous le verrons, elles impliquent toutes le fait qu'une certaine "chose", à définir, n'atteint pas un niveau considéré comme un minimum raisonnable. C'est à dire, qu'une personne est jugée pauvre lorsqu'elle manque, par rapport au minimum raisonnable, de la "chose" en question.

Le débat conceptuel sur la pauvreté apparaît lorsqu'on aborde la nature de la chose manquante.

Les polémiques sur la nature et le niveau de ce qui ne doit pas manquer à personne, nous ramènent à la question plus vaste de l'équité, puisqu'elles portent sur l'identification formelle d'un sous-espace de l'espace d'équité, et sur la détermination, pour chaque dimension identifiée, d'un seuil sous lequel un membre de la société est caractérisé comme "pauvre".

Approche par le bien-être

Le cadre dominant dans lequel l'analyse économique se fait depuis bientôt deux siècles est celui du bien-être si l'on se situe au niveau individuel ou welfare pour le niveau agrégé. L'approche welfariste est celle préconisée par la Banque mondiale, le FMI et les principaux partenaires au développement. Elle s'est développée comme une vue strictement économique du meilleur arrangement social, dominée par deux concepts : croissance et efficacité.

Selon cette approche la chose manquante est le bien-être économique, c'est-à-dire l'utilité définie comme un état mental, tel que le bonheur, le plaisir ou la satisfaction du désir que la

consommation ou la possession de biens et services procurent à un individu. Dans une perspective welfariste, la pauvreté désigne un état où «une ou plusieurs personnes n'atteignent pas un niveau de bien-être économique considéré comme un minimum acceptable du point de vue des normes de cette société» (M. Ravallion, 1992). La notion de pauvreté plonge ainsi ses racines dans l'analyse micro-économique moderne qui a pour base l'hypothèse selon laquelle les individus maximisent leur bien-être.

L'approche welfariste tire deux principes importants qui guident son approche de la pauvreté. Premièrement, étant donné que les préférences varient d'une personne à une autre, seuls les individus peuvent savoir ce qui est véritablement dans leurs intérêts. Deuxièmement, l'État doit limiter au maximum son intervention dans l'économie, les préférences non révélées des individus décidant de quoi, comment et pour qui produire. Les implications en termes de politique économique découlant de l'approche welfariste sont que l'État doit mettre l'accent sur les politiques qui réduisent la pauvreté par l'augmentation de la productivité du travail, de l'emploi, etc., en conséquence du revenu. Ce qu'on appelle souvent l'approche-revenu de la pauvreté découle en droite ligne du welfarisme.

Certaines critiques sont formulées en l'encontre de cette approche. Elle a premièrement un caractère subjectif. En effet, l'identification des pauvres se fera à partir de comparaisons interpersonnelles de bien-être économique. De plus, elle soulève un problème d'éthique : un individu favorisé matériellement, mais non comblé (selon ses propres critères), pourrait être qualifié de pauvre alors qu'une personne très peu favorisée financièrement, mais néanmoins comblé, sera considérée comme non-pauvre. Enfin, l'échec des politiques de lutte contre la pauvreté axées sur la croissance des revenus a remis en cause l'efficacité d'une telle approche. D'ailleurs, l'idée de croissance dans la pauvreté est de plus en plus évoquée pour critiquer les politiques préconisées par cette approche.

Approche par les besoins de base

L'approche par les besoins de base s'est explicitement développée au cours des années soixante-dix⁴ comme une réaction au welfarisme et à l'utilitarisme. Elle se situe cependant dans le cadre de ce paradigme, puisqu'elle ne vise pas à présenter une théorie de l'égalité concurrente à celle de ce dernier. Elle diffère de l'approche welfariste essentiellement dans le domaine des politiques d'élimination de la pauvreté. Dans la formulation des politiques dans l'approche besoins de base,

⁴ Même si l'approche des besoins de base fut définie de façon plus opérationnelle à la fin des années soixante-dix, l'économiste anglais B.S. Rowntree, dans sa célèbre étude « Poverty: A Study of Town Life », publiée en 1901, est généralement reconnu comme le premier auteur ayant analysé et mesuré sérieusement le concept des besoins de base.

il s'agit de mettre l'accent non pas sur la restructuration des caractéristiques de la production et des revenus de sorte qu'elles soient plus favorables aux pauvres, mais plutôt sur la consommation de manière à ce que les besoins fondamentaux soient au centre de ces politiques. L'approche par les besoins de base place le débat relatif à l'équité sur l'espace des accomplissements et non celui des ressources. Cherchant une spécification concrète des besoins humains, elle considère six principaux accomplissements: nutrition, éducation primaire, santé, hygiène et assainissement, approvisionnement en eau potable, habitat et l'infrastructure qui lui est reliée. Dans chacun de ces domaines, des normes à atteindre sont définies.

L'approche par les besoins de base propose et favorise des politiques ciblées pour assurer l'accès des pauvres aux besoins essentiels. Cependant, des interventions plus pro-actives de l'État pour assurer la satisfaction des besoins de base pour tous pourraient avoir des effets économiques qu'il ne faut pas sous-estimer. La question est alors de juger si satisfaire les besoins de base de la population est plus important qu'éviter une certaine turbulence dans les agrégats économiques.

Bien que l'approche par les besoins de base soit très populaire, il ne faut pas perdre de vue un inconvénient majeur qu'elle comporte, du moins aux analystes, à savoir son caractère multidimensionnel. Le problème se pose dans les termes suivants. Soient deux personnes dont tous les besoins de base sont remplis sauf un : pour l'une c'est l'éducation, pour l'autre c'est la santé. Laquelle des deux est la plus pauvre? Cette interrogation soulève en fait le problème d'agrégation: comment différents éléments doivent-ils être totalisés de sorte que l'on se ramène à une analyse unidimensionnelle ?

L'approche par les capacités

S'inspirant de la philosophie politique de Rawls⁵ sur la justice, A. Sen (1992) s'est situé dans une perspective résolument différente de celle des deux écoles précédentes en affirmant que la « chose » faisant défaut aux pauvres ce n'est ni un niveau minimal d'utilité, ni la satisfaction des besoins de base, mais plutôt des habilités ou capacités humaines. Sen a adopté une vue plus large que celle de la pauvreté. Il s'agit en effet pour lui de développer une conception de ce qui a de la valeur pour l'humain. Sen considère que la valeur de la vie d'un être humain dépend d'un ensemble de façons d'être (beings) et de faire (doings), regroupés tous sous le concept de « fonctionnements » (functionings). Selon la définition qu'il en donne, ces derniers vont de « être adéquatement nourri, être en bonne santé, éviter des maladies auxquelles on peut échapper et une mortalité prématurée, etc., à des accomplissements plus complexes tels qu'être heureux, avoir du

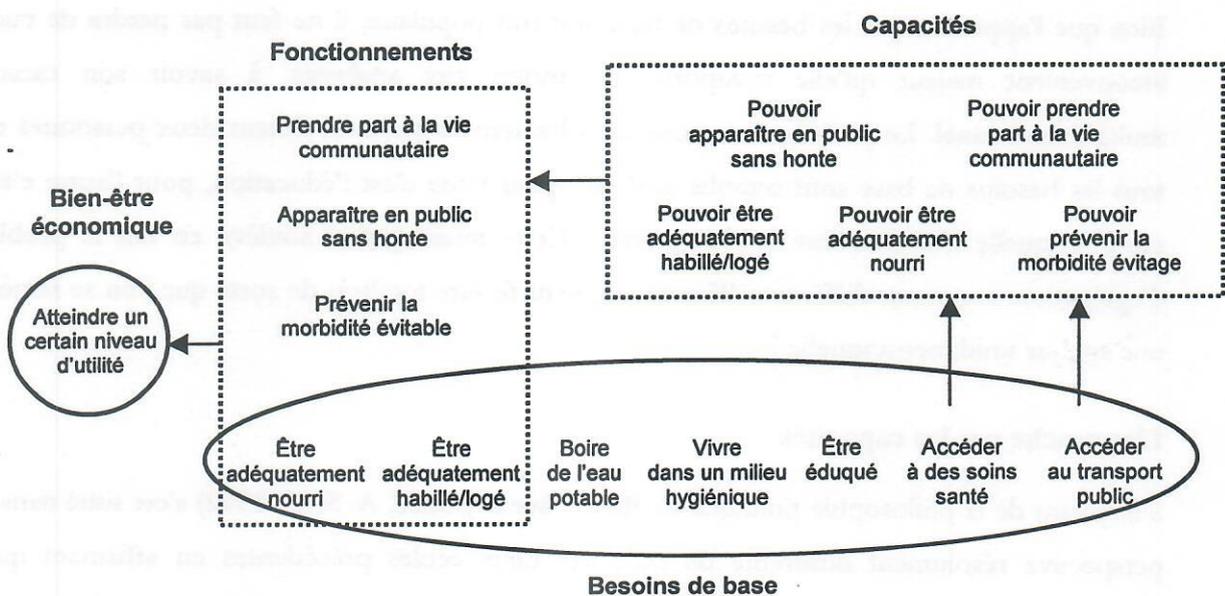
⁵ Rawls dans son ouvrage fondamental publié en 1971, «A Theory of Justice»? développe une théorie spécifique du contrat, « Justice comme Équité »,

respect de soi, prendre part à la vie de la communauté, apparaître en public sans avoir honte, ainsi de suite... » (p. 110). Sen introduit un autre concept proche des fonctionnements : la capacité de fonctionner. Celle-ci « représente les différentes combinaisons de fonctionnements (façons d'être et façons de faire) qu'une personne peut atteindre ». De cette définition il découle que la capacité est « une série de vecteurs de fonctionnements, reflétant la liberté de la personne de mener un type de vie ou un autre » (p. 110).

L'approche par les capacités considère ainsi comme pauvre une personne n'ayant pas les moyens d'atteindre un certain sous-ensemble de fonctionnements.

Cette approche se positionne au-dessus de toutes les autres pour élaborer un nouveau concept du bien-être. Le développement de l'Indicateur de Développement Humain (IDH) par le PNUD en est une application.

Le diagramme ci-dessous, tente de synthétiser ces trois approches.



Quatre points ressortent de ce diagramme. Premièrement, seuls les besoins de base et les fonctionnements ont des éléments en commun (être adéquatement nourri, habillé et logé). Deuxièmement, les fonctionnements et les besoins de base peuvent procurer de l'utilité. Troisièmement, certains besoins de base formulés en termes "d'accès" sont générateurs de capacités. Quatrièmement, contrairement aux deux autres approches, le concept de pauvreté welfariste est uni-dimensionnel.

Les développements qui précèdent ont montré que le concept de pauvreté a toujours été au centre des préoccupations du développement. L'évolution du concept a suivi celle du phénomène. Malgré les multiplicités des interventions, la pauvreté a atteint des niveaux inquiétants ces deux dernières décennies au point de pousser certains intellectuels à positionner le phénomène en terme de violation des droits humains.

1.2 – La pauvreté, une violation des droits de l'homme

Saisie par le droit, la pauvreté apparaît comme l'envers du bien-être et l'expression de l'exclusion. Ce qui se caractérise par un ensemble de maux qui ont pour nom, absence de revenus, absence de soins de santé, d'éducation, de logement décent, d'emploi... Ces maux dont sont victimes les pauvres constituent, à ne pas en douter, une violation flagrante de leurs droits fondamentaux.

Ces droits fondamentaux qui constituent une autre expression des droits de l'homme sont des droits qui sont reconnus à tous en tant qu'être humain, en tout temps et en tout lieu, sans distinction de race, de sexe, de nationalité de confession, de situation sociale... S'il est vrai que les contours de la notion ne sont pas non plus aisés à cerner, les droits de l'homme ont tout de même un contenu précis qui fait référence à un corpus de règles codifiées dans des textes nationaux⁶ et surtout dans des traités internationaux⁷. La déclaration universelle des droits de l'homme adoptée par les Nations-Unies au lendemain de la seconde guerre mondiale, en 1948, constitue à cet égard le texte de référence en la matière. Elle a été suivie par les deux pactes des Nations-Unies relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels. D'autres textes de portée spécifique ont par la suite été adoptés par l'ONU. Ils concernent soit la protection des couches vulnérables de la population (Convention sur les droits de l'enfant, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes...), soit la protection de droits catégoriels (Convention de New York contre la torture de 1984, Déclaration sur le droit au développement, Convention de l'UNESCO concernant la lutte contre la discrimination dans le domaine de l'enseignement...).

Au plan régional africain, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples constitue le principal instrument de promotion et de protection des droits de l'homme. A l'instar des Nations-Unies, on retrouve également dans le système régional africain de protection des instruments spécifiques destinés à la protection des personnes vulnérables (Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, Charte africaine sur les droits et le bien-être de l'enfant...).

⁶ Cf constitution Sénégalaise du 7 janvier 2001.

⁷ Cf conventions et traités internationaux sur les droits de l'homme pris dans le cadre des Nations Unies ou dans le cadre de l'UA.

Tous ces divers instruments relatifs aux droits de l'homme reconnaissent à l'individu différentes catégories de droits selon qu'il est envisagé dans sa sphère privée, comme justiciable ou comme un acteur économique et social. Cependant ils ne bénéficient pas de la même protection. Certains sont des droits à protection relative, alors que d'autres sont protégés de façon absolue et n'admettent par conséquent aucune dérogation. Il en est ainsi du droit au respect de la dignité inhérente à la personne, qui, plus qu'un droit, est une valeur que l'ancien secrétaire général de l'ONU M. Boutros Boutros GALI qualifiait d'«irréductible humain». L'atteinte à cette valeur suprême universelle de l'humanité correspond à la négation de l'humain. C'est pourquoi Jean Ladrière a pu écrire (référence ?): « il y a négation de l'humain non pas nécessairement là où il y a atteinte à la vie, mais là où, sous une forme ou une autre, il y a atteinte à ce qu'on appelle, d'un mot grave et profond, la dignité humaine, c'est-à-dire ce qui permet à un être de se faire valoir comme être de sang, de s'élever au-delà de sa réalité simplement biologique, de prononcer une parole qu'il puisse vraiment assumer, en laquelle il puisse vraiment se dire ». C'est à cette même notion de dignité que fait référence la déclaration universelle des droits de l'homme dès son article 1er en disposant que : « Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits... ». La pauvreté en privant l'être humain de la jouissance de ses droits économiques, sociaux et culturels, porte gravement atteinte à la dignité de la personne tant il est vrai que la satisfaction des droits économiques, sociaux et culturels sont indispensables à la dignité de la personne et au libre développement de sa personnalité.

Fondements de l'approche

L'approche pauvreté comme violation des droits de l'homme est une approche nouvelle qui permet de dépasser la conception économiste et monétaire de la pauvreté basée sur l'absence ou l'insuffisance de revenus. En mettant l'accent sur les droits de l'homme comme des droits inaliénables, indivisibles et imprescriptibles, cette approche recentre la lutte contre la pauvreté sur l'homme en tant que sujet de droits. Le pauvre est perçu dès lors comme une victime de la violation de ses droits économiques, sociaux et culturels et même de ses droits civils et politiques, voire même comme une personne à qui on a dénié sa qualité de sujet de droit. En effet, si on est pauvre et exclu, sans revenu ou avec des revenus insuffisants, c'est parce qu'on est privé par la société de la jouissance de son droit à un certain nombre de commodités comme le droit à un logement décent, le droit à la santé, le droit à un emploi, le droit à l'éducation. Ces derniers qu'on pourrait qualifier de besoins élémentaires pour tout humain, sont, comme le rappelle d'ailleurs l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des droits indispensables à la dignité de la personne et au libre développement de sa personnalité. La pauvreté est considérée ici comme une conséquence de la violation des droits fondamentaux de la personne. D'un autre

côté, la pauvreté entraîne une violation des droits de l'homme puisqu'elle met la personne qui en est victime dans une situation de précarité qui ne lui permet pas de jouir ou même de réclamer la satisfaction de ses droits les plus élémentaires. C'est ce qui a fait dire à Florence Tourette que « la pauvreté et plus encore l'extrême pauvreté s'expriment par une consommation du lien juridique. Pas nécessairement en droit, mais « de facto », le pauvre se retrouve du fait des situations qu'il subit destitué de sa qualité de sujet de droit ». La pauvreté s'analyse dans une telle perspective, comme une cause de la violation des droits de l'homme.

Cette relation dialectique qui existe entre la pauvreté et les droits de l'homme, a été fort bien résumée par le sous-directeur général de l'UNESCO M. Pierre SANE à travers ce constat selon lequel : « ce qui caractérise à la racine la pauvreté, n'est pas un niveau de revenu ni même certaines conditions de vie, c'est le déni de tout ou partie des droits humains dont elle est à la fois cause et effet. La pauvreté ne disparaîtra que le jour où elle sera reconnue comme un déni de justice et à ce titre abolie ».

Cette nouvelle approche qui permet non pas seulement de réduire la pauvreté mais de l'éradiquer complètement se pose aujourd'hui comme la seule alternative possible pour mener avec succès le combat contre ce fléau. La communauté internationale même si elle n'a pas encore pris des mesures effectives dans ce sens, commence tout de même à faire sienne cette approche. En effet, au niveau des Nations Unies, de plus en plus des voix s'élèvent pour assimiler la pauvreté à une violation massive des droits humains. La conférence mondiale sur les droits de l'homme tenue à Vienne en juin 1993 avait déjà affirmé, dans sa déclaration et programme d'action, que « L'extrême pauvreté généralisée s'opposant à la jouissance pleine et effective des droits de l'homme, la communauté internationale doit continuer à accorder un rang de priorité élevé aux mesures visant à l'atténuer dans l'immédiat pour, finalement, l'éliminer. ». De même, la commission des droits de l'homme de l'ONU dans sa résolution 2001/3, soutenait que « L'extrême pauvreté et l'exclusion sociale sont des atteintes à la dignité humaine et, par conséquent, requièrent des actions urgentes, nationales et internationales, pour qu'il y soit mis fin » mais aussi que « Le droit à la vie englobe celui de mener une existence digne en disposant des choses essentielles à la vie ».

Il faut malheureusement regretter l'absence d'un tel débat au niveau régional africain notamment au sein de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples qui n'a pas encore pris de résolution reconnaissant la pauvreté comme une négation des droits de l'homme. Pourtant le continent africain est de loin le plus concerné par le phénomène de la pauvreté. Elle est en effet frappée de plein fouet par le fléau aggravant d'autres malheurs comme le SIDA qui toucherait selon les statistiques de l'ONUSIDA près de 25 millions de personnes en Afrique subsaharienne

en fin 2003. La proportion de la population infectée représente environ 2/3 de la population mondiale vivant avec le VIH/SIDA.

Forces de cette nouvelle approche

Les statistiques publiées par la Banque mondiale indique, qu'en Afrique subsaharienne, au cours des années quatre vingt dix, le nombre de pauvres est passé de 241 millions à 315 millions. Mais le plus inquiétant est à venir puisque le nombre de personne vivant avec moins de un dollar par jour devrait y atteindre le chiffre inquiétant de 404 millions⁸. Ce constat alarmant est une parfaite illustration de l'échec des politiques mises en œuvre jusqu'ici pour lutter contre la pauvreté en Afrique en général, en Afrique subsaharienne en particulier. Au Sénégal, certes l'ambition affichée du DSRP est la réduction de la pauvreté de moitié d'ici 2015, mais l'atteinte d'un tel objectif semble relevé de l'utopie. Il est donc urgent de changer de stratégie en opérant d'abord un changement d'approche. D'où l'intérêt de cette nouvelle approche qui met l'accent sur la satisfaction des droits économiques sociaux et culturels des pauvres.

L'avantage de l'approche pauvreté comme violation des droits humains réside avant tout dans l'objectif recherché. Si traditionnellement, les politiques de lutte contre la pauvreté visent comme objectif principal la réduction de la pauvreté, l'objectif visé par cette nouvelle approche est non pas la réduction mais l'éradication totale de ce fléau. Ce changement d'objectif implique également un changement de stratégie.

La nouvelle stratégie consistera à reconnaître la personne frappée de pauvreté comme une victime de la violation de ses droits les plus fondamentaux. Ce statut de victime lui permettra de réclamer, voire d'exiger la réparation du dommage qu'il a subi. Le pauvre, le précaire, l'exclu deviennent alors, au plan juridique, titulaires d'un droit à réparation et il pèsera sur l'Etat une double obligation. La première consistant en une obligation d'abstention qui se traduit par l'interdiction de porter atteinte à leurs droits fondamentaux. Tandis que la seconde consistera en une obligation d'agir pour réparer le préjudice subi et rétablir l'équilibre rompu. La société regardera ainsi différemment la personne frappée de pauvreté. Elle ne verra plus en elle une personne à aider mais plutôt une personne qu'il faut rétablir dans ses droits. Une telle responsabilité pèse avant tout sur les Etats qui doivent prendre des mesures dans leur droit interne pour reconnaître la pauvreté comme une violation des droits fondamentaux de l'homme mais aussi sur la communauté internationale et la société civile.

⁸ Voir sur ce point TOURETTE Florence op.cit.

Contraintes et défis de la mise en œuvre de l'approche droits de l'homme

La reconnaissance de la pauvreté comme violation des droits humains constituant la première étape dans le processus de l'éradication de ce fléau, la seconde qui est sans doute la plus délicate, va consister dans la mise en œuvre d'une telle approche. La mise en œuvre qui se présente comme un véritable défi, relève aussi bien des Etats, qui en interne, doivent prendre des mesures efficaces pour assurer l'effectivité des droits fondamentaux, que de la communauté internationale qui doit non seulement veiller à ce que les Etats respectent les engagements qu'ils ont pris, mais aussi organiser la solidarité à l'égard des pauvres.

Au niveau national, la responsabilité de la mise en œuvre pèse avant tout sur l'Etat à qui incombe l'obligation d'organiser la lutte contre la pauvreté. Mais plus qu'une obligation d'organisation de la lutte, l'Etat est débiteur d'une obligation de restauration de l'équilibre qui a été rompu dans la société du fait de cette situation de misère, de d'exclusion et de mise à l'écart dont sont victimes les pauvres. Pour ce faire, il ne sera pas nécessaire, nous semble-t-il, d'élaborer, au plan normatif, un nouveau cadre de lutte contre la pauvreté. En effet, il existe déjà des instruments normatifs permettant de lutter efficacement contre la pauvreté. Ces instruments sont soit des textes nationaux, soit des textes internationaux régulièrement ratifiés par le Sénégal et qui de ce fait, sont intégrés au corpus juridique national⁹. Dans la nouvelle constitution adoptée le 7 janvier 2001, l'Etat du Sénégal, a consacré tout un titre aux droits de l'homme. Il s'agit du Titre II intitulé : Des libertés publiques et de la personne humaine, Des droits économiques, sociaux et des droits collectifs¹⁰.

Cette constitutionnalisation des droits humains y compris les droits économiques et sociaux, les place au sommet de la hiérarchie des normes. La conséquence majeure qui en découle est qu'aucun autre texte ne pourrait être pris et qui leur soit contraire sous peine d'être déclaré anticonstitutionnel. Mais cette constitutionnalisation leur confère surtout un statut de droits justiciables qui pourraient être invoqués par un plaideur devant le juge. Il s'agit là d'une véritable avancée dans la protection des droits humains, en ce sens qu'un citoyen pourrait saisir, même si c'est de manière indirecte, la plus haute juridiction pour qu'elle se prononce sur la constitutionnalité d'une mesure prise à son égard. Cependant, l'efficacité de cette technique connaît une limite sérieuse qui est relative à sa mise en œuvre. En effet, les personnes qui peuvent saisir directement le Conseil Constitutionnel sont très limitées (Président de la République, 10e

⁹ Selon l'article 98 de la constitution, les traités régulièrement ratifiés ont dès leur ratification et publication, une autorité supérieure à celle de la loi.

¹⁰ Voir constitution sénégalaise du 7 janvier 2001 commentée, EDJA, juillet 2001, p.65 et s.

des députés), le simple citoyen ne peut directement saisir le Conseil.

Le Sénégal a également ratifié un certain nombre de conventions internationales relatives aux droits de l'homme et dont la mise en oeuvre effective pourrait permettre de lutter efficacement contre la pauvreté. Parmi celles-ci, on peut citer le pacte des Nations-Unies relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 16 décembre 1966 et auquel l'Etat sénégalais a adhéré depuis le 14 janvier 1978. Il est vrai que ce texte prévoit des droits programmatiques dont la réalisation est échelonnée dans le temps et largement tributaire des moyens de l'Etat. Il met donc à la charge de l'Etat une obligation de moyen et non une obligation de résultat. Il n'en reste pas moins qu'il s'agit d'obligations juridiques dont l'Etat doit s'acquitter, en recourant si nécessaire, à la coopération internationale.

Au plan international, l'élaboration d'une déclaration sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté a certes fait l'objet d'une proposition de certains experts et d'Organisations Non Gouvernementales¹¹. Mais le lien entre pauvreté et droits de l'homme ayant déjà été établi de manière assez satisfaisante, par certains textes et résolutions¹² pris dans le cadre des Nations-Unies, il ne sera pas non plus nécessaire d'élaborer de nouveaux instruments reconnaissant la pauvreté comme une violation des droits de l'homme. En revanche, l'accent devrait être mis sur l'effectivité des droits économiques et sociaux déjà proclamés. Pour cela, il faudra mettre en place un système de contrôle efficace prévoyant des sanctions contre les Etats qui n'utiliseraient pas les ressources disponibles pour lutter contre la pauvreté. Ces sanctions ne devraient plus se limiter à une « mobilisation de la honte ».

Sur un autre plan, la communauté internationale devrait, comme le reconnaît la déclaration du millénaire « accorder une aide au développement plus généreuse, notamment aux pays qui font un effort sincère pour appliquer leurs ressources à la réduction de la pauvreté ». Cet accroissement de l'aide au développement va nécessiter des ressources financières supplémentaires que pourrait peut être fournir la *taxe internationale* proposée par les présidents Chirac et Lula du Brésil lors de la dernière assemblée générale des Nations Unies. Mais cette proposition ne pourrait s'appliquer sans une ferme volonté politique.

Il ressort de ces développements qu'il n'existe pas une seule manière d'appréhender le concept de pauvreté mais plusieurs qui sont d'ailleurs plus complémentaires qu'opposées. Si les approches standards ont le mérite de proposer des mesures sur la base d'une définition, et des mesures spécifiques de la pauvreté, leurs actions ne semblent pas dépasser le cadre d'une obligation de

¹¹ Voir sur ce point Florence Tourette op.cit. p.19.

¹² V. Résolution 2004/7 de la Sous-Commission des droits de l'homme des Nations Unies, E/CN.4/Sub.2/2003/17

moyens. L'approche droits humains telle que formulée impliquent la responsabilité des Etats à produire des résultats.

II- CARACTÉRISTIQUES ET MANIFESTATIONS DE LA PAUVRETÉ AU SENEGAL

L'analyse s'effectue particulièrement sur la base des données d'enquêtes ménages : ESAM1, QUID et l'Enquête sur la perceptions réalisées par la Direction de la prévision et de la statistique (DPS) respectivement en 1995 et 2000 et 2002.

2.1- Les dimensions de la pauvreté et des inégalités

La pauvreté monétaire

La mesure de la pauvreté monétaire est faite en considérant le seuil de pauvreté calculé par la DPS. Il équivaut à 143080 FCFA, représentant le niveau de dépense minimal par an et par équivalent adulte. Les mesures monétaires utilisées sont celles de la classe de Foster Greer Thorbecke (Foster et al., 1984). (voir annexe pour la présentation méthodologique de ces indices).

Les résultats obtenus et présentés dans les tableaux 1, 2, A1, à A4 mettent en évidence plusieurs aspects du phénomène.

Premièrement, la prévalence de la pauvreté est très élevée. De 1995 à 2000, la proportion des ménages pauvres est passée de 58% (ESAM, 1995) à 54% (QUID, 2000).

Les données de l'ESAM1 indique que la profondeur de la pauvreté est plus importante en zones rurales que dans les centres urbains.

Tableau 1 : Distribution de la pauvreté dans les ménages selon la strate au Sénégal

Paramètres P_{α}		Zones de résidence			Ensemble
		Dakar	Autres centres urbains	Zones rurales	
Incidence ($\alpha = 0$)	Valeur	19,20	38,61	80,03	57,85 ,76
	Contribution relative (2)	7,82	12,65 6	79,53	100
Profondeur ($\alpha = 1$)	Valeur	4,30	10,02	32,50	21,60
	Contribution relative	4,69	8,79	86,52	100
Sévérité ($\alpha = 2$)	Valeur	1,37	3,68	16,51	10,51
	Contribution relative	3,06	6,64 0,008	90,30	100
Proportion	Valeur	23,56	18,95	57,49	100 0

Source : Calculs à partir des données de l'ESAM, 1995.

Deuxièmement, la pauvreté touche moins les centres urbains et que dans les zones rurales. Les données de l'enquête ESAM1 indiquent une proportion de ménages pauvres de l'ordre de 19,2%

à Dakar et 38,6% dans les autres centres urbains. En revanche, dans les zones rurales, elle touche 80% des ménages (tableau A1).

Troisièmement, la pauvreté est inégalement répartie entre les régions. Les régions qui sont les moins touchées par la pauvreté sont celles qui ont bénéficié le plus des investissements publics et des transferts de revenus. En dehors de la région de Dakar qui a le taux d'urbanisation le plus élevé, toutes les autres régions affichent des taux de pauvreté élevés. En 1995, l'incidence dans la région de Dakar qui est la moins pauvre est 4 fois moins plus élevée (20%) que celle de la région la plus pauvre (Fatick) (81%) (tableau A2).

Quatrièmement, les groupes socio-économiques sont différemment affectés par la pauvreté: les plus touchés sont les agriculteurs (81,39%), les chômeurs (61,08%), les inactifs (47,19) et les indépendants non agricoles (46,59%)(tableau A3).

Cinquièmement, le niveau d'éducation du chef de ménage est un facteur discriminant dans l'accès à un niveau de vie décent. Les taux de pauvreté sont d'autant plus faibles que le chef de ménage a un niveau d'éducation élevé (tableau A4). Chez les ménages dont le chef n'a pas fréquenté l'école, la proportion de pauvres est estimé à 67%.

Sixièmement, les jeunes qui constituent la frange la plus importante de la population sont fortement affectés. Les familles pauvres accueillent plus de 66% des enfants de moins de 30 ans (tableau 2). La prévalence de la pauvreté juvénile est plus élevée en zones rurales (86,4%) qu'en zones urbaines. A Dakar, la proportion de jeunes vivant en-dessous du seuil de subsistance est de 24,4%. Dans les autres centres urbains, le taux est de 47%. La proportion des jeunes pauvres vivant en zones rurales est ainsi presque 4 fois supérieure à celle de Dakar.

Tableau 2 : Pauvreté des jeunes dans les zones urbaines et rurales

Strates	Taux de pauvreté des ménages	Jeune âgés de 0 à 29 ans (%)
Ensemble	100%	100%
Non pauvre	42,2%	33,8%
Pauvre	57,8%	66,2%
Dakar	100%	100%
Non pauvre	81%	75,6%
Pauvre	19%	24,4%
Autres centres urbains	100%	100%
Non pauvre	61%	53,2%
Pauvre	39%	46,8%
Zones rurales	100%	100%
Non pauvre	20%	13,6%
Pauvre	80%	86,4%

Source : A partir de ESAM, 1995

Pour ce qui concerne la pauvreté des femmes, il est largement reconnu que la méthodologie utilisée dans les enquêtes ne permettent d'apprécier convenablement leur niveau de pauvreté avec l'approche monétaire. Cependant, les déficits dont elle font face (faible accès à l'éducation, à la santé, à l'emploi et à la terre) font qu'elles sont classées dans le cadre de la SRP parmi les groupes vulnérables à côté des jeunes et des handicapés.

L'extrême pauvreté

Une importante proportion de la population vit dans une pauvreté extrême. Cette dernière indique ici la situation des individus ou ménages qui vivent en dessous du seuil alimentaire. Calculée sur la base des données de l'enquête ESAM1, l'extrême pauvreté touche 35% des ménages sénégalais. Les zones rurales sont les plus exposées avec un taux de prévalence de plus de 57% (tableau 3).

Tableau 3: Taux d'extrême pauvreté selon la zone de résidence

Strate	valeur	Proportion	Contribution Relative
Dakar	5,52	23,54	3,68
Autres centres urbains	14,14	18,94	7,58
Zones rurales	54,49	57,51	88,74
Ensemble	35,32	100,00	100,00

Source : A partir de ESAM, 1995

La perception de la pauvreté

L'approche participative a été adoptée pour renforcer le diagnostic de la pauvreté dans le cadre de la rédaction du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP). Les résultats sur la dimension de la pauvreté affichent les mêmes tendances que celles de l'approche monétaire, mais les niveaux de pauvreté y sont plus élevés. Selon les informations obtenues, 66% des ménages se déclarent pauvres (contre 54% avec l'approche monétaire à partir des données de QUID réalisée en 2000). Une proportion de 35% parmi ces ménages (soit 23% de l'ensemble des ménages) se déclarent même très pauvres. L'incidence de la pauvreté est plus faible à Dakar (44%) que dans les autres villes (59%) et en zones rurales (entre 72% et 88%). Les principales causes de la pauvreté citées par les ménages sont dans l'ordre : la difficulté de se nourrir, le manque de soins, le manque de logement, le manque de travail.

Les inégalités

Une autre tendance caractérise l'économie sénégalaise. La répartition des revenus entre les ménages sénégalais est marquée par son caractère très inégal. Les dernières données de l'enquête ESAM1 indiquent une forte polarisation des revenus avec 10 % des ménages les plus riches qui reçoivent

44 % des revenus alors que 17 % seulement de ceux-ci allaient aux 40 % les plus pauvres. L'indice de Gini qui est un autre indicateur sur le degré d'inégalité dans la distribution a une valeur de 0,48 en 1995. C'est dans les zones urbaines que ces inégalités sont encore plus importantes. L'indice est de 0,47 à Dakar, 0,42 dans les ACU et 0,33 en zone rurale.

2.2- pauvreté et accès aux services sociaux de base

Une stratégie de la lutte contre la pauvreté doit tenir compte des inégalités dans la distribution de la pauvreté, mais aussi de ses caractéristiques comme le faible niveau d'éducation et à la santé.

Le faible accès des pauvres à la scolarisation

Le Sénégal a, au cours des années 90, accompli d'importants progrès en matière de scolarisation élémentaire. Ces progrès ont contribué à atténuer les inégalités d'accès à l'éducation, mais ils n'ont pas éliminé tous les handicaps dont souffrent les ménages de conditions modestes et les populations des zones rurales. Tandis qu'un grand nombre d'enfants se trouvent exclus de l'école, d'autres, de plus en plus nombreux, en sont régulièrement rejetés.

Les disparités dans l'accès à l'éducation sont mesurées en calculant, pour chaque niveau d'enseignement (élémentaire, moyen, secondaire et supérieur), les taux bruts de scolarisation des enfants des ménages classés par quintile de dépenses par équivalent adulte. L'accès des enfants à chacun des niveaux d'enseignement est d'autant plus faible que les ménages sont pauvres (tableau 4). Dans l'enseignement élémentaire, par exemple, pour un taux brut de scolarisation de 34,3% des enfants issus des ménages les plus pauvres (quintile 1), on a un taux de 94,4% pour les enfants des ménages les plus riches (quintile 5). Pourtant la proportion d'enfants d'âge scolarisable (7-12 ans) du premier groupe de ménages est deux fois supérieure à celle du second groupe, avec des parts respectives de 27,6% et de 12,6% dans les effectifs totaux.

Tableau 4 : Taux bruts de scolarisation (TBS) par quintile de ménages et par niveau d'enseignement, ESAM, 1995

Quintiles	Elémentaire		Moyen		Secondaire		Supérieur	
	Enfants scolarisables (ESAM)	TBS (ESAM)						
1	27,6	34,3	22,6	2,6	20,8	2,1	20,5	0,0
2	22,1	45,1	23,2	5,1	21,7	3,9	19,5	0,1
3	20,4	58,6	21,5	9,2	21,3	8,1	22,0	0,4
4	17,2	76,0	18,6	20,5	20,2	19,7	20,2	1,3
5	12,6	94,4	14,1	42,7	15,9	43,5	17,7	5,4
Ensemble	100,0	56,4	100,0	13,6	100,0	13,9	100,0	1,3

Source : Cissé, F, Daffé, G. et Diagne, A. (2002)

Soumises aux travaux domestiques quotidiens et aux contraintes socioculturelles (mariages précoces), les filles issues de ménages pauvres ont un accès encore plus limité à l'éducation. Mais le déficit de scolarisation des filles par rapport aux garçons est d'autant plus grand que l'origine sociale des enfants est modeste. Alors que, dans les ménages du quintile 5, la discrimination à l'égard des filles pour l'accès à l'enseignement élémentaire et moyen a pratiquement disparu, elle reste encore vivace dans pratiquement tous les niveaux pour tous les autres quintiles. L'enseignement moyen et secondaire offre encore moins de chances aux filles des ménages pauvres d'être scolarisées.

Tableau 5: Taux bruts de scolarisation par quintile de ménages et selon le genre, ESAM, 1995

Quintiles	Elémentaire			Moyen			Secondaire			Supérieur		
	Global	Garçons	Filles	Global	Garçons	Filles	Global	Garçons	Filles	Global	Garçons	Filles
1	34,3	36,8	31,6	2,6	3,1	2,0	2,1	3,3	0,9	0,0	0,0	0,0
2	45,1	54,3	36,0	5,1	8,1	2,1	3,9	7,5	0,7	0,1	0,0	0,1
3	58,6	65,4	51,2	9,2	13,0	6,0	8,1	14,8	2,0	0,4	0,8	0,1
4	76,0	83,3	69,3	20,5	27,1	15,2	19,7	26,0	13,0	1,3	2,0	0,7
5	94,4	95,3	93,4	42,7	45,3	39,9	43,5	58,7	30,2	5,4	6,9	4,1
Ensemble	56,4	61,6	51,1	13,6	16,4	10,9	13,9	19,9	8,3	1,3	1,9	0,8

Source : Cissé, F., Daffé, G. et Diagne, A. (2002)

Le faible accès aux soins de santé primaire

La situation sanitaire au Sénégal comme partout en Afrique subsaharienne est particulièrement préoccupante avec une couverture sanitaire faible par rapport aux normes préconisées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS). Le Sénégal se positionne parmi les pays les plus défavorisés de l'Afrique de l'Ouest.

Outre l'insuffisance des infrastructures, le matériel et le personnel de santé sont inégalement répartis entre les zones rurales et urbaines et entre les régions administratives. Ces insuffisances ont des répercussions sur la santé des populations notamment celle des enfants.

Pour ce qui concerne la santé de l'enfant, les données de l'enquête ESIS indiquent pour l'année 1999/2000 un quotient de mortalité infantile de 70,1 pour 1000. Comparé à l'année 1990, ce taux a baissé de façon significative puisqu'il se situait à 76 pour 1000. Le taux de mortalité juvénile est situé à 81 pour 1000 en 2000. La malnutrition des enfants de moins de 5 ans continue d'être un problème de santé publique. En l'an 2001, presque un enfant sur 5 souffre d'insuffisance pondérale et 9,2 % présentent une sous-nutrition chronique (QUID, 2001).

La couverture vaccinale contre les principales maladies de l'enfance reste insuffisante malgré les efforts constants qui ont été réalisés dans le cadre du Programme élargi de vaccination (PEV).

Seuls 42 % des enfants âgés de 12 à 23 mois ont reçu tous les vaccins. (MICS, 2000). La prévalence des maladies diarrhéiques des enfants de moins de cinq ans est de 26%. Le paludisme constitue la première cause de morbidité avec presque 25 % des cas déclarés dans les formations sanitaires, en particulier chez les femmes enceintes et les enfants.

L'infection VIH/SIDA progresse malgré une faible prévalence (on notera que les cas déclarés ne reflètent pas la réalité de l'épidémie). A la fin de l'année 2000, le nombre de personnes vivant avec le VIH/SIDA est estimé à 79 000 dont 75700 adultes et 3300 enfants. Le niveau de prévalence au sein de la population âgée de 15 à 49 ans (considérée comme sexuellement active) est ainsi estimé à 1,4 %.

Les enfants sont affectés doublement par le phénomène : d'une part par une transmission de parent à enfant ou sexuelle, d'autre part par la perte d'un ou des parents. Les statistiques de l'ONUSIDA (2000) ont estimé, en 1999, à 42 000 le nombre d'enfants ayant perdu au moins un parent à la suite d'une infection par le VIH/SIDA. De plus, une proportion importante de jeunes âgés de 15 à 19 ans ne sont pas informés sur les moyens de prévention de la transmission du VIH/SIDA. Le taux est de 86% chez les garçons et 77% chez les filles.

Le déficit de l'emploi

D'après les informations de l'enquête ESAM1, le chômage touche plus de 10% de la population active. Il est particulièrement développé dans les centres urbains et touche davantage les jeunes diplômés.

La stagnation des effectifs de la fonction publique, le faible niveau d'investissement du secteur privé et l'inadaptation de la formation aux besoins des entreprises sont autant de facteurs qui ont favorisé le chômage des jeunes. Dans l'ensemble, 67% des chômeurs ont entre 15 et 29 ans. La proportion des diplômés chez les chômeurs est importante. Ainsi, 74,1% des chômeurs hommes diplômés du primaire ont entre 15 et 29 ans (84,6% chez les femmes). Pour cette même tranche d'âge, ceux qui ont le niveau secondaire représentent 66,6% (60,3% chez les femmes). Lorsque le niveau d'instruction atteint le supérieur, ces ratios atteignent 70% et 82,6% respectivement pour les hommes et les femmes.

Tableau 6 : Répartition des chômeurs selon le niveau d'instruction, par âge et par sexe (%)

Tranche d'âge	Niveau d'instruction									Ensemble
	Aucun		Primaire		Secondaire		Supérieur		Non défini	
	Masculin	Féminin	Masculin	Féminin	Masculin	Féminin	Masculin	Féminin		
15-19	25,5	27,3	34,1	35,1	8,2	3,3	-	-	27,7	21,8
20-24	18,8	20,9	22,4	32,3	28,3	19,3	17,9	19,2	36,5	23,0
25-29	16,1	13,8	17,6	17,2	30,1	37,7	52,1	63,4	24,9	22,4
30-34	7,8	13,8	10,8	7,7	13,2	25,7	15,8	-	-	11,3
35-39	11,0	5,4	8,8	2,0	9,0	8,6	14,2	-	-	9,1
40-44	8,2	9,8	3,3	5,7	7,2	1,5	-	17,4	-	6,0
45-49	7,7	-	2,4	-	3,1	1,4	-	-	-	4,0
50-55	4,9	9,0	0,5	-	0,8	2,5	-	-	10,9	2,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Source : ESAM / 1994-1995.

Le travail des enfants comme alternative à la pauvreté des ménages

Parallèlement au chômage, se développe le travail des enfants comme une alternative à la pauvreté des ménages. Le travail des enfants est défini comme l'exercice d'une activité économique par les jeunes de moins de 15 ans. On suppose qu'à cet âge, cette catégorie devrait être à l'école. Au Sénégal, les formes et la réalité du travail des enfants sont assez bien connues grâce aux différentes études réalisées sur la question (Enda-Tiers monde (1998), DPS (2000), CREA, 2002).

Les données de l'Enquête MICS réalisée en 2000 ont révélé que le nombre d'enfants de 5 à 15 ans qui travaillent actuellement au Sénégal est estimé à 458030 ; soit une proportion relative de 37,6% de l'effectif des enfants du même âge. Ce taux est un peu plus élevé chez les garçons (39,4%) que chez les filles (35,7%).

L'analyse selon le statut d'occupation montre que 65% des enfants sont utilisés comme aides familiaux, 13% sont des employés, 9,7% exercent un travail indépendant et 9,4% des enfants sont des apprentis rémunérés ou non. La proportion des filles utilisées comme employées est largement supérieure à celle des garçons ; 26,3% contre 2,3%.

Tableau 7 : Répartition des enfants travailleurs par statut d'occupation

		Statut occupation					
		Indépendant	Employé	Aide-familial	Apprenti -rémunéré	Apprenti-non rémunéré	Ne sait pas
	Garçons	11,80%	2,30%	66,20%	3,70%	15,90%	0,10%
	Filles	7,20%	26,30%	64,10%	0,40%	1,60%	0,30%
Total %		9,70%	13,30%	65,20%	2,20%	9,40%	0,20%
Effectifs total		31939	43689	214744	7335	30865	635

Source : DPS, Enquête méthodologique sur le travail des enfants 1993

III- PORTEE ET LIMLITES DES ACTIONS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Cette section n'a pas l'ambition de faire une évaluation fine des interventions notées dans le domaine des stratégies de lutte contre la pauvreté au Sénégal. En raison de la pluralité des interventions, et de la faible disponibilité des données sur les réalisations, seules quelques programmes et projets seront présentés en vue de soulever des limites de leurs interventions.

Nous montrons d'abord comment a été prise en compte la dimension lutte contre la pauvreté dans les politiques nationales avant de présenter quelques actions.

3.1 Contenu lutte contre la pauvreté des politiques nationales

La lutte contre la pauvreté a constamment occupé une place dans les politiques nationales de développement. Des efforts ont été déployés aussi bien par le Gouvernement, les ONG que les bailleurs de fond. On passera brièvement en revue certaines actions menées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. L'accent sera particulièrement mis sur la stratégie actuelle de réduction de la pauvreté (SRP).

Les années 1990 ont été marquées par une mobilisation en faveur de la lutte contre la pauvreté. Mais, c'est depuis l'indépendance, à travers des actions sectorielles précises, que le Gouvernement, même s'il n'utilisait pas l'expression « lutte contre la pauvreté » a mené des interventions destinées à certaines catégories de la population. C'est dans ce cadre qu'on a noté la mise en place des institutions de protection sociale, des actions destinées à renforcer l'hydraulique rurale et des programmes agricoles, une politique de l'habitat, de la santé et de l'éducation.

Avec le Programme d'ajustement sectoriel agricole (PASA) via le Programme d'investissement du secteur agricole (PISA), le Gouvernement a visé le renforcement de la sécurité alimentaire et l'augmentation des revenus du monde rural. Dans le domaine de l'habitat, l'Etat a tenté de lutter contre l'habitat spontané à travers une politique de restructuration et de régularisation foncière pour améliorer le cadre de vie, notamment avec l'aide la coopération allemande. Le gouvernement a mis en place des Zones d'aménagement concerté (ZAC) pour résoudre le problème de la disponibilité de terrains aménagés dans la proche banlieue de Dakar.

L'Etat a adopté la déclaration de la politique de population en 1988 et la politique nationale de santé en 1989, approfondissant ainsi la planification à la base, en particulier à travers l'introduction en mars 1991 du « district » comme unité opérationnelle (circulaire n° 1753 du 15 mars 1991). En mars 1997 a été adoptée la *Lettre de politique sectorielle de santé et d'action sociale*, document qui s'appuie sur la stratégie des soins de santé primaires (SSP) et les conclusions du Sommet de Copenhague.

Des projets ont été développés dans le cadre de programmes spécifiques les Petits Projets Ruraux (PPR) et le Programme Micro-Réalisations (PMR-FED). En outre, les Programmes de Développement des Ressources Humaines (PDRH1, 1992 et PDRH2, 1994) ont été mis en oeuvre dans les secteurs de l'éducation de base et de la santé

En 1998, le programme de développement intégré de la santé a été initié, comme cadre général de la politique de santé.

En réponse à l'appel de l'UNICEF, en 1987, pour un ajustement à visage humain, le Gouvernement, sous l'égide des Institutions de Breton Woods, a initié de nombreux projets et des filets de sécurité pour les pauvres.

Pour mieux prendre en charge les préoccupations de la réduction de la pauvreté et corriger la dispersion des interventions, le Gouvernement a élaboré, en 1997, le Programme National de Lutte dont les objectifs sont indissociables de ceux plus globaux poursuivis par l'État au niveau économique et social.

Récemment, les politiques de pauvreté s'opèrent dans un cadre plus cohérent de politique générale de développement confinée dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP).

La stratégie de réduction de la pauvreté (SRP) a été adoptée par le Gouvernement en décembre 2001 et approuvée par ses partenaires en 2002. Elle témoigne d'une certaine originalité par rapport aux politiques antérieures. En effet, elle comporte certaines spécificités qui méritent d'être soulignées.

Le principal mérite du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) est de constituer un véritable programme de développement, et non un ensemble de recettes conjoncturelles contre la pauvreté. Contrairement aux documents de programmes d'ajustement structurel des deux dernières décennies conçus par les institutions de Bretton-Woods, dans lesquels on avait du mal à percevoir des préoccupations relatives au développement, le DSRP est une stratégie globale visant à créer les conditions propices à la croissance durable et la lutte efficace contre la pauvreté. Il n'est pas un programme spécifique de lutte contre la pauvreté.

Le DSRP prend en compte des politiques sectorielles et décentralisées, en même temps, il intègre les outils de gestion du développement du pays.

La contribution du capital humain à la lutte contre la pauvreté est fortement soulignée. L'éducation et la santé sont parmi les secteurs prioritaires.

Le DSRP constitue un cadre de référence pour l'ensemble des interventions des partenaires au développement ce qui renforce la cohérence de celles-ci.

La stratégie de réduction de la pauvreté est le résultat d'un processus participatif qui a pleinement impliqué la société civile dans sa conception, ce qui constitue une rupture radicale par rapport aux pratiques antérieures qui faisaient de la définition des politiques économiques un domaine réservé de l'Administration publique et des partenaires au développement du pays.

La stratégie de réduction de la pauvreté vise trois objectifs majeurs : i) doubler le revenu par tête d'ici 2015 dans le cadre d'une croissance forte, équilibrée et mieux répartie ; ii) généraliser l'accès aux services sociaux essentiels en accélérant la mise en place des infrastructures de base pour renforcer le capital humain avant 2010 ; iii) éradiquer toutes les formes d'exclusion au sein de la Nation et instaurer l'égalité des sexes en particulier dans les niveaux d'enseignement primaire et secondaire d'ici 2015.

Pour atteindre ces trois objectifs, la DSRP définit quatre axes stratégiques.

- 1) La création de richesse dans un cadre macroéconomique sain
- 2) Le renforcement des capacités et la promotion des services sociaux de base
- 3) L'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables
- 4) L'adoption d'une approche participative de mise en œuvre et de suivi-évaluation fondée sur la décentralisation à la fois du pilotage et de l'exécution

Il ne fait pas de doute que la pauvreté est une violation flagrante des droits de l'homme dont le respect est fondamental pour la dignité qui est l'autre nom qu'on doit donner à la notion de développement. Le DSRP met la lutte contre la pauvreté au centre des politiques économiques et sociales et constitue un progrès sensible par rapport aux programmes d'ajustement des années 1980 et 1990. Cependant, le processus d'élaboration et le contenu du DSRP suscitent quelques observations.

1- On constate une certaine continuité entre le DSRP et les PAS. On a tendance à considérer, comme l'était le PAS, que la lutte contre pauvreté est une affaire de ressources financières à mobiliser auprès des bailleurs de fonds. On peut donc dire que la logique de l'extraversion économique continue de prévaloir nonobstant les critiques adressées aux PAS et les changements dans les discours.

2- L'approche économique par le revenu de la pauvreté, soutenue par la Banque mondiale, même si elle n'est pas la seule, occupe une place de choix dans le DSRP. L'ambition de réduire la pauvreté de moitié d'ici l'an 2015 par une croissance économique moyenne de 7 à 8 pour

cent par an, semble occulter certaines réalités sur les déterminants de la croissance. En effet, loin de procéder à un dynamisme interne de l'économie, la croissance de l'économie sénégalaise consiste plutôt en une croissance des recettes d'exportation lorsque la conjoncture économique dans les pays industrialisés est favorable.

3- Toute la panoplie des mesures d'ajustement structurel est en place dans le DSRP. Or, c'est justement cette politique mise en œuvre depuis une vingtaine d'années qui a conduit à la situation actuelle d'extension et d'approfondissement de la pauvreté. C'est ce qui a fait dire à Diouf M.(2002) que : « l'initiative PPTE qui justifie le DSRP n'est en fait rien d'autre qu'un stratagème conçu pour permettre aux pays bénéficiaires d'assurer régulièrement le service de la dette sans rééchelonnement, tout en les maintenant indéfiniment dans le carcan de l'ajustement structurel type FMI-BM qu'on disait provisoire au début des années 80 ».

5- Le DSRP apparaît d'une certaine façon comme une nouvelle conditionnalité des institutions de Bretton Woods. Bien que son élaboration ait été le résultat d'un vrai processus participatif, force est de reconnaître que les autorités politiques nationales n'ont soutenu que du bout des lèvres ce nouveau paradigme des politiques économique. Manifestement, la lutte contre la pauvreté leur semble être une politique minimaliste, insusceptible de galvaniser les populations et de mobiliser leurs énergies pour le développement économique et social.

6- Les délais très courts dans lesquels l'élaboration du DSRP a été enfermée, n'a pas permis une réelle internalisation. On peut dire aussi que l'horizon de trois ans qui est fixé pour obtenir des résultats tangibles est trop court. La pauvreté est un phénomène structurel qu'on ne peut combattre que dans le cadre de politiques susceptibles de modifier durablement les paramètres qui affectent le bien-être des populations démunies. Une réflexion de fond, qui nécessite du temps pour être menée à bien, et une perspective de long terme sont nécessaires pour cibler les actions sur les paramètres cruciaux de la lutte contre la pauvreté.

7- Il est admis que les actions de lutte contre la pauvreté doivent être menées au niveau local avec les populations concernées. C'est pourquoi la décentralisation et la déconcentration sont des axes majeurs du SRP. Cependant, l'Etat sénégalais est très centralisé et n'a pas encore réussi à appliquer une véritable réforme visant à bâtir une nouvelle administration publique fondée sur la décentralisation et déconcentration, et faisant des acteurs à la base les véritables artisans de la lutte contre la pauvreté. La décentralisation et la déconcentration des décisions sont indispensables pour que les populations soient impliquées effectivement dans la mise en œuvre de la SRP.

8- Si la SRP a bien défini un ordre de priorités en matières d'intervention, l'allocation des ressources prévue dans la première phase ne respecte nullement cet ordre. Ainsi, bien que l'éducation soit considérée comme le deuxième secteur prioritaire, elle ne reçoit que 8% des ressources programmées.

3.2 Les actions de lutte contre la pauvreté

Les actions effectuées en faveur de la lutte contre le pauvreté ont porté sur plusieurs volets dont l'accès aux services sociaux de base (éducation et eau potable), la sécurité alimentaire, l'emploi, l'appui aux micro entreprises et autres. On présentera, dans chacun de ces domaines, un à deux projets ou programmes.

Politiques de sécurité alimentaire

Le projet de nutrition communautaire (PNC) a été initié après la dévaluation du FCFA, précisément en 1995 pour une durée de cinq ans. Son objectif majeur est de contenir la dégradation de la situation nutritionnelle des groupes dits vulnérables (enfants ,malnutris de moins de 3 ans, femmes enceintes et allaitantes) dans les quartiers urbains ciblés au moyen de trois actions principalement : procurer un aliment de supplément ; participer à l'alimentation en eau potable de certains quartiers et améliorer la situation alimentaire des ménages pauvres ou à " risque "

Sur la base d'un budget estimatif est de 28 millions de dollars US, le programme a mis en place 181 des centres de nutrition communautaire répartis dans huit régions du pays.

Selon les évaluations déjà entreprises, le Programme de Nutrition Communautaire constitue une grande innovation en matière de lutte contre la malnutrition. Les résultats obtenus ont permis de réduire la dégradation de l'état nutritionnel. Cependant, il a été limité aux grands centres urbains qui ne sont pas forcément les zones où vit la majorité des pauvres.

Politiques éducatives

Le dernier programme en matière d'éducation est celui du Programme Décennal de l'Education et de la formation (PDEF).

A la suite d'une revue des dépenses publiques d'éducation (MEFP, 2000), le Gouvernement a entrepris l'élaboration d'un Programme décennal de l'éducation et de la formation (PDEF) avec la participation de tous les acteurs du système éducatif sénégalais.

Ce programme vise trois objectifs majeurs : i) accélérer la scolarisation à tous les niveaux d'enseignement avec notamment la scolarisation universelle en 2010, ii) relever sensiblement la qualité des apprentissages et iii) améliorer la gestion du système éducatif.

Pour atteindre ces différents objectifs, le Gouvernement s'est engagé à recruter 2000 maîtres par an et à construire 2000 salles de classe dans l'enseignement primaire, à distribuer gratuitement manuels et fournitures scolaires aux élèves du cycle primaire, à modifier l'allocation de ses dépenses d'éducation en faveur de l'éducation primaire qui devrait en absorber les 50% au lieu des 35% à la fin des années 1990, engager un processus de décentralisation et de déconcentration afin de transférer plus de moyens financiers et de responsabilités aux échelons régionaux et départementaux.

Le PDEF est structuré en trois phases. La première couvre la période 2000 – 2003, la deuxième correspond aux années 2005- 2008, l'année 2004 étant considérée comme une année de transition entre les deux premières phases. La troisième phase couvre les années 2008-2010.

Quel bilan peut-on tirer des quatre premières années d'application du programme ? On tentera de répondre à cette question en passant en revue les progrès accomplis au triple plan de l'accès, de la qualité et de la gestion du système éducatif sénégalais.

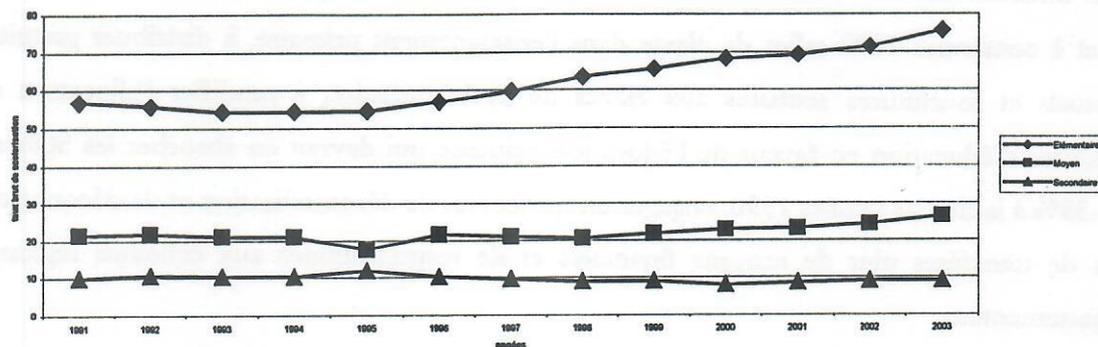
L'évolution des taux de scolarisation

Les progrès en matière de scolarisation sont mieux saisis si les effectifs élèves enrôlés sont rapprochés des populations scolarisables d'âge correspondant. Ainsi, si l'on raisonne en termes de taux brut de scolarisation (TBS), les améliorations quantitatives sont très visibles en ce qui concerne le développement intégré de la petite enfance et l'éducation primaire (graphique 1).

Après avoir baissé de 56,6 % en 1991 à 54,4 % en 1994, le taux brut de scolarisation (TBS) dans l'élémentaire est remonté à 75,8 % en 2003, soit une progression de 19,2 points sur la dernière période. Mais, alors que le taux de scolarisation des garçons n'a augmenté au total que de 13,1 points, celui des filles s'est accru de 24,8 points. Le TBS n'étant inférieur que de 7 % à celui des garçons contre 18,7 % huit ans plus tôt.

Le TBS a progressé plus lentement dans l'enseignement moyen où il est passé de 21 % en 1994 à 26,4 % en 2003. Le taux de scolarisation des filles y a connu, en revanche, une augmentation aussi spectaculaire que dans l'élémentaire : il s'est accru de 43,3 % sur toute la période contre 9,2 % seulement pour les garçons. Dans l'enseignement secondaire, on a, au contraire, noté un recul du TBS de 10,3 % en 1994 à 9,1 % en 2003. Cette évolution affecte surtout les effectifs masculins, les filles ayant maintenu le même taux de scolarisation durant la période.

Graphique 1 : Évolution des TBS par niveau, Sénégal, 1991-2003



Source : Annuaire des statistiques, divers numéros DPRE/ME.

Mais malgré l'accélération du recrutement en effectifs (à tous les niveaux) et en pourcentage (dans l'élémentaire et dans le moyen), le nombre et la proportion d'enfants hors du système scolaire ou en situation d'échec scolaire restent préoccupants.

Si l'éducation est un des droits humains les plus importants, une partie importante de la population n'en jouit pas encore. Calculée par rapport aux effectifs bruts inscrits en 2002 (sans considération de l'âge des élèves), la proportion d'enfants en âge de scolarisation dans l'élémentaire (de 7 à 12 ans) et qui n'y ont pas accès peut être estimée à 24,2 % (=100% -75,8 %), soit près du quart des effectifs du groupe d'âge.

Conjugué au nombre élevé d'abandons et de redoublements dans le primaire, le rythme de progression des effectifs scolarisés dans l'enseignement moyen et secondaire y rend le déficit de scolarisation encore plus grand. Si le déficit de scolarisation dans le premier niveau affecte, en données brutes, trois quarts des enfants de 13 à 16 ans, ils sont neuf sur 10 jeunes âgés de 17 à 19 ans qui n'ont pas accès à l'enseignement secondaire¹³.

La faible scolarisation, notamment dans le primaire, est parfois imputable au fait que même si l'école existe dans un village, elle n'offre pas tous les niveaux de cours du cycle primaire. Sachant que les coûts qu'engendrera la poursuite des études de leurs enfants dans un village éloigné sont hors de leur portée, les parents ne s'empressent pas toujours à envoyer leurs enfants à l'école, puisque ces derniers devront prématurément arrêter leurs études. Il est donc important de porter une attention particulière à la discontinuité de l'offre éducative. Le tableau 8 indique qu'en 2003, environ 68 % des écoles primaires sont en discontinuité éducative. Leur distribution montre aussi

¹³ Une estimation du déficit de scolarisation sur la base des taux nets de scolarisation (dont le calcul retient au numérateur le nombre d'élèves inscrits de la même classe d'âge que celle des enfants retenus au dénominateur) donnerait des proportions encore plus inquiétantes d'enfants souffrant du manque d'éducation. Quoi qu'il en soit, tous ces chiffres doivent être considérés comme des approximations, étant donné les incertitudes liées aux projections démographiques.

que les régions en retard de scolarisation (Diourbel, Louga, Kaolack) sont caractérisées par une forte proportion d'écoles à cycle incomplet. L'effectivité du droit à l'éducation requiert donc la disponibilité de l'offre éducative dans les zones où vivent les populations pauvres.

Tableau 8 : Sénégal, Nombre d'écoles à cycle incomplet par région dans le cycle primaire

Région	Total Écoles	Nombre écoles à cycle incomplet	En % du nombre total d'écoles
Dakar	351	42	12%
Diourbel	331	259	78%
Fatick	473	330	70%
Kaolack	558	369	66%
Kolda	716	590	82%
Louga	604	516	85%
Saint Louis	605	385	64%
Tamba	594	523	88%
Thiès	581	335	58%
Ziguinchor	309	149	48%
Sénégal	5122	3498	68%

Source : *Annuaire des statistiques scolaires, 2003, DPRE/ME.*

Les progrès en matière de qualité

Il ne suffit pas de fréquenter l'école primaire pour que le droit à l'éducation soit effectif. Il faut s'assurer aussi que les compétences de base sont acquises : savoir lire, écrire et compter. C'est pourquoi la qualité de l'éducation est un paramètre important pour apprécier.

Parallèlement à sa participation aux tests inter-africains, le Sénégal a mis en place un système national d'évaluation des rendements scolaires (SNERS). Le premier test mené dans ce cadre a été réalisé en 1996, et le second en 2002. Ce dernier porte sur le CP et le CE2, et concerne le français et les mathématiques.

Les résultats indiquent-ils un relèvement du niveau par rapport à ceux du PASEC et du SNERS 1996 ? Les rendements sont meilleurs en 2002 dans les deux disciplines et pour les deux années d'étude choisies. Concernant le français, 55,5 % des réponses des élèves du CP sont correctes soit 12 points de plus qu'au test du PASEC (tableau 9).

Tableau 9 : Taux de réussite aux évaluations standardisées du SNERS 2002 dans le primaire

Type d'étude	Pourcentage de réussite			
	CP		CE2	
	Français	Mathématiques	Français	Mathématiques
SNERS 96	--	--	44,4	44,3
PASEC	43,5	45,4	--	--
MLA	--	--	48,9	39,7
SNERS 2002	55,5	51,8	50,9	56,2

Source : INEADE, 2003.

Au CE2, la différence entre les deux tests est moins importante puisque 50,9 % des réponses du SNERS 2002 sont correctes, soit six points de plus par rapport au SNERS de 1996. Les mêmes tendances sont observées lorsque l'on compare les résultats en mathématiques du PASEC avec ceux du SNERS 2002. Au CP, le pourcentage de réussite est de 51,8 % au CP soit six points de plus par rapport au PASEC. Au CE2, les performances obtenus au SNERS de 2002 sont nettement plus élevées que celles du PASEC (56,2 % contre 44,3 % soit un écart de 12 points).

Une constatation importante qui a été faite est que ce sont les enfants issus des ménages pauvres qui sont les plus exposés au décrochage scolaire. Leur assurer l'accès effectif au droit à l'éducation c'est non seulement les maintenir à l'école, mais aussi veiller à ce qu'ils reçoivent un enseignement de qualité leur garantissant les compétences qui les sortiront définitivement de l'analphabétisme.

Au total, il ressort de ces résultats sous l'application du PDEF, des progrès importants ont été enregistrés dans la réduction des différences de scolarisation primaire, aussi bien entre les ménages les plus riches et les ménages les plus pauvres, qu'entre régions, zones urbaines et zones rurales, garçons et filles. Néanmoins les disparités demeurent importantes en ce qui concerne l'accès à l'enseignement moyen, secondaire et supérieur notamment pour les familles pauvres.

Les progrès en matière de gestion

Le PDEF a permis une augmentation sensible des ressources publiques allouées au secteur de l'éducation et de la formation. Les crédits mis à disposition du système éducatif représentent ainsi un peu plus du cinquième (21,9%) des dépenses publiques totales. Mais, si l'on ne tient compte que des crédits ordinaires, la part du secteur s'élève à 27,4% des dépenses publiques.

Tableau 10 : Evolution des dépenses publiques d'éducation (milliards de francs courants)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Dépenses de fonctionnement	68,7	70,4	80,2	78,4	85,3	87,3	89,2	94,6	100,0	108,5	115,8	127,2
Dépenses d'investissement	0,5	0,8	1,2	1,2	1,2	4,5	7,9	6,5	5,2	9,3	10,3	12,7
Totales	69,2	71,2	81,4	79,6	86,5	91,8	97,1	101,1	105,1	117,8	126,1	160

Note : Les dépenses courantes de 2000-2003 représentent les crédits votés.

Sources : UPE/MEFP, DAGE/MEN, CREA. Revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation, (2001) ; DAGE/ME, BAMEN 1997-2003.

Le PDEF doit relever d'importants défis pour améliorer l'accès à la scolarisation et l'équité à tous les niveaux d'enseignement. Les zones rurales souffrent d'un retard important sur les villes, et les groupes de ménages pauvres accèdent faiblement aux services éducatifs. C'est pourquoi l'incidence des dépenses d'éducation au Sénégal est l'une des moins équitables parmi les pays à revenu faible ou intermédiaire. Bien que les résultats des tests cognitifs indiquent un relèvement du niveau moyen des apprentissages, la qualité de l'éducation demeure faible. Le PDEF devra améliorer sensiblement cette qualité certainement en rendant disponibles les manuels scolaires, en investissant dans la formation des enseignants et en mobilisant davantage de ressources dont l'allocation profitera davantage aux niveaux d'enseignement inférieurs.

Politiques d'accès à l'eau potable

Le Gouvernement s'est engagé dans le cadre du Programme Sectoriel Eau (PSE) à réaliser l'objectif d'accès à l'eau potable de 35 litres/jour/habitant à l'an 2010. Les stratégies ont consisté à i) réhabiliter et développer le système de distribution d'eau et d'assainissement pour Dakar et quelques centres secondaires, et ii) d'apporter une assistance technique et une formation aux réseaux distributifs

Le programme a permis une amélioration de l'accès à l'eau potable. L'analyse des informations les plus récentes montre que quelle que soit la région considérée, l'eau potable est accessible à plus de 70% des ménages. Cependant, une partie de la population est encore privée d'eau potable. Le taux actuel est de 28 litres par habitant et par jour (DRSP, 2002). En ville, les pauvres paient plus cher l'eau potable que les riches. En milieu rural, les ménages pauvres qui n'ont pas accès à l'eau potable, s'approvisionnent essentiellement à partir de sources d'eau non protégées, s'exposant ainsi aux maladies hydriques qui sont une des causes de la mortalité infantile.

Politiques de l'emploi

Le Gouvernement a initié des projets destinés à améliorer la situation de certains segments des populations, particulièrement dans le domaine de l'Emploi mais ils ne ciblent pas particulièrement les pauvres. Les interventions les plus radicales ont consisté en une série de mesures destinées spécifiquement aux jeunes. En effet, déjà en 1971, dans le cadre de l'élaboration de la loi d'orientation de l'Éducation nationale, l'Enseignement moyen pratique avait été institué avec l'objectif de compléter la formation des jeunes issus de l'école primaire en vue de favoriser leur insertion dans les circuits de production¹⁴. Des actions ont été menées dans le secteur informel urbain dont les plus connues sont les opérations dites kiosques à pain et les « opérations

¹⁴ Sur la genèse ainsi que les difficultés de l'Enseignement moyen pratique, lire le diagnostic du système d'enseignement [le rapport A. Lamine Ndiaye qui a largement été utilisé à l'occasion des États généraux de l'Éducation] fait par le Conseil économique et social (Conseil économique et social, *Étude sur l'Enseignement en général, l'enseignement technique et professionnel en particulier*, Dakar, 1980 [Première session extraordinaire] : 83-100).

maîtrisards ». En août 1982, l'Etat mettait en application le programme d'insertion des Diplômés d'études supérieures (DES) titulaires de la maîtrise en droit et économie dont le chômage était devenu l'un des thèmes du débat politique. En 1987, la Délégation à l'Insertion, à la Réinsertion et à l'Emploi (DIRE) a été créée avec le mandat d'assurer l'élaboration, le suivi et la mise en oeuvre de la politique de l'emploi.

La DIRE a tenté d'étendre son action au-delà des jeunes diplômés. Un fonds spécial a été créé pour répondre aux attentes des jeunes chômeurs. Le Commissariat général à l'Emploi (CGE) a été créé avec pour mandat la gestion du Fonds national pour l'Emploi, du Fonds national de réinsertion des rapatriés de Mauritanie et du Fonds spécial de réinsertion. Le ministère de la Santé et de l'Action sociale et le ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille gèrent principalement la politique du gouvernement en matière de bien-être social. Mais d'autres structures ont été mises sur pied pour renforcer le système de solidarité envers les pauvres. C'est le cas, par exemple, de la Fondation nationale d'action sociale (FNASS) créée en 1972 sur la base d'une initiative concertée des pouvoirs publics et du secteur privé. Elle a mené de nombreuses actions en direction des pauvres et des handicapés. Elle a également participé à l'équipement de certains hôpitaux.

Au cours d'un conseil interministériel tenu en décembre 1988, le Gouvernement a adopté un Plan d'action pour l'Emploi, document présentant ses orientations stratégiques. Il a également fait des efforts en direction des jeunes les plus défavorisés à la suite des tensions sociales et politiques ayant suivi les élections de 1988. Dans ce cadre, l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous-emploi (AGETIP) a été créée en mars 1989. L'accord de crédit a été signé le 6 mars 1989. Le coût du projet était initialement de 33 millions de dollars US. Les objectifs de départ étaient les suivants : la création d'emplois assez importants, fournir une occupation temporaire et des revenus aux jeunes, améliorer le savoir-faire des jeunes, notamment en leur procurant une expérience et une formation.

L'AGETIP apparaît ainsi comme un instrument majeur de lutte contre le sous-emploi des jeunes et un dispositif de lutte contre la pauvreté. Toutefois, il faut noter que le type d'emplois proposés aux jeunes citoyens chômeurs ne demandent aucune qualification. Dans les documents du projet concernant l'AGETIP, il était prévu un volet formation des jeunes recrues. Ce volet n'ayant jamais été exécuté, ce type d'emplois n'a pas débouché sur l'acquisition d'un métier. La situation professionnelle du jeune qui entre dans le programme est la même à sa sortie.

Au total, la précarité des emplois créés, la faiblesse des revenus perçus et la grande dépendance de la structure par rapport aux financements extérieurs, sont autant de facteurs qui remettent en causes l'impact d'AGETIP sur la réduction de la marginalisation des jeunes.

Politiques d'appui à l'auto-promotion

Les projets d'appui à l'auto-promotion regroupent le Fonds d'appui aux initiatives à la base (FAIB) et le Programme d'appui aux groupements de promotion féminine (PAGF). D'autres initiatives comme le Projet d'Appui à la Micro Entreprise (PAME) ont également été faites.

Le FAIB est un projet pilote de 1,2 millions de dollar pour l'instauration d'un système de financement sous forme de subvention pour la promotion des activités productives et sociales dans tout le Sénégal. Il fut élaboré en 1988 par le Gouvernement avec le concours du PNUD.

Après cinq années d'activités, les réalisations mises en place ont été : 200 ONG recensées, une banque de données de micro-projets. Toutefois, les impacts sur le niveau de mobilisation relative aux outils de financement d'activités socio-économiques à la base sont très limités. En effet, 25% du budget du projet sont allés directement aux populations pour 17 micro-projets d'un coût moyen de 3 millions de francs CFA. Les projets réalisés étaient trop dispersés et peu viables car étant totalement subventionnés et sans aucune contrepartie des bénéficiaires. Le FAIB a conduit à des résultats mitigés, ce qui s'explique par son caractère d'assistance financière et l'absence d'une stratégie de mobilisation participative des populations.

Concernant l'appui aux groupements féminins, il s'est focalisé sur la promotion des activités économiques à travers les lignes de crédit pour l'achat d'équipement pouvant alléger les travaux des femmes en milieu rural et l'amélioration de leurs revenus monétaires. Dans ce cadre, le PAGF a été initié en 1986 avec le concours financier du Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU) et du PNUD. Il a permis à 750 groupements féminins de réaliser une épargne d'un montant de 262 millions de francs CFA et de bénéficier de crédit destiné au financement de micro-projets, de boutiques d'approvisionnement, de banques de céréales et d'embouche. Il s'est achevé en décembre 1994 après avoir contribué à promouvoir les activités féminines pour un montant de 2,8 milliards de francs CFA (valeur d'avant dévaluation). Le PAGF a, dans l'ensemble, donné des résultats satisfaisants car plus de la moitié des groupements féminins ont pu bénéficier du crédit.

Le Projet d'Appui à la Micro Entreprise (PAME) a visé la promotion de la Micro entreprise artisanale en milieu urbain, s'inscrit dans les initiatives du Gouvernement pour lutter contre la pauvreté par la génération de revenus et d'emplois. Démarré en Janvier 1993, il est financé par la

Caisse française du développement et par l'Etat. A ses débuts, l'action du PAME, était circonscrite à la Médina, mais a été étendue à toute la région de Dakar depuis Janvier 1995. Il est placé sous la responsabilité de l'AGETIP et la Compagnie bancaire de l'Afrique Occidentale (CBAO).

Ses objectifs sont : i) la promotion de la micro entreprise, ii) la formalisation de ses actions, le développement de l'emploi, iii) l'insertion des jeunes dans les secteurs économiques.

Le Projet offre deux types d'appui, le premier, d'ordre financier et le second en gestion.

Un appui financier sous forme de crédit à court et à moyen terme. , à travers deux guichets :

1) le crédit mutualisé qui met en oeuvre une garantie basée sur la solidarité d'un groupe composé de 3 à 5 membres qui doivent obligatoirement mener des activités artisanales ou des activités commerciales en amont ou en aval de celles-ci

(comme par exemple la fourniture de matières premières, la production et la distribution des produits artisanaux localement ou à l'étranger).

2) Le Guichet Crédit Individuel qui s'adresse aux micro-entreprises ayant des garanties importantes. Ce type de crédit est accordé aux conditions ordinaires des banques.

Le Projet offre également un appui en gestion dans les trois domaines comptables, financiers, techniques et commerciales; au travers de séminaires de formation, ou d'assistance directe par des visites périodiques dans les ateliers pour renforcer les capacités en management et gestion des structures financées.

Selon l'évaluation menée par le PAME en Décembre 1998 ¹⁵, date de clôture du projet, " les résultats obtenus révèlent des effets positifs en termes de performance économiques et financières des micro -entreprises financées "

Il a été comptabilisé un accroissement de 18% du nombre d'emplois créés, de 35% de la masse salariale, de 40% du chiffre d'affaire moyen, et de 33% de la valeur ajoutée. Un millier de promoteurs ont reçu un crédit et 801 projets équivalents à 1 794 715 000 FCFA ont été financés. L'évaluation de l'impact du PAME sur l'amélioration des capacités d'organisation des promoteurs et la formalisation des activités artisanales montre cependant que celui est très modéré.

Les conditions d'accès au crédit initiées dans le cadre du programme sont aussi draconiennes que celles des banques classiques. Comme pour ces dernières, le principal souci semble être la rentabilisation et le remboursement du prêt étant mis en avant par les dirigeants de ces structures.

¹⁵ Projet d'Appui à la Micro-Entreprise: Résumé synoptique de l'Etude d'Impact sur la Population cible, Décembre 1998

De plus, l'examen des documents de présentation et d'évaluation du PAME révèle un grand retard dans la réflexion et les initiatives à prendre par rapport à la pérennisation prévue du projet.

Les fonds de Développement Social

Le Gouvernement a mis en œuvre un projet de Fonds de Développement Social (FDS) qui vient en appoint au PLP et s'adresse en priorité aux personnes qui vivent l'extrême pauvreté. Le FDS sera financé par la Banque mondiale, sur la base d'un prêt programme qui doit s'étendre sur une période de dix ans. Au terme des six premières années de fonctionnement, on s'attend à ce que le FDS devienne une institution autonome analogue à une fondation et chargée de s'attaquer aux problèmes de pauvreté à l'échelon communautaire et de rechercher des concours financiers à long terme pour pouvoir établir des dotations permanentes.

L'organisme d'exécution du projet du FDS sera le Groupe de Développement Social (GDS). Il aura le statut d'organisation autonome opérant en dehors des structures administratives normales. Le bureau central du groupe assumera la responsabilité des antennes régionales et rendra compte au conseil de Gestion. Le Groupe de Développement Social (GPS) se conformera à des principes en vertu desquels, le projet sera exécuté par les Organisations Communautaires de Base (OCB) avec l'aide des ONG, du secteur privé et d'organismes publics locaux si nécessaire, pour assurer la décentralisation et un ciblage des activités. La DPS sera chargée de l'exécution de la composante du suivi de la pauvreté et la Direction du Plan sera chargée de la production du rapport annuel sur la pauvreté. En outre, le GDS accorde une grande importance aux principes de transparence, de simplicité, de souplesse, et à une large diffusion de l'information sur ses différentes activités.

Le FDS s'appuie sur une approche participative et sur ciblage systématique des plus pauvres. Il prévoit une évaluation financière, sociale, et environnementale des sous projets qui seront financés. Il s'est donné les moyens d'améliorer durablement les conditions de vie des populations les plus pauvres. Toutefois, le FDS, bien qu'étant une partie intégrante du PNLP, doit se prémunir contre le risque de le concurrencer, risquant de provoquer un double emploi et un gaspillage de ressources. Ces derniers du reste, vivent chaque jour des privations aussi intenses que douloureuses.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Gouvernement a constamment pris en compte la lutte contre la pauvreté dans ses programmes de développement. Le manque de cohérence dans les interventions, l'absence de suivi, le faible niveau d'appropriation des projets par les bénéficiaires sont autant de facteurs qui ont contribué à l'impact limité de telles actions. Les mesures prises ont constamment privilégié les approches monétaires et dans une certaine mesure celle des besoins de base. La dégradation constante des conditions de vie des ménages, malgré les nombreuses actions, invite à se demander si la pauvreté n'est pas perçue comme une fatalité est qu'il faut constamment chercher à y remédier.

Dès lors, se pose la question de savoir si la perception même du phénomène de la pauvreté n'est pas une des causes de l'échec des politiques mises en oeuvre. L'approche de la pauvreté sous l'angle droit humains, apporte une certaine rupture dans la démarche lutte contre la pauvreté. Au-delà de l'espoir qu'elle nourrit, elle ne manque pas de soulever quelques interrogations dans sa mise en oeuvre.

Premièrement, le mythe de l'Etat Gendarme (« moins d'Etat, mieux d'Etat ») préconisé par le néolibéralisme des programmes d'ajustement actuellement dominants dans nos économies, n'est-il pas en contradiction avec les rôles et responsabilités que doivent jouer les Etats dans la réussite d'une telle action ?

Deuxièmement, si au niveau institutionnel, l'élaboration des textes pose moins de difficultés, son application s'avère moins certaine : les contraintes financières et la volonté politique pouvant constituer des contraintes.

Troisièmement, l'engagement des Etats, en particulier de la communauté internationale ne peut se faire sans un réel engagement politique.

Quatrièmement, le rôle des organisations non gouvernementales, de la société civile et des médias dans l'application d'une telle démarche ne devrait-il pas dépasser davantage celui de financer les actions ou de rendre compte des faits ?

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- Antoine P., Bocquier Ph. Fall A.S. (1995). Les familles dakaroises face à la crise, IFAN-ORSTOM-CEPED, 209 p.
- Assemblée Générale des Nationales Unies, Déclaration universelle des droits de l'homme, 1948-1998.
- Banque mondiale (1994). Evaluation des conditions de vie au Sénégal. Contribution d'Alice Nicole Sindzingre [Département du Sahel] Washington DC, 30 p.
- Bop, C., Etudes monographiques sur les programmes de lutte contre la pauvreté en Afrique : le cas du Sénégal.
- Brefa Info, N° 13. Août –septembre 2004.
- CODEKA (1997). Plan d'actions pour la commune de Kaolack. Diagnostic et orientations, 102 p.
- Cissé, F. (2003). « Profil de pauvreté au Sénégal : analyse de robustesse des résultats », réalisé dans le cadre du programme de recherche MIMAP/Sénégal, CREA.
- Cissé, F., Daffé, G. et Diagne A. (2003). « Dépenses publiques d'éducation et équité au Sénégal », Article en cours de publication dans la Revue d'Economie du Développement.
- Déclaration sur le droit au développement adoptée par l'Assemblée générale des Nations Unies, (1986).
- Deméocq Marielle. Les stratégies de réduction de la pauvreté au Sénégal, *Rapport de recherche, étude*, Publications du CERDI.
- Diop M.C. (1996). Lutte contre la pauvreté à Dakar. Vers la définition d'une politique municipale. Programme de gestion urbaine. Bureau Régional pour l'Afrique, Séries documents de politique, 183 p.
- Direction de la Prévention et de la Statistique (1992). Enquête sur le Priorités (ESP), Banque mondiale.
- (1995). Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages (ESAM).
- Duclos, J.Y. (2000). Pauvreté, bien-être et équité : Mesures et inférence, Programme de formation MIMAP.
- Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), sous-programme 5, 52 p.
- Foster, James., J. Greer, and Thorbecke (1984), "A class of decomposable Poverty Measures", *Economica*, Vol. 52, PP : 761-765.
- Gouvernement du Sénégal (1997). Programme National de Lutte contre la Pauvreté (PNLP).
- (2000). Programme Décennal de l'Éducation et de la Formation (PDEF).
- (1998). Programme Décennal de la santé (PDIS).
- MEFP (2000). Document de stratégie de réduction de la pauvreté.
- Union africaine (1981). Charte africaine des droits de l'homme et des peuples.
- Ravallion, M. (1992), Ravallion M., 1996, *Comparaisons de la pauvreté : concepts et méthodes*, Étude sur la Mesure des Niveaux de Vie, document de travail n° 122, Banque mondiale, Washington.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Harvard University Press.
- République du Sénégal. Région de Kaolack, Commune de Kaolack (2000). Le Comité de Développement de la ville de Kaolack. CODEKA. Synergies des forces vives et actions citoyennes pour un développement intégré, responsable et solidaire, 15 p.
- République du Sénégal, Région de Kaolack, Conseil Régional (1999)a. Plan régional de développement intégré de Kaolack (PRDI) 2000-2005. Document principal. Tome I Version provisoire. 128 p.
- Résolution de la Commission des droits de l'homme 2001/31 "Les droits de l'homme et l'extrême pauvreté".
- Sen A. (1976) "Poverty : an ordinal approach to measurement", *Econometrica*, vol.44, no 2.
- Sen, A., (1997) *Inequality Reexamined*, Harvard University Press, 1992, 4th printing, p. XI.
- Sid. Sy Jacques Habib (2003). Le Sénégal à l'épreuve du document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), une analyse indépendante de la société civile au Sénégal.
- Sous-commission de la promotion et de la protection des droits de l'Homme (2003). "Extrême pauvreté et droits de l'Homme" communication conjointement présentée par des organisations non gouvernementales à la 55ème session de 2003.
- Tourette F., " Pauvreté, extrême pauvreté et droits de l'homme. ", in Unesco.
- Fabdy project " Ethical and Human Rights Dimensions of Poverty : Toward a new paradigm, the fight against poverty ." Jurist Séminar, Sao Paulo, may 2003.

ANNEXES

I- Tableau synthèse de quelques projets-phares et programmes de lutte contre la pauvreté au Sénégal

SANTÉ ET SECURITE ALIMENTAIRE					
Programme	Période	Objectifs	Stratégies	Acteurs et bailleurs	Budget de financement
1-Programme de Développement Intégré de la Santé (PDIS) *	1997-2003	<p>1-Améliorer la gestion et la viabilité financière du système de santé publique.</p> <p>2 -Assurer un meilleur accès à des soins de santé de qualité à la grande majorité des groupes vulnérables vivant en milieu urbain et rural.</p> <p>3- Contribuer à une baisse de la fécondité et réduire le taux élevé de croissance démographique en améliorant la gestion et la prestation des services de santé génésique.</p>	<p>1-Réformer les institutions adéquates en vue du renforcement des capacités</p> <p>2-Améliorer de l'accès aux services de santé et d'action sociale ;</p> <p>3-Améliorer de la gestion des programmes de santé particulièrement les programmes de santé de la reproduction ;</p> <p>4-promotion de mesures de protection individuelle et collective par l'hygiène assainissement et l'IEC ;</p> <p>4- Appuyer le secteur privé et la médecine traditionnelle en vue de leur participation efficace à la résolution des problèmes de santé</p>	<p>1-Ministère de la Santé</p> <p>2-Banque Mondiale (IDA)</p>	397 Millions Dollars \$
2-Projet de Prévention et Contrôle du VIH/SIDA *	2002-2007	<p>1-Mettre en place le plan multisectoriel de lutte contre le VIH/SIDA (PMIS) 2002-2006.</p> <p>2-Assister le gouvernement dans la prévention de la propagation du VIH/SIDA.</p> <p>3-Favoriser un plus grand accès au traitement, à la protection, et à l'assistance des populations vivants avec le VIH/SIDA.</p> <p>4-Appuyer la société civile et les populations locales pour la prévention et les soins des populations vivants avec le VIH/SIDA.</p>	<p>1-Renforcer les capacités d'exécution des agences et des structures de coordination</p> <p>2-Renforcer la capacité des organisations locales et des communautés rurales dans l'étude et l'exécution des activités portant sur le VIH/SIDA.</p> <p>3-exécuter, surveiller et l'évaluer les capacités des structures de l'Etat, les sociétés civiles et du secteur privé.</p>	<p>1-Ministère de la Santé</p> <p>2- PNLS (programme national de lutte contre le SIDA).</p> <p>3-Banque Mondiale (IDA)</p>	32,22 Millions Dollars \$

3-Projet de Lutte contre les Maladies Endémiques*	1997-2004	<p>1-La réduction à 25% de la mortalité infantile imputable au paludisme</p> <p>2-La réduction de 90% de la mortalité des enfants en âge scolaire imputable à la bilharziose urinaire</p> <p>3-J'élimination de la cécité des rivières due à l'onchocercose</p>	<p>1-Appuyer les activités de lutte contre le paludisme, la bilharziose et l'onchocercose.</p> <p>2-Développer le réseau télématique d'information sanitaire.</p> <p>3- Renforcement l'institution qu'est le SNGE.</p>	<p>1-Ministère de la Santé et de la prévention</p> <p>2-Banque Mondiale (IDA)</p> <p>3-ADM</p> <p>4- AGETIP</p> <p>5- SNGE</p>	17 Millions Dollars \$
4- Programme de Nutrition Communautaire (PNC)/e****	1995-1999	<p>1-Mettre fin à la détérioration de l'état nutritionnel des groupes les plus vulnérables (enfants malnutris de moins de 3 ans, femmes enceintes et allaitantes) dans les quartiers urbains ciblés.</p> <p>2-Alimenter en eau potable les quartiers concernés par le projet qui ne sont pas desservis en eau</p> <p>3- Améliorer la sécurité alimentaire des ménages pauvres et des ménages à " risque " dans les zones de pauvreté ciblées pendant les périodes critiques de vulnérabilité.</p>	<p>1-Installer 178 Centres de Nutrition Communautaires (CNC).</p> <p>2-Mettre en oeuvre par des micro entreprises (MIC) dont le personnel reçoit une formation adaptée pour s'assurer l'appropriation du projet par la communauté.</p> <p>3-Satisfaire les besoins en eau des ménages pauvres des quartiers ciblés par le programme de nutrition, grâce à l'extension de branchements à domicile et la création de nouvelles bornes fontaines.</p>	<p>1- Ministère de la Santé</p> <p>2- Banque Mondiale</p> <p>3-Programme alimentaire Mondial</p> <p>4-Gouvernement allemand</p>	28 Millions de dollars \$
5-Programme de Renforcement de la Nutrition (PRN)*	2002-2006	<p>Améliorer l'état nutritionnel des enfants de moins de trois ans, des femmes en état de grossesse ou allaitant, dans les zones urbaines et les espaces ruraux.</p>	<p>1 -Réduire substantiellement la prévalence d'insuffisance de poids et la déficience de micro nutriments chez les enfants de trois ans, les femmes enceintes ou qui allaitent, dans les zones urbaines et rurales.</p> <p>2-Contribuer à la baisse de la mortalité des enfants de moins cinq ans par l'amélioration de la gestion intégrée des maladies infantiles au niveau de la communauté</p> <p>3-Favoriser une plus grande amélioration de l'accès à l'eau potable et au système sanitaire dans les zones ciblées</p>	<p>1-Ministère de la Santé et de la prévention</p> <p>2-Cellule de lutte contre la malnutrition</p> <p>3-Banque Mondiale (IDA)</p>	20.2 Millions Dollars \$
EAU					
Programme	Période	Objectifs	Stratégies	Acteurs-Bailleurs	

1-Projet Sectoriel Eau (PSE)	1995-2003	1-La réduction du déficit de l'alimentation en eau potable de la région de Dakar. 2- L'amélioration de l'accès à l'eau potable et à l'assainissement des zones habitées par les populations défavorisées. 3- Une meilleure adéquation entre les besoins et les ressources.	1-Réhabiliter, accroître les infrastructures de production et de transport d'eau pour la ville de Dakar et la région qu'elle polarise, avec des forages, des conduites, des stations de pompages et de traitement des eaux par des travaux de génie civil. 2-Réhabiliter et développer le système de distribution d'eau et d'assainissement pour Dakar et quelques centres secondaires. -Assistance technique et formation pour améliorer l'efficacité du Ministère de l'Hydraulique, de la SONES et de l'ONAS	1-Ministère de l'Hydraulique 2- SONES 3- ONAS 4- Banque Mondiale (IDA)	290.1Millions Dollars \$
EDUCATION					
				Acteurs - bailleurs	Budget
Programme	Période	Objectifs	Stratégies	Acteurs - bailleurs	Budget
1-Programme décennal de l'éducation et de la formation Education de qualité pour tous (PDEF/EPT)*	1998-2008	1- Construction de centres pour le développement de la petite enfance et appui aux structures décentralisées et aux ONG. 2-Développer l'offre d'éducation par la construction d'environ 2000 salles de classe par an, le recrutement de 2000 enseignants contractuels par an.	1-Relever le taux de pré-scolarisation de 3% en 1998 à 25% en 2008. 2-Réaliser une scolarisation universelle de qualité (100%) en 2010. 3-Accueillir en 2007 au moins 50% des sortants de l'élémentaire contre 30% actuellement tout en améliorant la qualité, Création de Centres Universitaires Régionaux	Ministère de l'Education nationale -Banque Mondiale (IDA) -ACDI, AFD GTZ, BAD - BID, Fonds Nordique - Unicef, USAID, JICA, -Coopération italienne	926 Millions \$ Dollars
2-Programme de scolarisation des filles (SCOFI) ***	1996-2001	1-Porter le taux brut de scolarisation des filles de 49,8% en 1996 à 70% en l'an 2000; 2-Aider à réduire de 10% les disparités régionales, départementales et intra-urbaines au niveau de la scolarisation des filles ainsi que l'écart entre la région la plus scolarisée (89%) et la moins scolarisée (24%); 3-Renforcer la formation des maîtres en faveur de l'éducation des filles: 360 facilitateurs du non-formel et plus de 8000 instituteurs dans de 100 écoles élémentaires; 4-Aider à renforcer les capacités d'accueil des structures scolaires dans les départements ciblés; 5-Aider à maintenir les filles dans le système scolaire par la réduction de 10% du taux brut de redoublement, de 4% du taux d'abandon et l'augmentation de 50% du taux de réussite au CFEF.	1-Information et mobilisation sociale; 2- Implication des femmes dans toutes les actions développées; 3- Recherche participative pour affiner l'analyse des causes de la sous-scolarisation des filles et déterminer les principales stratégies pouvant favoriser le maintien à l'école; 4-Participation communautaire dans la planification, le suivi, l'évaluation, la gestion et le financement du projet; 5-Décentralisation de la planification: gestion et suivi dans les régions et département, rapprochement de l'école et du milieu; 6-Réduction des disparités géographiques entre les régions; 7-Appui au projet: construire et rénover certaines infrastructures, produire du matériel didactique.	1-Ministère de l'Education nationale 2-Unicef 3-ACDI 4-Ministère de la Femme, de l'Enfant et de la Famille 5-Ministère de la Santé Publique et de l'Action Sociale 6-Ministère de l'Intérieur 7-UNESCO 8- PNUD 9-UNIFEM 10 -FNUAP 11-Comité Norvégien 12-Coopération Française.	Dizaine de Millions Dollars \$
3- Programme des Femmes en Milieu Urbain PROFEMU) *****	1988	1-Renforcer l' intervention des femmes défavorisées regroupées en associations dans les régions urbaines. 2-Améliorer des conditions de la femme dans les couches défavorisées des ville	Assurer l'accès aux ressources financières, à l'éducation et à la formation, à l'information et à la protection juridique, et à une meilleure santé.	ONG internationale OXFAM Grande Bretagne	

NOUVELLES TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION ET DE LA COMMUNICATION

Programme	Période	Objectifs	Stratégies	Acteurs - Bailleurs	Budget de financement
1-Plan d'action national pour le passage à l'an 2000*	1999- 2003	Assister le Gouvernement du Sénégal à prévenir ou à réduire les échecs pouvant découler du passage à l'an 2000.	1-renforcer la gestion du projet. 2-restructurer le secteur public par rapport aux plans du projet. 3-Impliquer plusieurs agences dans le projet. 4-Conscientiser le public sur le risque du passage à l'an 2000. 5-Déterminer les risques pour les régions stratégiques du pays.	1-Ministère de la recherche scientifique et de la technologie 2- Banque Mondiale (IDA)	Millions Dollars \$
2-Projet de Centre d'Enseignement à distance*	2000-2004	Renforcer la capacité des responsables et décideurs des secteurs publics et privés dans la conception, la planification et la gestion des politiques de développement	1-Mettre en place et équiper un centre d'enseignement à distance grâce à l'aménagement de locaux destinés à accueillir le Centre. 2-Acquérir et installer une station satellite terrestre, des équipements vidéo et de télécommunications. 3-Appuyer l'exploitation du centre d'éducation à distance par le financement sur une base décroissante des coûts de fonctionnement du centre, l'acquisition de moyens de transport et les services de consultants.	1-Ministère de la modernisation de l'Etat 2-Banque Mondiale (IDA) 3- CED	3.44 Millions Dollars \$

ACCES AUX RESSOURCES PRODUCTIVES

Programme	Période	Objectifs	Stratégies	Acteurs-Bailleurs	Budget de Financement
1-Programme de Décentralisation et de Développement Urbain *	1997-2004	1-Améliorer la gestion financière et organisationnelle des municipalités. 2-Améliorer la programmation des investissements urbains prioritaires. 3-Rationaliser et simplifier le financement des investissements urbains.	1- Mettre en œuvre un programme d'ajustement municipal basé sur un contrat municipal, un accord obligatoire entre l'Etat et les municipalités. 2-Appuyer les activités visant à fournir un cadre juridique à leur programme d'ajustement municipal (formation, études des réformes fiscales, etc.)	1-Ministère des finances 2-Banque Mondiale (IDA)	75 Millions Dollars \$

<p>2-Projet de Lutte Contre la Pauvreté (PLCP)*****</p>		<p>1-Elever le niveau éducatif, les compétences techniques et professionnelles et les capacités d'auto-promotion des groupes cibles (GPF, associations de jeunes, associations de personnes du 3^e âge à revenus faibles, MPE, femmes entrepreneurs).</p> <p>2- Accroître leurs capacités de génération de revenus.</p> <p>3- Améliorer l'accès aux services sociaux de base et les conditions des groupes cibles.</p>	<p>1-Renforcer les capacités des bénéficiaires et partenaires (alphabétiser 36000 bénéficiaires, les sensibiliser sur les thèmes de santé, d'hygiène d' environnement, gestion de projets, d'infrastructures communautaires....)</p> <p>2-Mettre en place un système de micro-finance et d'activités génératrices de revenus (20 caisses populaires d'épargne et de crédit)</p> <p>3-Créer des infrastructures hydrauliques, sanitaires économiques et éducatives (165 ouvrages équipés en pompe, 165 latrines, 15 cases de santé, 300 équipements post-récoltes, 40 garderies, 15 foyers..)</p>	<p>1-Ministère de la Famille, du Développement social et de Solidarité Nationale 2-Fonds Africain de Développement (FAD) 3-Fonds Nordique (FND)</p>	<p>15 Milliards FCFA</p>
<p>3-Fonds de Développement (F.D.S.)*</p>	<p>2000-2004</p>	<p>1-Assurer l'utilisation effective du Fonds social dans les zones de développement prioritaires. 2-Assurer que ses efforts pour réduire la pauvreté au Sénégal sont partie intégrante de la stratégie à long terme de réduction de la pauvreté au Sénégal</p>	<p>1-Améliorer les conditions de vie des femmes et des jeunes par la promotion et le financement d'activités génératrices de revenus Faciliter l'accès des couches sociales démunies aux services sociaux de base, aux équipements et aux infrastructures communautaires. 2-Renforcer les capacités des communautés de base dans la planification participative, la détermination des besoins prioritaires et l'exécution de leurs activités.</p>	<p>1-Ministère de la famille et de la solidarité nationale 2-AFDS 3- Banque Mondiale (IDA)</p>	<p>46.52 Millions Dollars \$</p>
<p>4-Projet d'Appui à la Micro Entreprise (PAME)*****</p>	<p>1995-2000</p>	<p>1-La promotion de la micro entreprise, 2- La formalisation de ses actions, le développement de l'emploi, 3- L'insertion des jeunes dans les secteurs économiques</p>	<p>1-Offre de crédits mutualisés qui mettent en oeuvre une garantie basée sur la solidarité d'un groupe composé de 3 à 5 membres qui doivent obligatoirement mener des activités artisanales ou des activités commerciales en amont ou en aval de celles-ci. 2- Offre d'appui de formation en gestion des bénéficiaires de crédits.</p>	<p>1-AGETIP 2-La Compagnie bancaire de l'Afrique Occidentale (CBAO).</p>	<p>1 794 715 000 FCFA</p>

Sources

* Banque Mondiale, <http://www.banquemondiale-senegal.org/>.

** Frederick Ebert, www.fes.de/fulltext/bucros/senegal

*** BIT, <http://www.ilo.org>

**** Unité Régionale de Dakar du PLCP (Brochure de présentation)

***** Codou Bop, <http://www.unchc.org/programme/ifup/Download/Senegal>

II : Note méthodologique

NOTE METHODOLOGIQUE SUR LE CALCUL DES INDICES FGT

Les indices Foster Greer Thorbecke (Foster et al., 1984) se présentent comme suit :

$$P(\alpha, z) = \frac{1}{\sum_{h=1}^H w_h} \sum_{h=1}^H w_h \left(\frac{z - y_h}{z} \right)^\alpha$$

où : P_α est la mesure de la pauvreté calculée, Z le seuil de pauvreté et $\alpha = 0, 1, 2, \dots$, un indice d'aversion pour la pauvreté. Plus la valeur de α est élevée, plus on augmente l'importance donnée aux plus pauvres des pauvres; w_h et y_h indiquent respectivement le poids échantillonnal et le niveau de bien être mesuré par le revenu ou la consommation du ménage h .

Selon que α prend les valeurs 0, 1 ou 2, P_α indique respectivement l'incidence, la profondeur et la sévérité de la pauvreté. L'incidence de la pauvreté indique la proportion de la population pauvre. La profondeur de la pauvreté mesure le déficit moyen de revenu ou de dépenses de consommation¹⁷ pour l'ensemble de la population. L'indice de sévérité de la pauvreté appelé « indice d'inégalité de revenu parmi les pauvres » tient compte à la fois de la distance séparant les pauvres de la ligne de pauvreté et des inégalités entre les pauvres. Il attribue une pondération plus importante aux ménages ou individus situés à une plus grande distance de la ligne de pauvreté.

En plus de leur avantage de satisfaire certains axiomes de base, ces indices sont décomposables par sous-groupe¹⁸ et permettent ainsi de calculer la contribution de chaque groupe à la pauvreté totale.

Si nous avons une population divisée en J groupes exclusifs, la contribution d'un groupe de population à la pauvreté nationale est calculée comme suit : $C_j = K_j P_{\alpha j} / P_\alpha$, où K_j indique la contribution du groupe à la population totale, $P_{\alpha j}$ est la mesure de pauvreté du groupe et P_α la mesure nationale de pauvreté.

¹⁷ Il peut être exprimé aussi en % de la ligne de pauvreté et dans ce cas, on parle de mesures normalisées

¹⁸ Voir Ponty pour une présentation détaillée de l'approche axiomatique développée par Sen, 1976 ; Foster, Greer Thorbecke, 1984 ; Shorrocks, 1995).