

REPUBLIQUE DU SENEGAL

MINISTERE DE LA FEMME DE LA FAMILLE ET DU  
DEVELOPPEMENT SOCIAL

CELLULE DE SUIVI OPERATIONNEL DES PROGRAMMES DE  
LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

**PROJET D'APPUI AU DISPOSITIF DE SUIVI  
EVALUATION ET D'INFORMATION DES  
PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE LA  
PAUVRETE DU MINISTERE DE LA FEMME  
DE LA FAMILLE ET DU DEVELOPPEMENT SOCIAL**

**JUILLET 2005**

## **Sigles et acronymes**

- ADC** : Agence de Développement Communautaire
- ADM** : Agence de Développement Municipal
- AFDS** : Agence du Fonds de Développement Social
- CREA** : Centre de Recherche en Economie Appliquée
- CSE** : Centre de Suivi Ecologique
- CSO** : Cellule de Suivi Opérationnel
- DDC** : Direction du Développement Communautaire
- DPS** : Direction de la Prévision et de la Statistique
- ESAM** : Enquête Sénégalaise auprès des Ménages
- EPPS** : Enquête sur la Perception de la Pauvreté au Sénégal
- ESP** : Enquête sur les Priorités
- IEC** : Information – Education - Communication
- OMD** : Objectifs du Millénaire pour le Développement
- ONG** : Organisation Non Gouvernementale
- OCB** : Organisation Communautaire de Base
- PAREP** : Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté
- PLCP** : Programme de Lutte Contre la Pauvreté
- PNIR** : Programme National d'Infrastructures Rurales
- PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement
- S/E** : Suivi - Evaluation
- SCA** : Stratégie de Croissance Accélérée
- SRP** : Stratégie de Réduction de la Pauvreté

## CHAPITRE I : INTRODUCTION

---

### 1.0 Contexte et justification

La lutte contre la pauvreté est aujourd'hui devenu un enjeu majeur de développement au Sénégal comme dans la plupart des pays africains au sud du Sahara, du fait de l'ampleur et de la sévérité de ce phénomène. Toutes les stratégies de développement ciblent invariablement la réduction de la pauvreté. L'organisation des Nations Unies aussi bien que les Institutions de Bretton Woods soutiennent cette lutte contre la pauvreté à travers l'aide apportée pour atteindre les objectifs du millénaire pour le développement et ceux des SRP : « une réduction de 50% par rapport à 1990 de la prévalence de la pauvreté ».

Au Sénégal les enquêtes effectuées dans le cadre de l'ESP et de l'ESAM ont montré que la pauvreté s'est accentuée entre 1990 et 2001 passant d'une prévalence de 33% à 58%. Cette progression contraste avec la croissance économique qu'a connue le pays surtout après la dévaluation de la monnaie de compte, le FCFA. Entre 1994 et 2004 le taux de croissance exceptée la parenthèse de 2002, a été de 5% en moyenne.

Aujourd'hui les défis du développement sont devenus plus lancinants face à la faiblesse relative des taux de croissance économique. En effet au rythme de croissance actuel, il faudrait bien plus de cinquante ans pour espérer pouvoir atteindre une réduction significative de la pauvreté. Si la croissance n'est pas plus forte les prochaines années, il est à craindre que tant les OMD que ceux du SRP ne puissent être atteints comme prévus à l'horizon de 2015.

Ce constat qui a été réaffirmé lors des travaux portant actualisation du SRP lancés en mars-2005, a justifié la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de croissance accélérée (SCA). Mais de toute évidence, cette SCA ne peut vraiment porter ses fruits que si, les programmes de lutte contre la pauvreté s'inscrivent dans une dynamique d'efficacité maximale. Avec les récentes mesures d'annulation de la dette, c'est l'ensemble des pays éligibles à l'initiative en faveur des PPT (dont le Sénégal) qui va bénéficier de ressources additionnelles importantes destinées aux secteurs sociaux en priorité et donc aux programmes de lutte contre la pauvreté.

La rationalisation des dépenses publiques et la recherche d'une meilleure efficacité des programmes sociaux sont devenues des exigences incontournables dans ce contexte. La Cellule de Suivi Opérationnel (CSO<sup>1</sup>) des programmes de lutte contre la pauvreté du Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement social (MFFDS) peut jouer un grand rôle à ces égards de par la mission et les fonctions qui lui sont assignées.

---

<sup>1</sup>Créée par décret n° 2001-948 du 21 novembre 2001 la Cellule de Suivi et de Coordination Opérationnel des Projets et Programmes de Lutte contre la pauvreté (CSO/PCLP) est rattachée au Cabinet du Ministre. Son organisation et son fonctionnement sont régis par l'Arrêté n° 000202 du 14/01/2002.

Il convient alors de rappeler que dans le dispositif institutionnel mis en place par les Autorités sénégalaises pour gérer la lutte contre la pauvreté, deux niveaux ont été bien définis :

- ⚡ **Le niveau stratégique** qui est celui de la définition et de la formulation des politiques
- ⚡ **Le niveau opérationnel** qui est celui de l'exécution des politiques : ce dernier niveau est le domaine des programmes et projets. Les programmes sectoriels seront considérés comme les principaux instruments de mise en œuvre du DSRP. C'est à ce niveau qu'intervient la CSO en tant qu'instrument de conception, de planification, de coordination et de programmation des actions, projets et programmes publics de lutte contre la pauvreté.

Comme le reconnaissent les plus éminents penseurs actuels du management stratégique<sup>2</sup>, la réussite d'une stratégie dépendant dans une très large mesure des conditions de sa mise en œuvre.

En plaçant CSO au cœur de son dispositif de suivi des programmes de lutte contre la pauvreté sur le terrain, les Autorités sénégalaises montrent bien l'importance qu'il faut accorder au dispositif de suivi opérationnel de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Mieux en logeant cette fonction au sein d'un département ministériel en charge des questions de développement social, elles marquent ainsi leur intérêt pour la pérennisation de cette fonction.

La CSO est l'organe de suivi et de coordination des programmes de lutte contre la pauvreté du Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement Social. Elle a pour rôle de :

- **Superviser pour le compte du Ministère les programmes mis en œuvre dans le cadre du programme national de lutte contre la pauvreté;**
- **Coordonner pour le compte du Ministère les missions de suivi et/ou de supervision des partenaires au développement;**
- **S'assurer de la synergie de toutes les actions des intervenants et proposer le cas échéant des mesures correctrices;**
- **Élaborer et tenir à jour une cartographie de la pauvreté et des interventions dans ce domaine;**
- **Élaborer pour le compte du MFFDS des politiques et stratégies pertinentes de réduction de la pauvreté;**
- **Capitaliser les réussites afin de les faire investir dans d'autres interventions;**
- **Procéder annuellement au bilan des projets et programmes de lutte contre la pauvreté;**
- **Participer aux comités de pilotage ou assemblées générales des différents projets intervenant dans la lutte contre la pauvreté;**
- **Conduire la réalisation d'études et d'évaluations des impacts des projets de lutte contre la pauvreté.**

L'environnement dans lequel se meut la CSO est caractérisé par :

- L'existence d'un document de politique économique globale adopté par les autorités et relatif à la stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP), constituant le cadre de référence pour toutes les interventions en la matière. Le comité technique ad-hoc pour sa mise en œuvre est présidé par la cellule de suivi du Ministère de l'Economie et des Finances
- Divers programmes de lutte, autonomes, opérant pour la plupart en parallèle et sur des zones géographiques distinctes, dont les principaux sont :
  - FDS (financé par la Banque Mondiale et exécuté par l'AFDS)
  - PLCP (financé par la BAD)
  - PAREP (financé par le PNUD)
  - Un ensemble de programmes sectoriels tels que le PDIS, le PNIR, le PDEF, le PRN...
- Plusieurs opérateurs, servant de relais entre les structures de gestion opérationnelle et les communautés de base, et évoluant dans différents domaines de prestation (formation, encadrement, animation, financement de micro-projets etc.)
- Une masse importante d'informations peu harmonisées;
- L'absence d'outils appropriés de mesure de l'impact des programmes sur le niveau de pauvreté malgré la complémentarité et la nécessaire coopération des différents acteurs;
- La mise en place d'un observatoire sur la pauvreté et les conditions de vie des ménages, dont l'objectif est de faciliter la production d'indicateurs sociaux permettant d'éclairer les autorités dans la prise de décision. Il couvre l'ensemble des organisations tels que les ministères, les collectivités locales, les ONG et structures d'enquêtes

Pour la Cellule de Suivi Opérationnel du MFFDS, les besoins informationnels sont orientés par ordre d'importance sur le suivi des indicateurs d'exécution de chaque projet, le suivi des interventions des projets pour assurer leur complémentarité et leur cohérence, le suivi des conditions socio-économiques des communautés ciblées, le suivi des indicateurs nationaux pour l'appréciation de l'exécution de la politique de lutte contre la pauvreté au niveau opérationnel et le suivi des actions incidentes des ONG agissant indépendamment et des programmes sectoriels affectant l'exécution des projets de lutte contre la pauvreté

Le présent document de projet vise à assurer les conditions d'une pérennisation de la fonction suivi-évaluation en vue de mettre en place un dispositif global, intégré et participatif impliquant les différents acteurs à la base afin de permettre aux autorités

d'avoir à temps réel tous les éléments de vérification de l'impact des investissements opérés sur le terrain

## CHAPITRE II : PRESENTATION DES ENTITES IMPLIQUEES ET LEURS MISSIONS

---

### A. L'Agence du Fonds de Développement Social

Le projet Fonds de développement social est un programme mis en œuvre par le gouvernement avec l'appui de la banque mondiale et dont l'objectif est de contribuer à la lutte réduction de la pauvreté. L'agence du Fonds de développement social est l'agence d'exécution du projet. Le projet doit être exécuté durant la période 2001-2011 en 3 phases.

La première phase, d'une durée de 3 ans consistera essentiellement à mettre en place et rendre opérationnelles les structures du projet, sensibiliser les bénéficiers sur le projet, mettre à l'essai les structures et stratégies retenues dans le cadre d'opérations à faible échelle favorisant le processus d'apprentissage.

La deuxième phase sera également d'une durée de 3 ans et consistera à mettre en œuvre les composantes du projet sur une plus grande échelle, de manière à toucher l'ensemble des zones défavorisées du pays.

La troisième phase sera d'une durée de 4 ans et aura pour but d'ajuster au mieux le mécanisme opérationnel adopté, d'élargir le groupe cible tout en maintenant des structures viables capables de répondre aux besoins exprimés.

Les objectifs spécifiques de l'AFDS sont :

- 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 ;
- Renforcer les capacités des communautés de base dans la planification participative, la priorisation des besoins et l'exécution des activités ;
- Renforcer les capacités de l'administration dans l'analyse, le suivi des conditions de vie des ménages et la mise en œuvre du programme de lutte contre la pauvreté.

En fonction des objectifs précités, le projet met en œuvre 4 composantes :

- La composante amélioration de l'accès aux infrastructures, équipements et services sociaux de base sera exécutée par le financement de micro-projets de développement grâce à des subventions consenties aux organisations communautaires de base, le financement de micro-projets prioritaires d'infrastructures soumis par les organisations communautaires de base ainsi que le renforcement des capacités des bénéficiaires dans l'identification, la priorisation de leurs besoins et la réalisation de ces micro-projets ;

- La composante accès aux services de micro, par le biais des structures de micro-finance va faciliter l'accès des services de micro-finance aux individus et groupes vulnérables par le financement des activités génératrices de revenus, la création ou le renforcement de mutuelles, groupements et caisses villageoise d'épargne et de crédit ainsi que le renforcement des capacités institutionnelles, organisationnelles et de gestion des intermédiaires de la micro-finance.
- La composante Renforcement des capacités des groupes vulnérables et des organisations communautaires de base vise l'amélioration des capacités des OCB, des groupes de femmes et de jeunes vivant dans les zones les plus pauvres du Sénégal, dans leurs activités de planification, de conception et d'exécution d leurs activités, la gestion de leurs organisations et de leurs micro-projets ainsi que la maintenance des infrastructures mises à leur disposition.
- La composante suivi et analyse des conditions de vie de ménages va améliorer la capacité de gestion et de suivi de la pauvreté, notamment par le financement de la création d'un système permanent de collecte, de traitement et de diffusion des données sur la pauvreté et sur les performances dans la réduction de l'incidence de la pauvreté.

Par ordre d'importance, les besoins informationnels essentiels de l'AFDS sont orientés vers le suivi des actions des opérateurs, le suivi de l'évolution des conditions des communautés dans lesquelles ils interviennent, le suivi des indicateurs socio-économiques localisés, régionaux et nationaux.

## **B. Le Programme de lutte contre la Pauvreté/BAD**

Le projet de lutte contre la pauvreté est financé par la Banque Africaine de Développement, le Fonds Nordique de Développement et l'Etat du Sénégal, pour un montant de quinze (15) milliards de Fcfa. Si l'accord de financement y relatif a été signé en Octobre 1999, l'entrée en vigueur du projet n'est intervenue qu'en Juillet 2001.

Inspiré par les conclusions du Sommet mondial sur le Développement Humain organisé à Copenhague en 1995, le Plan d'Action National de la Femme et le Programme national de lutte contre la pauvreté adopté par le Gouvernement du Sénégal en 1997, le PLCP s'intègre parfaitement, aujourd'hui, dans la stratégie de réduction de la pauvreté.

En tant que mécanisme de lutte contre la pauvreté, le Projet a vocation à toucher des cibles bien déterminées, qui ont été identifiées au terme d'un processus à plusieurs niveaux, ainsi plus de 600 communautés de base réparties dans les régions de Dakar, Thiès, Diourbel, Tamba et Kolda. Le projet de lutte contre la pauvreté met en avant une démarche intégrée centrée sur le faire-faire et l'approche participative. Par la faire-faire, le PCLP délègue à des partenaires d'exécution la mise en œuvre des activités devant permettre au projet d'atteindre ses objectifs. L'approche participative permet au projet de faire de toutes les parties prenantes des acteurs de plein exercice. Elle mobilise au premier rang les populations ciblées qui ne sont plus des bénéficiaires passifs mais des pièces maîtresses dans le dispositif de programmation, de mise en œuvre et de suivi des actions.

Le PLCP/FAD-FND poursuit trois objectifs spécifiques :

- renforcement du niveau d'éducation et des capacités des bénéficiaires et des partenaires institutionnels et d'exécution ;
- renforcement de l'accès des bénéficiaires aux infrastructures et équipements de base notamment l'hydraulique ;
- renforcement de l'accès des bénéficiaires à des services financiers de proximité adaptés à leur profil.

Ces objectifs sont portés par trois composantes au plan opérationnel, et une quatrième composante transversale chargée de l'exécution administrative et financière du projet.

Les besoins informationnels de la fonction de suivi des activités est correctement prise en charge et assurée de façon précise par l'application qui rend compte des dates de réalisation, des ressources ainsi que des différents écarts sur les prévisions.

### **LE PROGRAMME D'APPUI A LA REDUCTION DE LA PAUVRETE**

Le Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté SEN/03/001/99 (PAREP) est le fruit de la coopération entre le Gouvernement du Sénégal et le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Le montant du financement du PAREP est de 4.500.00 \$ US et sa durée d'exécution est de 33 mois. Ce programme qui a pris le relais de l'ex-PELCP, s'inscrit dans le cadre de l'appui à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP). L'intervention du PAREP s'articule sur : (i) un appui au pilotage stratégique au niveau national avec comme axe stratégique la mise en œuvre et le suivi/évaluation de la SRP ;(ii) la finalisation et la réplication des projets pilotes de promotion des moyens d'existence durable à partir des antennes régionales à Saint-Louis, Bambey, Tambacounda et Ziguinchor. Au niveau local, les actions s'inscrivent au titre des axes stratégiques du Plan d'action de la SRP.

En appui aux politiques et stratégies mises en œuvre par le gouvernement du Sénégal pour lutter contre la pauvreté, le PAREP vise, de manière spécifique, à améliorer l'accès aux services sociaux de base des populations pauvres dans les zones de concentration géographique que sont les axes Matam-Saint-Louis-Louga, Bambey-Fatick-Malem-Hodar, Tambacounda-Bakel-Kédougou et Ziguinchor-Bignona-oussouye. L'atteinte de cet objectif se fera à travers : (i) la promotion des Activités Génératrices de Revenus au profit des populations pauvres ; (ii) l'accès des populations pauvres/groupes vulnérables au services de la micro-finance (à travers le fonds de Développement Local pour la région de Saint-Louis ; (iii) le renforcement des capacités des groupes cibles et enfin : (iv) le suivi évaluation participatif et opérationnel du programme.

La logique d'intervention du PAREP est basée sur un certain nombre de principes directeurs dont la finalité est de favoriser une meilleure implication des communautés de base dans le processus de mise en œuvre, une plus grande flexibilité dans l'exécution, le développement des compétences des populations bénéficiaires, le partage des responsabilités et une visibilité des réalisations. Ce dispositif méthodique est développé à travers une approche par la demande, la participation et la responsabilisation des communautés, le renforcement des capacités techniques et managériales des bénéficiaires, la promotion de la communication et la mise en place d'un dispositif cohérent de suivi-évaluation.