

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE

EVALUATION DU DOCUMENT DE STRATEGIE  
DE REDUCTION DE LA PAUVRETE

*Abdoulaye DIAGNE*  
*Ibrahima DIA*

Rapport Final  
Octobre 2002

## **TABLE DES MATIERES**

<b>LISTE DES ACRONYMES .....</b>	<b>3</b>
<b>I. INRODUCTION.....</b>	<b>4</b>
1.1 LE CONTEXTE.....	4
1.2 METHODOLOGIE.....	5
<b>II. CONTENU DU DSRP.....</b>	<b>6</b>
2.1 LE DIAGNOSTIC DE LA PAUVRETE .....	6
2.2 LES STRATEGIES PROPOSEES.....	11
2.3 CHOIX DE PROGRAMMES ET PLANS D' ACTION SECTORIELS CENTRES SUR LA CROISSANCE DURABLE ET LA REDUCTION DE LA PAUVRETE (PRO-PAUVRE).....	13
2.3.1 <i>Agriculture</i> .....	13
2.3.2 <i>Promotion de la génération de revenus ruraux non agricoles</i> .....	14
2.3.3 <i>Elevage</i> .....	14
2.3.4 <i>Promotion de l'artisanat</i> .....	14
2.3.5 <i>Mines</i> .....	15
2.3.6 <i>Activités tertiaires, base d'une forte contribution à la formation du PIB</i> .....	15
2.3.7 <i>Tourisme et culture</i> .....	15
2.3.8 <i>Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication</i> .....	16
2.4 ASPECTS GENRE DANS LE DSRP.....	16
2.5 ENJEUX VIH/SIDA .....	17
2.6 DSRP ET FINANCES PUBLIQUES.....	17
2.7 ALLOCATION DES RESSOURCES .....	20
<b>III. LE PROCESSUS PARTICIPATIF AU SENEGAL.....</b>	<b>21</b>
3.1 DISPOSITIF DE PILOTAGE DU DSRP.....	21
3.2 PHASE PREPARATOIRE.....	22
3.3 PHASE DE CONCEPTION DE LA DEMARCHE D' ELABORATION DU DSRP.....	22
3.4 PHASE DE REDACTION DU DOCUMENT.....	24
3.5 MODALITES DE LA PARTICIPATION.....	25
3.6 ETENDUE ET PROFONDEUR DE LA PARTICIPATION DANS LA FORMULATION, LE CHOIX DES PRIORITES, L' ALLOCATION DES RESSOURCES ET LE SUIVI .....	26
3.7 DEGRE DE PARTAGE DE L' INFORMATION ENTRE LES ACTEURS.....	28
3.8 CONTRAINTES DE PARTICIPATION DE LA SOCIETE CIVILE.....	28
<b>IV. MECANISME INSTITUTIONNEL DE SUIVI DU PROCESSUS.....</b>	<b>30</b>
<b>V. REALIGNEMENT DES POLITIQUES ET RESSOURCES DES PARTENAIRES.....</b>	<b>32</b>
<b>VI. RENFORCEMENT DE CAPACITES .....</b>	<b>33</b>
<b>VII. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>34</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>36</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>38</b>

**LISTE DES ACRONYMES**

<b>CACR</b>	Comité d'Animation des Consultations Régionales
<b>CDMT</b>	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
<b>CONGAD</b>	Coordination des Organisations Non Gouvernementales d'appui au Développement
<b>CSPLP</b>	Cellule Nationale de Suivi de la Stratégie de Lutte contre la Pauvreté
<b>PNUD</b>	Programme des Nations-Unies pour le Développement
<b>DSRP</b>	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
<b>EPPS</b>	Enquêtes participatives de perception de la pauvreté
<b>FAFS</b>	Fédération des Associations Féminines du Sénégal
<b>FMI</b>	Fonds Monétaire International
<b>FONGS</b>	Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal
<b>GT</b>	Groupes thématiques
<b>NEPAD</b>	Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique
<b>PLD</b>	Programme Local de Développement
<b>PPTE</b>	Pays Pauvres Très Endettés
<b>PRDI</b>	Programme Régional de Développement Intégré
<b>PTIP</b>	Programme Triennal d'Investissements Publics
<b>SFD</b>	Structures de Financement Décentralisées
<b>TOF</b>	Tableau des opérations financières
<b>CNUCED</b>	Agence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement

## I. INTRODUCTION

### 1.1 Le contexte

Le poids de la dette constitue une préoccupation centrale dans les débats sur le développement. Les pays pauvres qui consacrent une part importante de leurs ressources au remboursement de la dette n'ont cessé avec l'appui de la société civile de demander une solution durable pour sortir du cycle de l'endettement. Face à la crise de l'endettement de ces pays pauvres et la forte demande de l'opinion publique internationale pour l'annulation de la dette, les institutions financières internationales ont pris plusieurs initiatives pour des solutions durables et réalistes. Depuis les années 70, plusieurs résolutions et initiatives ont été prises par les instances internationales : CNUCED (Résolution 165 en 1979), Club de Paris (Termes de Toronto en 1988, Termes de Londres en 1991, Termes de Naples en 1994). C'est dans ce contexte que la Banque Mondiale et le FMI ont lancé en 1996 l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) qui a été présentée et acceptée par les gouvernements en automne 1996.

En 1999, la BM et le FMI publient le document Cadre de lutte contre la pauvreté, présenté comme cadre de référence d'aide au développement. Ce document met l'accent sur la contribution de la société civile dans le processus, en tant qu'acteur majeur, dans la formulation et la mise en œuvre des objectifs stratégiques de lutte contre la pauvreté.

La première étape à franchir appelée – le point de décision – a été atteint par le Sénégal en Juin 2000 en respectant les conditions de la Banque Mondiale et du FMI et en préparant un *Document intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté*. Ce document retrace l'évolution récente de la situation économique et fournit des indications sur les politiques structurelles et sectorielles à mettre en œuvre pour stimuler la croissance et corriger les distorsions dans la répartition de ses fruits.

La seconde phase, appelée « période intérimaire », commence au *point de décision* et sa durée dépendra du respect, par le pays éligible, des conditionnalités qui lui sont fixées pour atteindre « le point d'achèvement dit flottant », puisse qu'il n'interviendra qu'après l'évaluation faite par les Institutions de Bretton-Woods. Cette évaluation devra montrer que le pays a appliqué de manière satisfaisante les politiques retenues au point de décision. Pendant cette période, la Banque Mondiale et le FMI accordent une assistance précoce ou aide *intérimaire* au pays.

L'élaboration du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) est une condition préalable pour accéder au point d'achèvement flottant.

Dans cette perspective, le Gouvernement du Sénégal s'est engagé auprès des Institutions de Bretton-Woods à élaborer un “ *Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP)* ” en fin décembre 2001 comme condition préalable pour bénéficier des pleins effets de la réduction de la dette.

Le but visé par le DSRP est de définir les objectifs et les domaines d'intervention en mettant l'accent sur les résultats qui guident l'intervention publique, en partant d'une analyse de la problématique de la pauvreté sous toutes ses formes, en encourageant la participation de tous les acteurs..

Après un processus participatif, le Sénégal a adopté son Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) en décembre 2001.

Ce DSRP est désormais le cadre de référence du Gouvernement en matière de formulation de politique économique pour la croissance et la lutte contre la pauvreté. A ce titre, il sert de base pour l'élaboration de plans sectoriels de développement et des programmes d'investissement et constitue un (i) un outil de coordination pour impulser le partenariat entre les différents acteurs ; (ii) un instrument de mobilisation de ressources et de recentrage des actions de développement de l'Etat autour d'objectifs clairement définis, assortis d'indicateurs de performance et d'impact ; (iii) un cadre pour un développement communautaire efficace.

## **1.2 Méthodologie**

La recherche sur le DSRP du Sénégal pour l'élaboration de ce document a été conduite en deux étapes

- a) l'exploitation de la documentation : rapports, compte rendus de réunions, actes des séminaires, diverses notes.
- b) les entretiens avec les acteurs sur la base d'un guide d'entretien reprenant les principales questions des termes de référence.
- c) validation auprès de certains acteurs

## II. CONTENU DU DSRP

### 2.1 Le diagnostic de la pauvreté

Les Termes de référence du DSRP<sup>1</sup> indiquent clairement l'importance du diagnostic comme fondement de la stratégie « mieux cerner les contours du phénomène de la pauvreté, mesurer son ampleur, connaître sa distribution et ses caractéristiques au Sénégal, identifier ses déterminants et ses manifestations, évaluer l'impact des politiques qui ont été jusqu'ici mises en œuvre ».

C'est ainsi que les questions suivantes ont été retenues pour orienter le diagnostic.

- § à quelles formes de pauvreté le Sénégal est-il confronté ?
- § quelles sont les zones les plus touchées par le phénomène ?
- § quels sont les groupes sociaux les plus touchés par le phénomène ?
- § quels sont les déterminants de la pauvreté ?

C'est dans cette optique que le Comité Technique a élaboré un document de référence intitulé « Diagnostic de la pauvreté » comme base de travail. Ce document fait le point des connaissances disponibles sur le profil de la pauvreté et les obstacles à sa réduction. Il a pris en compte la plupart des questions nécessaires pour élaborer une stratégie.

Pour l'élaboration de ce document, le Comité Technique a fait recours à l'expertise locale notamment l'université (avec le Centre de Recherches en Economie Appliquée) et a sollicité des contributions écrites des différents ministères.

Ce diagnostic de la pauvreté a été discuté avec l'ensemble des acteurs de la vie socioéconomique au cours du séminaire de lancement de l'élaboration de la Stratégie. Il a été mis à jour durant le processus d'élaboration du DSRP, au fur et à mesure de la disponibilité des informations (enquêtes de perception, Groupes thématiques, consultations régionales,...) auprès du Comité Technique.

---

<sup>1</sup> Les TdR du DSRP ont été discutés avec l'ensemble des parties prenantes au cours du séminaire de lancement

## **Les différentes enquêtes pour l'évaluation du diagnostic de la pauvreté**

Pour l'évaluation du diagnostic de la pauvreté, une série d'enquêtes de 1994 à l'année 2001 et une exploitation de la base de données disponibles à la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS) ont été mises à profit, et complétées par une série d'enquêtes et d'ateliers de diagnostic participatif. Pour la conduite de ces enquêtes, les concepts de base sont les individus, les ménages, les groupes socio-économiques, le genre, les zones urbaines et rurales.

- Une première enquête par sondage sur échantillon auprès des ménages, est effectuée sur l'étendu du territoire national en 1994. Il s'agit de l'enquête de suivi auprès des ménages dénommée ESAM I.
- En 2000, il y a eu une enquête exhaustive de caractérisation socio-économique des villages du Sénégal.
- L'enquête ESAM II s'est déroulée en 2001 dans le cadre de la préparation du DSRP sur l'ensemble du territoire national en milieu rural et urbain pour échantillon de 6600 ménages
- Sur le même échantillon que ESAM II, il y a eu une enquête quantitative de perception de la pauvreté. Cette enquête a porté sur le niveau de satisfaction sur le plan économique et dans l'accès aux services, l'appréciation des institutions, la bonne gouvernance, les priorités des populations etc. Cette enquête a ciblé les ménages.
- Enfin, l'enquête qualitative (participative) de perception de la pauvreté de l'année 2001, dans le cadre de la préparation du DSRP, autour de la définition de la pauvreté, des stratégies de survie, de la perception des acteurs et institutions, de l'analyse des politiques, des priorités des populations etc. Cette enquêtes a ciblé les groupes socioprofessionnels et classes sociales selon le genre et les milieux (focus groupes ), et les individus (entretiens, histoires de vie).

Le diagnostic aborde les questions suivantes :

### **1) Les dimensions de la pauvreté**

A ce niveau, les différentes définitions sont traitées (approche objective et approche subjective). Les enquêtes de perception de la pauvreté menées au cours du processus à travers des focus group et assemblées de quartier et de village avec les méthodes de diagnostic participatif ont fourni les éléments sur la perception des différentes dimensions de la pauvreté du point de vue des populations et servi de base pour la définition des axes stratégiques du

DSRP du Sénégal. En effet la synthèse des rapports a retenu la définition suivante de la pauvreté « absence d'avoirs, de savoir et de pouvoir », d'où les axes suivants : « la création de richesse » pour améliorer et sécuriser les opportunités économiques et les avoirs ; « renforcement des capacités » pour améliorer le capital social et humain, et « une mise en œuvre participative et décentralisée » pour renforcer le contrôle des populations sur les politiques et programmes. Par ailleurs, les enquêtes ont révélé l'existence de dynamiques d'exclusion sociale qui met certaines catégories sociales dans des situations de vulnérabilité telles qu'elles ne peuvent accéder aux services sociaux de base et aux opportunités de création de richesse. Un axe stratégique intitulé « amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables » est retenu à cet effet.

## **2) Les principaux déterminants de la pauvreté**

Le diagnostic de la pauvreté aborde la question des principaux déterminants de la pauvreté que sont l'environnement économique / insuffisance de revenus et les politiques publiques.

Le déterminant économique est appréhendé par une consultation des comptes économiques avec des enquêtes de distribution des revenus. Les outils utilisés sont :

- l'Indice de GINI
- les Déciles qui permettent de donner une répartition des revenus par rapport à la population
- les Modèles (logiciels) qui permettent de simuler le comportement de la distribution des revenus après le constat d'une croissance (exemple : Modèle 1 , 2, 3).

Les politiques publiques comme déterminant de la pauvreté sont appréhendées à travers le sentiment des populations ressorti lors des consultations régionales. Ce sentiment exprime, entre autres, les mesures anti-sociales que véhicule la nouvelle politique industrielle (NPI) avec la vague des licenciements, mais aussi l'absence de mesures d'accompagnement qui a caractérisé la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole (NPA). Il faut remarquer que ces déterminants identifiés n'ont pas été évalués pour mesurer leurs incidences sur la pauvreté.

Les analyses ont abouti aux conclusions suivantes sur les principaux déterminants de la pauvreté:

- **L'insuffisance de l'accroissement moyen annuel de l'économie depuis 1960, d'environ 2,7%**, soit un niveau inférieur au taux de croît démographique, ne permet guère une amélioration des revenus réels et de l'emploi. Par ailleurs la croissance, jusque-là enclenchée, n'a guère bénéficié aux pauvres. Elle n'a pas amélioré les potentialités et les opportunités des populations pauvres pour leur permettre de se prendre en charge.
- **La mauvaise qualité de la croissance** qui est largement tirée par les sous-secteurs pas tellement pourvoyeurs d'emplois (huileries, usines de traitement de produits halieutiques, phosphates, le ciment, le tourisme et la télécommunication). Par ailleurs ces sous secteurs ont de très faibles effets sur les autres secteurs comme le secteur primaire où se trouve la majorité des populations
- **La fragilité de la croissance réalisée** qui est restée irrégulière et très fragile. On a noté une variabilité de près de 1,6 pour une croissance moyenne de 2,7%. La fragilité découle de la faible productivité de l'agriculture qui ne représente que 10% à la formation du Produit intérieur brut, de la compétitivité insuffisante des secteurs d'offre et de leur vulnérabilité aux chocs exogènes (sécheresses, fluctuations des cours des matières premières). Par ailleurs, ces contraintes, combinées au niveau peu incitatif des prix au producteur des produits agricoles n'ont pas encouragé la production et ont favorisé les flux d'exode vers les villes, accentuant du coup la pauvreté. La situation du secteur primaire, restée précaire combinée à une atonie du secteur secondaire, insuffisamment compétitif, n'a pas été favorable à la création d'emplois et l'amélioration de la distribution des revenus, ce qui a largement contribué à la dégradation continue des conditions de vie des ménages. Par ailleurs, la faiblesse et la diversification encore insuffisante des exportations en termes de produits (3 produits font près de 60% du total) inhibent pour beaucoup le potentiel de croissance
- **La faible croissance de l'Élevage.** Le sous secteur de l'élevage réalise en moyenne annuelle un taux de croissance de 3% en termes réels, un peu au dessus du croît démographique. Ce sous-secteur qui joue un rôle important dans les stratégies locales de survie et de sécurité sociale des pauvres est également influencé par les résultats de la campagne agricole. Le sous-secteur subit l'instabilité de la politique foncière et la mauvaise gestion du milieu naturel qui fragilisent le pâturage.
- **Les Industries existantes ne permettent pas la pénétration de nouveaux marchés.** Avant le changement de parité de 1994, le taux de croissance du secteur secondaire a

connu des fluctuations erratiques principalement induites par les contre-performances des industries extractives et des Huileries (des baisses en moyenne annuelle respectives de 5,9% et 7,6%). A la faveur des mesures prises, l'activité s'est par la suite, quelque peu redressée. Si le secteur est resté caractérisé, après l'ajustement monétaire, par l'existence de potentialités nouvelles et d'un climat favorable au marché, les possibilités de diversification sont demeurées inexploitées. Les industries existantes ne sont pas assises sur des produits à demande croissante et incorporant plus de savoir-faire pour permettre la pénétration de nouveaux marchés. En outre, la faible maîtrise des coûts de production des industries, le problème de financement, les problèmes liés à la fourniture en quantité et en qualité des facteurs de production, la faible capacité managériale des chefs d'entreprise, les lourdeurs de l'environnement réglementaire, judiciaire sont autant de contraintes qui freinent un développement du secteur industriel compatible avec la dynamique de réduction de la pauvreté.

### **3) Les caractéristiques de la pauvreté au Sénégal**

#### **L'accent est mis sur :**

- § l'Éducation (Situation et politique éducative) ;
- § les changements d'ordre démographique et social;
- § la santé et pauvreté (Situation et politique sanitaire , état de santé de la population et la pauvreté : mortalité, morbidité et malnutrition , l'accès aux infrastructures de santé et la disponibilité des ressources humaines, l'analyse des dépenses de santé, etc.
- § l'accès à l'eau potable,

Sur chacun de ses domaines le document met en évidence les disparités régionales en ce qui concerne le niveau d'accès.

#### **4) le Cadre de vie**

#### **5) les obstacles macroéconomiques à la réduction de la pauvreté notamment :**

Le diagnostic analyse

- § la répartition des revenus,
- § répartition spatiale de la valeur ajoutée et celle de la population active,
- § répartition des dépenses publiques sociales selon les catégories sociales,
- § La structure de la fiscalité et les pauvres,
- § Le poids de la dette.

Il faut noter que des analyses ex ante sur les impacts socio économiques des mesures et réformes structurelles n'ont pas été menées dans le document.

## **6) Manifestations de la pauvreté :**

La violence, la délinquance, la prostitution, le travail des enfants, la dégradation de l'environnement sont décrits et les relations avec la pauvreté mises en évidence

### **2.2 Les stratégies proposées**

L'analyse du profil de pauvreté, de ses causes et manifestations, a permis de retenir une stratégie axée sur quatre leviers fondamentaux que sont :

- la création de richesse dans un cadre macroéconomique sain,
- le renforcement des capacités et la promotion des services sociaux de base,
- l'amélioration des conditions de vie des groupes vulnérables ; et,
- un dispositif de mise en œuvre et de suivi évaluation décentralisé et participatif.

### **Cohérence entre le cadre macroéconomique et les politiques proposées**

Les analyses effectuées dans le cadre du DSRP établissent une corrélation entre la croissance et la pauvreté. En effet, il est démontré qu'une croissance de 1 % du revenu par tête entraîne au moins une réduction d'autant de l'incidence de la pauvreté. Ainsi, avec une croissance moyenne de 7 à 8 % par an sur la période 2003-2005 et une croissance démographique annuelle d'un peu moins de 3 %, le revenu par tête devrait croître d'environ 5 % par an, soit 15 % sur trois ans.

Les dépenses d'investissement pour l'hydraulique rurale (aussi bien pour l'eau potable que pour les activités de production agricole et animale) sur les dépenses totales d'investissement vont passer de 8,2% en 2000 à 21,6% en 2003 pour atteindre 26% en 2005. de même les dépenses d'investissement pour l'agriculture vont passer de 10,9 % en 2002 à 13,6 en 2003 pour atteindre 21% en 2005. Ces prévisions traduisent le choix fait de lever la principale contrainte à la création de richesse en milieu rural (ou se trouve la majorité des plus pauvres) en particulier la forte dépendance à la pluviométrie.

**Encadré : Sénégal : Élasticités des indices décomposables de pauvreté par rapport au revenu moyen par équivalent adulte à l'indice de Gini et aux taux marginaux de substitution**

Seuil de pauvreté  $z = 143.080$  FCFA/an/équivalent adulte et

$i =$  revenu moyen  $= 204.118,10$  FCFA/an/équivalent adulte

Indices de pauvreté	Mesure de la pauvreté	*Elasticité /revenu moyen par équivalent adulte par an	Elasticités/indice de Gini	Taux marginaux de substitution
P0	0,5785	-0,89	1,02	1,14
P1	0,2160	-1,68	2,54	1,51
P2	0,1051	-2,11	4,37	2,07

*P0, P1 et P2 sont les indices de Foster, Greer et Torbecke de mesure respectivement de l'incidence, de la profondeur et de la sévérité de la pauvreté.<sup>2</sup>*

*Il ressort de l'examen du tableau ci-dessus, trois conclusions majeures :*

*i) Sous l'hypothèse que l'inégalité de revenu n'augmente pas, une hausse de 1% du PIB par tête entraîne une baisse de l'incidence de la pauvreté de 0,9%, alors que la profondeur et la sévérité diminuent plus fortement, respectivement de 1,7% et 2,1%.*

*ii) Dans le cas où une augmentation de l'inégalité des revenus est observée au cours de la période d'expansion, la pauvreté s'aggravera. En effet, une augmentation de 1% de l'indice de Gini qui mesure l'ampleur de l'inégalité des revenus dans l'économie, entraîne une hausse de l'incidence, de la profondeur et de la sévérité de la pauvreté comprise entre 1,02% et 4,37%.*

*iii) Les taux marginaux de substitution entre la croissance et l'inégalité sont relativement faibles bien que croissants avec l'indice de pauvreté. Ainsi, le revenu par équivalent adulte doit croître de 1,14% pour compenser une augmentation de 1% de l'indice de Gini pour les moins pauvres, alors que cette compensation sera de l'ordre de 2,07% lorsque la sévérité de la pauvreté est choisie comme mesure.*

**Source : Estimation du CREA à partir des données de l'ESP (1991) et de l'ESAM-I (1994).**

*\*Ces élasticités ont été déterminées grâce à l'estimation des paramètres de la courbe de Lorenz, comme suggéré par Kakwani (1993).*

<sup>2</sup> Foster, Créer et Torbecke ont produit une classe d'indices dont la formule est :

$$P\alpha = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(1 - \frac{y_i}{z}\right)^\alpha$$

où le paramètre  $\alpha$  mesure l'aversion pour l'inégalité entre les pauvres; plus la valeur de  $\alpha$  est élevée, plus l'indice accorde du poids à la situation des plus pauvres.

Les valeurs de  $\alpha$  les plus utilisées sont :

$$\alpha=0 \quad P_0=q/n$$

$$P1 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(1 - \frac{y_i}{z}\right) = q/n - \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q y_i$$

$$P2 = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^q \left(1 - \frac{y_i}{z}\right)^2$$

L'un des points de consensus des acteurs est que « la croissance est nécessaire mais n'est pas suffisante pour la réduction de la pauvreté. » Pour réduire la pauvreté, il faut une croissance portée par les secteurs où interviennent les pauvres, il faut une croissance qui touche toutes les catégories sociales qui doivent avoir la capacité de participer à la création des richesses du pays.

Le cadrage macroéconomique est bâti autour des orientations déclinées dans le DSRP. Les perspectives 2003-2005 sont effectuées sur la base des objectifs de croissance et d'un ensemble d'hypothèses qui tiennent compte de la hausse des investissements comme prévu dans le DSRP. (cf. annexe du DSRP)

Le cadrage du TOFE annexé au DSRP, tient compte du niveau des ressources attendues sur la période (2003- 2005) et en conformité avec les objectifs intermédiaires.

### **2.3 Choix de programmes et plans d'action sectoriels centrés sur la croissance durable et la réduction de la pauvreté (pro-pauvre)**

Le diagnostic de la pauvreté avec les différentes enquêtes, les consultations régionales et la réflexion des groupes thématiques ont permis :

- de définir la pauvreté
- d'identifier ses déterminants et ses manifestations
- d'identifier des axes pour lutter contre la pauvreté
- de définir des objectifs stratégiques à partir desquels des actions ont été choisies
- d'élaborer une matrice des actions par objectif
- d'extraire une matrice des actions prioritaires avec l'évaluation des coûts
- d'identifier les financements acquis dans le Plan Triennal d'Investissement Public (PTIP) pour dégager les gap des financements à combler.

#### **2.3.1 Agriculture**

Le programme d'actions à exécuter tournera autour des composantes essentielles suivantes : la réduction de la vulnérabilité des activités agricoles, l'intensification et la modernisation de l'agriculture, l'augmentation et la diversification des revenus ruraux ; notamment à travers la promotion des activités à forte valeur ajoutée, le renforcement du rôle des organisations

paysannes pour la défense des intérêts des producteurs et le renforcement de leurs capacités dans un contexte de libéralisation de l'économie et enfin le désenclavement des zones rurales.

### **2.3.2 Promotion de la génération de revenus ruraux non agricoles**

Le développement de l'emploi rural non agricole est un des axes stratégique importants pour la réduction de la pauvreté en milieu rural. Des programmes spécifiques de transformation des produits agricoles et de facilitation de leur commercialisation sur les marchés intérieurs et extérieurs participant à la diversification des revenus non agricoles ont été retenus.

Le développement de l'agro-foresterie et du tourisme de campagne peuvent également servir de cadre de promotion de micro-entreprises ou de petites entreprises rurales. D'une façon générale, la promotion des micro et petites entreprises rurales requiert la création d'un environnement concurrentiel, l'accès à des services financiers et non financiers (assistance technique, formation à la gestion, information et marketing, appui à l'artisanat) et le renforcement des capacités des organisations publiques et privées d'appui aux micro-entreprises.

### **2.3.3 Elevage**

La population qui s'adonne à l'élevage toutes filières confondues est relativement importante. Au-delà du fait que l'élevage représente une épargne sur pied très importante, il participe également, de façon très efficace, à la réduction de la vulnérabilité des ménages ruraux aux chocs. C'est pour cela que l'Etat s'est engagé, dans le DSRP, à augmenter la part de l'élevage dans les investissements dans le secteur primaire en le faisant passer de 5% (moyenne de ces dernières années) à 10%.

### **2.3.4 Promotion de l'artisanat**

Aussi, les objectifs prioritaires retenus dans ce secteur et dont la réalisation contribuerait de façon conséquente à l'accroissement des revenus des acteurs et par effets induits à la réduction de la pauvreté dans son ensemble, visent-ils essentiellement :

§ dans le domaine du financement du sous-secteur, à parvenir à mettre en place des structures de financement décentralisées (SFD) techniquement et financièrement très solides, de façon à gagner la confiance des artisans et à les amener à adhérer massivement à ces actions dès lors qu'il s'agit de leur propre instrument de financement;

- § dans le domaine de la commercialisation et des débouchés, à améliorer la qualité des produits artisanaux afin de les rendre plus compétitifs sur le marché international. Il s'agira, également, pour les artisans, de bien maîtriser les techniques modernes de vente et d'exportation;
- § dans le domaine de la formation, à pérenniser les actions de formation des artisans et de leurs encadreurs en techniques modernes et simples de production, de commercialisation, de gestion, de communication et d'encadrement, dans un cadre institutionnel approprié.

### **2.3.5 Mines**

L'importance du secteur des mines tient à la forte demande en main d'œuvre permettant une croissance plus redistributive. Les stratégies retenues viseront à : (i) concevoir une législation minière suffisamment attractive et promouvoir une politique minière favorisant un développement durable; (ii) favoriser l'émergence d'activités minières artisanales et semi-industrielles dans les régions minières qui demeurent par ailleurs à faible niveau de développement et (iii) contribuer à diversifier les sources de revenus des populations rurales en mettant l'accent sur la recherche de nouvelles applications aux substances à faibles débouchés.

### **2.3.6 Activités tertiaires, base d'une forte contribution à la formation du PIB**

Le commerce constitue le principal domaine d'intervention du secteur informel et le principal pourvoyeur d'emplois en milieu urbain, en particulier pour les femmes et les néo-urbains.

Les stratégies à développer devront permettre l'amélioration du système d'information sur les marchés, la diversification des marchés et des produits d'exportation et d'importation, l'accessibilité des produits de consommation courante et enfin, la participation accrue des opérateurs économiques nationaux à la commercialisation de la production locale.

### **2.3.7 Tourisme et culture**

Le tourisme est d'un apport notable dans les comptes économiques du pays. Il occupe la seconde place après la pêche au rang des sous-secteurs pourvoyeurs de devises à l'économie nationale, mais il reste peu redistributif car fortement dominé par le sous secteur balnéaire contrôlé par les « Tour Opérateurs » installés en Europe. La stratégie sera axée sur la promotion et le soutien des expériences de loisirs communautaires, la diversification des produits touristiques ( le tourisme de découverte, nature ) et le soutien au développement des

métiers liés aux loisirs pour que le tourisme soit profitable aux nationaux et que les impacts sur la pauvreté soient évidents.

**Dans le secteur culturel** qui est considéré dans une grappe avec le tourisme, la croissance pro-pauvre consiste à promouvoir les entrepreneurs, acteurs et agents culturels composés de jeunes sans emplois. A ce titre, l'Etat mettra en place un environnement juridique et fiscal favorable et définira un statut professionnel de ce secteur. Cela permettra de créer des mécanismes de couverture à travers la création de mutuelles, l'encadrement par le renforcement des capacités institutionnelles du Ministère de la Culture et l'appui aux institutions de développement culturel.

### **2.3.8 Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication**

Le développement des nouvelles technologies de l'information et de la communication figure également au rang des priorités retenues par tous les acteurs en matière de promotion des services. Dans cette perspective, l'État compte accélérer le développement des télé services par la promotion des investissements privés permettant ainsi la multiplication des accès au téléphone et à l'Internet ainsi que la création d'emplois. Pour cela, les mesures suivantes seront prises : (i) développer le marché public des télé-services à l'horizon 2003; (ii) inciter le secteur privé à saisir les opportunités offertes dans le domaine des télé-services ; et, (iii) accroître et diversifier les prestations de télé services sur les marchés régionaux.

### **2.4 Aspects genre dans le DSRP**

Le genre a été considéré comme une dimension transversale dans le DSRP. Cette option a été retenue par le Comité Technique pour éviter d'isoler la problématique de genre.

Dans la partie diagnostic, des statistiques désagrégées par genre disponibles ont été fournies, il s'agit de l'incidence de la pauvreté selon le sexe du chef de ménage, la scolarisation et l'alphabétisation. En l'absence d'autres données désagrégées par genre (données macroéconomiques, production, contribution par secteur, etc), les données qualitatives et les avis exprimés au cours du processus permettaient de retenir une approche pragmatique concernant la question de genre. Le document reconnaît la nécessité de prendre en compte « les différents rôles des hommes et des femmes, les disparités entre sexes en ce qui concerne le contrôle et l'accès aux ressources, ainsi que les différences qui en résultent au niveau des contraintes, besoins et priorités et stipule qu'il serviront de principe d'orientation à toutes les composantes des stratégies retenues ».

Dans cette optique, « la conception, l'exécution et le suivi / évaluation des programmes seront basés sur une approche transversale qui reconnaît et part des spécificités de genre en vue d'améliorer l'impact des interventions et d'assurer l'équité ». Le document ne décline pas de manière spécifique pour chaque axe et chaque secteur quelles sont les spécificités par genre. Cette tâche relève, selon le comité technique, de la phase d'opérationnalisation de la stratégie et ouvre des perspectives d'approfondissement de la question.

## **2.5 Enjeux VIH/SIDA**

Dans le secteur de la santé, cinq objectifs prioritaires sont retenus : (i) l'amélioration de la qualité et de l'offre de services de santé dans les régions où la situation sanitaire et l'état de pauvreté sont encore jugés préoccupants; (ii) le développement des services de santé à base communautaire; (iii) le développement, chez les populations, d'attitudes et comportements de prévention des maladies, (iv) **la lutte contre le VIH/SIDA et le paludisme** et (v) la lutte contre la mortalité maternelle et infanto-juvénile.

Dans le diagnostic , il est reconnu que les statistiques sur la prostitution sont rares et souvent approximatives ou incomplètes. Toutefois, les données de recherche cités ( Enquête de Prévalence des infections sexuellement transmissibles chez les prostituées clandestines de Dakar (Christian Laurent, IRD), réalisées en 2000 indiquent que la prévalence de l'infection du VIH chez les prostituées est de l'ordre de 14% alors qu'elle se situe entre 1 et 2% dans la population totale. L'infection VIH/SIDA progresse malgré une faible prévalence. 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 80 000 dont 77 000 adultes. Le taux de prévalence du VIH Sida est l'un des indicateurs dans le secteur de la santé. Le DSRP retient que la prévalence qui est de 1,4% doit être contenu entre 1 et 2% d'ici 2015 si l'on veut atteindre les résultats du DSRP, par la poursuite des actions de prévention, le renforcement en équipement des infrastructures sanitaires pour le dépistage, la prise en charge des enfants porteurs du VIH SIDA dans les centres de nutrition communautaire.

## **2.6 DSRP et finances publiques.**

Conformément aux objectifs retenus, le DSRP constituera désormais un programme triennal glissant actualisé après chaque évaluation annuelle. La réalisation des politiques et programmes qui y sont déclinés se fera dans le cadre du budget de l'Etat. Ainsi, les ressources

et dépenses publiques telles que présentées dans l'annexe reflètent les objectifs globaux ou sectoriels définis. Plus généralement, il s'agit, tout en tenant compte des changements structurels de l'économie, d'étendre à tous les secteurs les principes de gestion par objectifs dans l'élaboration et la conduite des politiques budgétaires.

Au plan budgétaire, l'innovation majeure consiste en une meilleure articulation entre les dépenses courantes et les dépenses d'investissement.

Il faut souligner qu'avec le niveau important de ressources additionnelles attendues dans le cadre du financement de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, des mesures de renforcement des capacités budgétaires ont été prises. Ces moyens actuels offrent un cadre qui permet d'améliorer la consommation des crédits et les ressources additionnelles attendues. Il s'agit en particulier de :

- la mise en place d'un logiciel de gestion des dépenses pour lutter contre les lenteurs observées dans le traitement des dossiers de dépenses.
- la rationalisation du système de contrôle du processus de la dépense.
- le raccourcissement des circuits de dépense par l'unification du contrôle à priori de tout engagement de dépense sur deniers publics autour du Contrôle des Opérations Financières (COF).

Par ailleurs, des plans d'actions portant sur l'amélioration de la capacité d'absorption des ressources et le suivi des dépenses publiques ont été élaborés conformément aux engagements pris dans le DSRP (voir matrice des mesures : mise en œuvre et suivi-évaluation).

Les secteurs de la Santé et de l'Éducation dont les ressources sont normées se sont basées sur les indications du DSRP pour établir leur budget sur toute la pyramide pour la gestion 2003. Plus généralement, tout le budget de 2003 sera bâti autour des actions et du cadrage du DSRP. Pour la première année d'exécution du DSRP, le PTIP (2003-2005) en préparation a pris entièrement en compte les orientations du DSRP, de même que le budget 2003 en préparation, en particulier pour les dépenses courantes.

La mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté nécessite un cadre de dépenses permettant une exécution rapide, un suivi régulier et efficace permettant une bonne collecte

des informations utiles et une évaluation périodique pour mesurer l'impact des actions menées. Le Cadre de Dépenses à Moyen Terme est un système approprié pour la prise en compte de ces préoccupations. Le cadrage macroéconomique annexé au DSRP permet déjà, du moins au niveau des grandes masses, une meilleure visibilité sur les trois prochaines années. En effet, ce cadre est bâti autour d'une évaluation réaliste des recettes et une meilleure allocation des dépenses qui s'appuie sur des choix de politiques économiques et sectorielles.

Les avantages du Cadre de Dépenses à Moyen Terme en tant qu'instrument de mise en œuvre de la politique budgétaire sont de trois ordres :

- Un processus de planification économique et budgétaire pluriannuel qui comprend des prévisions macroéconomique et financières.
- Un cadre efficace et opérationnel de préparation et d'exécution budgétaire qui harmonise les politiques et les possibilités financières par la cohérence globale qu'il induit.
- Un meilleur éclairage budgétaire c'est à dire une meilleure articulation entre les objectifs et les grandes masses et permet une coordination entre les dépenses courantes et celles d'investissement.

En fin, le Cadre de Dépenses à Moyen Terme pourra favoriser une meilleure appréciation et une réalisation des objectifs de réduction de la pauvreté tels que définis dans le DSRP car :

- il permet une meilleure allocation pluriannuelle des ressources donc une bonne planification des objectifs de réduction de la pauvreté,
- il permet d'avoir une évolution tendancielle et par conséquent un meilleur suivi de l'évolution des indicateurs construits en vue d'une bonne évaluation des résultats.

En attendant la mise en place d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) avec des objectifs intermédiaires au niveau le plus détaillé possible, l'application effective depuis la gestion 2002 d'un système de budgets par objectifs dans les secteurs de la Santé et de l'Education permet aujourd'hui une allocation rationnelle des ressources par rapport à des priorités préalablement définies. Cette méthode sera généralisée à moyen terme afin de doter le DSRP d'un bon cadre de mise en oeuvre.

Par ailleurs, il convient de souligner la nécessité d'une réorientation de l'appui des partenaires au développement sous forme d'appuis budgétaires. Cette forme outre son efficacité, permet de se départir des mécanismes et procédures multiples et variés des bailleurs de fonds qui ont contribué jusqu'ici à limiter la capacité de consommation des ressources extérieures. En effet, dans cette optique toutes les dépenses publiques suivront les mêmes procédures budgétaires donc les mêmes rythmes d'exécution.

La nouvelle nomenclature budgétaire a été choisie comme moyen d'identification de la dépense de pauvreté. Cette codification vise essentiellement :

- un objectif statistique qui réside dans la disponibilité dans les documents budgétaires de toutes les informations relatives à l'allocation des ressources de la stratégie entre les différents secteurs concernés, d'une part et, d'autre part, au détail des dépenses financées sur les ressources de la stratégie de lutte contre la pauvreté (nature, montant, destination des dépenses). Ainsi, dans les documents budgétaires, sera-t-il retracé avec précision l'exécution de la stratégie.
- un objectif de célérité dans l'exécution qui consiste à offrir par la codification à réserver un traitement diligent et efficace aux dossiers de dépenses de pauvreté qui emprunteront, au demeurant, le circuit normal des dépenses publiques

Le principe d'une identification via codification à été retenu. Cet identifiant permettra d'alerter les intervenants des différents points de contrôle (Contrôleur des Opérations Financières, ordonnateurs, comptables...) sur la nécessité de traiter ledit dossier en priorité et en toute diligence

## **2.7 Allocation des ressources**

La répartition des ressources a fait l'objet d'une concertation au cours du « Séminaire national de validation du DSRP » Ainsi les participants ont retenu que les ressources PPTE seront destinées au milieu rural (80%) et aux zones périphériques des grandes agglomérations (20%). Elles serviront à combler le gap de financement des actions prioritaires identifiées dans les secteurs de l'éducation, de la santé, de l'accès à l'eau potable, de l'assainissement et de l'agriculture.

### III. LE PROCESSUS PARTICIPATIF AU SENEGAL

La démarche participative retenue par le Gouvernement du Sénégal pour élaborer le DSRP a impliqué l'ensemble des acteurs du secteur public, du secteur privé, de la société civile et des partenaires au développement.

#### 3.1 Dispositif de pilotage du DSRP

Pour mener à terme les travaux d'élaboration du DSRP, le gouvernement a mis en place un dispositif qui comprend un Comité de Pilotage et un Comité Technique appuyé par un secrétariat permanent.

Le *Comité de Pilotage* est composé des secteurs de l'administration, des élus, du secteur privé et de la société civile. Présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances, ce comité est chargé notamment de : (i) concourir à l'élaboration et à la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté ; (ii) orienter les travaux d'élaboration de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté ; (iii) valider le document final de stratégie de réduction de la pauvreté et de croissance. ; (iv) organiser des rencontres périodiques avec les partenaires au développement en vue de les informer et recueillir leur avis sur la mise en œuvre du DSRP.

Le *Comité Technique* est chargé notamment de : (i) coordonner les activités d'élaboration du DSRP; (ii) veiller à l'exécution des tâches selon le calendrier adopté; (iii) organiser la rédaction des documents techniques; (iv) organiser les concertations; (v) identifier des thèmes d'études à mener et en définir les termes de références; (vi) organiser la rédaction du document final de stratégie de réduction de la pauvreté et de croissance et le soumettre au Comité de Pilotage.

Le *Secrétariat Permanent*, composé d'experts nationaux recrutés pour l'exercice, appuie le Comité Technique dans sa mission notamment la planification, l'organisation, la méthodologie d'exécution et le suivi des activités, la communication avec les acteurs impliqués, les relations administratives avec les partenaires au développement et les services techniques.

La méthodologie mise en œuvre par le Comité Technique peut se décliner en trois phases :

### **3.2 Phase préparatoire**

La démarche a débuté par l'identification exhaustive des organisations de la société civile et la mise en œuvre d'un programme de visites de proximité individualisé auprès des organisations pour les informer, leur fournir les termes de référence du DSRP, les sensibiliser sur les enjeux pour leur participation dans le processus d'élaboration du document. Le recensement préalable a permis d'éviter une participation biaisée ou un déséquilibre dans la représentation des acteurs en particulier des organisations de la société civile.

Les différentes rencontres avec les acteurs impliqués dans le processus avaient pour but d'une part de recueillir des avis et suggestions et d'autre part, de relever le défi de la participation.

L'un des constats des rencontres a été la forte mobilisation de certaines organisations de la société civile qui avaient déjà entamé la réflexion interne sur les questions de pauvreté et même élaboré des documents de référence (FONGS, Association des Retraités, Association des Handicapés, CONGAD, FAFS, Enda, ...).

C'est dans cette perspective que les organisations s'étaient préparées pour assurer la participation effective de la société civile au processus d'élaboration du document (Cellule Nationale pour la Bonne Gouvernance et la Lutte contre la Pauvreté, ...).

Pour préparer les travaux, le Comité Technique s'est engagé à produire un document intitulé «diagnostic de la pauvreté» qui fait le point des connaissances disponibles sur la pauvreté dans le pays. A cet effet, il a contacté les différents services des ministères techniques (statistiques, santé, planification, éducation, hydraulique, etc.) et le Centre de Recherches Economiques Appliquées (CREA) pour solliciter des contributions sectorielles et des propositions d'analyses sur la problématique de la pauvreté au Sénégal.

### **3.3 Phase de conception de la démarche d'élaboration du DSRP**

Le séminaire national de lancement du processus participatif d'élaboration du DSRP a été une étape importante car il constituait un moment de programmation participative et d'engagement des acteurs. L'objectif était d'impliquer les acteurs dans l'identification des activités à mener pour produire le DSRP. Les acteurs devaient se prononcer sur la démarche participative proposée et valider les TDR des modules du DSRP afin d'assurer une appropriation du DSRP dès cette phase de conception.

Pour assurer une légitimité du processus participatif, les acteurs de la société civile ont été ciblées en fonction de leur représentativité dans les différents segments et sensibilités. Un

recensement et une analyse préalable avait montré qu'au Sénégal, les OSC étaient bien structurées et disposaient de cadres d'organisation et de plusieurs réseaux :

- les ONG d'appui au Développement sont regroupés dans le CONGAD qui regroupe 150 ONG. Par ailleurs, d'autres ONG de grande envergure comme ENDA mais qui ne sont pas membres du CONGAD ont été conviés. D'autres ONG actives sur le terrain et ayant manifesté leur désir de participer directement au processus ont également été invités pour avoir une sensibilité des organisations de base.
- Les ONG actives dans le secteur de la défense des droits de l'homme, défense des libertés, des droits des femmes et dans la lutte pour la Bonne gouvernance.
- Les Syndicats de travailleurs : trois grandes centrales regroupant des syndicats de tous les secteurs ont été particulièrement actives
- Les Fédérations de femmes dans leurs diversités selon les objectifs poursuivis : production, solidarité, défense des droits et lobbying,
- Les organisations de jeunesse regroupées dans le Conseil National de la Jeunesse (CNJ) et dans les Coordinations des Etudiants de l'université de Dakar et de Saint Louis.
- Les associations fédératives poursuivant des objectifs professionnels ou sociaux :
  - o Conseil National de concertation des ruraux regroupant 11 fédérations nationales de différentes filières (agricoles, animales, forestières, halieutiques etc.) ,
  - o Les fédérations nationales des associations de handicapés , de retraités etc.
  - o Les organisations religieuses dont la Fédération des Imams et Ouléma, l'archevêque de Dakar .
- Les syndicats patronaux
- Les universitaires et chercheurs.

La plupart de ces organisations ont des antennes au niveau local.

Cet atelier a regroupé en deux jours plus de 200 participants représentant les différents acteurs de la vie socio-économique au niveau national et régional représentant : les services étatiques, la société civile (ONG, syndicats, groupements féminins, associations religieuses, autorités traditionnelles, structures de formation et de recherche, presse publique et privée, organisations paysannes, personnes ressources etc.), le secteur privé, les partenaires financiers et techniques.

L'un des résultats du séminaire a été de retenir le délai du 31 décembre 2001 pour l'achèvement des travaux d'élaboration du DSRP. Ainsi, les acteurs impliqués se sont engagés à mobiliser leurs ressources et compétences pour mener à terme le processus.

Le séminaire a recommandé la mise en œuvre d'une démarche intensive de consultation des acteurs tout en veillant à la qualité scientifique des travaux, l'exploitation des travaux existants<sup>3</sup> (PRDI, PLD, documents de stratégies sectorielles, études et recherches, documents internes des organisations de la société civile,...) en s'appuyant sur l'expertise locale.

Pour assurer la célérité et la qualité requise dans l'exécution des activités, la démarche retenue a consisté notamment au recrutement de bureaux d'études pour assurer le secrétariat et l'animation des travaux des groupes thématiques, la rédaction des documents de synthèse, des consultants-moderateurs pour appuyer les CACR<sup>4</sup> dans l'animation des consultations régionales, et la rédaction des rapports régionaux, et à l'organisation d'une rencontre des organisations de la société civile en vue de la mise en place du « collectif des organisations de la société civile » chargé de piloter le « Programme de sensibilisation et renforcement des organisations de la société civile ».

### **3.4 Phase de rédaction du document**

Après le séminaire national de lancement, les diverses catégories d'acteurs ont activement participé aux différentes activités retenues dans le cadre du processus d'élaboration du DSRP selon des modalités et des degrés différents.

**Degré de collaboration dans la collecte des informations et donnée** L'engagement des acteurs s'est traduit donc par une participation effective des populations des quartiers urbains pauvres et des villages les plus reculés des dix régions du Sénégal lors des enquêtes participatives de perception de la pauvreté. Il s'est poursuivi à travers les consultations menées dans toutes les régions administratives du pays, ou en moyenne une centaine d'acteurs ont participé aux ateliers de planification. Ces ateliers étaient alimentés par les résultats des enquêtes de perceptions, la cartographie de la pauvreté réalisée par le centre de suivi écologique et les documents régionaux (plans locaux de développement, documents des ONG, etc).

---

<sup>3</sup> La plupart de ces travaux a été réalisé après une large consultation des acteurs concernés.

<sup>4</sup> Comité d'Animation des Consultations Régionales (CACR) dont la composition a été déterminé lors du séminaire de lancement.

Les réunions des cinq groupes thématiques retenus par le séminaire de lancement ont vu une forte participation tant des services administratifs que des acteurs de la société civile. Ces acteurs ont fourni des contributions écrites aux groupes pour alimenter les travaux.

Le « programme de sensibilisation et de renforcement des capacités de la société civile » est entièrement exécuté par un collectif de la société civile qui a élaboré le contenu des activités, a négocié le financement auprès de bailleurs de fonds, et a assuré l'exécution avec une forte participation des différents segments de la société civile.

### **3.5 Modalités de la participation**

**Au niveau local**, les enquêtes de perception conduites dans les quartiers urbains et les villages dans toutes les régions ont été l'occasion d'expression individuelle et collective des populations à la base sur les conditions de vie, la perception des institutions et les priorités des pauvres. Les ateliers de restitution au niveau des quartiers et villages et au niveau régional ont été des moments forts de prise de parole des populations pauvres.

**Au niveau régional**, les services régionaux, sous la présidence des gouverneurs, ont préparé les différents ateliers régionaux qui ont vu une forte participation des élus, des organisations de la société civile (organisations paysannes, de jeunes, de femmes, du 3<sup>ème</sup> âge, des handicapés, etc.) et de l'administration locale.

**Au niveau national** les cinq *Groupes Thématiques* ( en moyenne 50 par groupe) ont travaillé selon la démarche suivante :

Le groupe a défini les orientations des travaux et fourni les inputs (contributions écrites des services des ministères techniques, de la société civile et de personnes ressources, références,...) nécessaires aux bureaux d'études chargés de produire les rapports provisoires. Ceux-ci sont soumis à l'ensemble des membres des groupes qui les valident au cours des ateliers.

Après l'intégration des remarques et suggestions, les bureaux d'études soumettent à nouveau le rapport au groupe au cours d'un séminaire élargi à d'autres compétences et aux bureaux et consultants des autres groupes thématiques afin de dégager des consensus sur les axes de la stratégie et les priorités.

Enfin la version provisoire du DSRP, qui est la synthèse des différents résultats obtenus au cours du processus participatif préparé par le CT, a fait l'objet de discussions avec une forte participation des acteurs aux niveaux régional et national lors du séminaire national de

synthèse et de validation tenu les 13 et 14 décembre 2001. Ce atelier qui a regroupé en deux jours plus de 250 acteurs représentant les secteurs public et privé, la société civile, les partenaires au développement a permis de trouver un consensus sur la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté au Sénégal.

### **3.6 Etendue et profondeur de la participation dans la formulation, le choix des priorités, l'allocation des ressources et le suivi**

#### **Participation des organisations de la Société Civile dans le processus du DSRP**

Les organisations de la société civile se sont constituées en collectif après le séminaire de lancement afin d'assurer le pilotage du « programme de sensibilisation et de renforcement des capacités de la société civile ». Ce collectif de la société civile gère toutes les activités prévues dans ce module. A ce titre, elles ont participé aux différentes activités réalisées dans le cadre du processus d'élaboration du DSRP. Elles ont également organisé des séries de concertation depuis l'adoption du document par le Gouvernement en vue de réfléchir sur les modalités pratiques de mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Réduction de la Pauvreté.

Les réflexions des organisations de la société civile, consignées dans un document, seront discutées durant le « Séminaire national sur la mise en œuvre du DSRP » au cours duquel les acteurs de la vie socioéconomique définiront les modalités pratiques de la mise en œuvre du DSRP.

A la base, les groupements et associations ont directement participé au processus aussi bien dans les réunions de quartiers, les ateliers régionaux que dans les groupes thématiques.

#### **Participation des différents ministères**

Les ministères ont participé à différents niveaux d'élaboration du DSRP.

Le comité technique qui a conduit à l'élaboration du DSRP est composé des ministères suivants : Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de la Santé, Ministère de l'Hydraulique, des Mines et de l'Energie, Ministère de l'Education Nationale, en plus du Centre de Recherche en Economie Appliquée (CREA).

- Dès la phase de préparation du processus d'élaboration, le comité technique a demandé à chaque ministère de préparer une contribution sur le diagnostic de la pauvreté qui a été présenté lors du Séminaire de lancement.
- Les ministères ont participé aux travaux de validation des termes de référence du DSRP, des termes de référence des modules : résultats du séminaire de lancement.
- Au niveau régional, les services techniques décentralisés ont préparé les consultations régionales et ont appuyé les consultants chargés de faire les enquêtes perception.
- Au niveau national, les ministères impliqués dans le comité technique, ont participé aux travaux des 5 groupes thématiques. Ils ont aussi participé dans la synthèse des concertations et investigations (Séminaire national de validation).

L'exploitation des liste de présence dans les différentes activités du DSRP donne un aperçu général sur le caractère des participations selon la structure et les activités (tableau ci-après). Les activités principales du DSRP ont eu pour la plus part du temps des instances de restitution et de validation de leur résultat. Il est cependant important de rappeler que la contribution directe des populations n'a pas été intégrée. Elle s'est illustrée par leur participation aux différentes enquêtes de perception. Lors de ces dernières, plus de 3000 personnes ont été interviewées avec plus de 250 types d'organisation formelles et non formelles.

De manière globale, on note que l'administration publique regroupe tous les représentants des ministères et directions nationales basées à Dakar ou dans les régions. Elle constitue la deuxième structure la mieux représentée derrière la société civile (inclus le secteur privé), respectivement 34,80% et 41,56 %. Il est aisé de constater que la participation de l'administration publique est plus ressentie dans les travaux des groupes thématiques où elles représente 44,52% des participation contre seulement 30,75% et 37,93% respectivement dans les consultations régionales et ateliers de restitution/validation des enquêtes de perception. En résumé, les consultations régionales et les EPPS ont été largement dominés par les acteurs de la société civile. La participation du secteur privé a été faible dans l'ensemble comparée aux autres composantes mais elle a été plus forte dans les groupes thématiques

### Participation par type d'acteurs et par modules du DSRP

Acteurs	Nombre Total de participants	Participant par Modules en pourcentage					
		Ateliers Consultations Régionales	Ateliers de validations des EPPS	Ateliers des Groupes Thématiques	Séminaire de Lancement	Séminaire de Validation	Total
Administration Publique	571	30,75%	37,93%	44,52%	30,60%	38,32%	34,80%
Assemblée nationale	13	0,73%	0,00%	0,65%	3,28%	0,47%	0,79%
Organisations internationales	94	0,73%	1,48%	12,90%	16,39%	15,42%	5,73%
Projets	73	2,64%	4,19%	6,45%	6,56%	7,48%	4,45%
Secteur Privé	117	6,73%	6,16%	14,84%	5,46%	6,07%	7,13%
Société Civile	565	39,24%	40,89%	16,77%	27,32%	25,70%	34,43%
Universités et Centre de Recherche	28	0,00%	0,74%	3,23%	7,10%	3,27%	1,71%
Collectivités Locales	180	19,18%	8,62%	0,65%	3,28%	3,27%	10,97%
Total	1641	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Sources : DPS

La répartition par genre donne une participation de 234 femmes soit 14.52% contre 1378 hommes soit 85.48%. Cette répartition ne prend pas en compte les participations dans les réunions villageoises et de quartiers où les statistiques n'ont pas été dépouillées.

### 3.7 Degré de partage de l'information entre les acteurs

La participation des acteurs dans le processus d'élaboration du DSRP, a été renforcée par la mise en œuvre d'une démarche transparente de partage de l'information avec la mise à la disposition des acteurs de tous les rapports d'étape, notamment à travers le site Internet du Ministère de l'Economie et des Finances du Sénégal ([www.finances.gouv.sn/dsrp.html](http://www.finances.gouv.sn/dsrp.html)) au fur et à mesure de leur disponibilité auprès du Comité Technique.

### 3.8 Contraintes de participation de la société civile

Les organisations de la société civile ont estimé que le temps imparti (6 mois) pour élaborer le programme était insuffisant pour leur permettre de concevoir et d'exécuter des concertations internes. Compte tenu de la diversité des acteurs, ils auraient souhaité donner à chaque partie prenante le temps de discuter en profondeur et de faire participer les membres à la base.

Le document de synthèse du DSRP a fait l'objet de critiques en ce qui concerne le contenu du DSRP. Ces critiques ont porté sur :

- La question sur le genre qui reste toujours globale parce que l'approche qui a été utilisée n'a pas intégré cette dimension au départ.
- Par rapport à la mise en œuvre, il reste beaucoup de questions à clarifier, notamment :
  - le cadrage institutionnel pour voir à quel niveau les organisations de la société civile vont intervenir ;
  - le processus de financement du DSRP : comment les fonds vont être affectés vis à vis des différents acteurs; et,
  - les articulations entre le DSRP et le NEPAD ne sont pas bien clarifiées.

Le DSRP a constitué une évolution au sens où les organisations de la société civile ont été impliquées effectivement. Mais la participation a eu des limites dans l'information, la sensibilisation, la mobilisation des organisations à la base. Le manque de communication entre l'Etat et la société civile est aussi une limite. Les organisations de la société civile ont reproché à l'Etat le manque d'information et de consultations de la société civile lors de l'élaboration du document intérimaire. Les ONG sont souvent informées par leurs partenaires au développement (bailleurs de fonds) sur l'Etat d'avancement des échanges avec les bailleurs de fonds.

Les principales contraintes soulevées ont trait

- au temps disponible pour la préparation interne de la société civile qui aurait souhaité disposer de plus de temps pour partager à la base la réflexion en interne. Le retard dans la mobilisation des ressources auprès du bailleurs de fonds n'a pas facilité l'exécution d'autant plus que le besoin de consensus nécessitait l'organisation de réunions à chaque étape du processus de préparation technique. Une certaine lutte d'influence ou de positionnement au sein de la société civile était perceptible et constituait un obstacle à la rapidité de prise de décision. Il faut cependant noter que certains segments de la société civile (cas du CNCR /FONGS, CONGAD et de l'association des handicapés) ont pu s'adapter du fait de mécanismes internes plus flexibles.

- Les Organisations de la société civile ont se sont plaints d'une insuffisance de ressources pour réaliser leurs activités, mais n'ont pas pris des initiatives pour trouver des ressources internes ou intégrer les activités du DSRP dans leurs programmes
- Aux difficultés d'accès aux media publiques pour l'organisations de débats publiques sur le DSRP (la Radio diffusion télévision du Sénégal -RTS exigeant le paiement de frais très élevés)

#### IV. MECANISME INSTITUTIONNEL DE SUIVI DU PROCESSUS

En s'appuyant sur les principes de base de la stratégie de lutte contre la pauvreté et en l'inscrivant dans une dynamique de cohérence avec les options affirmées dans le cadre de la décentralisation, le cadre institutionnel du DSRP est articulé autour de 2 niveaux : le niveau stratégique et le niveau opérationnel.

- a) **Le niveau stratégique** est celui de la définition, de la formulation et du suivi de la mise en œuvre des politiques : (i) formulation de la politique, (ii) mobilisation des ressources, (iii) affectation des ressources, (iv) planification et programmation budgétaire, (v) suivi-évaluation de la stratégie.
- b) **Le niveau opérationnel** est celui de l'exécution des politiques sectorielles, programmes et projets et l'atteinte des résultats escomptés : (i) préparation et mise en œuvre des politiques sectorielles, des programmes et des projets, (ii) suivi de l'exécution.

Le cadre institutionnel proposé vise une coordination centrale souple de la définition, de la formulation, du suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation de l'impact des politiques.

Au niveau stratégique, cette centralisation est nécessaire pour assurer une cohérence d'ensemble de ces politiques avec les objectifs globaux de la stratégie et faciliter le dialogue avec les partenaires au développement sur la programmation des efforts et l'allocation des ressources.

Au niveau opérationnel, une pleine responsabilisation des acteurs à la base commande une décentralisation de l'exécution des politiques, programmes et projets retenus, articulée à une coordination des interventions sectorielles assurée par le département ministériel de tutelle.

Cette décentralisation de l'exécution devra permettre une traduction locale des objectifs stratégiques globaux.

Pour une prise en charge correcte de ces différentes préoccupations, il est proposé de mettre en place un cadre organisationnel articulé comme suit :

- Un conseil interministériel d'orientation et de décision, se réunissant au moins une fois par an, sous la présidence du Premier Ministre, qui assure la coordination de l'exécution de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) et procède à l'arbitrage des propositions du DSRP.
- Un comité interministériel de pilotage de la SRP présidé par le Ministre de l'Economie et des Finances qui s'appuie sur les travaux de ce comité pour les besoins du dialogue avec les Bailleurs de fonds. Pour s'acquitter de ses tâches de Président du comité interministériel de pilotage de l'exécution de la SRP, le Ministre de l'Economie et des Finances s'appuie sur une Cellule nationale de suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté (CSPLP) créée par décret au sein du Ministère de l'Economie et des Finances.
- La cellule nationale de suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté assure la coordination technique et pratique du suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté au niveau national, prépare les rapports pour les organes supérieurs, anime le partenariat et gère le réseau d'information.
- Des points focaux ministériels s'appuient à leur tour sur les services rattachés ou sous tutelle du ministère concerné, pour le suivi opérationnel des politiques et programmes dans le cadre du DSRP.
- Un comité régional de pilotage de l'exécution de la SRP qui a pour missions au niveau de la région concernée :
  - d'impulser et d'orienter les travaux d'élaboration et de mise à jour de la stratégie au niveau régional ;
  - de s'assurer de la pertinence et de la cohérence des programmes régionaux ;
  - de veiller à la prise en compte dans la mise à jour du DSRP, des évaluations ;
  - d'aider à la constitution d'une banque de données DSRP au niveau de la région ;
  - d'assurer une bonne communication entre les différents acteurs impliqués dans la planification, la mise en œuvre et le suivi de la stratégie au niveau régional ;

- de préparer un rapport annuel faisant le point de la lutte contre la pauvreté au niveau de la région, destiné au comité interministériel de pilotage.

Des actes réglementaires fixeront la composition, la structuration et le fonctionnement de tous ces organes.

## **V. REALIGNEMENT DES POLITIQUES ET RESSOURCES DES PARTENAIRES**

L'objectif de réduire la pauvreté ne peut être atteint que si la réduction de la pauvreté est considérée comme une mission internationale commune, qui requiert une volonté politique de prendre des mesures dans lesquelles coopèrent de nombreux acteurs comme partenaires : les Gouvernements des pays en développement et industrialisés, les organismes multilatéraux ainsi que les forces sociales de tous les pays. Une responsabilité particulière pour la réduction durable de la pauvreté dans les pays en développement incombe à leurs gouvernements mêmes qui ont besoin pour cela du soutien prévisible et fiable des acteurs.

C'est dans cet esprit qu'il convient de situer les actions attendues de la Communauté Internationale (CI) pour augmenter l'aide, réduire les subventions de l'agriculture au sein de l'Union Européenne etc.

Les autres actions attendues portent sur :

- la coordination de l'intervention des bailleurs recentré sur les priorités du pays définies dans le DSRP
- l'allègement et l'harmonisation des procédures pour améliorer l'absorption des ressources
- le souhait de voir les bailleurs de fonds privilégier l'aide budgétaire.

Dès l'adoption du document par le gouvernement, les partenaires au développement ont exprimé leur engagement à articuler leur appui autour des orientations du DSR, mais les exercices sont encore en cours. Les intitulés des nouveaux programmes en formulation traduisent cet engagement « Programme d'assistance du PNUD dans le cadre des orientations du DSRP » pour le PNUD ; « Réduire la pauvreté pour accélérer la suivie et le développement de la mère de l'enfant » pour l'UNICEF; la coopération allemande, etc.

Certains partenaires ont d'ors et déjà annoncé leur volonté d'adopter des procédures plus souples pour permettre des décaissements plus rapides. D'autres ont purement et simplement adopté le principe de l'appui budgétaire, parce qu'en ce moment se sont les procédures budgétaires internes du pays qui s'appliquent. Le non ciblage également annoncé par certains partenaires permet une meilleure internalisation des politiques sectoriels en fonction des objectifs de développement retenus par le pays.

## **VI. RENFORCEMENT DE CAPACITES**

Le gouvernement du Sénégal a mis en place un Comité Technique présidé par le Directeur de la Prévision et de la Statistique (DPS/MEF) et comprenant des ministères techniques (santé, éducation, hydraulique), l'université notamment le CREA. Cette combinaison de compétences a permis de réduire les insuffisances dans les capacités internes d'analyse pour l'élaboration du DSRP.

La Direction de Prévision et des Statistiques (MEF) ainsi que le CREA (Université) disposent de compétences avérées dans la conception, la conduite des enquêtes et l'analyse des données sur la pauvreté.

Cependant, un renforcement des capacités des structures chargées de la mise en œuvre et du suivi de la stratégie, en particulier les acteurs régionaux et la société civile, dans les domaines ci-après devrait permettre d'assurer une meilleure mise en œuvre du DSRP et de préparer les réajustements dans le cadre de l'élaboration des autres DSRP :

- § Établissement de cartes de la pauvreté ;
- § Méthodes d'analyse de la dynamique de la pauvreté ;
- § Méthodes d'analyse des indicateurs avec un accent sur la désagrégation selon le genre,
- § Méthodes d'analyse des risques de la stratégie ;
- § Méthodes d'Évaluation d'impact avancée (ex-anté et ex-post) ;
- § Méthodes d'analyse de la relation : Les pauvres et l'accès au marché ;
- § Méthodes d'analyse des question d'équité, de parité par rapport aux services d'éducation et de santé ;
- § Méthodes de suivi des Filets de protection sociale ;
- § Méthodes d'analyse des relations entre Décentralisation, développement local et pauvreté ;
- § Méthodes d'analyse des relations entre Développement durable et pauvreté.

**Recommandations :**

- § Organiser des forums ou rencontre pour spécifier les besoins de formation à tous les niveaux.
- § Faire des évaluations des formations et activités de renforcement des capacités
- § Appuyer les organisations de la société civile dans le suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté.

**VII. CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

Le DSRP est un exercice qui a appris à administrer, à élaborer des programmes avec les organisations de la société civile, mais aussi à définir des politiques avec la base.

Il y a eu beau coup d'études, dans le pays, qui n'ont pas été valorisées et le DSRP a permis de les sortir comme objet de réflexion. Le DSRP a donné l'occasion d'une discussion publique et les partenaires au développement ont accompagné le processus participatif. En ce qui concerne la phase de mise en œuvre et de suivi, l'organisation d'une réflexion approfondie après l'adoption du document, sur les modalités pratiques de mise en œuvre au niveau des comités régionaux, du Ministère de l'Economie et des Finances et au niveau du collectif des organisations de la société civile devrait permettre de lever les recueils éventuels et d'assurer un bon suivi.

Pour accroître l'appropriation des stratégies par les pays africains les mesures suivantes sont recommandées:

- Bonne préparation avant le démarrage du processus : visites de proximité des acteurs, recensement exhaustif des acteurs de la société civile et analyse pour éviter des biais de représentation.
- Impliquer le plus tôt possible les acteurs de la vie socioéconomique dès la phase de conception : partage des Termes de Référence, information sur les enjeux du DSRP,
- Assurer une participation effective de toutes les composantes de la vie socio-économique dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et stratégies
- Assurer un leadership des responsables nationaux
- Organiser régulièrement des rencontres entre les responsables des DSRP des pays

- Eviter que les partenaires jouent le rôle de centre de diffusion de l'information
- Eviter la standardisation du processus dans tous les pays
- Mettre en avant l'expertise locale
- Avoir une équipe d'experts nationaux qui travaillent exclusivement dans l'élaboration du DSRP.
- Créer une passerelle entre le DSRP et le NEPAD.

**BIBLIOGRAPHIE**

Comité technique du DSRP, Août 2001, Rapports des enquêtes qualitatives de perception de la pauvreté (10 rapports régionaux)

Comité technique du DSRP, Janvier 2002, Séminaire National de synthèse et de validation du DSRP

Comité technique du DSRP, Juin 2001, Séminaire National de Lancement du DSRP

Comité technique du DSRP, Mars 2001, Base de données sur la participation des acteurs dans le DSRP, Document diagnostic de la pauvreté, Dakar

Comité technique du DSRP, Octobre 2001, Rapports des enquêtes de perception de la pauvreté, volet statistique

Comité technique du DSRP, Octobre 2001, Rapports des groupes thématiques (5 rapports)

Comité technique du DSRP, Septembre 2001, Rapport sur les déterminants de la pauvreté au Sénégal, Programme de sensibilisation et de renforcement de la société civile : compte-rendus de réunions, 2001- 2002

CREA, 2001, «État des lieux de la pauvreté au Sénégal», Dakar.

DIAGNE A. et DAFPE G., 2002, *Le Sénégal en quête d'une croissance durable*, Karthala, Paris.

Direction de la Prévision et de la Statistique, 1993, Enquête Sur les Priorités (ESP), Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan.

Direction de la Prévision et de la Statistique, 1997, Enquête Sénégalaise Auprès des Ménages (ESAM), Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan.

Forum national de la société civile sur la mise en œuvre du DSRP, Juin 2002

Ministère de l'Economie et des Finances, Ministère de l'Education Nationale, 1998, *Revue des dépenses publiques d'éducation*, Revue des dépenses publiques d'éducation du Sénégal

Programme de sensibilisation et de renforcement de la société civile : Rapport de l'atelier de concertation de la société civile sur le DSRP, janvier 2002

République du Sénégal, Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté, Avril 2002

## **ANNEXES**

### Liste des personnes interrogées

Noms et Prénom	Structure et fonctions	Adresse
Babacar Fall	Chef de la division des statistiques économiques et de la comptabilité nationale (DPS)	Direction de la prévision et des statistiques Ministère de l'Economie et des finances Dakar
Georg SHAFFER	Assistant technique de la Coopération allemande	GTZ Dakar
Mamadou Niane	Secrétariat du DSRP MEF Dakar	DPS Point E Dakar
Thierno Niane	Coordonnateur de La Cellule de suivi du Programme de Lutte Contre la Pauvreté. MEF Dakar	MEF
Helene Rama Niang	Secrétariat Exécutif du CONGAD Dakar (Coordination des ONG du Sénégal)	Sicap amitié II
Charles Faye	Conseil national du Patronat (CNP)	7 rue Jean Mermoz Dakar
Fassory Diawara	Secrétariat Exécutif du Collectif des organisations de la société civile pour le DSRP	Sicap Amitié Villa 3029 Dakar
Fadel sakho	UNACOIS –DEF (Union Nationale des Commerçants et industriels du Sénégal)	118 Avenu André Peytavin Dakar
Pape Birama Diallo	Union National des Syndicats Autonomes du Sénégal (UNSAS)	Villa 12 Derklé Dakar
Khady Fall Tall	Association des femmes de l'Afrique de l'Ouest (AFAO) Sénégal	BP 22240 Dakar Ponty
Oumar Diop	Directeur de l'Emploi	Ministère de l'emploi , du Travail et de la fonction publique
Alwaly Baba CAMARA	UDTS (Union Démocratique des Travailleurs du Sénégal)	Pikine Tally Bou Bess N° 4702 Bp 7124
Mamadou Fakaly Doumbouya	Secrétaire général adjoint de la Confédération des Syndicats Autonomes (CSA)	Cité SOPRIM Dakar
Insa Sangaré	Réseau des Association Féminines (RASEF)	SODIDA Dakar Domaine SONEPI
Gora Thiao	Confédération Nationale des Employeurs du Sénégal (CNES)	5 avenue Carde

## **PRSP LEARNING GROUP**

### **Consultant's Terms of Reference for Country Studies**

#### **Background**

Eliminating poverty is the moral debt that African governments owe to their people. The introduction of the Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) offers a significant opportunity to deepen the focus on broad-based participatory growth strategies for poverty reduction in Africa and enhance African ownership of these strategies. PRSPs must be country-driven; participatory; results-oriented; and comprehensive and long-term in perspective. They must also be based on domestic and external partnership consistent with the principles that undergird the Comprehensive Development Framework (CDF) approach.

The PRSP is now the trigger mechanism for all concessional lending from the World Bank and IMF to low-income African countries. For instance, a poverty reduction strategy paper (PRSP) is now a pre-requisite for debt relief under the enhanced HIPC initiative, the Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF) of the International Monetary Fund (IMF), and assistance from bilateral partners. Consequently, the preparation of the PRSP is now on the agenda of all low-income African countries and will remain so over the next several years.

The process of developing the PRSP is, however, extremely difficult. For many countries in Africa, experience, institutions, and capacity are lacking. The PRSP learning curve for most countries of the continent is therefore likely to be steep. This requires that African PRSP countries will be learning-by-doing for some time to come.

Taking account of these new developments, and on the basis of consultations with member states, the Economic Commission for Africa (ECA) has established an African PRSP Learning Group on the PRSP (PRSP-LG). The PRSP Learning Group is an annual forum for African countries to exchange information and to discuss issues relevant to the PRSP process. The first meeting of this Group took place from 5 to 6 November 2001.

In preparation for the second meeting of the PRSP-LG, ECA seeks to recruit consultants to prepare background papers in a number of African countries currently engaged in preparing an interim or full PRSP. The country assessment will focus on five thematic areas discussed below:

#### **a. The Content of the PRSP**

The first thematic area selected for in-depth analysis is the quality and comprehensiveness of the overall growth strategy underpinning the national poverty strategy, and whether the PRSP contains a clearly elaborated plan on how to translate this strategy into welfare improvements for the poor. The country studies will examine:

The extent to which the PRSP is built on adequate poverty diagnostics:

Quality of data, including its disaggregation by region, social groups, and gender;

Reference and understanding of poverty incidence, trends and determinants;

Multi dimensional perspective on poverty and with linkages to inter sectoral/thematic analysis of the problem;

Ex ante analysis of the social impact of key proposed macroeconomic and structural reforms.

Extent to which selected policies and programs in the PRSP are consistent with the macroeconomic framework and its financing plan;

- Extent to which the PRSP process has led to sectoral strategies and programs that are

more focused on pro-poor growth and poverty reduction;

- The extent to which concerns about gender impact of policies and the HIV/AIDS development challenge are integrated into the national poverty reduction strategy.

## **b. THE PRSP PROCESS**

One of the themes identified for in-depth analysis is the PRSP process itself. If the PRSP is to provide a shared understanding of a country's economic problems and the solutions proffered for them, it is important to understand the degree to which the PRSP process itself is participatory and, if so, whether the participatory process does indeed enhance ownership.

A key requirements of the PRSP is that governments open up a space for participation of a wide range of stakeholders in the formulation, implementation and monitoring of national poverty reduction plans. Effective participation of stakeholders in the PRSP process is expected to result in stronger commitment to poverty reduction, more effective and country-owned poverty reduction strategies, greater trust and consensus between government and society at all levels, and increased transparency of decision-making and accountability to citizens.

The main objective of the analysis is to evaluate the extent and quality of participation by stakeholders in the PRSP process, identify the main constraints, if any, restricting the scope and quality of participation, and suggest alternative ways of overcoming the constraints. More specifically, the study should:

- Evaluate the depth and legitimacy of the participatory processes and the adequacy of associated institutions and processes;
- Examine the extent and depth of participation in policy formulation, priority setting, resource allocation decisions, and monitoring by all stakeholders;
- Identify the key constraints for a more effective engagement of civil society and the private sector in the PRSP process;
- Review the degree of collaboration in the collection and analysis of poverty data including the role of the poor in the construction and updating of poverty profiles;
- Evaluate the extent to which and the means through which information about the government's poverty reduction strategies and related programs are shared among stakeholders;
- Assess the capacity of civil society organizations to participate effectively in economic policy making; and
- Recommend actions, which can be taken to increase African ownership of the PRSP, process.

## **c. Public Finance Aspects of PRSP**

The third important area of concern for investigation has to do with the public finance implications of PRSP. Public expenditure affects poverty outcomes in a number of ways. First, sound fiscal policy contributes to overall economic stability and growth. Second, policy decisions are financed through the budget. Third, the extent and quality of public services depend on the actual flow of budgeted resources to service delivery institutions. These argue for the integration of poverty reduction strategies and domestic budgeting and financial management systems.

An important step, in this regard, is to institutionally link the PRSP with the annual budget cycle and the medium term expenditure framework (MTEF). The budget document prepared

under a MTEF should estimate the costs of poverty reduction programs, outline how these programs are to be financed, and indicate the country's capacity to absorb foreign assistance. It is also necessary that aggregate and sectoral spending decisions adequately reflect the specific choices of the poverty reduction strategy as well as medium term fiscal constraints.

**The broad objective of the study, in this regard, is, therefore, to assess the quality of the budgetary process in the country and the degree to which the PRSP objectives and the MTEF are linked institutionally. Specifically, the study should critically examine:**

- Whether and to what extent the MTEF serves as an institutionalized vehicle for medium term public expenditure planning;
- The scope and quality of the MTEF as the means of enhancing the efficiency and effectiveness of public spending;
- The extent to which the MTEF contributes to the proper costing and efficient realization of the targets of the poverty reduction strategy outlined in the PRSP; and
- The adequacy of the public financial management system to track expenditure and evaluate their impact on poverty.

#### **d. Realigning donor policies and resources**

The PRSP now serves as a framework for donor assistance. But realigning donor policies and resources to ensure country ownership requires accountability on both sides. The study will therefore examine the degree to which donors are supporting poverty reduction strategies through their country programs. In particular, it will examine:

- The degree to which donors are prepared to work with PRSPs as an organizing framework for their assistance programs;
- The extent to which donors are participating in sector working groups in order to avoid duplication;
- The degree to which donors are pooling their resources in the form of budget support; and
- The extent to which donors are willing to channel their support through national processes and systems and engage in innovative partnership arrangements to foster national ownership, strengthen national capacity, and introduce flexibility in their aid practices.

The study will also provide recommendations on how best to increase the efficiency and effectiveness of donor resources.

#### **e. Capacity Building**

PRSPs are very demanding in terms of capacity requirements. Substantial gaps remain in African countries to undertake systematic analysis of the causes and consequences of poverty; design and implement poverty reduction policies; and monitor their impact. A new set of skills is required for implementing, monitoring, and reporting on the PRSP. Data have to be collected, analyzed, and disseminated to a diverse group of stakeholders, including donors. The study will:

- Identify specific areas of capacity need of critical government institutions responsible for the preparation, implementation, and monitoring outcomes of PRSP objectives;
- Determine if there is sufficient capacity for setting and monitoring targets and indicators to measure the impact of policies on poverty reduction;
- Determine the extent to which the skills gap is undermining the content and constraining the implementation of the PRSP in the study country;

- Propose a set of recommendations for addressing capacity needs.

**Modalities**

Country studies will be undertaken on Benin, Burkina Faso, Cote D'Ivoire, Ethiopia, Ghana, Kenya, Malawi, Rwanda, Senegal, Sierra Leone, and Zambia. The consultant will carry out a desk review of published PRSPs, travel to the country for consultations with stakeholders involved in the PRSP process. The studies will serve as background to the deliberations at the second meeting of the PRSP Learning Group, planned to take place in the third week of October 2002.

The consultant(s) will work under the overall supervision of the Chief, Economic and Social Policy Division (ESPD) and directly with the Social Policy and Poverty Team of the Division. Draft Reports are due September 1, 2002. Final Reports are due September 30, 2002.

**Qualifications**

Advanced degree in Economics or related field. Ph.D. preferred. Proven track record with development policy analysis. Ten or more years of experience in international development policy work with a focus on African development issues.

wb229907

L:\senegal evaluation du dsrp.doc

October 31, 2002 2:50 PM