

Introduction

Après plus d'une demi décennie de mise en œuvre le DSRP est devenu la référence en matière de financement des interventions publiques.

Suite à la première génération arrivée à terme en 2005, le gouvernement du Sénégal a mis en œuvre son second DSRP en 2006 pour couvrir la période 2006-2010 (DSRP2). Ces cadres de référence, en matière de politique économique et sociale pour la croissance et la réduction de la pauvreté (SCRP) conformément aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, sont évalués sur la base de revues annuelles. En 2008, le Sénégal a tenu sa première revue annuelle conjointe de mise en œuvre du DSRP pour l'année 2007.

Pour la revue de 2009, mandat a été donné aux différents départements ministériels de tenir des revues ou réunions sectorielles afin de permettre de préparer une contribution relative à l'évolution de leurs secteurs en partant des prévisions de 2008, des réalisations faites durant cette année sur la base d'une analyse des indicateurs-clefs, l'identification des contraintes notées dans la mise en œuvre du DSRP II et la mise en exergue des perspectives ou recommandations pour les échéances prochaines. Et cela en tenant compte les principales recommandations et leçons tirées du processus de la revue de 2008.

L'analyse des performances réalisées en matière de programmation et d'exécution des investissements publics (Pour la revue 2008) a montré que ces derniers sont de plus en plus alignés sur le DSRP-2. La cohérence entre les prévisions du DSRP et le budget connaît également une réelle amélioration avec un dépassement substantiel par rapport à ses engagements initiaux.

Pour la gestion 2008, la performance de l'Etat en termes de programmation des financements sur ressources internes a été marquée par une augmentation de sa part relative dans le volume total.

Il est apparu que, globalement, la mise en œuvre de la matrice des mesures du DSRP-2 peut être considérée comme satisfaisante, au regard de ses objectifs et stratégies, des enjeux et défis en matière de politique économique.

Les principales recommandations s'articulaient autour de :

- Rationaliser les dispositifs opérationnels de mise en œuvre et de suivi évaluation de ces stratégies et politiques pour réduire les doublons et les risques de concurrence et de conflits de la part des acteurs ;
- Assurer un meilleur ciblage des bénéficiaires des actions du DSRP-2 ;
- Mobiliser plus activement les ressources nécessaires au financement des actions définies comme prioritaires dans le DSRP-2 ;
- Assurer une meilleure adéquation des dotations budgétaires des collectivités locales par rapport aux besoins de prise en charge de leurs compétences transférées.
- Finaliser et mettre en œuvre la feuille de route pour compléter le système d'indicateurs DSRP-2, de façon à disposer d'indicateurs de suivi à la fois précis, pertinents, mesurables;
- Réorganiser et compléter le système d'indicateurs DSRP-2, de façon à disposer d'indicateurs d'impact synthétiques ou composites précis, pertinents, mesurables
- Renforcer l'articulation entre les indicateurs du DSRP-2 et des CDSMT, de façon à faciliter la mise en cohérence des rapports de performance et de l'état d'avancement de la mise en œuvre du DSRP-2

La présente revue qui concerne le Ministère de la Famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entreprenariat Féminin, de la Micro Finance (MFSNEFM) a pour objet:

- L'examen des éléments de programmation et de dotation budgétaire de l'année 2008 ainsi que celles de la période 2009-2011 des activités et programme du secteur ;

- La détermination et l'appréciation des niveaux d'exécution des programmes et projets articulés à la matrice des mesures du DSRP de manière à mettre en évidence les résultats et les contraintes du secteur social concernant le ministère ;
- L'établissement et l'appréciation du bilan des réformes et politiques du secteur ou spécifique à des domaines relevant du mandat du ministère ;
- L'établissement et l'appréciation du degré de mobilisation des ressources prévues /attendues des partenaires et de l'Etat ;
- L'établissement et l'analyse des résultats obtenus en mettant en évidence les facteurs de performance et les contraintes rencontrées ;
- L'établissement et l'appréciation de l'évolution des indicateurs de suivi du secteur concernant le ministère en se référant aux indicateurs dominants concernés et à la liste restreinte des indicateurs ;

1. Contexte et méthodologie

1.1 Contexte

Les nombreux efforts fournis dans le cadre des programmes de réduction de la pauvreté pour favoriser l'expansion économique au Sénégal ont permis d'enregistrer des avancées notables dans la prise en charge des groupes vulnérables. Cependant le secteur social reste encore marqué par la précarité, la pauvreté, la vulnérabilité et les inégalités sociales.

Globalement, le secteur social est caractérisé par une insuffisance de l'offre de services sociaux de base et un niveau de pauvreté relativement élevé. En 2001, la proportion de ménages en dessous du seuil de pauvreté était de l'ordre de 53,9%. Aussi les ménages et les communautés sont-ils confrontés à une dégradation des conditions de vie des populations, surtout celles considérées comme étant des groupes vulnérables. Aux facteurs internes de blocage se sont ajoutés des facteurs externes liés aux influences négatives de l'environnement international en rapport avec la mondialisation. Ces facteurs ont pour nom:

- Programmes d'ajustement structurel,
- Dévaluation du franc CFA,
- Longs cycles de sécheresse qui ont anéanti beaucoup d'efforts de développement;
- La crise économique et financière mondiale,...

Les fortes demandes en matière d'emploi, d'alimentation, d'accès à l'eau potable, de santé, de formation et d'éducation continuent également de peser sur les ressources nationales particulièrement insuffisantes.

Et cela en dépit de l'évolution positive de la croissance économique du PIB. Ces dernières années, la lutte contre la pauvreté a connu des progrès assez lents. Dans beaucoup de cas, le cercle vicieux de la pauvreté a beaucoup influé sur le chômage, l'exclusion et la cohésion sociale, compliquant davantage les problèmes sociaux.

Malgré l'importance des fonds reçus ces dernières années de la part des différents acteurs (Etats, ONG, Sociétés civiles) pour la mise en place de projets et programmes, les résultats enregistrés ont été un peu en deçà des attentes en termes de réduction de la pauvreté et des inégalités sociales à cause souvent d'une insuffisance de synergies.

Les groupes sociaux souffrent de la faiblesse de la couverture et de la protection sociales avec un net recul des mécanismes traditionnels de solidarité.

C'est donc en toute logique que l'extension de la protection des groupes vulnérables, constitue un axe politique et stratégique majeur du Gouvernement du Sénégal.

Elle s'appuie sur une vision à long terme du développement humain durable du pays qui met l'accent sur l'identification et le renforcement des capacités productives des populations les plus démunies ainsi que sur la lutte contre les facteurs structurels qui engendrent et perpétuent la marginalisation de ces groupes.

L'introduction des DRSP et des programmes sociaux a permis d'obtenir des résultats encourageant dans la satisfaction de la demande sociale et l'amélioration des conditions de vie des populations et des groupes sociaux.

Dernièrement, le gouvernement a mis en place une Stratégie nationale de Protection sociale qui vise l'extension de la protection sociale et de la gestion des risques aux groupes vulnérables (secteur informel, personnes handicapées, personnes âgées, enfants, femmes, etc.) à partir d'un ensemble de projets et programmes sociaux.

Aussi le Ministère, en vue de satisfaire la demande sociale pressante a retenu des projets et programmes bâtis sur une volonté de synergie des efforts et d'autopromotion des groupes vulnérables afin de :

- assurer aux groupes vulnérables un cadre social sécurisant, qui prend en compte la santé et l'épanouissement moral et affective dans des conditions économiques viables
- favoriser leur parfaite intégration économique et sociale;
- favoriser un mouvement d'appui aux couches sociales nécessiteuses et les amener à s'investir dans des stratégies porteuses, leur permettant à terme de se prendre en charge dans une optique de développement durable.

La promotion de la recherche-action pour l'élaboration de données statistiques fiables sur la situation des groupes cibles et le profil de la pauvreté au Sénégal, ainsi que la définition d'indicateurs précis deviennent-ils un impératif.

L'exécution des programmes socio-économiques a rencontré des contraintes majeures en termes d'intégration. Cette situation s'explique par la faible application de conventions et de traités internationaux ainsi que le manque d'harmonisation desdits textes avec la législation nationale. A cela s'ajoutent l'analphabétisme persistant, les difficultés d'accès aux services sociaux de base, la dislocation de la cellule familiale, la détérioration des mécanismes traditionnels de régulation sociale et l'insuffisance qualitative et quantitative des programmes d'appui aux groupes défavorisés.

Sur le plan de l'organisation et de la cohérence des efforts, la multiplicité des structures d'encadrement, l'insuffisance de la concertation et de la coordination, ont constitué des contraintes ou facteurs limitant les progrès du secteur. D'autres contraintes ont également marqué négativement l'évolution dudit secteur, notamment :

- l'absence de programme d'IEC ;
- l'insuffisance de la concertation et de la coordination des interventions des opérateurs associatifs ;

- l'absence de formulation d'une politique d'animation du développement communautaire appropriée.

En réponse à la faiblesse du système de protection sociale, de prévention et de gestion des risques, le Ministère de la Famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entreprenariat Féminin et de la Micro finance, a développé des mécanismes de prise en charge des groupes vulnérables.

Il s'est doté d'un cadre de référence des politiques sociales (LPS) qui ambitionne, entre autres, d'étendre la protection sociale au reste de la population qui n'y a pas encore accès en mettant un focus sur les groupes défavorisés tout en améliorant le système de ciblage, d'élaboration et de suivi des actions dirigées vers les groupes vulnérables.

Les projets et programmes permettent de renforcer les mécanismes de transfert direct de ressources publiques aux groupes vulnérables, d'améliorer l'accès aux services sociaux et de création de richesse et de garantir la pleine jouissance de leurs droits.

Le CDSMT du secteur vise entre autre d'asseoir, plus solidement dans les différents domaines de compétence du Ministère les principes de bonne gouvernance, de transparence, de participation, de partenariat et de gestion axée sur les résultats pour l'efficacité et l'efficience du programme.

1.2 Méthodologie

La présente revue du secteur s'est articulée autour de travaux de groupes qui ont été constitués suivant les axes stratégiques du DSRP 2.

Chaque groupe de travail, sous la conduite d'un(e) président(e) assisté(e) d'un(e) rapporteur, avait pour mandat de réaliser la revue des différents projets et programmes mis en œuvre en 2008 par les structures concernées présentes. Il revenait à chacun des responsables de structure du département de présenter, sous forme introductive, aux membres du groupe les différentes réalisations de 2008 et les éléments d'appréciation de ces dernières.

Pour guider la réflexion des différents groupes et faciliter la présentation d'un document homogène, le questionnement ci-après a été proposé aux différents groupes thématiques.

1. Quelles programmations et dotations budgétaires en 2008 ?
2. Quelles prévisions d'activités pour la période 2009-2011 dans votre domaine spécifique ?
3. Quels niveaux et appréciations de l'exécution des programmes et projets articulés à la matrice des mesures du DSRP ?
4. Quelles sont les contraintes à l'exécution et aux performances en relevées en 2008 ?
5. Quelles sont les réformes et politiques spécifiques engagées dans votre domaine en 2008 ?
6. Quelles appréciations du bilan des réformes et politiques spécifiques engagées dans votre domaines en 2008 ?
7. Quel le niveau de mobilisation des ressources prévues attendues des partenaires et de l'Etat ?
8. Quelle est votre appréciation du degré de mobilisation des ressources prévues attendues des partenaires et de l'Etat ?
9. Quels résultats concrets avez-vous obtenus au terme des activités réalisées dans le/les domaines qui vous concernent ?
10. Quels facteurs de performance avez-vous relevés ?
11. Quelles contraintes avez-vous rencontrées ?
12. En partant des tableaux de référence en matière d'indicateurs du DSRP2, indicateurs dominants et

restreints, quels sont les principaux indicateurs à considérer dans votre domaine pour alimenter les tableaux en question ?

Cependant liberté a été laissée aux groupes de développer un sous questionnement à condition bien entendu de rester en cohérence avec l'idée et les attentes liées au questionnement de base.

Au niveau des différents groupes, des échanges à l'entame des travaux ont permis d'aboutir à une meilleure connaissance de la méthodologie et des concepts de base utilisés.

En outre des rencontres entre les différents rapporteurs ont permis d'harmoniser les schémas de collecte et de présentation des informations.

A la fin de chaque grande étape une séance de restitution des différents travaux de groupes a été tenue en séance plénière pour procéder à la validation et aussi apporter des correctifs et précision.

Dans un premier temps, une revue de l'ensemble des activités réalisées au sein des différentes structures, programmes et projets du ministère a été faite. C'est après cette étape qu'un focus à été fait sur les projets et programmes figurant dans le PAP du DSRP.

C'est sur la base de ces différents rapports de groupes et des informations émanant des plénières que le rapport général de l'atelier a été réalisé.

2. Aspects institutionnel

Selon le décret n° 2008-33 du 25 janvier 2008, modifié, relatif aux attributions du Ministre de la Famille, de la Solidarité Nationale, de l'Entreprenariat Féminin et de la Micro finance (MFSNEFM), le département a pour mission de préparer et mettre en œuvre la politique nationale en matière de politique familiale, de promotion, protection et de développement des femmes et enfants, de création d'entreprises par les femmes, de micro finance et de solidarité nationale. Il participe, en liaison avec tous les Ministères, à la définition et à la mise en œuvre des politiques d'élimination de la pauvreté. Il favorise les actions de solidarité entre les différentes parties du territoire et entre les différentes classes d'âge.

Pour mener à bien cette mission, le département s'est récemment engagé dans la mise en place d'instrument cadre afin de rendre son action plus à même de répondre aux attentes des GV.

C'est dans ce sens qu'ont été réalisés

- Bilan Diagnostic du secteur ;
- Lettre de politique sectoriel ;
- La Stratégie Nationale d'Egalité et d'Equité de Genre (SNEEG)
- Plan Décennal (2007-2016) ;

Le ministère s'est également engagé dans la mise en œuvre d'un processus de Gestion axée sur les Résultats (GAR) avec notamment l'élaboration d'un CDSMT. Ce processus devrait permettre de :

- Orienter l'action publique vers l'atteinte des cibles de développement;
- Accroître la responsabilisation des fonctionnaires
- Renforcer la transparence et l'imputabilité dans la gestion publique
- Réduire les écarts entre les prévisions et les dépenses
- Permettre un meilleur suivi
- Ajuster les politiques et programmes en fonction des résultats
- Disposer d'un meilleur système d'information

- Définir un cadre d'utilisation des ressources publiques
- Accroître la prévisibilité des flux de ressources
- Mettre en place un système de répartition des ressources plus transparent et conformes aux priorités
- Clarifier les mécanismes de prise de décision
- Établir un lien clair entre objectifs, programmes, projets et activités
- Améliorer la performance opérationnelle des ministères
- Crédibiliser les décisions budgétaires et responsabiliser les décideurs
- Faciliter le suivi d'exécution des programmes et projets

Bilan des travaux de l'atelier

Etat d'avancement des politiques au niveau sectoriel (Ministère 2008)

Bilan des réformes

Dans l'axe 1 (Accélération de la croissance et création de richesses), les réformes mises en place en 2008 ont essentiellement concerné la micro finance avec des actions orientées vers l'amélioration de l'environnement légal et réglementaire pour un développement sécurisé. Ces réformes ont permis d'asseoir un meilleur encadrement du secteur, la maîtrise des risques systémiques et l'élargissement du champ d'action des institutions de micro finance avec un agrément unique.

Pour ce qui est des réformes relatives à la prise en compte des aspects Genre de cet axe, la grande nouveauté concerne l'adoption de la loi sur le traitement fiscal qui permet entre autre aux femmes de renforcer leur pouvoir économique, d'accroître leur capacité à mobiliser une épargne et à mieux prendre en charge les besoins de leur familles.

S'agissant de l'axe 3 (Protection sociale – Prévention et gestion des risques et catastrophes), la création de l'office National des Pupilles de la nation, du centre SUNU MAKAAAN (centre d'accueil provisoire des femmes et jeunes filles victimes de violences), de la Direction et Égalité et de l'Équité de Genre et de l'Observatoire Nationale des Droits de la Femme permet d'améliorer la prise en charge des groupes vulnérables, d'améliorer la sensibilisation, appropriation et la mobilisation des ressources pour une meilleure compréhension et une implication des acteurs pour la promotion effective de l'Égalité et de l'Équité de Genre;

Etat de mobilisation des moyens financiers dans le secteur

Pour 2008, l'état de mobilisation des moyens financiers a été dans une large mesure renseigné sous réserves de vérifications à faire, Notamment dans l'axe 3, pour le Projet de lutte contre les pires formes de travail des enfants et le Partenariat pour le retrait et la réinsertion des enfants de la rue (PARER).

De façon générale on note un écart entre la programmation, les allocations et l'exécution. Pour l'essentiel des projets et programmes les allocations sont nettement en dessous des prévisions.

Concernant les axes 2 et 4 les renseignements devront être apportés en se rapprochant des structures qui y interviennent.

Analyse des facteurs clef qui ont influés sur les résultats; et principales contraintes rencontrées, (par axe);

L'ancrage institutionnel de l'ensemble des institutions de micro finance au sein d'une seule structure (Direction de la Micro Finance) a été pour beaucoup dans les avancées notées en 2008 dans le secteur. L'appui des Partenaires Techniques et Financiers (GTZ, ACIDI, KFW,...) notamment dans la mise en place de nouveaux projets et programmes à été également très déterminants. Il faut également noter les efforts fournis dans la coordination des actions menées par les différents acteurs du secteur.

Le recours de plus en plus systématique à la formation de femmes créateurs d'entreprise avant la mise à disposition de financement a permis d'améliorer les performances dans le domaine de l'entrepreneuriat.

La récente mutation du PCF en Fonds National de Crédit pour l'Entrepreneuriat Féminin pourrait aussi aider à mieux répondre aux besoins des femmes entrepreneurs.

Dans cette axe (création des richesses), les principales contraintes relevaient de :

- ✓ L'actualisation du plan d'action de la lettre de politique sectorielle
- ✓ Le rythme et le niveau de recouvrement des créances.
- ✓ La crise économique et financière mondiale qui a influencé négativement la mobilisation de l'épargne...

Dans l'axe 3 (Protection sociale – Prévention et gestion des risques et catastrophes), les facteurs de contre performance ont concerné :

- La coordination de l'ensemble des acteurs intervenant dans le secteur ;

- La faiblesse du volume du stock national de sécurité alimentaire
- L'insuffisance de moyens humains et logistiques pour assurer la coordination et la réalisation d'activités prévues
- Les lourdeurs procédurales avec le MEF face à certaines situations d'urgence concernant des cibles en situation de vulnérabilité,...

Plus généralement pour l'ensemble du département ministériel, les principaux griefs sont relatifs à :

- La modicité des fonds alloués à certains projets/programmes ou directions en comparaison à leurs besoins réels et aux objectifs définis ;
- Les lenteurs notés dans la mise à disposition des fonds par l'Etat et certains PTF ;
- Les ponctions budgétaires intervenues compromettant le financement des activités prévues en 2009 ;
- La crainte de la plupart des fournisseurs par rapport au BCI ;
- Le blocage du BCI en mi -2008 ;

4. Situation des indicateurs du DSRP

Un travail méticuleux devra être fait pour cette partie. Un grand nombre d'entre eux ne sont pas correctement renseignés. Pour 2008 si souvent le chiffre atteint est connu, l'élément quantitatif auquel il doit être comparé pour mesurer l'évolution reste à renseigner.

Dans l'axe 3, certains projets et programmes doivent être renseignés. Il appartient aux structures responsables de ces projets et programmes de fournir les informations nécessaires.

5. Perspectives à court terme (2009-2010) pour la mise en œuvre du DSRP

L'année 2008 a été marquée par une situation d'exception au niveau des finances publiques avec des perturbations budgétaires dues aux pertes de recettes et au paiement de la dette intérieure. La sensible amélioration du niveau des recettes budgétaires laisse présager d'une situation meilleur dans la mise à disposition des allocations.

Pour 2009-2010, les actions devront permettre dans l'axe 1 de:

- Consolider les acquis ;
- Accroître le niveau de financement des populations qui sollicitent les structures de micro finance,
- Renforcer la collaboration avec les PTF,
- Etendre la couverture des zones défavorisées avec l'ouverture de 15 nouveaux guichets.
- Développer de nouveaux produits ;
- Promouvoir l'entreprenariat féminin au Sénégal;
- Mettre en place des systèmes d'information plus appropriés;

Pour ce qui est de l'axe 3 (Protection sociale – prévention et gestion des risques et catastrophes), le département envisage de :

- Introduire le trilinguisme dans les daaras (arabe, français, langues nationales) et promotion du daara d'excellence ;
- Fonds national de protection de l'enfance ;
- Généralisation des TMC aux structures en charge des groupes vulnérables ;
- Enseignement professionnel dans les daaras ;
- Création d'une pouponnière à GINDDI ;
- Création d'un espace d'accueil pour les jeunes enfants à handicap lourd ;
- Création d'un centre de formation aux métiers de l'audiovisuel pour les enfants handicapés ;
- Mise en place d'un répertoire des pupilles de la nation.

6. Conclusion et recommandations pour le suivi et la mise en œuvre du DSRP au niveau sectoriel

L'atelier de revue annuelle du secteur de la famille a permis de :

- Passer en revue l'essentiel des projets, programmes et structures du ministère
- Faire le bilan des réalisations pour chacune des entités du département en 2008
- Avoir une plus nette idée de la mobilisation des allocations budgétaires des différents projets et programmes,

Au sortir de cet atelier, il reste à faire un effort de collecte des informations pour ce qui concerne les axes 2 et 4 du DSRP.

En outre, il est également nécessaire de :

- Procéder à une définition plus précise des indicateurs pour mieux les renseigner à l'avenir Continuer à peaufiner les indicateurs,
- Veiller à l'harmonisation des données chiffrées et préciser les sources afin d'éviter les imprécisions
- Articuler le CDSMT du secteur au PAP du DSRP pour mieux intégrer les nouveaux projets du département dans le DSRP.

Organiser une rencontre de restitution des travaux de la revue du département avant la revue générale du DSRP (prévue en Juin ou Juillet 2009) serait assez judicieux.

Pour le département :

- Initier de nouvelles réformes ;
- Réfléchir sur les voies et moyens à mettre en œuvre pour mieux mobiliser les ressources ;
- Institutionnaliser la tenue de revue dans le département
- Renforcer le système d'information du ministère
- Mettre en place des outils permettant de faire une bonne programmation,
- Renforcer le système d'information du ministère ;... aiderait à mieux prendre en charge les cibles, à capitaliser et valoriser les actions afin de les rendre plus visibles.