

107  
372

RÉPUBLIQUE DU SÉNÉGAL

-----  
MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES  
FINANCES ET DU PLAN

-----  
DIRECTION DE LA PLÂNIFICATION

156/12

ETUDE PORTANT SUR LES CAPACITES DE  
PILOTAGE DU PROGRAMME DE LUTTE CONTRE  
LA PAUVRETE

NOTE D'ORIENTATION

Octobre 1998



**ECO AFRIQUE**

Cabinet Conseil en Ressources Humaines

7 avenue Léopold Sédar SENGHOR - BP 7642

Dakar - SENEGAL

Tél : 821 39 15 - Fax : 821 34 47

Email : ecoafriq@telecomplus.sn

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<u>NOTRE CHARTE DE QUALITE</u>	3
<u>I- INTRODUCTION</u>	5
1.1- CONTEXTE DE L'ÉTUDE	5
1.1.1- Profil de la pauvreté au Sénégal	6
1.1.2- Ampleur et répartition de la pauvreté au Sénégal	7
1.1.3- Impact des politiques économiques sur les conditions de vie	7
1.2- LES OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	8
1.2.1- Le dispositif opérationnel	8
1.2.2- La capacité de pilotage	9
1.2.3- Le cadre institutionnel	9
1.3- LES RÉSULTATS ATTENDUS	11
1.3.1- Un plan d'organisation	11
1.3.2- Un plan d'effectif pour chaque structure	11
1.3.3- La définition et la description des infrastructures et de la logistique nécessaires assortie d'une évaluation financière de leurs coûts	11
<u>II- AXES D'ORIENTATION</u>	12
2.1- DÉTERMINATION DU CADRE DE RÉFÉRENCE	12
2.2- MACRO-DÉFINITION DES DIFFÉRENTS ORGANES DE PILOTAGE DU PLP	12
2.3- IDENTIFICATION ET ÉVALUATION DES ACTEURS DU PLP	13
2.4- PRÉCISION DES RELATIONS ENTRE LES ORGANES DE PILOTAGE ET LES DIFFÉRENTS PARTENAIRES	13
2.5- DÉTERMINATION ET ÉVALUATION DES INFRASTRUCTURES ET ÉQUIPEMENTS	13

III- <u>PRINCIPE ET OUTILS METHODOLOGIQUES</u>	14
3.1- IDENTIFICATION DES OUTILS D'INVESTIGATION	14
3.2- DÉTERMINATION ET MISES EN ŒUVRE DES MÉTHODES D'ANALYSE	15
3.3- PRÉSENTATION DES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE ET RÉDACTION DU RAPPORT	15
3.4- PROGRAMMATION DES ACTIONS PRIORITAIRES	16

## NOTRE CHARTE DE QUALITÉ :

ECO AFRIQUE met à la disposition de ses clients un service qui répond à huit critères de qualité :

- Critère 1 - Nos interventions font toutes l'objet d'une proposition d'intervention écrite définissant : le problème posé, la méthode utilisée pour le résoudre, les étapes de l'intervention, le planning, le budget.  
Chaque mission terminée fait l'objet d'un rapport écrit.
- Critère 2 - La réussite de nos missions requiert une intégration de notre équipe au sein de l'entreprise pour comprendre sa vie, ses réactions, ses particularités.
- Critère 3 - Toutes nos équipes d'intervention sont encadrées par un directeur de contrat, expert du domaine, interlocuteur permanent du client, présent à tous les points d'avancement.
- Critère 4 - Notre engagement au côté de notre client ne se limite pas à une obligation de moyens, c'est un engagement solidaire. Il garantit à notre client notre inconditionnel soutien dans toutes les conséquences de l'action mise en œuvre.
- Critère 5 - Tous nos consultants reçoivent en fonction de leur niveau de responsabilité une formation sur nos méthodes, sur le métier et sur l'environnement des problèmes posés.
- Critère 6 - Toutes nos missions sont entourées de la plus grande confidentialité.

- Critère 7 - ECO AFRIQUE réalise à la demande de ses clients des développements de nouvelles méthodes, de nouvelles approches, de nouveaux concepts. Ces développements font l'objet d'un accord avec le client et s'appuient sur le savoir-faire de notre métier de base, le conseil : savoir poser un problème, analyser ses tenants et aboutissants, répondre par une démarche concrète.
- Critère 8 - En fonction des objectifs particuliers de chaque étude, ECO AFRIQUE fait appel chaque fois que c'est nécessaire à des intervenants spécialistes des domaines traités, qu'il s'agisse des associés d'ECO AFRIQUE ou de consultants avec lesquels nous avons l'habitude de coopérer. ECO AFRIQUE a des liens solides de partenariat avec :
- le Groupe Sup de CO Clermont-Ferrand ;
  - le Centre de Recherche en Sciences Sociales Associé (CRESAL) au CNRS ;
  - l'Association des Experts en Gestion Industrielle et Socio-Technique (AEGIST) dont le siège social se trouve à Bruxelles.

### 1.1.1- PROFIL DE LA PAUVRETÉ AU SÉNÉGAL

Il s'avère important pour lutter contre la pauvreté de comprendre son ampleur, aussi bien sur le plan économique que son étendue sur le plan géographique.

Il est ressorti d'une enquête sur les priorités (ESP) les indications suivantes :

- 30 % des ménages vivent en dessous du seuil de la pauvreté, si celui-ci est défini comme étant la dépense nécessaire à l'acquisition de 2400 calories par jour, par personne dans le ménage,
- 75 % des ménages pauvres sont localisés en milieu rural,
- et 58 % des ménages ruraux sont pauvres.

Par ailleurs, le seuil de la pauvreté, en termes de dépenses alimentaires, est évalué en 1992 à F CFA 3 324 par habitant et par mois pour le Sénégal, alors que la dépense moyenne des personnes pauvres se situe à F CFA 2 247, soit de 32 % en dessous du minimum jugé vital pour la satisfaction des besoins en calories.

Le tableau ci dessous en est une illustration :

**Seuil de Pauvreté en 1992 en F CFA / Habitant / mois**

Zones	Seuil de pauvreté	Dépenses moyennes	Dépenses moyennes pauvres
Dakar	5 610	16 094	4 825
Autres villes	3 971	10 335	3 348
Zones rurales	2 651	4 154	1 845
Sénégal	3 324	8 017	2 247

Sources : Sénégal Evaluation des conditions de vie Banque Mondiale - Avril 1994

➤ 1.1.2- AMPLEUR ET RÉPARTITION DE LA PAUVRETÉ AU SÉNÉGAL

Il faut signaler également d'autres résultats de cette enquête qui nous permettent de voir l'ampleur, mais également la répartition de la pauvreté dans le pays.

Région	Nombres total de ménages	Ménages pauvres	Individus pauvres	Ratio pauvres	Ratio de pauvreté individu
Dakar	181 959	22 695	277 320	12,50 %	18,40 %
Saint Louis	77 666	10 270	123 137	13,20 %	17,10 %
Diourbel	71 743	13 732	152 290	19,10 %	23,90 %
Thiès	107 623	22 433	247 535	20,90 %	23,70 %
Ziguinchor	46 913	17 712	164 383	37,80 %	41,10 %
Tamba	41 913	16 296	170 126	38,90 %	45,60 %
Kaolack	88 675	35 564	379 890	40,10 %	45,40 %
Louga	52 676	21 264	219 885	40,40 %	46,70 %
Fatick	54 461	23 902	261 405	43,90 %	51,20 %
Kolda	60 692	31 892	306 826	52,60 %	57,80 %
<b>Sénégal</b>	<b>783 962</b>	<b>215 760</b>	<b>2 302 796</b>	<b>27,50 %</b>	<b>32,70 %</b>

➤ 1.1.3- IMPACT DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES SUR LES CONDITIONS DE VIE

Les nouvelles politiques agricoles (NPA) et industrielles (NPI), la dévaluation du FCFA et le rétablissement des équilibres macro-économiques ont eu pour but dans une large mesure une amélioration significative des conditions de vie des populations.

Les objectifs de ses différentes actions et politiques entre autres n'ont pu faire reculer la pauvreté dans nos villes et campagnes, ce qui a poussé le gouvernement du Sénégal à s'investir dans une nouvelle politique de lutte contre la pauvreté basée sur une approche participative et intégrative.

## ➔ 1.2- LES OBJECTIFS DE L'ETUDE

L'objectif de l'étude est de proposer un dispositif opérationnel de mise en oeuvre d'une capacité de pilotage conformément au cadre institutionnel du Programme de Lutte contre la Pauvreté adoptée par le Gouvernement du Sénégal. Ce travail permettra de procéder à une évaluation financière des besoins liés à la mise en place des schémas prévus par les niveaux national et régional.

Cet objectif peut être analysé sous un triple rapport : le dispositif institutionnel, la capacité de pilotage et le cadre institutionnel.

### ◆ 1.2.1- LE DISPOSITIF OPÉRATIONNEL

Le programme de lutte contre la pauvreté est un ensemble d'actions d'orientation, d'impulsion, de facilitation et d'opérationnalisation, à exécuter aux différents niveaux national, régional, communal et local. Ces actions seront déroulées dans le cadre de composantes et de volets déterminés visant des cibles identifiées, pour des objectifs et des résultats précis pendant une période fixée (5 ans).

L'étude doit proposer des moyens organisationnels opérationnels pour une prise en charge de toutes les actions évoquées ci-dessus et les activités de toute nature qu'elles impliquent pour l'atteinte des objectifs fixés dans la période indiquée.

Par moyens organisationnels il faut entendre :

- a. les structures à mettre en place, c'est à dire les unités organisationnelles chargées des activités :
  - d'orientation et de pilotage ;
  - de planification, de conception et d'études ;
  - d'exécution des opérations de base ;
  - d'appui
  - de contrôle, d'évaluation et de suivi.
- b. les ressources humaines chargées d'animer les structures en prenant correctement en charge les activités à mettre en oeuvre
- c. les relations entre les différents organes du programme.

- d. les éléments du système d'information de gestion pour la collecte, la conservation, le traitement, l'utilisation et la diffusion de l'information nécessaire à l'exécution du programme.
- e. les mécanismes d'identification des différents acteurs et partenaires potentiels du PLP.
- f. les infrastructures nécessaires (locaux, etc.)
- g. les moyens logistiques (matériels et mobiliers de bureau, équipements divers, véhicules, etc...).

#### ➤ 1.2.2- LA CAPACITÉ DE PILOTAGE

La mise en oeuvre du programme de lutte contre la pauvreté repose sur deux principes fondamentaux : la proximité et la souplesse. Cela signifie que l'exécution du programme doit être fortement participative et intégrative en mobilisant les ressources et capacités locales d'une part, et suffisamment souple pour éviter les effets négatifs des rigidités et lourdeurs administratives d'autre part.

Cependant, le respect des conditions de proximité et de souplesse garantes de l'efficacité de l'exécution du programme dépend de la capacité de pilotage mise en place. Celle-ci se situe au triple niveau national, régional et local avec cependant un contenu différent. Autrement dit, l'atteinte des objectifs du programme exige un management stratégique et opérationnel efficace.

L'étude apportera un soin particulier à la définition et à l'évaluation des capacités managériales (direction, coordination, contrôle, etc...) des structures créées à cet effet.

#### ➤ 1.2.3- LE CADRE INSTITUTIONNEL

Le gouvernement du Sénégal a adopté le cadre institutionnel du programme de lutte contre la pauvreté. Ce cadre institutionnel s'inscrit dans le sillage du renforcement de la politique de décentralisation et du développement à la base. Cette politique a principalement érigé les régions en collectivités locales dotées de la personnalité juridique et de l'autonomie financière et renforcé les attributions des communes et communautés rurales ainsi que celles des autorités décentralisées.

Parallèlement, les pouvoirs des autorités administratives sont renforcés notamment en matière de contrôle de légalité.

La mise en oeuvre du programme de lutte contre la pauvreté exige une correcte compréhension du contenu et de la portée de la politique de décentralisation ainsi que du rôle des institutions qu'elle a engendré (conseils élus, organes exécutifs, organes d'appui, de conseil et d'assistance (ARD, comité économique et social, commissions diverses, etc...)).

Cette compréhension permet de faire une juste articulation entre ces institutions et les organes prévus pour l'exécution du programme : Comité de coordination et d'orientation (COC), Secrétariat Technique de Coordination et de Suivi (STCS), Comité Régionaux, Communaux et Locaux de Lutte contre la Pauvreté.

A cet effet, l'étude accordera une attribution particulière au mode d'organisation et de fonctionnement des différents éléments du cadre institutionnel ainsi que des relations qui existent entre eux.

En définitive, le mandat consiste sur la base d'une correcte compréhension des orientations stratégiques du Sénégal sur le plan économique et politique (décentralisation et renforcement de la démocratie à la base), des objectifs et du contenu du Programme de Lutte contre la Pauvreté, de mettre en place un schéma organisationnel opérationnel suffisamment souple et efficace pour assurer son exécution avec succès.

En plus le dispositif à proposer devra offrir suffisamment de visibilité pour permettre une évaluation financière de la mise en place et du fonctionnement du schéma d'opérationnalisation du PLP.

### ➔ 1.3- LES RESULTATS ATTENDUS

L'analyse des objectifs de l'étude permet d'identifier les résultats attendus par le client. En effet, à l'issue de l'étude, notre cabinet s'engage à produire les résultats suivants :

#### ⚡ 1.3.1- UN PLAN D'ORGANISATION

Un plan d'organisation pour chaque organe et ses sous-structures prévus dans le cadre institutionnel : COC, STCS, CRLP, CCLP, CLLP sera proposé. Ce plan d'organisation comportera :

- un organigramme des structures ;
- une présentation des missions, attributions, fonctions et activités des différentes unités administratives ;
- la description des interrelations entre les unités administratives et les différents niveaux de responsabilité ;
- la définition du contenu et des modes de partenariat entre le PLP et les différents acteurs identifiés sur le terrain.

#### ⚡ 1.3.2- UN PLAN D'EFFECTIF POUR CHAQUE STRUCTURE PRÉCISANT

- la description de tous les postes de travail proposés par l'organigramme, les relations hiérarchiques et fonctionnelles qui existent entre eux, les responsabilités qui leur sont rattachées, le profil du personnel requis pour chaque poste en termes de savoir, savoir faire et savoir être ;
- l'estimation du nombre d'agents requis basée sur la description des postes, la charge effective de travail et les méthodes de travail.

#### ⚡ 1.3.3- LA DÉFINITION ET LA DESCRIPTION DES INFRASTRUCTURES ET DE LA LOGISTIQUE NÉCESSAIRES ASSORTIE D'UNE ÉVALUATION FINANCIÈRE DE LEURS COÛTS.

## - II - AXES D'ORIENTATION DE L'ETUDE

La démarche méthodologique proposée décrit le processus, les étapes, les outils et méthodes que le cabinet se propose de mettre en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par le client et analysés ci-dessus. Elle sera articulée autour de cinq points.

### ➡ 2.1- DETERMINATION DU CADRE DE REFERENCE

Une organisation en soi n'existe pas. On la met toujours en place pour atteindre des objectifs. Donc de la nature de ces objectifs et de leur importance, dépendent la forme et le contenu de l'organisation. Il s'agit d'opérer le cadre macro-organisationnel du PLP en vue d'une claire compréhension des réalités institutionnelles de diverse nature qui le structurent et qui influencent directement ou indirectement sa mise en œuvre. Cette démarche permet d'avoir une bonne visibilité du cadre macro et micro-institutionnel du programme. Les éléments constitutifs du cadre de référence sont : le IX<sup>ème</sup> plan de développement économique et social du Sénégal ; le schéma de la régionalisation ; le dispositif institutionnel du PLP et ses principes de mise en œuvre.

### ➡ 2.2- MACRO-DEFINITION DES DIFFERENTS ORGANES DE PILOTAGE DU PLP

Chaque organe de pilotage du PLP peut être considéré comme une PME :

- il a sa mission ;
- il a sa clientèle spécifique (les bénéficiaires) ;
- il a ses produits et/ou services spécifiques ;
- il opère selon des processus particuliers ;
- il a ses ressources ;
- il est client d'autres organes du PLP et/ou d'autres structures (il a ses fournisseurs) ;
- il a ses indicateurs de performance (feed-back).

Ce modèle d'analyse itératif permet de déterminer, pour chaque organe de pilotage du PLP, les modes d'organisation et de fonctionnement les plus appropriés.

### ➔ 2.3- IDENTIFICATION ET EVALUATION DES ACTEURS DU PLP

Cette évaluation porte sur les capacités de pilotage des principaux acteurs du PLP et concerne :

- ✗ - les structures étatiques (directions et services nationaux, services déconcentrés) ;
- les collectivités locales (régions, communes et communautés rurales) des zones ciblées ;
- Les agences d'exécution potentielles (ONG, OCB, etc.).

De la capacité ces différents acteurs à jouer le rôle qu'on attend d'eux dépend la réussite du PLP. Leur capacité de pilotage est une variable clé pour :

- déterminer les activités à faire-faire ;
- évaluer l'appui à leur fournir en termes de moyens techniques, humains et matériels ;
- structurer les organes de pilotage.

### ➔ 2.4- PRECISION DES RELATIONS ENTRE LES ORGANES DE PILOTAGE ET LES DIFFERENTS PARTENAIRES

La mise en oeuvre du Programme de Lutte contre la Pauvreté exige, pour être fidèle aux principes de proximité et de souplesse, la participation de nombreux partenaires, notamment à la base : collectivités locales, ONG, organisations communautaires de base, autorités et services déconcentrés, agences d'exécution, etc... Il importe dans la recherche de l'efficacité de définir les formes et les modalités de collaboration entre les structures du Programme et ses différents partenaires.

### ➔ 2.5- DETERMINATION ET EVALUATION DES INFRASTRUCTURES ET EQUIPEMENTS

La définition des plans d'organisation et d'effectifs et des formes et modalités de collaboration avec les partenaires offre une bonne visibilité sur :

- ✗ - les activités à faire ;
- ✗ - les activités à faire-faire ;
- le personnel nécessaire pour le faire.

Dès lors, il est possible de déterminer avec assez de précision les infrastructures qu'il faut de même que les équipements et la logistique nécessaires. A cet effet, des méthodes d'évaluation pertinentes seront utilisées.

## - III - PRINCIPES ET OUTILS METHODOLOGIQUES

### ➔ 3.1- IDENTIFICATION DES OUTILS D'INVESTIGATION

L'investigation porte sur la collecte de l'information nécessaire à la mise en oeuvre de notre méthodologie.

L'investigation sera articulée autour de deux modalités :

- ✕ 1 • la collecte et l'analyse documentaire orientées vers :
  - les études sur la pauvreté , le Programme de Lutte contre la Pauvreté, les actions en cours contre la pauvreté ;
  - les textes de la décentralisation notamment les lois 96-07 et 96-08 du 22 mars 1996 portant respectivement Code des collectivités locales et Transfert de compétences aux collectivités locales, et leurs décrets d'application.
- 2 • les enquêtes de terrain
  - elles intéressent les différents éléments de l'environnement institutionnel (directions et services nationaux, services déconcentrés, ONG, collectivités locales, etc...) et serviront à apprécier leurs dispositions et leurs capacités à assumer les formes de collaboration susceptibles de leur être proposées.
  - Les enquêtes nécessaires seront réalisées à l'aide de questionnaires, d'interviews, d'entretiens, d'échantillonnage, etc...

L'expérience nous montre que l'accès à certaines structures (différents partenaires du PLP) n'est pas toujours facile et peut constituer une entrave au respect des délais de la mission. Une circulaire primatoriale adressée aux différents acteurs pourrait permettre de lever de cette contrainte.

Pour faire des respecter les délais prescrits à l'étude, nous suggérons d'organiser des rencontres avec les acteurs locaux selon un échantillonnage comprenant 3 régions suivant une répartition géographique pertinente Nord- Centre - Sud :

- Zone Nord : Saint Louis
- Zone Centre : Kaolack
- Zone Sud : Kolda