

351

2449

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un Peuple – Un But – Une foi

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL

**CELLULE DE SUIVI DES PROJETS ET
PROGRAMMES DE LUTTE CONTRE
LA PAUVRETE**

**NOTE D'OBSERVATIONS SUR LE RAPPORT
PROVISOIRE DU DAP-PNUD.**

L'examen du rapport provisoire de formulation du Document du Programme d'Appui du PNUD à la Réduction de la Pauvreté (PA.RP.PNUD) appelle de notre part les observations suivantes :

1. Dans la forme :

L'existence d'un format simplifié de rédaction d'un document de projet demandé par le PNUD, ne soustrait guère le Cabinet de son obligation de présenter **un rapport analytique** notamment dans les parties relatives au contexte et justification du programme, au cadre institutionnel, au système de suivi-éducation et aux arrangements administratifs et financiers.

Il y a lieu à cet effet, d'approfondir l'analyse au niveau des parties sus-visées du document.

La logique de présentation du cadre des résultats stratégiques laisse apparaître une volonté manifeste de privilégier des études stratégiques et d'appuyer des partenaires institutionnels du MEF qui n'ont aucune part de responsabilité directe dans la mise en œuvre des activités opérationnelles, c'est le cas notamment des services dépeniers.

Tout en reconnaissant la nécessité de soutenir les mesures d'accompagnement **relatives au renforcement du système de pilotage et de suivi de la stratégie nationale** de réduction de la pauvreté, les options du Gouvernement en matière **d'accès aux services sociaux de base et infrastructures, à la micro-finance et au renforcement des capacités** doivent être sans équivoque et visibles dès les premières lignes du cadre des résultats.

Il y a donc lieu d'inverser le schéma de présentation dudit cadre.

2. Dans le fond :

2.1. Sur le contexte général

Les informations fournies sur la situation géographique et socio-démographique gagneraient à être articulées **aux spécificités du milieu naturel et géo-physique** plutôt limité à cause de **conditions agro-climatiques difficiles** qui ont des **incidences réelles** sur les capacités productives des populations rurales et les **performances économiques du pays**.

Les tendances socio-démographiques par rapport à la **croissance économique** et la **demande sociale** méritent également d'être mises en exergue. Ces informations sont disponibles dans le DSRP.

Dans cette perspective, **la référence à la situation politique** doit être analysée du point de vue de la **Bonne Gouvernance** en termes de **mesures institutionnelles et juridiques** pour la mise en place d'un **environnement favorable au développement social et à la lutte contre la pauvreté**.

Les informations sur **la situation économique et sociale restent muettes** sur le **rôle et la place des groupes vulnérables**. La dimension « **accessibilité** » telle que présentée ne permet pas d'apprécier la portée et la complexité du champ social ou le **statut socio-économique des groupes vulnérables** (femmes, jeunes, enfants de la rue, personnes âgées, retraitées ou sans soutien familial) en termes de **contraintes et d'atouts**.

Dans le même ordre de priorité aucune référence n'est faite sur **l'environnement institutionnel** devant assurer **l'ancrage technique du programme** en termes de **contraintes ou d'opportunités**.

Pourquoi le **Ministère du Développement Social (MDS)** a été choisi pour **assurer la coordination technique et opérationnelle** des projets de lutte contre la pauvreté (PLCP-BAD, AFDS (Banque Mondiale), PELCP-PNUD et du futur Programme) ?

Il existe bien une volonté politique réaffirmée par **le décret n° 2002-1122** du 14/11/2002 relatif aux missions du MDS .

A ce propos, le plan d'action du MDS devrait servir de référence et d'intrant pour l'atteinte des **objectifs spécifiques du futur Programme** qui s'inscrivent dans les **objectifs stratégiques sectoriels et des indicateurs opérationnels** eux-mêmes articulés au DSRP.

Les références **aux acquis du PELCP** nous semble vagues et on ne voit pas comment il sera possible d'envisager dans le futur Programme des activités de renforcement et de répliquabilité dans d'autres zones ?

❖ Sur le choix des zones

Il doit être argumenté en tenant compte du **profil de pauvreté** en vigueur, et s'inscrire également dans l'option retenue de renforcer les acquis du PELCP.

L'abandon de certaines zones où des initiatives intéressantes sont déjà entamées et qui ne demandent qu'à être poursuivies et consolidées nous semble contraire à la volonté exprimée de voir l'expérience acquise du PELCP servir comme axe stratégique du nouveau programme.

C'est notamment le cas de **Kéniaba** (Tamba) avec la **réorganisation des terroirs villageois** et le **financement des AGR liées à la gestion des ressources naturelles** ainsi que les **micro-réalisations**.

L'abandon du milieu urbain singulièrement les localités sièges des Antennes à Tamba par exemple, où des lignes de crédit ont été mises en place auprès des SDF pour le financement des AGR, de même que le protocole avec Life en cours d'exécution ne se justifie pas non plus d'autant qu'il est prévu des activités de lutte contre la marginalisation et le VIH/SIDA.

De plus, le choix des localités ou la réorganisation des terroirs villageois et la mise en place d'un FAIL sont déjà assurés par d'autres programmes notamment le « **Programme CERP-Développement des Communautés Rurales** » avec l'appui de la **Fondation Konrad ADENAUER**, risque d'entrevoir des duplications alors que des communautés rurales voisines n'ont pas encore bénéficié de cette expérience, c'est le cas notamment à Koussanar et à Niakhar.

Quant au choix **des axes Saint-Louis-Louga, Fatick-Kaolack**, même s'il se justifie reste à être argumenté au regard de l'**ESP** et de **l'ESAM1**.

Dans ce cadre, il nous paraît plus indiqué de :

- **Maintenir pour l'axe Nord**, l'Antenne de Saint-Louis avec possibilité de couvrir les arrondissements de Rao et Ross Béthio, les départements de Dagana et de Podor et la région de Matam ;
- **Maintenir l'Antenne de Diourbel** avec possibilité de consolidation des acquis de l'arrondissement de Ngoye et l'élargissement dans le département de Diourbel (le PLCP/BAD étant à Bambey et Mbaké) et la région de Fatick dont principalement Diakhao et Gossas.
- **Créer une nouvelle Antenne à Kaolack** pour couvrir les départements de Kaffrine et Nioro (l'AFDS ne couvre pour le moment que l'arrondissement de Maka-Yopp et la Commune de Koungheul) qui présente un niveau de pauvreté et un taux du VIH/SIDA très élevés.

2.2. Sur la stratégie de mise en œuvre

Il eût été plus indiqué de rappeler la stratégie de mise en œuvre appliquée par le PELCP suite à la revue à mi-parcours de Mars 2000 et confirmée par la Revue finale de Novembre 2001 en termes de forces et faiblesses telles qu'analysées par le rapport de capitalisation afin d'indiquer en connaissance de cause la démarche à poursuivre.

Il convient à cet effet de noter que le **mode opératoire « Faire-faire »** à travers le partenariat et la sous-traitance doit être articulé à la spécificité de chaque composante du projet et tenir compte du profil des compétences requises, du schéma institutionnel et du système de pilotage et de suivi retenu.

Or le recours systématique aux ARD comme partenaires d'exécution ou d'ancrage technique à la base n'est pas le meilleur moyen de responsabiliser les populations et de pérenniser les actions.

Le futur Programme n'est pas destiné à titre principal aux collectivités locales mais aux populations pauvres.

Le programme de Bonne Gouvernance et le PADMIR du PNUD/FENU nonobstant d'autres bailleurs (FED, GTZ, France et Canada) sont mieux outillés et ont déjà prévu les ressources nécessaires à l'appui aux collectivités locales.

Dans cette perspective, le rôle qu'on semble vouloir confier aux managers des antennes en termes de prise de décision ne nous paraît pas réaliste et réalisable.

Enfin le choix de partenaire doit se faire selon les règles de concurrence de subsidiarité ou d'avantage comparatif certain et se baser sur des approches stratégiques pertinentes préalablement conçues par l'équipe du projet en rapport avec les bénéficiaires.

➤ **Le renforcement des capacités en tant que stratégie d'intervention**

Le renforcement des capacités avant d'être une stratégie d'intervention transversale du programme doit être clairement définie comme objectif stratégique tel que retenu dans le DSRP et les différents projets de lutte contre la pauvreté.

Tel que posé dans le DAP, il risque d'être dilué dans des activités vagues et difficilement mesurables.

Or en tant qu'objectif, il induit des obligations de résultats qualitatifs et quantitatifs et des indicateurs et des moyens de vérifications précis.

Le point 2.3. sur cette question qui nous paraît superflu et l'argumentaire développé non fondé parce que ne cadre pas avec les résultats de l'évaluation des activités de formation menées par le programme.

➤ **Sur l'orientation des interventions du programme**

Ce chapitre mérite un traitement beaucoup substantiel car il constitue l'axe central d'intervention du programme.

Le concept de moyens d'existence durable introduit ici devrait être exploité davantage dans ses différents aspects et modalités de mise en œuvre. Or tel que défini, il semble tourner exclusivement autour des AGR à la GRN ainsi qu'aux transformations des productions locales

➤ **Sur l'autonomie et la responsabilité du Manager de l'Antenne en tant que stratégie d'intervention**

Le contenu de ce chapitre met plutôt l'accent sur les missions du responsable de l'Antenne régionale sur le mode opératoire du Programme au niveau local.

La création des Antennes régionales n'obéit pas simplement aux capacités managériales de son coordonnateur mais à une option résolue de décentralisation des activités d'encadrement d'animation des populations dans une perspective de transfert des responsabilités et de pérennisation du programme.

Les antennes doivent être des réceptacles d'impulsion et de développement des activités de lutte contre la pauvreté selon une démarche participative et itérative impliquant également la coordination nationale.

Le Coordonnateur de l'Antenne dans ce cadre ne saurait disposer d'un statut particulier, il est un élément d'un dispositif global et d'un processus de prise de décision avec plusieurs niveaux et centres de responsabilité.

Il bénéficie par conséquent d'une délégation de responsabilités qu'il exécute et rend compte.

3. Sur le cadre des résultats du Programme

Il eût été plus indiqué de procéder d'abord par une présentation et une analyse approfondies des objectifs spécifiques du programme en les articulant aux axes stratégiques du DSRP, au Cadre de Coopération par Pays (CCP), ainsi qu'aux anciens domaines d'intervention du PELCP avant de fixer le cadre de résultats du programme.

A cet effet, les composantes ou objectifs du Programme pourraient en tenant compte des préalables sus-indiqués, s'articuler comme suit :

❖ **Objectif sectoriel ou général**

Contribuer à la réduction de la pauvreté au Sénégal

❖ **Objectif immédiat n° 1 :**

Renforcer les capacités des OCB et des partenaires institutionnels et d'exécution.

❖ **Objectif immédiat n° 2 :**

Accroître l'accès à la micro-finance et aux AGR.

❖ **Objectif immédiat n° 3 :**

Améliorer l'accès des groupes vulnérables aux services sociaux de base, infrastructures, équipement.

❖ **Objectif immédiat n° 4 :**

Améliorer l'efficacité et le suivi des actions de lutte contre la pauvreté.

Il s'agira par la suite de décliner chaque objectif immédiat en résultats et indicateurs qualitatifs et/ou quantitatifs.

Dans cette perspective et conformément à nos observations de forme sus-indiqués, le point 3.1 sur la Coordination Générale se retrouverait ainsi au niveau de l'objectif immédiat n° 4 avec 04 volets répartis comme suit :

- Contribuer à l'Amélioration du Système de Suivi de la Stratégie Nationale
- Contribuer à l'amélioration du Système de Suivi et de Coordination Opérationnel des actions de Lutte contre la pauvreté
- Contribution à l'amélioration d'un environnement favorable au développement social et à la lutte contre la pauvreté
- Mise en place d'un système de gestion interne du programme.

Il ne nous paraît pas souhaitable pour des raisons de cohérence de l'approche globale, intégrée et participative retenue pour le Programme de spécialiser les Antennes dans des domaines d'activités.

Le choix devrait être le résultat d'un processus participatif sous l'impulsion de l'équipe du programme à moins qu'il n'ait déjà été réalisé lors des missions d'identification et de formation sur le terrain.

Dans cette hypothèse, il serait plus pertinent de la décrire dans la partie contexte et justification du programme.

Par ailleurs, le cadre des résultats met en exergue plusieurs partenaires institutionnels et acteurs pour la mise en œuvre de certains objectifs immédiats sans une identification précise des rôles et responsabilités ni de leurs domaines d'intervention ou avantages comparatifs.

Cet exercice devrait être fait dans la partie contexte et justification et stratégies de mise en œuvre.

4. Sur les arrangements de gestion du programme

Cette partie devrait intégrer une présentation et une analyse plus fine du cadre institutionnel et chargé de la tutelle du programme à savoir le MDS ainsi que du

dispositif de suivi et de coordination régis par les **décrets 2001.948 et 2002 et l'arrêté n° 00202 du 14/07/2002.**

L'ancrage technique du programme et les inter-relations fonctionnelles entre ce dernier et les différents partenaires institutionnels directs ou indirects obéit à des règles et procédures réglementaires et techniques précises et dont leur non-respect entraîne des incidences négatives sur la mise en œuvre des objectifs retenus. Or cette analyse systémique est inexistante.

Dès lors les arrangements administratifs et financiers proposés devraient être revus.

4.1. Le dispositif de Gestion technique du programme d'appui

Il doit être revu en fonction de la configuration technique des opérations à mener qui postule nécessairement des profils d'experts et un personnel d'appui technique adéquat.

Le mode opératoire « Faire-faire » ne soustrait pas l'équipe du projet de ses charges de conception de stratégies par composante ainsi que des modalités de mise en œuvre de ces derniers (procédures, mécanismes, outils et indicateurs de mesure). Dès lors ces tâches devraient être prises en compte dans le choix du type d'organe de gestion du programme.

Il devrait au moins comporter **04 experts de composantes dont un VNU international** chargé du système de suivi, **un administrateur gestionnaire**, un comptable et un **Expert principal Coordonnateur technique** des opérations au niveau national.

Au niveau régional, **un coordonnateur technique** avec un profil de manager des opérations mais lié par des liaisons hiérarchiques claires avec le coordonnateur technique national, deux ou **trois assistants au développement VENU** spécialisés en **formation sur l'étendue des zones à couvrir.**

A cet effet, le recours à des consultants temporaires pour appuyer le coordonnateur régional ne nous paraît pas pertinent et risque d'être onéreux sans une garantie d'efficacité. Dans ce cadre de partenariat il peut être fait recours au Programme VNU avec des conditions financières plus souples et un engagement plus fort.

Par ailleurs, le personnel d'appui technique proposé ne nous semble pas non plus, en adéquation avec la charge de travail attendue avec la configuration technique sus-décrite. Il convient à cet effet de maintenir, comme dans le PELCP, **les 03 secrétaires** au niveau national dont l'une affectée à la Cellule de Suivi, ancrage technique des programmes de lutte contre la pauvreté et de prévoir **05 autres secrétaires** pour les **05 antennes régionales** prévues dans le nouveau schéma d'intervention.

A ceux-là, devrait s'ajouter un nombre identique de chauffeurs dont **03 au niveau national.**

Le nombre de gardien et d'agents chargés du nettoyage proposé pourrait être maintenu mais auxquels il faudra ajouter **un reprographe et un messenger** compte tenu des besoins réels qui risquent de se présenter au moment de l'exécution.

La configuration institutionnelle ainsi proposée est celle adoptée par tous les projets du Ministère du Développement Social.

4.2. Mécanismes de suivi évaluation de programme

Cette partie est très sommaire alors qu'elle constitue un élément substantiel et déterminant de la réussite du programme.

En lieu et place des mécanismes traditionnels (Centre de Pilotage ou Comité de Sélection au niveau national et Comités de suivi régionaux et locaux), la Mission propose le recours aux modalités de suivi du Système des Nations Unies sans en expliquer le fondement ni la portée et les diversités.

On constatera également que **le rôle et la responsabilité d'impulsion, d'orientation et de coordination opérationnelle dévolue au MDS**, chargé de la tutelle risque de se diluer dans un cycle programmatique (2 fois par an) ou certainement le dispositif de suivi proposé reste totalement muet sur le niveau régional ou local alors que des acquis réels sont déjà enregistrés.

4.3. Gestion financière du programme

Nous n'avons pas d'objection majeure sur les modalités proposées même si elles sont à relativiser par rapport aux impératifs de contrôle souvent exigés par le MEF et le PNUD pour tous les programmes du Système des Nations Unies.

Il y a lieu cependant pour **tenir compte des règles en matière d'exécution nationale de veiller** à ce que les demandes d'avance de fonds trimestrielles de paiement direct, **les rapports d'activités, les rapports financiers de justification trimestriels et les procès verbaux d'adjudication de marchés dûment approuvés par le responsable national de l'ancrage technique du programme**, après avis de non-objection du ministre de tutelle et de la DDI.

5. Le cadre des ressources du Programme

Il doit être repris en fonction des propositions sus-indiquées.

De plus des postes budgétaires relatifs aux **consultants internationaux**, aux **voyages d'études ou conférences internationales** et à **la stratégie de communication** méritent un traitement particulier comme dans tout programme de lutte contre la pauvreté.

Telle les réflexions et observations que nous inspire l'examen du Rapport provisoire de formulation du DAP.