

REPUBLICQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une foi

MINISTERE DU DEVELOPPEMENT SOCIAL

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

**Fiche Technique sur l'Émission Grand Débat de la
RTS relative aux Stratégies de Lutte contre la
Pauvreté du MDS**

**I/ Contexte et Justificative du Débat sur les Stratégies
de Lutte contre la Pauvreté du MDS**

- Contexte national particulier marqué par l'adoption récente du **DSRP** par les Institutions du **Bretton Wodds**.
- Ledit contexte est également marqué par, d'une part le démarrage imminent des **activités opérationnelles** des projets **PLCP-FAD** et **AFDS** (suite à une année de préparation) et d'autre part, la formulation en cours d'un **nouveau programme de lutte contre la pauvreté sur financement du PNUD** après un exercice de **capitalisation** riche en enseignements.
- Importance de cette émission qui constitue pour le MDS, une occasion d'échanger avec tous les acteurs au développement sur les orientations stratégiques du secteur afin de construire avec eux une vision partagée, fondée sur la pleine mobilisation et valorisation du potentiel d'initiatives et de capacités.
- Importance de la communication sur les meilleures pratiques et les opportunités offertes par les projets.
- Permet l'éclosion des potentiels d'auto-développement des populations les plus vulnérables.

II/ Stratégies des Projets et Programmes de Lutte contre la Pauvreté

- **Missions : Décret 2002-1122 du 14 Novembre 2002**, le **Ministère du Développement Social** est chargé « Concevoir et mettre en œuvre les politiques destinées à lutter contre la pauvreté et d'assurer un niveau de vie convenable à l'ensemble de la population sénégalaise ».
- « Conduit la politique de l'Etat à l'égard des handicapés ».
- « Responsable des politiques à l'égard des enfants abandonnés, des enfants des rues et des enfants en voie de marginalisation ».
- « Chargé de la politique à l'égard des personnes âgées sans soutien familial ou social et des retraités ».

➤ Objectifs Stratégiques Sectoriels :

- Pour la réalisation de ces missions, le MDS s'est vu assigner **sept (07)** objectifs stratégiques sectoriels dont nous retenons trois :
 - **O.S 1** : Promouvoir un environnement favorable au Développement.
 - **O.S 2** : Mettre en œuvre les projets de lutte contre la pauvreté.
 - **O.S 3** : Veiller à un meilleur impact des projets et programmes de lutte contre la pauvreté.
- Pour la réalisation de l'OS 2, le MDS s'est doté de **trois (03)** grands projets :
 - **PELCP – PNUD**
 - **PLCP – FAD – FND**
 - **AFDS/Banque Mondiale.**
- Ces différents projets **visent à contribuer** à la réduction de la pauvreté à travers les **composantes** ci-après :
 1. Renforcement des Capacités.
 2. Accès à la Micro-finance et AGR.
 3. Accès aux Services Sociaux de Base, Infrastructures et Equipements.
 4. Système de Suivi de la Pauvreté.

- Les responsables de ces projets pourront développer leur approche stratégique et mode opératoire d'intervention et réalisation.
- **S'agissant de l'OB 3** relatif à la **recherche d'un meilleur IMPACT** des actions des projets et programmes de lutte contre la pauvreté, il a été mis en place un Dispositif Institutionnel de Suivi et de Coordination régi par le **Décret 2001-948 du 21 Novembre 2001** et "arrêté N° 00202 du 14 Janvier 2002". A travers la **CSO-PLCP** dont les missions s'articulent comme suit :
 - « SUPERVISER, COORDONNER, SUIVI, S'ASSURER DE LA SYNERGIE DES ACTIONS des différents intervenants ».
- La **CSO-PLCP**, va se doter d'un **Système de Suivi et de Coordination**, d'un **Système d'Information sur la Pauvreté** et d'un **Plan d'Action pour la mise en œuvre de ses missions**.

THEME : PROCESSUS DE FORMULATION D'UN DRSP

Introduction

Le présent module a pour objet d'aider à élaborer et mettre en œuvre des processus participatifs pour formuler une stratégie de réduction de la pauvreté, tenant compte des ressources et des capacités limitées et enfin, à inclure cette participation dans la mise en œuvre et le suivi de cette stratégie.

Le terme **participation** désigne le processus par lequel les parties prenantes influent les initiatives de développement, les décisions et les ressources qui les affectent et en partagent le contrôle. Elle comprend un **cycle** de dialogue en participation, une analyse des données collectées, des mesures envisagées et une information de retour au sein des structures politiques et de gouvernance existante. Ce cycle est conçu pour **incorporer les opinions** de tous les segments de la société civile, depuis les communautés aux secteurs publics et privé dans **l'élaboration des politiques de l'Etat et la mise en œuvre des programmes**, au niveau national comme au niveau local.

La participation n'est pas un processus uniforme. C'est un continuum de méthodes qui vont de la diffusion de l'information, la collaboration, la coordination, la consultation et la représentation politique jusqu'à la recherche de type participatif. La conjoncture et les structures de chaque pays (politiques, sociales, et de gouvernance) détermineront les méthodes particulières à utiliser à chaque niveau et à chaque étape : du bilan initial jusqu'à l'évaluation de la réussite.

L'objectif est d'obtenir le **niveau maximum de participation réalisable** dans un pays donné en **partant de la situation existante** et d'institutionnaliser cette participation.

I PHASES PRELIMINAIRES DE FORMULATION D'UN DOCUMENT DE STRATEGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE SELON L'APPROCHE PARTICIPATIVE

Pour jeter les fondements de l'élaboration d'une stratégie de réduction de la pauvreté, il faut d'abord formuler un DSRP intérimaire qui commence par une évaluation de la conjoncture dans chaque pays et s'achève par la formulation d'un plan d'action sur la participation pour faire en sorte que cette stratégie soit bon marché, facile à gérer et efficace.

Quant à la rédaction d'un DSRP intérimaire, elle constitue une première phase. Bien que variant d'un pays à un autre, il est recommandé d'organiser une consultation avec les principales parties prenantes, en vue d'atteindre un consensus sur les processus de type participatif pour l'élaboration du contenu du DSRP intérimaire et du document définitif de stratégie.

Avant de se lancer dans la formulation d'une stratégie de réduction de la pauvreté, il est recommandé de déterminer les paramètres suivants :

- (i) Quelles sont les parties prenantes essentielles? Existe-t-il en particulier des groupes organisés ou en dehors de la société civile?

- (ii) Quels sont l'étendue, la portée, le niveau et la qualité de participation aux processus actuels ou antérieurs, aux niveaux des administrations nationales et locales?
- (iii) Quelle est la capacité existante d'organisation du processus de type participatif ?

Pour mener cet exercice trois facteurs importants méritent d'être retenus :

- 1) Certaines parties prenantes peuvent se montrer sceptiques envers ce processus. Afin de gagner leur engagement, il faudra des efforts pour que les représentants de l'Etat, de la société civile et du secteur privé, les donateurs (Banque Mondiale, Fonds Monétaire International, etc.) prennent conscience des avantages attachés à l'appropriation réelle par les populations du processus de type participatif.
- 2) Il est important de créer au sein du pays un climat favorable à la participation.
- 3) Il est important de créer des partenariats entre le Gouvernement et la société civile.

II ENGAGEMENT, PARTICIPATION ET FACILITATION

Dans une première étape, il faut gagner l'engagement de l'Etat envers le processus et les résultats de la stratégie de réduction de la pauvreté. Il peut être obtenu : (i) en facilitant une meilleure participation au sein de l'administration pendant les discussions, (ii) en organisant des ateliers et des séances de formation pour les agents de l'Etat, (iii) en présentant l'initiative de stratégie de réduction de la pauvreté avec comme base ce qui existe déjà en matière de structure politique et de bonne gouvernance, de processus gouvernementaux et d'approches de type participatif dans le pays, et (iv) enfin en insistant sur une stratégie nationale au lieu de la rédaction d'un «document».

L'engagement de l'Etat jouera probablement un rôle essentiel dans l'apparition d'un climat favorable à la participation de la société civile aux processus gouvernementaux. Une coordination détaillée est essentielle à la réussite des efforts entrepris pour concevoir et formuler une stratégie de réduction de la pauvreté.

En principe, un groupe de coordination, tel un groupe de réflexion ou une équipe spéciale, sous la conduite du gouvernement et comprenant des représentants gouvernementaux et non-gouvernementaux, est chargé de guider le processus. En incluant dès le début diverses parties prenantes, notamment les femmes, on élargira l'engagement envers la réduction de la pauvreté et on renforcera le sens de prise en mains par la population de son destin.

Ce groupe de coordination devrait avoir un mandat clair, avec des rôles et des responsabilités bien définies.

Le groupe initial pourrait être un Ministère central, ou bien être rattaché à un organe dépendant d'un dirigeant politique comme le cabinet du Président.

Dans certains pays, le cabinet, ou une commission parlementaire peut chapeauter le comité de réflexion. On peut aussi déléguer la responsabilité de la coordination à **une commission existante qui s'occupe** déjà de réduction de la pauvreté ou de l'organisation du processus de type participatif. La composition du groupe de coordination peut varier suivant les pays.

Par exemple, dans certains pays, on peut créer un comité de réflexion qui comprend des représentants des administrations nationales et locales, du secteur privé, de la société civile, des assemblées représentatives et des donateurs, afin de renforcer la stratégie existante de réduction de la pauvreté.

Dans d'autres pays, une petite équipe de travail composée principalement de représentants de l'Etat pourrait lancer l'évaluation et définir les pistes à suivre. Ce groupe pourrait ensuite être élargi pour comprendre une représentation gouvernementale plus complète, des donateurs, des groupes parrainés par l'Etat, des universitaires et des personnalités civiles éminentes.

La facilitation des activités du processus participatif nécessite aussi les services de personnes privées essentielles, tant hommes que femmes, dont la présence est souvent l'atout majeur de la réussite. On suggère aussi de créer une équipe composée de représentants respectés de l'Etat, ainsi que d'organiseurs impartiaux et dotés d'une grande expérience, et partageant un engagement commun envers le processus. Leur rôle sera d'animer les principaux événements et activités.

Il est important que les représentants des principaux groupes de parties prenantes ne se contentent pas d'assister aux activités, mais y jouent également un rôle actif. L'équipe de facilitation doit être capable d'identifier et d'inviter les parties prenantes, en sachant quels groupes peuvent se rencontrer ou non. Elle doit motiver les participants, faire preuve d'engagement envers le processus, concentrer la discussion en permettant l'expression de tous les points de vue. Enfin, elle doit créer le consensus.

III BILAN DE LA CONJONCTURE

Avant de commencer à formuler une stratégie de réduction de la pauvreté, il faut faire le bilan de la conjoncture, en recherchant l'information dans trois domaines importants :

Premier domaine : Quels sont actuellement la portée, l'étendue, le niveau et la qualité de participation aux processus par les administrations nationales et locales? Existe-t-il une assemblée représentative qui fonctionne bien?

Deuxième domaine : Quelles sont les parties prenantes essentielles, surtout les groupes organisés qui ne relèvent pas de la société civile?

Troisième domaine : Quelles est la capacité existante en vue d'organiser des processus de type participatif? Dans ce cadre, quatre éléments clés sont à considérer : la portée, l'étendue, le niveau et la qualité.

- (i) Portée : Diversité des processus gouvernementaux auxquels participent les différents groupes de parties prenantes ;
- (ii) Etendue : Diversité des groupes de parties prenantes qui sont impliquées ;
- (iii) Niveau : Niveau des opérations de l'Etat ;
- (iv) Qualité : Profondeur et diversité des opinions exprimées , incorporation de ces idées à la formulation des stratégies, élaboration d'un consensus pour appliquer la stratégie, et communication d'information entre les groupes de parties prenantes.

Le groupe de coordination peut se charger de faire ce bilan, éventuellement par le canal d'une équipe spéciale ou en déléguant les travaux à une équipe locale. Il est important de gagner la participation de diverses parties prenantes au sein du Gouvernement comme en dehors, ou au moins de leur confier la vérification des résultats, afin d'établir un consensus sur le point de départ, le niveau réalisable de participation souhaité et le Plan d'action sur la participation. Le point de départ du bilan peut varier d'un pays à l'autre.

Dans un pays qui possède déjà une stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et une participation au niveau national, les travaux peuvent se concentrer sur (i) la participation aux niveaux locaux, (ii) les flux d'information avec le mécanisme de retour, et enfin (iii) la participation au suivi des stratégies de réduction de la pauvreté.

Par contre, dans un pays où l'élaboration de stratégies nationales appartenant réellement au pays est limitée, ce bilan peut se concentrer sur (i) l'identification des parties prenantes éventuelles, (ii) les processus réalisables de participation, (iii) les flux d'information et (iv) les besoins nationaux en renforcement de capacités.

Comment faire le bilan de la situation en matière de participation?

La participation aux efforts de réduction de la pauvreté d'un pays implique un grand nombre de parties prenantes qui ont des interactions afin d'influencer toute une gamme de processus gouvernementaux. Ces interactions ne sont pas toutes aussi importantes ou réalisables, compte tenu (i) des ressources limitées, (ii) de la capacité des acteurs, et (iii) souvent du temps disponible pour élaborer une stratégie de réduction de la pauvreté.

A cet effet, une évaluation de la conjoncture dans le pays aide à identifier la portée, l'étendue, le niveau et la qualité de participation (cf. troisième domaine du bilan cité plus haut). Cela pourrait être mis en jeu pour formuler ou renforcer une stratégie de réduction de la pauvreté .

Le point de départ doit donc répondre à la question suivante : **Où sommes-nous aujourd'hui par rapport à la participation aux processus gouvernementaux existant déjà dans le pays ?**

5513

PROCESSUS DE FORMULATION D'UN DRSP

**Par AMADOU DIONG
CONSULTANT**

JANVIER 2004

des administrations (nationales et locales) qu'en dehors (société civile, secteur privé, donateurs et grand public)?

- (v) **Intégration de la participation à la vie courante** : Est ce que la participation est institutionnalisée ou souvent employée concernant l'élaboration des politiques générales, la conception et la mise en œuvre des programmes et l'allocation des ressources au niveau national ou local?
- (vi) **Information sur les politiques et programmes de réduction de la pauvreté** : Dans quelle mesure et de quelle façon les membres des administrations et de la société sont ils informés des stratégies de réduction de la pauvreté de l'Etat ou des politiques et programmes connexes.

IV PARTIES PRENANTES

Concernant les parties prenantes, il faudrait effectuer une nouvelle analyse des parties prenantes ou actualiser l'analyse existante pour identifier les principaux groupes qui seront touchés par la stratégie de réduction de la pauvreté et ceux qui peuvent être inclus dans la formulation de cette stratégie.

Cette analyse comporte trois étapes à savoir :

Première étape : Identifier les principaux groupes en déterminant leur importance et leur influence, et choisir leurs représentants.

Deuxième étape : Pour identifier les groupes concernés, on peut commencer par une simple liste des parties prenantes intéressées et voir si elles sont déjà organisées en groupes ou bien représentées par des organes existants.

Troisième étape : Examiner cette liste afin de voir quelles parties prenantes sont comprises dans les processus gouvernementaux ou en sont exclues. Concernant les groupes qui sont techniquement inclus mais qui n'ont pas de participation réelle, il serait intéressant d'étudier les obstacles qui s'y opposent.

Les principaux groupes de parties prenantes sont :

Le Grand public : Les personnes qui sont touchées directement ou indirectement par les tentatives de réduction de la pauvreté (groupes de femmes, particuliers et familles, groupes autochtones ou religieux).

Etat : fonctionnaires des Ministères centraux ,Ministères techniques, etc..

Assemblées représentatives : Organes élus (parlements, assemblées nationales et locales , assemblées de régions et municipales, etc.).

Organisation de la société civile : réseaux, ONG nationales et internationales, organisations de base, chambre de commerce, instituts de recherche et

d'élaboration des politiques, organisations médiatiques basées dans la communauté ,institutions universitaires, etc..

Secteur privé : Groupes qui chapeautent plusieurs segments du secteur privé telles que les associations professionnelles.

Partenaires au développement : Partenaires bilatéraux et multilatéraux.

V CAPACITES EXISTANTES

Toute évaluation visant à déterminer si le pays dispose de la capacité d'organiser le processus de participation en vue d'une stratégie de réduction de la pauvreté devrait tenir compte des capacités humaines, techniques et financières.

En plus de la capacité humaine, il faut aussi que la population ait la capacité technique de participer à un dialogue constructif, aux niveaux national et local. Il est alors souhaitable d'avoir la capacité d'organiser et de gérer le processus ainsi que de négocier entre les différents groupes. En ce qui concerne la société civile et le secteur privé, il faudrait avoir les capacités d'analyser l'information disponible, de diffuser l'information et de comprendre les processus gouvernementaux.

Ceci est valable pour le suivi et l'évaluation ainsi que pour la gestion de l'exécution du budget.

Les ressources financières qui peuvent alors être consacrées au processus de participation sont à identifier en pensant notamment aux sources éventuelles suivantes :

- Processus internes de participation existants liés à la pauvreté (formulation en cours de stratégies de réduction de la pauvreté, groupes de travail par secteur, processus de participation sur un cadre des éléments de dépenses à moyen terme (MTEF) ;
- Processus existants de financement extérieur (PNUD, UNDP) ;
- Fonds de l'Etat ;
- Donateurs, fondations et autres sources extérieures.

VI PRIORITES DE LA POPULATION

Une fois le bilan initial terminé, le groupe de coordination peut utiliser ce produit pour aider à préparer le plan d'action sur la participation et fixer les priorités pour déterminer les méthodes de type participatif et le niveau de participation des parties prenantes.

d'élaboration des politiques, organisations médiatiques basées dans la communauté, institutions universitaires, etc..

Secteur privé : Groupes qui chapeautent plusieurs segments du secteur privé telles que les associations professionnelles.

Partenaires au développement : Partenaires bilatéraux et multilatéraux.

V CAPACITES EXISTANTES

Toute évaluation visant à déterminer si le pays dispose de la capacité d'organiser le processus de participation en vue d'une stratégie de réduction de la pauvreté devrait tenir compte des capacités humaines, techniques et financières.

En plus de la capacité humaine, il faut aussi que la population ait la capacité technique de participer à un dialogue constructif, aux niveaux national et local. Il est alors souhaitable d'avoir la capacité d'organiser et de gérer le processus ainsi que de négocier entre les différents groupes. En ce qui concerne la société civile et le secteur privé, il faudrait avoir les capacités d'analyser l'information disponible, de diffuser l'information et de comprendre les processus gouvernementaux.

Ceci est valable pour le suivi et l'évaluation ainsi que pour la gestion de l'exécution du budget.

Les ressources financières qui peuvent alors être consacrées au processus de participation sont à identifier en pensant notamment aux sources éventuelles suivantes :

- Processus internes de participation existants liés à la pauvreté (formulation en cours de stratégies de réduction de la pauvreté, groupes de travail par secteur, processus de participation sur un cadre des éléments de dépenses à moyen terme (MTEF) ;
- Processus existants de financement extérieur (PNUD, UNDP) ;
- Fonds de l'Etat ;
- Donateurs, fondations et autres sources extérieures.

VI PRIORITES DE LA POPULATION

Une fois le bilan initial terminé, le groupe de coordination peut utiliser ce produit pour aider à préparer le plan d'action sur la participation et fixer les priorités pour déterminer les méthodes de type participatif et le niveau de participation des parties prenantes.

Le groupe de coordination doit avoir comme objectif d'élaborer un plan garantissant l'identification des besoins des pauvres et permettant que les principales parties prenantes disposent d'un forum pour exprimer leurs opinions à un niveau réaliste du point de vue économique et pratique et cela dans le cadre des institutions existantes.

VI-I Variables entrant dans la fixation des priorités

Pour définir la portée, l'étendue et le niveau de la participation réalisable, il faut tenir compte des variables suivantes :

- Etendue de la participation aux efforts de réduction de la pauvreté et décentralisation de ces efforts ;
- Compréhension de la pauvreté au niveau du pays ;
- Etendue de la participation au suivi des mesures et dépenses publiques . Ces processus sont utilisés au niveau du pays pour formuler, appliquer et assurer le suivi de la stratégie de réduction de la pauvreté ;
- Efforts existants des donateurs concernant la réduction de la pauvreté et la participation.

VI-II Classement des priorités de la participation

- 1) S'il existe peu de données sur la pauvreté, il est crucial de recueillir des données pour définir cette pauvreté, et d'organiser en priorité une consultation des pauvres ;
- 2) S'il existe déjà un profil de la pauvreté, il faut partager l'information et atteindre un consensus sur la conception de la pauvreté.
- 3) Il faut ensuite définir des priorités pour réduire la pauvreté. La participation à cet exercice développe l'engagement envers la réduction de la pauvreté.
- 4) L'inclusion des groupes concernés dans l'élaboration de la stratégie d'application et de suivi de réduction de la pauvreté.
- 5) L'institutionnalisation de la participation dans la mise en oeuvre, aux prises de décisions budgétaires et au suivi de la réduction de la pauvreté.

VII PLAN D'ACTION

Le plan d'action sur la participation précise les méthodes spécifiques permettant de renforcer la participation en tenant compte de la situation de départ et en progressant vers un niveau réaliste de participation. Ce niveau réaliste de participation pourrait être mesuré par la définition des indicateurs des progrès accomplis.

Ce plan lie des groupes particuliers de parties prenantes à des méthodes spécifiques de participation avec un enchaînement de mesures/d'activités prévues au cours d'une période définie.

Le plan de participation des acteurs est constitué de quatre éléments : (i) les niveaux de participation, (ii) la dynamique participative, (iii) la nature itérative du processus et (iv) les instruments de participation.

(i) Les niveaux de participation

Ils sont relatifs à :

- la consultation au sein du Gouvernement (services centraux et déconcentrés) ;
- la consultation dans les administrations décentralisées ;
- la consultation au sein des OSC, y compris les groupes vulnérables comme les femmes ;
- les différentes phases du processus avec le temps prévu pour chaque phase ;
- les produits attendus de chaque phase ;
- l'engagement des parties prenantes au niveau national et local ;
- la dissémination de l'information ;
- les mécanismes de feedback ;
- etc.

(ii) La dynamique participative

Cette dimension est constituée par des informations issues d'enquêtes, d'études sectorielles et macroéconomiques pertinentes. Elle permet d'établir des piliers (axes stratégiques) pour la participation :

- diagnostic et analyse de la pauvreté ;
- internalisation par les acteurs des problèmes identifiés ;
- partage de l'information ;
- établissement des priorités ;
- formulation et réforme des politiques macro-économiques ;
- revue des dépenses publiques et des budgets ;
- participation dans le suivi-évaluation du DSRP, etc.

(iii) La nature itérative du processus

Le processus est itératif et non linéaire. Il implique un va-et-vient.

(iv) **Les instruments de participation**

Ce sont des mécanismes qui permettent d'établir des liens d'échanges et de consensus entre acteurs.

Les instruments communs de participation généralement utilisés sont :

- séminaire national de lancement avec des discussions sur les axes stratégiques identifiés ;
- séminaires régionaux ou consultations régionales ;
- séminaire national de restitution et de validation ;
- Adoption de la stratégie par le Gouvernement ;
- Réunion avec les bailleurs.