



**Conseil d'administration
du Programme
des Nations Unies
pour le développement
et du Fonds des
Nations Unies pour la
population**

Distr.
GÉNÉRALE

DP/CCF/SEN/1
2 juillet 1997

ORIGINAL : FRANÇAIS

Troisième session ordinaire de 1997
15-19 septembre 1997, New York
Point 6 de l'ordre du jour provisoire
PNUD

PNUD : CADRES DE COOPÉRATION DE PAYS ET QUESTIONS CONNEXES

PREMIER CADRE DE COOPÉRATION AVEC LE SÉNÉGAL (1997-2001)

TABLE DES MATIÈRES

	<u>Paragraphe</u> s	<u>Page</u>
INTRODUCTION	1 - 4	2
I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT ENVISAGÉE SOUS L'ANGLE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE	5 - 14	2
II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE	15 - 16	4
III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS	17 - 31	4
A. Programme national de lutte contre la pauvreté .	24 - 26	5
B. Appui au programme de gouvernance	27 - 31	6
IV. ARRANGEMENTS DE GESTION DU PROGRAMME	32 - 40	7
<u>Annexe.</u> Tableau des objectifs de mobilisation des ressources pour le Sénégal (1997-2001)		9

INTRODUCTION

1. Conformément aux directives relatives aux nouveaux arrangements en matière de programmation, adoptées par le Conseil d'administration du PNUD (décisions 95/22 et 95/23), le Gouvernement sénégalais a élaboré le présent cadre de coopération avec le PNUD pour la période 1997-2001.

2. Dans ce cadre de coopération de pays (CCP), le Gouvernement sénégalais rappelle ses priorités et indique la nature et la portée de l'assistance attendue du PNUD.

3. Ce CCP consacre l'aboutissement du processus d'élaboration du sixième programme de coopération entre le PNUD et le Sénégal qui a démarré avec l'examen à mi-parcours du cinquième cycle de programmation effectué en décembre 1995. Ce document a donc été conçu en référence aux conclusions de cet examen, ainsi qu'aux orientations stratégiques adoptées par le Gouvernement sénégalais, qui sont énoncées dans les différents documents de planification suivants : la stratégie nationale pour un développement durable, 1995-2000, présentée à la troisième réunion du Groupe consultatif, le neuvième plan de développement économique et social (1996-2001) et la note de stratégie nationale.

4. Tenant compte du nouveau mandat du PNUD et de ses propres objectifs stratégiques de développement, le Gouvernement sollicitera l'assistance du PNUD dans les domaines de la lutte contre la pauvreté et de la bonne gouvernance.

I. SITUATION DU DÉVELOPPEMENT NATIONAL ENVISAGÉE SOUS L'ANGLE DU DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE

5. Le Sénégal est un pays du Sahel situé à l'extrémité occidentale du continent africain, d'une superficie de 196 722 kilomètres carrés. Il compte une population estimée à 8 346 996 habitants.

Performances économiques

6. L'économie sénégalaise a été marquée au cours des années 70 et 80 par des performances économiques faibles, exacerbées par des tendances lourdes telles que la forte croissance démographique (2,7 % par an), une persistance de la sécheresse, une augmentation de l'endettement extérieur estimé en moyenne à 71 % du PIB au cours de la période 1988-1995, et une stagnation, voire une réduction, du taux d'investissement.

7. Depuis 1994, la dévaluation du franc CFA, combinée à la mise en oeuvre d'importantes réformes structurelles, a contribué à un redressement de la situation économique : le taux de croissance du PIB, négatif en 1993, est positif depuis 1994 et a été estimé respectivement à 4,8 % et à 5,2 % pour les années 1995 et 1996; en outre, le déficit budgétaire a été ramené de 8 % du PIB en 1981 à 3,2 % en 1995 et 2 % en 1996.

8. Ces développements positifs au plan macro-économique sont cependant encore trop récents pour se traduire en progrès réel en terme de développement humain. Il apparaît évident que pour consolider les acquis de ces dernières années, et promouvoir un développement durable, le Sénégal a besoin de renforcer les

capacités nationales et de conforter la bonne gouvernance en impliquant davantage les populations dans la prise de décisions et la gestion de l'économie.

Développement humain

9. Selon l'enquête sur les priorités réalisée en 1992, environ 33 % des ménages vivent en-dessous du seuil de pauvreté, si celui-ci est défini comme étant la dépense nécessaire à l'acquisition de 2 400 calories par jour et par personne dans le ménage. Ainsi, 29 % des enfants subissent un retard de croissance à cause de la malnutrition, le taux de mortalité infantile est estimée à 81 décès pour 1 000 naissances vivantes et la mortalité maternelle à 510 décès pour 100 000 naissances vivantes. En moyenne, il existe un centre de santé pour 155 000 habitants et un médecin pour 13 500 habitants.

L'analphabétisme touche environ 67 % des adultes, 77 % des femmes; l'accès à l'emploi, illustré par un taux de chômage urbain estimé à environ 24 %, reste précaire.

10. Les indicateurs sont, dans leur quasi-totalité, en deçà des normes internationales. Cependant, face à cette situation, le Gouvernement sénégalais s'est fixé un certain nombre d'objectifs de développement humain d'ici à l'an 2001 et compte sur l'assistance du PNUD et d'autres organismes de coopération bilatéraux et multilatéraux pour leur réalisation. En particulier, l'actualisation d'ici à fin 1997, des indicateurs sociaux, au moyen de l'élaboration d'un rapport national sur le développement humain, permettra de mieux cibler la coopération envisagée dans ce domaine. La première version de ce rapport sera élaborée avec l'assistance du PNUD au cours du dernier trimestre de 1997.

Développement durable

11. Le Sénégal rencontre d'importants problèmes environnementaux illustrés par différents facteurs, dont le déboisement, qui gagne 0,7 % de la superficie des zones forestières par an; la fragilisation des sols du fait d'un processus d'érosion permanent; la réduction des rendements et de l'espace agricole, qui atteint chaque année entre 3 et 5 %; la réduction du potentiel biologique. Des documents de stratégie et de plans d'action sont élaborés dans le cadre de la lutte contre la désertification pour assurer une meilleure protection et préservation de l'environnement.

Gouvernance

12. La réalisation des objectifs de développement et la prise en charge des nouveaux défis nécessitent des améliorations de la gouvernance. Il s'agit en particulier d'une amélioration de l'environnement institutionnel et de la mise en oeuvre de réformes tendant à accroître l'efficacité de la fonction publique, du renforcement des capacités de gestion de l'économie et de la mise en oeuvre effective de la décentralisation. Il s'agira notamment de repenser le rôle de l'État, de faire participer et de responsabiliser davantage les autres acteurs : le secteur privé, la société civile et les collectivités locales.

Objectifs stratégiques de développement et axes de coopération avec le PNUD

13. Tenant compte des problèmes rencontrés, le Gouvernement a adopté les objectifs stratégiques de développement suivants :

- a) Maintien de la croissance forte et durable de l'économie;
- b) Satisfaction des besoins humains de base dans un contexte d'approfondissement de la démocratie et de consolidation de la paix;
- c) Sauvegarde du patrimoine naturel;
- d) Prise en compte des exigences des générations futures.

14. Ces objectifs stratégiques couvrent parfaitement les domaines de concentration identifiés dans le cadre du sixième cycle de coopération entre le PNUD et le Gouvernement sénégalais, lors de l'examen à mi-parcours du cinquième programme et de concertations postérieures. La concordance entre les objectifs de développement du Sénégal et ceux relevant du nouveau mandat du PNUD amène le Gouvernement à demander que l'assistance du PNUD couvre les deux domaines d'intervention suivants :

- a) Appui au programme national de lutte contre la pauvreté;
- b) Appui au programme national de bonne gouvernance.

II. RÉSULTATS ET ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE LA COOPÉRATION PASSÉE

15. L'assistance du PNUD au Sénégal au cours du cinquième cycle a porté sur des activités dans les domaines suivants : environnement et gestion des ressources naturelles, promotion du secteur privé, gestion de l'économie et amélioration des conditions de vie. En plus des ressources allouées au titre du CIP (19 844 000 dollars), d'autres fonds administrés par le PNUD, d'un montant total de 25 101 000 dollars, ont contribué au financement du programme.

16. En matière d'amélioration des conditions de vie, des résultats positifs ont été obtenus dans les domaines relatifs à la lutte contre le sida, à la promotion économique des groupements féminins, à l'alimentation en eau potable et à l'assainissement dans les zones rurales. À côté de ces interventions directes, l'apport du PNUD à la formulation de stratégies, de plans et de programmes, notamment dans le domaine de l'environnement, de la gestion de l'économie, de la lutte contre la pauvreté et de la promotion féminine ont également eu un impact positif. Enfin, l'appui au secteur privé a en particulier permis de mobiliser l'intérêt des opérateurs économiques privés nationaux et de créer les conditions propices à l'investissement dans des secteurs porteurs.

III. STRATÉGIE ET DOMAINES THÉMATIQUES PROPOSÉS

17. Les résultats encourageants obtenues par le Sénégal à la suite des réformes macro-économiques entreprises depuis le début des années 90, ne se sont pas toujours accompagnés d'un développement humain durable. Ce constat a amené le

Gouvernement à définir une stratégie cohérente et réaliste quant à sa coopération avec le PNUD.

18. Cette stratégie, déjà énoncée dans la note de stratégie nationale, formulée avec l'assistance du système des Nations Unies, met l'accent sur : a) le renforcement des cadres macro-économique et institutionnel; b) l'infléchissement des tendances démographiques défavorables et la mise en valeur des ressources humaines; c) la préservation de l'environnement et l'amélioration du cadre de vie; d) la réduction du déséquilibre régional, notamment par la mise en place d'infrastructures de base; e) le renforcement des capacités du système de production.

19. D'une manière générale, l'assistance du PNUD, tout en étant conçue pour avoir un impact mesurable sur le bien-être des populations qui en sont bénéficiaires et renforcer les capacités des structures nationales pour une meilleure gouvernance, jouera un rôle de catalyseur et de coordination en vue de maximiser l'apport des autres bailleurs de fonds.

20. L'assistance attendue du PNUD dans le cadre de la réalisation de cette stratégie s'articulera de manière plus spécifique autour de la concertation et de l'opérationnalisation du développement humain durable.

21. L'assistance du PNUD à la concertation consistera à appuyer des initiatives sectorielles qui visent à définir ou à améliorer les politiques ou les stratégies dans le domaine du développement humain durable. Cette assistance prendra également la forme d'une participation à la réflexion et aux débats sectoriels sur les thèmes liés au développement humain durable.

22. En matière d'opérationnalisation du DHD, le PNUD poursuivra son appui au Gouvernement sénégalais dans la lutte contre la pauvreté et la promotion de la bonne gouvernance.

23. Pour chacun des programmes identifiés, l'assistance du PNUD se présente comme suit.

A. Programme national de lutte contre la pauvreté

24. L'objectif à moyen terme du programme national de lutte contre la pauvreté est de réduire le taux de pauvreté en assurant :

a) Un accroissement des revenus des populations par une politique volontariste de promotion de la micro-entreprise et d'activités génératrices de revenus;

b) Une meilleure couverture des besoins essentiels des populations;

c) Un meilleur suivi des conditions de vie des ménages et un renforcement des capacités des acteurs à la base.

25. L'appui du PNUD au programme national de lutte contre la pauvreté consistera à intervenir dans les régions de Tambacounda, de Diourbel et dans la périphérie de Dakar, qui, selon l'enquête sur les priorités (1992) et le

document de présentation du programme national de lutte contre la pauvreté, figurent parmi les zones les plus pauvres du pays.

26. Pour en maximiser l'impact, l'assistance du PNUD mettra l'accent sur trois axes essentiels :

a) Création d'emplois et génération de revenus pour les couches les plus pauvres : il est envisagé de cibler les secteurs porteurs et de définir les actions à mettre en oeuvre, ainsi que l'environnement à promouvoir pour créer des emplois et générer des revenus en milieu péri-urbain et en zone rurale. En s'appuyant sur une approche locale, l'assistance du PNUD aura pour but également d'exploiter de façon rationnelle le potentiel naturel et humain des départements retenus tout en préservant l'environnement;

b) Amélioration de la couverture sociale des populations les plus vulnérables : l'accent sera mis sur l'amélioration de la qualité des infrastructures et des services de base en matière de santé, d'alimentation en eau potable et d'éducation de base;

c) Renforcement des capacités nationales dans la lutte contre la pauvreté : la lutte contre la pauvreté nécessitera des interventions à plusieurs niveaux. En particulier, elle va exiger la mise en place d'un cadre de concertation locale et une collaboration soutenue entre les structures décentralisées (collectivités locales, communautés villageoises, ONG). Le PNUD aidera à mettre en place un cadre institutionnel souple permettant de tirer le meilleur parti des expériences et connaissances variées aux niveaux local, régional et national.

B. Appui au programme de gouvernance

27. S'agissant de la gouvernance, le Sénégal doit s'attacher au cours des prochaines années à améliorer l'efficacité de la fonction publique, à renforcer les capacités de gestion économique et à mettre en oeuvre la décentralisation. Le PNUD apportera un appui au Gouvernement dans ces trois domaines spécifiques et contribuera à mobiliser des ressources et à coordonner l'aide externe pour la mise en oeuvre de programmes dans ces domaines précis.

28. La recherche d'une plus grande efficacité dans l'action de l'administration publique devient de plus en plus une préoccupation exprimée par le secteur privé et la société civile. L'assistance envisagée devrait aboutir à la formulation d'un programme de réforme de la fonction publique nécessitant, pour sa mise en oeuvre, la mobilisation de ressources internes et externes que le PNUD, en partenariat avec la Banque mondiale, aiderait à mobiliser.

29. Le Gouvernement, après avoir procédé, avec l'appui du PNUD, à un diagnostic de la situation des instruments de politique économique, a identifié les fonctions de gestion économique considérées comme essentielles. Dans ce contexte, le PNUD, en partenariat avec la Banque mondiale et le FMI, apportera son appui a) au renforcement des capacités des ministères techniques en matière d'identification, d'évaluation et de gestion des programmes et projets; b) à la rationalisation du cadre institutionnel de la programmation des investissements publics au niveau du Ministère de l'économie, des finances et du plan; c) à

l'amélioration de la gestion et de la coordination de l'aide; et d) à la préparation et à l'organisation de consultations sectorielles avec les partenaires du développement du Sénégal.

30. Si des progrès ont été réalisés en termes de processus de désengagement de l'État des circuits de production et d'harmonisation de l'environnement juridique de l'entreprise, le Sénégal rencontre des problèmes substantiels en matière de décentralisation. Le transfert de responsabilité de l'administration centrale au profit des collectivités locales devra être facilité par le développement de leurs capacités tant au niveau de la conception des programmes de développement et de la recherche de leur financement qu'à celui de leur mise en oeuvre et du suivi/évaluation. Les collectivités locales devront également développer une capacité de négociation et de concertation, tant avec l'État qu'avec les partenaires extérieurs et les ONG.

31. Le PNUD, en coopération avec d'autres donateurs, pourrait aider le Sénégal à mettre en oeuvre la décentralisation, en facilitant la conception de plans et programmes régionaux et locaux de développement, ainsi que leur mise en oeuvre et leur suivi/évaluation. Les collectivités décentralisées qui bénéficieront de l'assistance du PNUD seront choisies dans les trois régions prioritaires, Tambacounda, Diourbel et la périphérie de Dakar. Ce faisant, le PNUD tirera parti des acquis du Plan d'aménagement du territoire élaboré avec son appui par le Gouvernement sénégalais durant le cinquième cycle de programmation.

IV. ARRANGEMENTS DE GESTION DU PROGRAMME

32. Conformément aux conclusions de l'examen à mi-parcours du cinquième cycle de coopération, la coopération actuelle entre le Sénégal et le PNUD privilégiera et renforcera l'approche-programme et l'exécution nationale.

L'approche-programme

33. En vue de renforcer la mise en oeuvre de l'approche-programme, le programme de coopération du PNUD au Sénégal mettra l'accent sur la définition ou l'affinement des stratégies, l'élaboration de programmes nationaux et leur suivi/évaluation, dans les axes d'intervention retenus – la lutte contre la pauvreté et la bonne gouvernance.

34. Pour la mise en oeuvre de l'assistance prévue dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, les difficultés rencontrées pendant le cinquième cycle quant à la mise en oeuvre de l'approche-programme seront maîtrisées du fait de l'adoption par le Gouvernement d'une stratégie nationale et d'un plan de lutte contre la pauvreté élaborés avec l'appui du PNUD notamment. Pour ce qui est du deuxième domaine d'intervention du programme, qui concerne la bonne gouvernance, les actions du PNUD viseront dans un premier temps à appuyer le Gouvernement dans la formulation de la stratégie nationale dont résultera le programme.

Exécution nationale

35. L'examen à mi-parcours du programme du cinquième cycle a conclu que les difficultés de mise en oeuvre de la modalité d'exécution nationale étaient essentiellement dues à la non-maîtrise des procédures par la partie nationale.

Ces difficultés seront aplanies en renforçant et en responsabilisant les structures nationales bien établies. Les procédures sont déjà clairement énoncées dans un manuel de procédure qui sera largement diffusé et fera l'objet de séminaires de formation.

36. En outre, le programme du PNUD, tout en faisant appel aux compétences disponibles dans les institutions et organismes non gouvernementaux (université, secteur privé, ONG), accentuera les efforts d'appropriation et d'internalisation des différentes activités afin d'en assurer la reproductibilité et la pérennité.

37. La lutte contre la pauvreté nécessitant des actions au niveau des communautés de base, il est envisagé de renforcer l'exécution nationale à travers l'utilisation des services des volontaires nationaux et le renforcement des échanges Sud-Sud au titre de la coopération technique entre pays en développement. De même, les compétences des organismes des Nations Unies seront utilisées pour renforcer le processus de généralisation de l'exécution nationale.

Suivi et évaluation

38. Pour assurer le suivi et l'évaluation du programme de coopération, il sera fait appel à plusieurs mécanismes, en particulier les suivants :

a) Un comité mixte PNUD/Ministère de l'économie, des finances et du plan se réunira tous les deux mois pour faire le point sur l'état d'avancement des différents programmes;

b) Des examens techniques annuels seront effectués pour s'assurer de la bonne exécution technique des programmes;

c) Un examen à mi-parcours du programme examinera tous les aspects de la mise en oeuvre du programme de coopération du PNUD au Sénégal. Les recommandations de cet examen permettront de prendre des mesures correctives au fur et à mesure de la mise en oeuvre du programme.

Mobilisation et allocation des ressources

39. Comme indiqué précédemment, le Gouvernement, dans le domaine du développement humain durable, attend du PNUD qu'il ait un rôle de catalyseur et d'appui à la coordination de l'aide extérieure. Pour cela, le Sénégal préconise une stratégie à deux paliers. Il s'agira d'une part de recourir à une mobilisation effective des ressources internes du PNUD (MCARB, Fonds d'équipement des Nations Unies, Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse (UNSO), Fonds pour l'environnement mondial (FEM), Réseau Afrique 2000) et, de l'autre, de mobiliser des financements complémentaires auprès d'autres partenaires du développement.

40. Les ressources de base du PNUD qui font l'objet de cet exercice de programmation s'élèvent à 12,55 millions de dollars (y compris le reliquat du cinquième cycle). Les autres ressources administrées par le PNUD et qui seront disponibles au cours du sixième cycle s'élèvent à l'heure actuelle à 5 683 000 dollars.

Annexe

TABLEAU DES OBJECTIFS DE MOBILISATION DES RESSOURCES POUR LE SÉNÉGAL (1997-2001)

(En milliers de dollars des États-Unis)

Source	Montant	Remarques
RESSOURCES DE BASE DU PNUD		
Montant estimatif du report de CIP	75	
MCARB 1.1.1	11 847	Montant affecté immédiatement au pays
MCARB 1.1.2	De 0 à 66,7 % du MCARB 1.1.1	Cette fourchette est présentée strictement aux fins de la planification initiale. Le montant effectif dépendra de l'existence de programmes de qualité. Tout relèvement du taux maximal dépendra également de la disponibilité de ressources.
AEPP/AST	628	
Total partiel	12 550^a	
RESSOURCES AUTRES QUE LES RESSOURCES DE BASE		
Participation aux coûts du Gouvernement	—	
Fonds pour le développement durable		
FEM	450	
Participation aux coûts de tierces parties	—	
Fonds administrés par le PNUD, fonds d'affectation spéciale et autres fonds	5 233 dont :	
FENU	3 553	
BNUS	1 530	
Fonds pauvreté	150	
Total partiel	5 683	
Total général	18 233^a	

^a Non compris les MCARB 1.1.2 qui sont affectés au niveau régional en vue de leur emploi ultérieur au niveau des pays.

Abréviations : AEPP = Appui à l'élaboration des politiques et des programmes; AST = Appui aux services techniques; CIP = Chiffre indicatif de planification; FEM = Fonds pour l'environnement mondial; FENU = Fonds d'équipement des Nations Unies; MCARB = Montants cibles pour l'allocation de ressources de base; et UNSO = Bureau de la lutte contre la désertification et la sécheresse.
