



**FENU
SENEGAL:**

**Evaluation Finale du
Programme d'Appui à
la Décentralisation en
Milieu Rural (PADMIR)**

Présenté au :

**Fonds d'Equipement
Des Nations Unies**

Rapport Final

06 June 2007

Préparé par:

ECI Africa
Maple Place North
Woodmead Business Park
145 Western Service Road
Woodmead 2148

Tel: +2711 802 0015

Fax: +2711 802 1060

www.eciafrica.com



TABLE DES MATIERES

1	DONNEES DE BASE DU PROJET	1
2	OBJET DE L'EVALUATION	1
2.1	Objet de l'évaluation	1
2.2	Cycle du Programme	2
3	METHODOLOGIE D'EVALUATION	3
3.1	Méthodologie et outils d'évaluation	3
3.2	Plan de travail	3
3.3	Difficultés méthodologiques	5
3.4	Composition de l'équipe	6
4	PROFIL DU PROGRAMME	7
4.1	Compréhension du contexte	7
4.2	Résumé du Programme	9
4.3	Statut du Programme	15
5	EVALUATION	17
5.1	Atteinte des Résultats	17
5.2	Durabilité des Résultats	32
5.3	Facteurs ayant affecté la mise en oeuvre et l'atteinte des résultats	43
5.4	Positionnement stratégique et partenariats	46
6	ENSEIGNEMENTS	48
7	RECOMMANDATIONS	50
8	ANNEXES	61

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1: Termes de Référence	61
Annexe 2: Programme de la Mission d'Evaluation du PADMIR	81
Annexe 3: Cadre Logique du PADMIR	83
Annexe 4: Répartition des Investissements par Secteur et Par Volume de Financement (Kébémér et Kaffrine) :	92
Annexe 5: Coûts de Réalisation des Infrastructures	93
Annexe 6: Impact de la mise en œuvre du FDL sur la capacité de mobilisation des ressources des CR	94
Annexe 7: Références	98

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1: Etendue géographique de l'évaluation	4
Tableau 2: FENU / Dépenses Totales	15
Tableau 3: Impact de la mise en œuvre des PIL sur l'évolution des OMD dans l'arrondissement de Nganda (zone pilote), Département de Kaffrine	24

LISTE DU DIAGRAMME

Diagramme 1: Investissements micro projets PADMIR 2002 – 2004	16
---	----

1 DONNEES DE BASE DU PROJET

Numéro du Projet : SEN / 98 / C01 (FENU)
SEN /98 / 001 (PNUD)

Titre du Projet : Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR)

Agence d'exécution du Gouvernement: Direction des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur

Agences de réalisation: Bureau des services d'Appui aux Projet des Nations Unies (UNOPS)

Date de signature du document de projet : 30 Juin 1999

Date de début des activités au Sénégal : Janvier 2000

Durée prévue : 5 ans portés à 6 ans et 6 mois

Date de clôture du projet : Juin 2007

Budget original prévu : \$7.500.000

Dont :

FENU : \$ 6.000.000

PNUD : \$ 1.500.000

Budget Complémentaire : \$2.888.150

Union Européenne : CFA 1 Milliard ¹

Gouvernement (Transfert Fiscaux) : CFA 147 Millions

Nature : CFA 103 Millions

Collectivités Locales : CFA 123 Millions

Institutions de micro Finances : CFA 104.161.491

Budget Total Réel : \$10.389.000

Date de l'évaluation mi-parcours : Décembre 2001

Dernière Revue Tripartite du PADMIR : 21 novembre 2006

¹ Taux de change : 1 \$US=542.40 FCFA

LISTE DES ABREVIATIONS

ADM :	Agence de Développement Municipal
AGR :	Activités Génératrices de Revenus
ANCR :	Association Nationale des Conseillers Ruraux
ARD:	Agence Régionale de Développement
BCI :	Budget Consolidé d'Investissement
BM :	Banque Mondiale
CADL:	Centre d'Appui au Développement Local
CEPAD:	Cellule de Coordination des Projets d'Appui à la Décentralisation
CG :	Comités de Gestion
CIVD:	Comité Inter villageois de Développement
CL :	Collectivités locales
CLO:	Comité Local d'Octroi
CNDCL :	Conseil National de Développement des Collectivités Locales
CVD:	Comité Villageois de Développement
CR:	Communauté Rurale
CRDI :	Centre de Recherche pour le Développement International
DCL:	Direction des Collectivités Locales
DSRP :	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DEL :	Développement Economique Local
ECI :	Ebony Consulting Africa
ECOLOC:	Economie Locale
ENEA:	Ecole Nationale d'Economie Appliquée
FENU:	Fonds d'Equipement des Nations Unies
FDL:	Fonds de Développement Local
FIS :	Fourniture d'Infrastructures et de Services
FPGL :	Fondation Paul Guérin La Joie
GMO:	Groupement communautaire de maîtrise d'ouvrage
GPF :	Groupement féminin
GRN :	Gestion des Ressources naturelles
IDH :	Indice de Développement Humain
MIS:	Management Information System
OMD:	Objectifs du Millénaire pour le Développement
NTIC:	Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication
OCB:	Organisation Communautaire de Base
ONG:	Organisation Non Gouvernementale
PADMIR:	Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural
PAREP :	Programme d'Appui à la Réduction de la pauvreté
PAPIC :	Plans d'Actions Prioritaires Intercommunautaires
PBA :	Programme du Bassin Arachidier
PDM:	Partenariat pour le Développement Municipal
PCR :	Président de Communauté Rurale
PDL :	Programme de Développement Local
PIL :	Plan d'Investissement Local
PIA :	Plan d'Investissement Annuel

PLD:	Plan Local de Développement
PNDL:	Programme National de Développement Local
PNIR :	Programme National d'Infrastructures Rurales
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PNUE :	Programme des Nations Unies pour l'Environnement
POP :	Plan d'opération
PRDI :	Plan Régional de Développement Intégré
PPL:	Planification Participative Locale
PRODOC :	Document de Projet
PSIDEL :	Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local
PTA:	Plan de travail Annuel
PTF :	Plateforme Multifonctionnelle
SAFIC:	Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités locales
SSE :	Système de suivi et évaluation
STD :	Services Techniques Déconcentrés
TDR :	Termes de Référence
UAT:	Unité d'Assistance Technique
UE:	Union Européenne
UNDAF:	Plan Cadre des Nations Unies pour le Développement
UNOPS:	United Nations Office Project Services

2 OBJET DE L'EVALUATION

2.1 Objet de l'évaluation

L'objet de l'évaluation du PADMIR est contenu, d'une part dans les termes de référence élaborés par le Bureau Régional du FENU², et d'autre part dans le « Manuel relatif aux Evaluations des Programmes de Développement Local du FENU » produit par Ebony Consulting Africa (ECI). Il se décompose comme suit :

- Evaluer l'atteinte des résultats anticipés du PADMIR par rapport au montage du projet et au cadre logique révisé en 2003, en portant une attention spécifique aux cadres de concertation mis en place par le projet et aux perspectives d'accroissement des ressources internes des Communautés Rurales en vue de la dynamisation des économies locales.
- Aborder les questions d'efficacité allocative et productive du PADMIR par rapport à d'autres stratégies ou approches.
- Apprécier la pertinence du PADMIR par rapport aux effets attendus sur la gouvernance locale, la FIS, la GRN, le DEL et sur la politique de décentralisation au Sénégal.
- Evaluer la performance du PADMIR par rapport aux indicateurs du Plan cadre des Nations Unies pour l'Assistance au développement (UNDAF).
- Considérer l'impact du PADMIR sur la réduction de la pauvreté.
- Se prononcer sur les orientations privilégiées dans l'appui à la décentralisation et le développement local dans le cadre d'une future intervention du PNUD et du FENU.
- Emettre des commentaires sur la stratégie d'un nouveau Programme, telle qu'élaborée dans le Document conceptuel soumis au FENU en juin 2006³.

Au cœur de cet exercice d'évaluation finale se trouve la question suivante, énoncée dans le Manuel d'Evaluation :

“Est-il vrai que l'utilisation de fonds d'investissement, sous la forme de fonds de développement local (FDL), canalisés par le biais des autorités locales, (A) améliore la gouvernance, bâtit et développe la capacité institutionnelle, accroît l'efficacité de la fourniture de services et (B) peut parfois contribuer à un objectif plus large et ambitieux, à savoir de réduire les obstacles à la réduction de la pauvreté perçue dans son acception large?”

² Termes de référence, Annexe 1

³ *Programme d'appui au développement institutionnel, économique et technologique des collectivités locales*, Document Conceptuel, Christian Fournier, Conseiller Technique Régional, Juin 2006

2.2 Cycle du Programme

Bien qu'approuvé en juin 1999, le PADMIR a démarré de manière effective en janvier 2000, pour une durée initialement prévue de cinq ans. Il a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours en novembre 2001. Suite aux recommandations de la revue tripartite de 2003, une décision de prolonger le PADMIR de deux ans a été prise, afin d'engager le programme dans une dynamique de relèvement. Prévues initialement en décembre 2006, la clôture du Programme sera effective en juin 2007. La présente évaluation constitue par conséquent l'évaluation finale du Programme.

3 METHODOLOGIE D'EVALUATION

3.1 Méthodologie et outils d'évaluation

La méthodologie d'évaluation résulte du « Manuel relatif aux Evaluations des Programmes de Développement Local du FENU », qui a été développé pour les équipes d'ECI chargées de l'évaluation des Programmes de Développement Local (PDL) lors de la première phase. Il inclut le cadre conceptuel qui sous-tend l'approche du FENU, énonce les questions centrales de l'évaluation, fournit un guide des entretiens adaptés aux différentes catégories d'acteurs et une structure pour le rapport final, et enfin présente le contenu des outils d'évaluation à caractère participatif.

Les évaluateurs ont ainsi disposé d'un cadre élaboré pour la conduite de cet exercice. Sur la base de ce manuel, la responsable de mission a reformulé le guide des entretiens, en vue de l'adapter aux termes de références spécifiques et d'intégrer les éléments d'appréciation de l'évaluation à mi-parcours.

3.2 Plan de travail

La mission, d'une durée de trois semaines, a comporté les activités suivantes⁴ :

Au niveau national :

- La tenue d'un atelier interne à l'équipe d'évaluation, visant à formuler un certain nombre d'hypothèses relatives au programme sur la base de la documentation disponible. Celles-ci ont notamment permis de structurer le travail de terrain en étant régulièrement testées par les évaluateurs.
- La tenue de séances de travail avec les représentants du FENU et du PNUD : ces séances ont permis d'acquérir une meilleure compréhension du PADMIR, d'envisager la portée de l'évaluation, de confirmer la liste des principaux interlocuteurs et de discuter de l'utilisation des outils d'évaluation.
- Une séance de travail a été organisée, en début de mission, avec le Comité National de Pilotage (CNP), laquelle été suivie d'entretiens individuels avec certains de ses membres (Direction de la Planification, Direction de l'Appui au développement local, Secrétariat Exécutif du Programme National de Développement Local⁵).
- Des entretiens ont eu lieu avec les principaux partenaires au développement intervenant dans le domaine de la décentralisation⁶.

⁴ Plan de travail, Annexe 2.

⁵ En qualité de membre co-opté du CNP.

⁶ Union Européenne, Coopération allemande, Agence canadienne de coopération internationale (ACDI) et Ambassade du Canada, Mission de coopération française, Banque Mondiale, Coopération Japonaise.

- Une séance de restitution des principaux résultats de la mission a été tenue d'une part auprès des membres du CNP et des représentants du FENU et du PNUD, laquelle a permis de recueillir un certain nombre d'observations, intégrées dans le rapport provisoire.
- Un « debriefing mondial » auprès du siège du FENU, par le biais d'une téléconférence, a permis de recueillir des commentaires sur le sommaire et le rapport provisoire, lesquels ont été intégrés dans le rapport final.

Au niveau local :

- Dans chaque zone d'exécution du PADMIR, des séances de travail ont eu lieu avec le personnel des Unités d'Assistance Technique (UAT) et les Agences Régionales de Développement (Louga et Kaolack). Des entretiens ont également eu lieu avec les représentants des services techniques déconcentrés (STD)⁷ et le Crédit Mutuel du Sénégal (CMS) à Kaffrine.
- 16 sites d'infrastructures ont été visités, autour desquels des focus groups ont été organisés avec les usagers, ainsi que des entretiens avec les comités de gestion (CG). La sélection des sites et CR visitées s'est effectuée en étroite concertation avec le personnel des UAT, en prenant notamment en compte le critère d'accessibilité des zones, eu égard au temps disponible limité pour cet exercice.

Tableau 1: Etendue géographique de l'évaluation

DEPARTEMENT	Kébémér	Kaffrine	TOTAL
Communautés Rurales	Sagatta, Gueoul	Boubel, Kayi	4
Sites d'infrastructures	Bornes fontaines de Ndam Thilla et de Barga, plateforme multifonctionnelle de Kandall, magasin céréalier de Ngaraff Wolof, CG forage 1 groupement maîtrise d'ouvrage à Ngaraf Wolof	Plateforme de Khore, 2 bornes fontaines, 1 branchement individuel, 1 abreuvoir, 1 parc à vaccination, 2 cases de santé, 1 magasin céréalier, 1 salle de classe, 1 plateforme multifonctionnelle à Haffi	16
Nombre de micro-projets AGR	Ngaraff Wolof, 1 GPF à Darou Marnane (GRN)	3 GPF (Ngodiba, Diakhako Saloum, Khore)	
Nombre de focus groups	8	10	18

⁷ Services départementaux d'appui au développement Local et perceptions départementales.

- Deux **réunions avec des Conseils ruraux élargis** ont été organisées, en présence des Présidents de Conseil Rural (PCR), des assistants communautaires, des conseillers ruraux, de Comités Locaux d'Octroi des micro-projets (CLO) et des groupements féminins (GPF) impliqués dans des activités génératrices de revenus (AGR).
- Des **ateliers de restitution des résultats** ont été tenus au niveau départemental à Kébémér (présidé par l'adjoint au Préfet de Département) et au niveau régional pour la zone de Kaffrine (présidé par le Directeur de l'ARD de Kaolack). Ces ateliers visaient à présenter et valider les principaux résultats de l'évaluation au niveau local.

3.3 Difficultés méthodologiques

Un certain nombre de difficultés méthodologiques se sont présentées durant cet exercice, au premier rang desquelles :

- L'accès aux données quantitatives sur les coûts de réalisation des infrastructures: la mission a tenté, en vain, de rencontrer les ministères sectoriels, notamment celui de la Santé et la Direction des Equipements et Constructions scolaires, ainsi que les autres programmes structurants de réduction de la pauvreté, tels que le Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) et le Programme du Fonds de Développement Social (PFDS). Ainsi, il convient de noter que les coûts de réalisation des infrastructures qui sont mentionnés dans ce rapport sont issus de témoignages recueillis auprès d'informateurs qui n'étaient pas directement impliqués dans ces structures.
- La durée limitée du travail de terrain (3 jours dans le département de Kébémér et 4 jours dans celui de Kaffrine) n'a pas permis une visite exhaustive des ouvrages réalisés par le programme. Elle n'a également pas permis la rencontre avec des entrepreneurs locaux, comme cela était envisagé initialement. Un seul entretien téléphonique avec un entrepreneur a pu être réalisé.
- L'équipe d'évaluation n'a pu disposer d'une cartographie des zones d'exécution présentant notamment la répartition spatiale des investissements, ce qui a limité ses propres possibilités de choix des sites à visiter.
- Lors du travail de terrain dans le département de Kébémér, les premiers focus groups ont réuni plus de personnes que prévu⁸, ce qui a rendu plus difficile le recueil d'informations dans un laps de temps limité.
- La dernière semaine de la mission, consacrée initialement à des entretiens au niveau national, notamment en vue de recueillir des informations sur les autres programmes et auprès des ministères sectoriels, a été perturbée par l'annonce inopinée de deux jours fériés, en sus de la Fête Nationale de l'Indépendance.

⁸ Une cinquantaine de personnes à l'occasion du conseil rural élargi à Sagatta.

- En dépit de nombreuses tentatives du bureau national du FENU, certains acteurs-clés n'ont pu être rencontrés, notamment la Coopération Luxembourgeoise, pourtant directement impliquée dans la mise en œuvre du PADMIR, ainsi que la Direction du Trésor, qui n'était également pas représentée lors de la séance avec le CNP.
- Le Manuel d'évaluation prévoyait l'envoi d'un questionnaire au Chargé de Programme du FENU, adapté au contexte du programme, environ deux semaines avant la mission, en vue d'affiner les outils d'évaluation, de finaliser la liste des principaux interlocuteurs, et d'envisager les domaines prioritaires pour cette évaluation. Or, en raison de la réception tardive du manuel d'évaluation (deux jours seulement avant le démarrage de la mission), il n'a pas été possible d'effectuer l'envoi de ce questionnaire.
- Le Manuel d'évaluation prévoyait également la tenue d'ateliers de lancement au niveau local. Or, il n'a pas été possible d'organiser ces ateliers, en raison de contraintes de temps liées à leur organisation. Des visites de courtoisie ont toutefois été organisées par l'équipe d'évaluation au début du travail de terrain, afin de présenter l'objet de l'évaluation et de mobiliser les services départementaux.

3.4 Composition de l'équipe

L'équipe d'évaluation était composée de trois personnes dont deux consultants nationaux, MM. Seydou Sow et Ibrahima Gaye et une consultante internationale, Mme Valérie Hindson, agissant à titre de responsable de mission.

M. Sow, en qualité d'aménagiste, planificateur et environnementaliste, était responsable des composantes Infrastructure et Fonds de Développement Local.

M. Gaye, en qualité de Chargé d'enseignement sur le suivi et évaluation de projets et d'économie rurale à l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée (ENEA), était chargé des composantes AGR et Micro Finance et du système de suivi évaluation..

Mme Hindson, en qualité de spécialiste en DEL, était plus particulièrement chargée des composantes Planification Participative Locale et Promotion de l'économie locale.

Remerciements :

L'équipe d'évaluation souhaite exprimer ses sincères remerciements à M. Boubacar Fall, Chargé de Programme FENU, ainsi qu'à Madame Astou Ba Diallo, pour leur accueil, leur appui constant et leur souci que la mission se déroule dans les meilleures conditions.

La mission souhaite également remercier toute l'équipe du PADMIR, en particulier M. Oumar Wade et Mme Salimata Boye au niveau de la Coordination Nationale, ainsi que Mme Awa Kane Sarr et M. Atoumane Agne au niveau des antennes du projet, qui ont facilité, avec l'ensemble de leurs collaborateurs, l'organisation du travail de terrain et ont permis que la mission se déroule dans une atmosphère de travail cordiale et constructive.

4 PROFIL DU PROGRAMME

4.1 Compréhension du contexte

Contexte du pays:

Pays sahélien situé à l'extrémité ouest du continent africain, le Sénégal s'étend sur une superficie de 196 200 km² et compte une population de 10,8 millions d'habitants, dont 58% a moins de vingt ans et se caractérise par un indice élevé de fécondité⁹.

Au cours de ces dix dernières années, l'économie sénégalaise a enregistré des performances¹⁰, notamment liées au dynamisme des activités tertiaires (commerce, télécommunications) et de l'agriculture. Cependant, celles-ci demeurent insuffisantes pour contribuer de manière substantielle à la réduction de la pauvreté. Ainsi, l'Indice de Développement Humain (IDH) est relativement faible (0,458), et si l'incidence de la pauvreté a diminué¹¹, des disparités géographiques, spatiales et sexospécifiques importantes demeurent, avec des niveaux de pauvreté plus élevés dans les zones rurales et affectant plus particulièrement les femmes.

A l'exception des télécommunications, les infrastructures physiques restent peu développées et le secteur énergétique se caractérise par un déficit de production, susceptible d'hypothéquer les perspectives favorables de croissance du PIB. S'il convient de noter le taux de prévalence exceptionnellement bas du VIH/SIDA (0,8%), des contraintes subsistent dans la lutte contre le paludisme, avec des conditions d'hygiène et d'assainissement encore précaires.

La désertification, la déforestation et la dégradation des sols constituent des défis majeurs pour le pays, notamment dans la perspective d'une croissance économique durable et d'une réduction de la pauvreté.

Environnement politique:

Le Sénégal a connu une transition politique majeure, à la faveur d'une alternance démocratique portant Me Abdoulaye Wade au pouvoir en mars 2000. L'adoption d'une nouvelle Constitution par référendum et la tenue d'élections législatives anticipées en 2001 ont constitué les deux temps forts du contexte politique suivant l'alternance, marquées par la victoire de la coalition gouvernementale formée autour du Parti Démocratique Sénégalais (PDS). Au plan local, des élections municipales et rurales ont été organisées en 2002, confortant la prédominance du PDS dans les instances décisionnelles locales.

Ces trois dernières années ont été marquées par des tensions politiques et un durcissement des rapports entre le pouvoir et l'opposition, suite en particulier au report des élections législatives, à l'emprisonnement de leaders de l'opposition et aux changements institutionnels liés à la Réforme

⁹ Cinq enfants par femme.

¹⁰ Avec un taux de croissance moyen du Produit Intérieur Brut (PIB) de 5,5%.

¹¹ Celle-ci est passée de 67,9% en 1994/95 à 57,1% en 2001/02.

du Code électoral. Ces tensions ont eu des incidences négatives sur la vie institutionnelle des collectivités locales (CL), au sein desquelles des positions partisans se sont parfois exprimées, et se sont notamment manifestées, au plan national, par de fréquents remaniements ministériels. La réélection, dès le premier tour, du Président Abdoulaye Wade, en mars 2007, s'est déroulée dans une atmosphère relativement paisible. Le pays est cependant dans l'attente de la tenue des prochaines élections législatives en juin 2007.

Environnement institutionnel pertinent pour le PADMIR :

La décentralisation est un processus ancien au Sénégal, qui a vu la constitution de communes dès 1872. Une seconde vague de décentralisation est menée dans les années 1970, avec l'instauration des Communautés Rurales¹² (CR), suivie de l'élaboration des premiers Plans Locaux de Développement (PLD) et Plans d'Investissement Communaux (PIC) des CR, ainsi que des Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI), à partir de 1985. C'est surtout en 1996, sous la pression des entités locales et des bailleurs de fonds, que le processus de décentralisation franchit une étape décisive, avec la promulgation d'un dispositif législatif qui introduit la régionalisation du pays et le principe de libre administration des CL. 11 régions, 60 communes urbaines¹³ et 320 CR sont ainsi créées, sur le principe de non hiérarchie entre ces trois niveaux de CL. Neuf domaines de compétences leur sont transférés, parmi lesquels la planification, l'éducation, la santé et l'environnement¹⁴.

Si la décentralisation au Sénégal apparaît aujourd'hui comme un processus irréversible, elle a toutefois connu, depuis 2001, des remises en question, à travers d'une part la dissolution des CL, et le renouvellement des élus locaux en 2002, dans la mouvance du parti présidentiel, et d'autre part en subissant un ballet de remaniements ministériels, lequel n'a pas permis de dégager une ligne directrice claire de la part de l'Etat sénégalais, permettant aux partenaires au développement de fournir un appui conséquent au processus. A cela s'est ajoutée la résistance des ministères sectoriels au processus (notamment au niveau de la santé et de l'éducation) Par ailleurs, en dépit de certaines initiatives menées par les associations d'élus locaux¹⁵, les CL n'ont pu encore s'imposer comme des interlocuteurs organisés dans leurs relations avec l'Etat, notamment en

¹² Dotées d'un Conseil Rural et d'un Président, celles-ci sont définies comme l'unité territoriale regroupant un certain nombre de villages unis par des liens de solidarité et d'intérêt commun. De 1972 à 1990, la gestion des CR est confiée aux Préfets. Ce n'est qu'en 1990 que la gestion des CR est remise aux PCR. Il convient ici d'effectuer la distinction entre ce niveau de CL et les communautés locales, qui se trouvent la plupart du temps rassemblées sous la forme d'Organisations Communautaires de Base (OCB).

¹³ A noter qu'au Sénégal, le concept de développement local ne renvoie pas à l'opposition urbain/rural et que les communes dites urbaines font également partie des zones rurales.

¹⁴ L'éducation et la formation professionnelle, la santé et l'action sociale, la gestion et l'utilisation des sols, l'aménagement du territoire, la culture, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la jeunesse, les sports et les loisirs, l'urbanisme et l'habitat et la planification.

¹⁵ Il existe trois associations nationales d'élus locaux : Association des Maires du Sénégal (AMS), Association des Conseillers Régionaux (ACR) et Association Nationale des Conseillers Ruraux (ANCR) regroupées au sein de l'UAEL (Union des Associations des Elus Locaux).

raison de tensions internes, du faible niveau d'instruction des élus locaux et du fait que des préoccupations propres à chaque niveau de CL ont prévalu sur le principe de solidarité. Par ailleurs, à ce jour, le renforcement des capacités des associations d'élus locaux a été essentiellement le fait d'un seul bailleur de fonds (en l'occurrence la Coopération canadienne).

Ainsi, la décentralisation demeure un enjeu politique fort pour le Sénégal et continue de poser des défis importants quant à la responsabilisation effective des CL dans la prise en charge et la promotion du développement local. En particulier, les avancées institutionnelles induites par la politique de décentralisation n'ont pas eu les impacts attendus en matière de développement économique local (DEL).

La récente mise en place par l'Etat sénégalais du Programme National de Développement Local (PNDL), cadre fédérateur de référence et d'harmonisation des interventions en matière de réduction de la pauvreté et de développement local, ainsi que la restructuration des Agences Régionales de Développement (ARD), en mars 2006, semblent toutefois marquer une volonté renouvelée de l'Etat de renforcer le processus de décentralisation et de développement local, avec l'appui de l'ensemble des partenaires au développement.

4.2 Résumé du Programme

• Hypothèse du Programme

Le PADMIR s'inscrit dans une dynamique de recherche-action basée sur une hypothèse centrale : **« la planification et le financement décentralisés de l'investissement public local conduisent à améliorer l'efficacité de la provision d'infrastructures et services publics et la promotion du développement économique en milieu rural ».**

Deux objectifs immédiats, correspondant aux deux composantes essentielles du programme, lui ont été assignés:

- Composante A: « Réaliser, et documenter, une amélioration sensible dans la livraison d'infrastructures et services pour le développement, dans les CR, à travers un mécanisme de financement décentralisé (FDL) soutenu par une procédure de planification participative locale ».

A cet objectif s'est ajouté le sous projet « Gouvernance Economique Locale », intégré en 2001 au PADMIR et visant à « contribuer à l'éclosion de dynamiques économiques locales ».

- Composante B: « Permettre au Gouvernement sénégalais, à travers l'animation d'un dialogue politique national, de prendre des mesures concrètes, d'ordre législatif et réglementaire, pour institutionnaliser et renforcer la planification et le financement décentralisés du développement rural ».

- **Stratégie d'intervention**

Le PADMIR a pour objectif de développement le « développement humain durable » des populations dans 37 CR des départements de Kébémér et de Kaffrine¹⁶, d'une part en améliorant la gouvernance locale, à travers une meilleure fourniture d'infrastructures et de services public locaux (FIS) et un appui à la réforme du système et des politiques de planification et de financement décentralisé, et d'autre part en favorisant l'éclosion de dynamiques économiques locales, à travers l'appui à l'investissement économique local.

Cet objectif doit se réaliser à travers des investissements dans trois domaines principaux :

1. L'exécution d'un programme d'investissements socio-économiques de base prioritaires,
2. La promotion du DEL,
3. La protection de l'environnement et la gestion décentralisée des ressources naturelles.

Le PADMIR privilégie une approche de responsabilisation des acteurs locaux et nationaux, de durabilité institutionnelle, notamment à travers la mise en place de cadres de concertation, et de renforcement des capacités des décideurs nationaux, des CR et des structures existantes d'appui conseil au niveau local. La mobilisation des ressources propres des CR constitue l'axe majeur de la pérennité des projets engagés. Une attention particulière est en outre portée à la création d'un cadre institutionnel au niveau national, permettant la capitalisation et la diffusion des enseignements dégagés des projets pilotes.

- **Changement stratégiques majeurs adoptés durant la mise en oeuvre**

Initialement prévu pour une durée de 5 ans, le PADMIR a fait l'objet d'une prolongation de deux ans, en 2004, suite aux recommandations de la revue tripartite, afin d'engager le programme dans une dynamique de relèvement. Il n'a pas fait l'objet de changements stratégiques majeurs durant sa mise en œuvre.

- **Résultats anticipés**

Les résultats anticipés sont énoncés dans le Cadre Logique révisé de janvier 2003¹⁷. Ils se décomposent comme suit :

Composante A :

- 1) Conception et promotion d'un processus de planification participative locale (PPL),
- 2) Conception et introduction d'un mécanisme de transfert de fonds adéquat pour le financement des infrastructures et services publics d'intérêt local,

¹⁶ Situés respectivement dans les régions de Louga et Kaolack.

¹⁷ Cadre Logique, Annexe 3

- 3) Amélioration des capacités des autorités locales pour la gestion pérenne des CL (planification, budgétisation et réalisation de projets de développement),
- 4) Réalisation d'investissements communautaires locaux à concurrence des plafonds de planification des FDL (infrastructures, AGR et gestion des ressources naturelles),
- 5) Conception et exécution d'un SSE en rapport avec les acteurs/décideurs nationaux.

Par ailleurs, le sous projet "Gouvernance économique locale" comporte les résultats anticipés suivants :

- 1) Renouveler et améliorer les infrastructures, de façon à créer des conditions propices au DEL,
- 2) Favoriser la création d'emplois et la compétitivité économique,
- 3) Assurer la conformité des infrastructures aux normes,
- 4) Favoriser l'expérimentation de nouvelles approches.

Composante B : Appui à la politique de développement rural décentralisé

- 1) Appui à l'opérationnalité du Conseil National de Développement des Collectivités Locales (CNDCL),
- 2) Elaboration d'une proposition de réforme du Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL),
- 3) Elaboration d'une proposition de réforme des instruments et procédures de planification locale,
- 4) Appui aux autorités chargées de la décentralisation.

• **Etendue et zone du programme**

Le PADMIR s'étend sur deux départements (Kaffrine et Kébémér), au sein desquels sont installées des antennes de projet, les Unités d'Assistance Technique (UAT). Le choix de ces zones s'est effectué sur la base d'études menées par la Direction de la Planification, d'une analyse des actions de développement engagées dans les deux zones et de l'étude de pré-formulation réalisée par le FENU en février 1998. Ces zones ont été retenues pour leur indice élevé de pauvreté et leur faible IDH. Le PADMIR est également doté d'une Coordination Nationale, chargée d'animer le dialogue politique national et de coordonner les travaux des deux UAT.

Le programme a démarré, dans le cadre d'une phase pilote, dans neuf CR (correspondant aux arrondissements de Ndande à Kébémér et de Nganda à Kaffrine), essentiellement consacrée à la conception et l'opérationnalisation du processus de PPL. A partir de 2002, le programme a été étendu à l'ensemble des CR (soit 37 au total), représentant une population d'environ 600 000 habitants.

• **Contexte plus large au sein duquel le programme est situé**

Le contexte national est marqué par la mise en œuvre, d'une part du second Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté 2006-2010 (DSRP II), fondé sur l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), lequel vise à fédérer certaines orientations stratégiques nationales (dont la Stratégie de Croissance Accélérée et le Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG), et d'autre part du PNDL, sous l'impulsion de la Banque Mondiale (BM).

Le PNDL vise à poursuivre le processus de décentralisation et de développement local, en créant un cadre unique de politique et de mise en œuvre au sein duquel les partenaires au développement sont encouragés d'inscrire leurs interventions. En effet, l'appui à la décentralisation était jusqu'à présent poursuivi de manière relativement indépendante par les partenaires au développement, avec pour conséquence une fragmentation des impacts à travers le pays, et un accroissement substantiel des coûts de transaction pour les décideurs et acteurs nationaux. C'est ainsi qu'aux côtés du PADMIR, d'autres programmes structurants de réduction de la pauvreté ont été mis en œuvre, notamment par la BM, au travers du Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR)¹⁸, et du Projet du Fonds de Développement Social (PFDS)¹⁹.

L'avènement du PNDL s'accorde ainsi avec la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de mars 2005²⁰, en visant un appui à la stratégie nationale de décentralisation et de développement local- et ces cadres opérationnels associés (planification, budgétisation et évaluation des performances), un alignement renforcé des interventions des partenaires au développement avec les priorités, les systèmes et les procédures nationales, le renforcement des capacités, et enfin une meilleure coordination des politiques et procédures des partenaires au développement. Comme nous l'aborderons dans ce rapport, le FENU est dans une position privilégiée pour soutenir cet effort, eu égard à son expérience reconnue de « laboratoire de la décentralisation » et de « pionnier » en matière d'appui budgétaire, à travers le PADMIR.

Dans le même temps, le contexte du Système des Nations Unies (SNU) a évolué avec la « Déclaration des Huit OMD », visant à atteindre des objectifs précis d'ici 2015 dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'équité des genres, et de la durabilité environnementale. Ces objectifs fournissent un cadre pour les politiques nationales avec des résultats mesurables qui permettent l'alignement des initiatives gouvernementales et des bailleurs de fonds, une plus grande rationalisation des ressources et une concentration des efforts autour de ces objectifs communément acceptés. Dans le cadre des OMD, et dans l'esprit de la Déclaration de Paris, le SNU a développé une position sur le soutien à des approches sectorielles²¹ qui présentent des opportunités et des défis pour les Programmes de Développement Local (PDL) du FENU. Les approches sectorielles permettent un plus grand alignement entre les OMD et les stratégies nationales de développement. A ce titre, une part croissante de l'appui des bailleurs devrait prendre la forme d'appui budgétaire à travers le circuit du Trésor Public dans le cadre de l'appui à des programmes sectoriels qui sont consistants avec les OMD. Ceci pose la question de savoir si les approches sectorielles doivent être accommodées dans le cadre des PDL, ce que cela implique pour leur conception et opérationnalisation et si leur pilotage peut être justifié sur la base

¹⁸ Celui-ci a reposé, à l'instar du PADMIR, sur le principe de maîtrise d'ouvrage par le Conseil Rural et l'utilisation du circuit du Trésor Public

¹⁹ Lequel s'articule autour du renforcement des capacités des OCB et des élus locaux et des autres acteurs du développement local, par le financement de micro-projets d'infrastructures de base.

²⁰ Forum à haut niveau (2005) Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, Paris 2005

²¹ Sector Wide Approaches (SWAs)

du soutien en faveur du développement des politiques nationales et de la mise en œuvre de la décentralisation qui renforcent les programmes sectoriels nationaux.

Afin de s'inscrire dans ce contexte général, le SNU au Sénégal a ainsi élaboré un Plan Cadre pour l'Assistance au Développement en faveur du Sénégal (UNDAF) pour la période 2007-2011. Celui-ci est fondé sur trois axes stratégiques de coopération, conformément aux priorités du DSRP II :

1. « La création de richesses et la lutte contre la faim et la pauvreté pour un développement durable »²²
2. « La promotion des services sociaux de base »²³
3. « La gouvernance et la promotion du partenariat pour le développement ».²⁴

- **Valeur ajoutée attendue du PADMIR**

Le PADMIR envisageait d'introduire un système de PPL, visant à appuyer l'utilisation d'un fonds d'investissement pour la réalisation d'infrastructures communautaires de petite taille, en particulier à travers la mise en place de cadres de concertation impliquant les populations. Il s'agissait également d'introduire un mécanisme d'appui budgétaire aux collectivités locales (CL), dans l'objectif de renforcer les capacités budgétaires des CR. La promotion du DEL dans le département de Kébémér visait également à favoriser l'expérimentation de nouvelles approches pour favoriser une meilleure articulation entre la poursuite de la décentralisation et la relance des économies locales. Enfin, le PADMIR visait à contribuer au maintien d'un dialogue politique national sur la décentralisation, permettant de déboucher sur un certain nombre de réformes institutionnelles prioritaires.

- **Partenariats**

Le PRODOC prévoyait la mise en place de partenariats avec un certain nombre de structures au niveau national, responsables de la politique de décentralisation, notamment la Direction des Collectivités Locales (DCL), représentant le bras opérationnel de la décentralisation (et responsable, à ce titre, de l'exécution du PADMIR et en particulier de la gestion du FDL), la Direction de la Planification Nationale, chargée du suivi et de la validation des propositions du PADMIR en ce qui concerne le processus de PPL, la Direction de l'Expansion Rurale (DER), chargée de l'extension aux CR de la PPL, au travers de ses structures déconcentrées, la Direction du Trésor, chargée de la gestion financière du FDL et dotée d'un rôle de premier plan dans la décentralisation fiscale. C'est notamment dans le contexte de ces partenariats que le PADMIR a

²² En particulier dans la perspective d'une croissance « pro-pauvre » reposant sur une Stratégie de Croissance Accélérée et une redéfinition des politiques sectorielles de dynamisation et d'accompagnement de la création de richesses.

²³ A travers la valorisation du capital humain, du cadre naturel et du cadre de vie et le renforcement des capacités.

²⁴ En confortant l'Etat de droit dans une société démocratique, l'efficacité et la transparence dans la gestion économique et sociale et la promotion de la décentralisation et du développement local.

mis en place le Comité National de Pilotage (CNP)²⁵, lequel sera amené à jouer un rôle de pivot dans la mise en œuvre du programme.

Le PRODOC prévoyait par ailleurs un partenariat avec l'Association des Présidents de Communautés Rurales (APCR)²⁶, le Comité National de Concertation des Ruraux (CNCR), chargé de participer à l'exécution du PADMIR en tant que membre de la société civile, et enfin les CR, en tant que bénéficiaires directes de l'assistance technique et financière du PADMIR.

Au titre de l'assistance technique et financière, il convient de mentionner les partenariats suivants :

- Le siège du FENU, responsable de la supervision générale et financière, et du suivi technique du programme,
- Le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), chargé, à travers son Représentant Résident, d'assurer le suivi de proximité de l'exécution du programme et l'appui administratif au PADMIR,
- Le Bureau de Services aux projets des Nations Unies (UNOPS), responsable d'effectuer les dépenses inscrites à un nombre limite de lignes budgétaires²⁷.

• Partenariats spécifiques

Outre les partenariats prévus par le PRODOC, des partenariats spécifiques sont intervenus durant la mise en œuvre du programme. Ainsi, en 2001, un protocole d'entente a été signé entre le FENU et le Grand Duché du Luxembourg, en vue de la mise en œuvre du sous projet « Gouvernance économique locale », lequel a fait l'objet d'un amendement au PRODOC. En second lieu, un partenariat financier a été réalisé avec l'Union Européenne (UE), à travers le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local (PSIDEL), pour un montant d'1 milliard de francs CFA, répartis équitablement entre les deux zones d'exécution du PADMIR. Des partenariats avec des mutuelles de crédit et d'épargne ont été mis en œuvre pour le financement complémentaire d'AGR au bénéfice des organisations communautaires de base (OCB). Enfin, des partenariats ont été initiés pour des opérations spécifiques avec diverses organisations : la Fondation Konrad Adenauer, SOS SAHEL, la coopération décentralisée espagnole, Vision Mondiale, Alcatel et le Centre de Recherche pour le Développement International (CRDI).

²⁵ Lequel est composé de la Direction des Collectivités Locales, la Direction de la Planification nationale, la Direction de l'Expansion rurale, la Direction de l'Aménagement du Territoire, la Direction du Trésor, le Comité National de Concertation des Ruraux (CNCR), le Bureau de Coordination et de Suivi des projets et programmes du Ministère de la Famille, de l'Action Sociale et de la Solidarité Nationale.

²⁶ Chargée de présider les réunions des Comités Départementaux d'Attribution (CDA) du FDL.

²⁷ Recrutement du personnel de l'Unité d'Assistance Technique et achats d'équipements et moyens de transport.

4.3 Statut du Programme

- **Statut de mise en oeuvre:**

Les résultats liés à la composante A ont été réalisés (à l'exception du résultat anticipé dans le cadre du sous projet Gouvernance Economique Locale, lié à la création d'emplois et la compétitivité économique).

S'agissant des résultats liés à la composante B, seul l'appui aux autorités chargées de la décentralisation a pu être atteint, les autres résultats ayant été affectés par des facteurs externes à la mise en œuvre du PADMIR.

- **Statut financier et performance:**

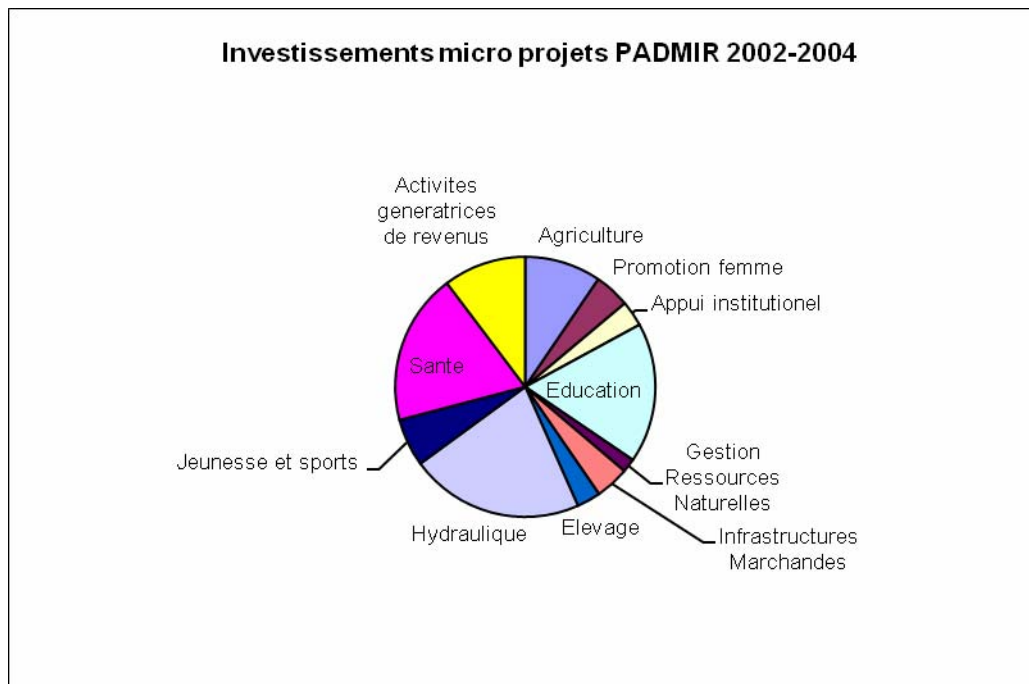
Les micro-projets ont représenté un peu plus de la moitié des dépenses totales en 2004 et ont été consacrés en particulier aux domaines de l'hydraulique, de la santé et de l'éducation.

Tableau 2: FENU / Dépenses Totales

	\$	FCFA
Dépenses totales du PADMIR		
PNUD*	1875000	1016992521
FENU	4456900	2417404783
Total	6. 331900	3434397305
Investissements micro projets		
FDL	1178290	639100000
PSIDEL	1832609	994000000
Contrepartie des CR	499100	270710000
Total	3510000	1903810000
MicroProjets/Depenses Totales		55.43%
FENU/ Depenses Totales		70.39%

*Les Dépenses du PNUD en 2004 correspondent à une estimation

Diagramme 1: Investissements micro projets PADMIR 2002 – 2004



5 EVALUATION

5.1 Atteinte des Résultats

Conception et promotion d'un processus de Participation Participative locale (PPL)

La mise en œuvre d'un processus de PPL résultait de la nécessité d'inscrire les dépenses d'investissement des CR dans le cadre de programmes pluriannuels, afin notamment de favoriser des réalisations plus significatives et de meilleure qualité. La conception et la promotion du processus a démarré dans le cadre d'une phase pilote dans 9 CR des deux départements. Cette première phase a impliqué les UAT, assistées par les Centres d'Expansion Rurale (CERP)²⁸, divers STD ainsi que des consultants en planification locale et méthodes participatives. A partir de 2002, une phase de contractualisation a démarré avec l'extension aux 23 autres CR des procédures et mécanismes de PPL et l'assistance de consultants opérateurs privés, ce qui occasionné un coût moindre de réalisation des PLD. Cette seconde phase s'est déroulée sous l'éclairage d'un « Guide de la procédure de PPL à l'usage des CR » confectionné par un bureau d'études.

Au total, ce sont 32 CR (sur les 37 ciblées initialement) qui ont pu disposer de Plans Locaux de Développement (PLD) et de Plans d'Investissements Locaux (PIL), élaborés par les populations, au travers des cadres de concertation, validés et approuvés par les autorités locales et administratives²⁹. A l'issue de l'élaboration de ces documents de planification, un « Guide simplifié de la PPL » a pu être réalisé³⁰. Les cadres de concertation mis en place par le programme (Comités Villageois de Développement (CVD) et Comités Inter-villageois de Développement (CIVD), suivant un découpage en territoires homogènes, ont permis d'enclencher une dynamique de mobilisation des populations rurales, au travers de laquelle les CR ont joué un rôle fondamental. Il convient également de noter que les cadres de concertation ont représenté de façon relativement satisfaisante les femmes.³¹

De manière générale, il est permis d'affirmer que le processus de PPL a permis la prise en compte des besoins prioritaires des populations pauvres. Comme la mission a pu le constater, les infrastructures réalisées (notamment dans les domaines de l'hydraulique et de la santé) constituaient des priorités essentielles, en particulier pour les femmes, ce qui représente un accomplissement important au regard de l'effet UNDAF 2³². Néanmoins, bien que marginal, un

²⁸ Les CERP sont devenus depuis les Centres d'Appui au développement local (CADL).

²⁹ Le PADMIR s'est limité à 16 CR dans le département de Kaffrine pour laisser le PLD de la CR de Mabo au Programme du Bassin Arachidier (PBA) conduit par la GTZ et les PLD de 5 autres CR au PNIR.

³⁰ Sur la base du « Guide de la procédure de PPL à l'usage des CR » élaboré en 2002, lors du passage à la phase d'extension.

³¹ Plus de 35% dans les CVD et environ 55% dans les CIVD.

³² « Les populations vulnérables des zones de concentration du SNU ont accès et utilisent des services sociaux de base de qualité, contribuant à l'atteinte des OMD 2,3,4,5,6 et 7 ».

phénomène de capture par les élites locales lors de l'identification de ces besoins, a également prévalu, notamment en ce qui concerne les infrastructures marchandes.

Parmi les documents de planification qui ont été développés, les PIL, qui intègrent les investissements prioritaires et réalisables sur une première tranche de 3 ans, et les Plans d'Investissements Annuels (PIA)³³, se sont avérés des outils pertinents de pilotage des investissements pour les CR, plus faciles à manier pour les PCR.

En revanche, les PLD, destinés à prendre en charge les besoins de développement de la CR sur un horizon de 6 ans, ont présenté un certain nombre d'insuffisances, notamment au regard de la notion de « service public local », de la prise en compte des charges récurrentes, de la valorisation des potentialités économiques du milieu, de la prise en compte des préoccupations environnementales et de perspectives en matière d'intercommunalité.

Par ailleurs, s'il convient d'admettre qu'une approche convergente avec les politiques sectorielles et avec la planification régionale a été favorisée par le PADMIR durant la phase de planification³⁴, le processus de PPL a parfois été gêné dans les deux départements par une mauvaise coordination avec les interventions des ministères sectoriels, conduisant à des cas de duplication dans la réalisation des infrastructures.

Enfin, la programmation des PLD n'a généralement pas été respectée³⁵, autant de limites qui posent la question de leur pertinence pour la mise en œuvre de stratégies inclusives de développement local, notamment dans le cadre d'une réforme de la PPL et de leur appropriation par le PNDL.

Si le coût de réalisation de la PPL par le PADMIR a été inférieur à celui d'autres programmes (dont le PNIR)³⁶, notamment lors de la seconde phase, chacun s'accorde à reconnaître la lenteur (neuf mois pour l'élaboration des PLD) et la lourdeur du processus. D'autres programmes sont parvenus à réaliser leur PPL dans des délais beaucoup plus courts³⁷, ce qui permet de s'interroger sur la validité du temps passé et des ressources mises à disposition par le PADMIR, en liaison avec les résultats atteints.

³³ Constitués d'éléments issus du PIL et intégrés dans la section investissement du budget de l'année concernée,

³⁴ Notamment à travers la prise en compte, dans l'élaboration des PLD, de documents de référence tels que le PRDI, le DSRP et le Schéma Régional d'Aménagement du Territoire, ainsi que de la carte sanitaire et scolaire, et l'implication des services techniques déconcentrés dans la validation des résultats de la planification, permettant ainsi une « relecture » des options de développement et des orientations majeures des PLD.

³⁵ Avec un retard fréquent des réalisations d'une année par rapport à la programmation initiale.

³⁶ Environ 4 millions de FCFA pour le PADMIR contre 6 à 8 millions FCFA.

³⁷ Le DGL-FELO, programme de l'USAID, a appuyé l'élaboration de plans stratégiques en une journée, avec semble-t-il des résultats satisfaisants.

Sans doute, l'un des acquis du PADMIR a été la décomposition des PLD en PIL et PIA, permettant une meilleure exécution des PLD et une réactualisation des PIL plus rapide, ainsi que l'articulation de ces outils avec le système de planification nationale, ce qui est susceptible d'offrir des perspectives favorables quant à la participation des CR de la zone d'intervention du PADMIR, dans le cadre de la gestion décentralisée du Budget Consolidé d'Investissement (BCI).

Un autre acquis majeur du PADMIR a été la mobilisation de différents partenaires au développement autour des PIL, notamment au travers de « Fora des partenaires » organisés par les UAT, contribuant ainsi à une harmonisation des approches de planification³⁸, dans l'esprit de la Déclaration de Paris, et permettant aux élus de mieux orienter les investissements à soumettre au FDL.

Conception et introduction d'un mécanisme de transfert de fonds adéquat pour le financement des infrastructures et services publics d'intérêt local

Le défi majeur du PADMIR consistait à introduire un fonds d'investissement, en tant que mécanisme pour améliorer la gouvernance locale, renforcer la capacité budgétaire des CR et réaliser des infrastructures et services de base de meilleure qualité dans des CR pauvres, caractérisées par une faible capacité en matière de gestion communale. Cela impliquait notamment de mettre à la disposition du Trésor Public des fonds et d'en suivre le transfert aux CR, en surmontant les obstacles liés à la complexité du système d'exécution des dépenses publiques, caractérisés par des retards et au sein duquel la tentation était grande d'utiliser ces fonds à d'autres fins, parues plus urgentes pour les services techniques de l'Etat. Il s'agissait par ailleurs de piloter une restructuration du FECL, dans le cadre du processus plus global de réforme de la fiscalité locale envisagée par l'Etat sénégalais.

Ainsi, l'opérationnalisation du Fonds de Développement Local (FDL), à la fois comme système novateur d'appui budgétaire aux CL et mécanisme pour la réalisation d'investissements communautaires, en empruntant le circuit du Trésor Public³⁹, constitue indubitablement l'innovation majeure du PADMIR. Il préfigure également l'engagement du SNU d'accroître l'appui budgétaire direct comme moyen de renforcer l'appropriation des programmes soutenus par les partenaires au développement et, à ce titre, fournit un modèle d'appui à la décentralisation. Perçu initialement comme une approche « audacieuse », l'appui budgétaire aux CL a été considéré comme une véritable « bouffée d'oxygène » par les CR, en leur permettant d'orienter leur budget vers les dépenses d'investissement, et en favorisant leur responsabilisation au travers du paiement d'une contrepartie. Depuis son introduction par le PADMIR, il a ainsi inspiré un certain nombre de partenaires au Sénégal dont la BM (au travers du PNIR et du futur PNDL) et l'UE (avec le PSIDEL). En ce sens, le PADMIR a réussi à catalyser les interventions d'autres partenaires au développement, en leur fournissant un cadre cohérent pour tester et utiliser leurs propres financements, favorisant ainsi les orientations de la Déclaration de Paris.

³⁸ C'est ainsi que le PNIR et World Vision se sont appuyés sur les PLD encadrés par le PADMIR dans l'arrondissement de Nganda (Kaffrine). Le PNIR a également participé au diagnostic, à la restitution, à la validation et autres étapes de la PPL.

³⁹ Dans le cadre d'une Convention FENU/PNUD/Etat Sénégalais.

L'opérationnalisation du FDL a également permis de valoriser d'autres sources de financement, ce que suggérait l'évaluation à mi-parcours, au travers notamment de la coopération décentralisée⁴⁰ et de l'apport de la diaspora sénégalaise, qui a réalisé des infrastructures en complémentarité avec le PADMIR⁴¹. Toutefois, peu de CR ont réalisé le potentiel de cet apport, et la valorisation de ces sources de financement complémentaires par les CR demeure limitée.

Dans le cadre de la répartition du FDL, il convient de souligner l'introduction salubre, en 2003, de critères de performance des CL, liés aux finances et à l'administration locale⁴², prenant ainsi en compte une recommandation majeure de l'évaluation à mi-parcours. Toutefois, l'opérationnalisation de ce système s'est avérée complexe et a entraîné un « émiettement du FDL », entravant la réalisation de projets complets. Aussi, à partir de 2005, seul le critère de « densification » fut retenu, afin de réaliser un certain nombre d'ouvrages annexes et complémentaires aux réalisations antérieures. Cette évolution des critères de répartition du FDL n'a toutefois pas permis de capitaliser sur l'expérience engagée de suivi de la performance des CL et a amenuisé l'objectif du FDL, qui visait à en faire un outil de renforcement des capacités budgétaires des CR.

Il importe par ailleurs de souligner que le taux de réalisation des PIL dans le cadre du FDL a été très variable : s'il a atteint un niveau appréciable au niveau des CR où intervenaient plusieurs partenaires (pouvant aller jusqu'à 100%)⁴³, il a été faible dans celles où n'intervenait que le PADMIR (entre 20% et 50%), permettant de se demander si un tel résultat est raisonnable dans le cadre de la mise en œuvre d'un processus de PPL⁴⁴.

S'agissant de l'utilisation du circuit du Trésor Public, il convient de faire ressortir un certain nombre de contraintes qui ont amoindri l'efficacité de l'appui budgétaire aux CL, parmi lesquelles :

- **Une difficile maîtrise du circuit du FDL par les différents acteurs :** en dépit de la mise à disposition de comptes par le PADMIR, les perceptions ont continué à manquer de personnels motivés et compétents pour mettre en œuvre le mécanisme. A cela s'est ajoutée la fréquente mobilité des payeurs (notamment à Kébémér) qui n'a pas permis la continuité indispensable pour la mise en œuvre d'un tel mécanisme novateur.
- **Des procédures complexes d'exécution des dépenses publiques :** ces procédures n'ont pas été suffisamment maîtrisées par les CR, entraînant des difficultés d'exécution et de

⁴⁰ A travers l'exemple de la CR de Guéoul avec la coopération basque.

⁴¹ Telles que des logements du personnel médical à proximité des cases de santé.

⁴² Ceux-ci comprennent le taux de recouvrement de la taxe rurale durant les trois dernières années, le niveau de participation des populations, et des émigrés et la tenue des documents administratifs. Un critère lié au taux d'exécution du budget d'investissement avait été introduit par les UAT mais ne fut pas valide par les CR.

⁴³ Grâce à la contribution significative du PNIR (33 % des allocations totales), du PADMIR (23 %) et des ONG (17 %) dans la mobilisation de financement en vue de la réalisation des micro projets.

⁴⁴ Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Sections 1A et 2A.

rémunération des services contractés par les CR avec les groupements communautaires de maîtrise d'ouvrage (GMO) et des prestations des services techniques de l'Etat.

- **Des lenteurs dans les transferts et décaissements du FDL :** depuis son introduction, le FDL n'a pas été en adéquation avec les années financières⁴⁵ : des retards et lenteurs ont été enregistrés durant toutes les étapes de transferts et de décaissements⁴⁶ (demande de fonds au siège du FENU, virements dans le compte du Trésor au niveau national et virements de la Trésorerie Générale dans le compte des perceptions départementales). Toutefois, selon les témoignages recueillis par la mission auprès du personnel des UAT et des perceptions départementales, les principaux obstacles semblent essentiellement résider au niveau des services du Trésor. Des problèmes de liquidités ont été également mentionnés au niveau de la Trésorerie Générale depuis novembre 2006⁴⁷. En conséquence, les fonds du PADMIR sont devenus indisponibles pour exécuter les dépenses liées au FDL, après avoir été utilisés par les perceptions départementales pour d'autres dépenses (telles que les salaires des enseignants), en vertu du « principe de l'unicité de caisse »⁴⁸. A ces retards et cette indisponibilité des fonds s'ajoute le fait que les agents du Trésor ont fait preuve de « frilosité » dans les décaissements du FDL, notamment en ce qui concerne les AGR.
- **L'utilisation de différents niveaux de contrepartie et critères de répartition des fonds :** l'intervention de plusieurs partenaires au développement dans certaines CR, utilisant différents niveaux de contrepartie et critères de répartition des fonds, n'a pas permis aux CR de s'acquitter systématiquement de la contrepartie dans le cadre du FDL (notamment à Kaffrine), limitant leur responsabilisation dans la réalisation des ouvrages⁴⁹. Par ailleurs, il convient de signaler qu'en l'absence de FECL disponible, la contrepartie a parfois été puisée dans les recettes de fonctionnement des CR, défiant ainsi l'objectif du FDL, qui vise à accroître la capacité de contribution des CR pour l'investissement, l'entretien et la maintenance des infrastructures.

⁴⁵ Les premiers décaissements ont ainsi eu lieu avec huit mois de retard.

⁴⁶ Ainsi, le FDL 2002 est parvenu en novembre 2002 pour être exécuté en 2003 et le FDL 2003 n'est parvenu qu'en décembre 2005. Quant au FDL 2005, il n'est à ce jour que partiellement exécuté dans le département de Kébémér.

⁴⁷ Ce qui est actuellement le cas de Kébémér.

⁴⁸ Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 1B.

⁴⁹ Une contrepartie de 10% était demandée à la CR pour sa participation au FDL, tandis qu'elle était sollicitée à hauteur de 20% pour les financements PSIDEL,

Amélioration des capacités des autorités locales pour la gestion pérenne des CL (planification, budgétisation et réalisation de projets de développement)

L'opérationnalisation de la PPL et du FDL ont été accompagnées d'un sensible effort par les UAT de renforcement des capacités techniques et managériales des acteurs locaux⁵⁰, notamment au travers de formations en matière de PPL et d'élaboration des budgets⁵¹. A l'issue de l'élaboration des PLD, les UAT ont conçu des programmes de formation sur la base d'un diagnostic institutionnel dans chaque CR. Les modules dispensés ont notamment concerné l'exécution de la dépense publique, la gestion informatique, les passations de marchés publics, le financement des AGR et la gestion durable des infrastructures⁵². Le PADMIR a également entrepris la réhabilitation de « maisons communautaires » (soit neuf au total).

Par ailleurs, des actions de communication ont été menées, en particulier à travers le recours à des « communicateurs traditionnels »⁵³, l'organisation d'émissions radio sur les thèmes de la décentralisation, la diffusion de supports de communication et la traduction en langue nationale de supports pédagogiques⁵⁴.

Surtout, dans le cadre de la stratégie de relèvement financière du programme, le PADMIR a fourni, à partir de 2004, un appui soutenu à la mobilisation des ressources locales dans huit CR, à travers un certain nombre d'actions : le recensement du potentiel des marchés hebdomadaires, l'organisation réussie de journées test sur le recouvrement de la taxe rurale et la tenue de « Fora de restitution » au niveau des CR cibles⁵⁵, ainsi que l'adoption de « Plans d'action de mobilisation des ressources » au niveau des CR. Par ailleurs, en 2006, l'UAT de Kaffrine a démarré une étude sur le Système d'Analyse Financière et Institutionnelle des Collectivités (SAFIC), qui semble prometteuse quant à l'établissement d'un diagnostic du potentiel fiscal des CR, même s'il est trop tôt pour en mesurer les résultats.

⁵⁰ PCR, commissions sectorielles des CR, assistants communautaires, OCB, Centres d'appui au développement local (CADL)

⁵¹ Soit 10 modules par UAT.

⁵² 31 sessions de formation ont été organisées à Kaffrine durant la période de mise en œuvre du programme dont ont bénéficié plus de 2000 personnes, avec cependant une faible participation des femmes (16%).

⁵³ Notamment dans l'élaboration et la mise en œuvre de plans d'action sur la gestion des ouvrages.

⁵⁴ Le « Guide du Comité Local d'Octroi des Micro-projets », « Les rôles et fonctions des commissions sectorielles » et « La gestion durable des infrastructures et équipements communautaires ».

⁵⁵ Les principaux acteurs concernés ont participé à ces ateliers (perception, PCR, CADL, assistants communautaires, autorités administratives).

Réalisation d'investissements communautaires locaux à concurrence des plafonds de planification des FDL (infrastructures, AGR et GRN)

L'un des défis majeurs du PADMIR était de démontrer que l'introduction d'un système amélioré de gouvernance locale pouvait conduire à une FIS améliorée, satisfaisant les besoins prioritaires des populations pauvres, et contribuant ainsi à la réduction de la pauvreté. Pour cela, il était notamment envisagé de recourir à des entrepreneurs locaux⁵⁶, qui pourraient entreprendre de manière plus efficace la construction, l'entretien et la maintenance des infrastructures, en liaison avec les communautés et dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage par les CR.

Ce sont, au total, 418 ouvrages qui ont été réalisés entre 2002 et 2006 dans les différents secteurs couverts par le FDL⁵⁷. À partir de 2005, l'accent a été mis sur la réhabilitation et la densification des ouvrages, en vue d'en améliorer la qualité et de favoriser la fourniture d'un « service public local ». Une analyse de fonctionnalité des équipements, réalisée par les UAT en 2006, a ainsi permis de conclure à la fonctionnalité appréciable des ouvrages⁵⁸, à l'exception des plateformes multifonctionnelles (PTF) et des magasins céréaliers, ce que la mission a pu constater au vu de l'échantillon d'infrastructures visitées. S'agissant de la qualité des réalisations, celle-ci a été estimée acceptable par la mission, en dépit de malfaçons constatées sur certains ouvrages (telles que les toitures en zinc des magasins céréaliers)⁵⁹.

Il convient ici d'évoquer le partenariat réussi avec le PSIDEL, lequel a permis de compléter sensiblement le volume financier du FDL⁶⁰, de consolider les mécanismes de l'appui budgétaire, de renforcer la visibilité du programme et d'inaugurer une nouvelle forme de synergie et d'harmonisation des interventions des partenaires au développement sur le terrain.

C'est ainsi que la réalisation de ces investissements communautaires a permis une amélioration sensible du taux de couverture en infrastructures, comme illustré dans le tableau ci-dessous.

⁵⁶ Par contraste avec les expériences précédentes ou celles d'autres programmes qui se chargeaient directement des travaux par le biais d'entrepreneurs basés à Dakar ou d'agences d'exécution, comme l'Agence d'Exécution des travaux d'intérêt public contre le sous emploi (AGETIP).

⁵⁷ Répartition des investissements par département, Annexe 4

⁵⁸ Soit 86% des ouvrages

⁵⁹ Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 2C.

⁶⁰ Les plafonds des dotations financières indicatives aux CR sont passés de huit millions en moyenne à plus de vingt millions FCFA.

Tableau 3: Impact de la mise en œuvre des PIL sur l'évolution des OMD dans l'arrondissement de Nganda (zone pilote), Département de Kaffrine

Indicateurs	Situation en 2001	Situation en 2005	Ecart
Taux de couverture en infrastructures de santé	40	68	+28%
Taux de couverture en infrastructures scolaires	77	86	+8%
Taux de scolarisation	23	29	+6%
Taux d'accès à l'eau	27	56	+27%
Proportion de la population ayant bénéficié des AGR	-	32%	
Revenu moyen généré par les AGR par ménage/cycle de prêt (marge brute en FCFA)	-	28.000	Cycle de trois mois

La mission a pu constater, notamment lors des focus groups avec les usagers, le degré élevé de satisfaction des bénéficiaires par rapport aux infrastructures livrées⁶¹. Il a également pu être attesté que l'accès aux infrastructures livrées s'est effectué à un prix abordable pour les populations⁶².

S'agissant du coût de réalisation des infrastructures par le PADMIR, il est possible d'avancer que ceux-ci ont été compétitifs par rapport aux autres programmes, tels que le PFDS ou le PNIR⁶³ (notamment en ce qui concerne les cases de santé et les magasins de stockage). Toutefois, la mission a pu visiter certaines réalisations par des ONG ou des GPF pour lesquels les coûts de réalisation étaient inférieurs et d'une qualité jugée supérieure aux infrastructures livrées par le programme. S'agissant des délais de livraison, ceux-ci ont été plus longs que d'autres programmes, d'une part en raison des difficultés liées à la gestion du FDL, mais également au non respect des délais contractuels par les entrepreneurs.

De manière générale, il est permis d'avancer que le PADMIR a incontestablement renforcé la maîtrise d'ouvrage par les CR, à travers l'utilisation de procédures d'attribution des marchés

⁶¹ Notamment les infrastructures hydrauliques qui constituaient une priorité essentielle pour les populations féminines.

⁶² 5 FCFA la bassine de 20 litres d'eau à la borne fontaine ; 2000 FCFA pour un accouchement ; achat ticket de consultation à 200 FCFA pour un adulte et 100 F pour un enfant.

⁶³ Tableau comparatif des coûts de réalisation des infrastructures, Annexe 5.

publics locaux et en favorisant les principes de transparence et de responsabilisation du personnel communal⁶⁴. Le Programme a par ailleurs contribué à un accroissement sensible des dépenses d'investissement par rapport aux dépenses totales (28% à Kaffrine), et a favorisé l'utilisation conséquente de prestataires locaux⁶⁵, ce qu'il convient de saluer dans une perspective de prise en charge du développement local par les entités locales et de dynamisation des économies locales.

En résumé, la mission estime que le PADMIR a atteint l'un de ses objectifs immédiats consistant à améliorer la FIS, à travers un mécanisme de FDL, soutenu par un processus de PPL. Toutefois, il est plus difficile de se prononcer sur la question de savoir si la FIS, telle qu'entreprise par le PADMIR, a été plus efficace et efficiente que celle produite dans le cadre d'autres programmes. En effet, si le PADMIR a permis de fournir, à un coût compétitif des infrastructures et services correspondant aux besoins prioritaires des populations pauvres, à un prix abordable pour celles-ci, il a été moins efficient que les autres programmes (tels que le PFDS) au regard des délais de livraison. Toutefois, en prenant en compte ce dernier facteur dans l'évaluation, il importe également de considérer la nature du système mis en place et sa durabilité probable par rapport à d'autres systèmes : à la différence du PFDS et d'un certain nombre d'ONG, le PADMIR s'est efforcé, non seulement d'assurer une FIS priorisée par les populations, mais également de renforcer l'intégralité du système de gouvernance locale et de transférer la maîtrise d'ouvrage aux CL. Le PFDS n'était pas contraint par cet impératif et pouvait agir plus rapidement et directement que le PADMIR. Par ailleurs, en évaluant la performance du PADMIR, il convient également de considérer la position adoptée par le SNU et d'autres partenaires au développement, qui privilégie la nécessité de fournir l'aide au développement sous la forme d'appui budgétaire qui renforce les systèmes et procédures gouvernementaux, dans le cadre de stratégies de développement national, au détriment de l'appui à des projets qui contournent les systèmes gouvernementaux. Au regard de telles considérations, les résultats du PADMIR en matière de FIS se dégagent très nettement de manière favorable.

Volet AGR et GRN

Au total, ce sont plus de 500 OCB qui ont pu bénéficier de micro-crédits pour accomplir des AGR entre 2003 et 2006⁶⁶, dans des domaines aussi divers que le petit commerce, l'embouche, l'agriculture, le maraîchage, la transformation de produits agricoles ou encore les banques de céréales⁶⁷. Les femmes et les jeunes ont été parmi les plus importants bénéficiaires directs de ces activités (70%). La mise en place par le PADMIR des Comités locaux d'octroi (CLO), chargés

⁶⁴ En dépit de quelques cas de complicités entre les PCR et les entrepreneurs locaux, mentionnés par le personnel des UAT. A ce sujet, se référer également au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 1C. .

⁶⁵ Au-delà de 70% des prestataires étaient domiciliés dans les régions de Kaolack ou de Louga

⁶⁶ Représentant un financement global de 110 millions de FCFA.

⁶⁷ Les projets financés devaient s'inscrire dans les orientations définies par les PLD et au moins 20% du montant du FDL devait servir à financer les AGR sous forme de « credit revolving ».

d'instruire les dossiers de crédit, a été relativement réussie⁶⁸, en contribuant notamment au succès des taux de remboursement.⁶⁹

Par ailleurs, le PADMIR a introduit une innovation majeure dans la pratique des AGR, en associant à la seconde génération de micro-projets, des mutuelles d'épargne et de crédit, représentées au niveau des deux départements⁷⁰, en appuyant leur contractualisation avec les CR, permettant ainsi de sécuriser les fonds⁷¹. Celles-ci ont ainsi pu assumer une position de maîtres d'ouvrage⁷².

Enfin, s'agissant du volet GRN, il importe de mentionner qu'il a émergé comme le « parent pauvre » du FDL, puisque seulement 2% du FDL lui a été consacré⁷³. Les activités financées se sont limitées à la fabrication de fourneaux améliorés (en partenariat avec l'ONG SOS Sahel et les GPF à Kébémér), et à l'achat de petits matériels pour lutter contre les feux de brousse à Kaffrine. Ainsi, dans de nombreuses CR (par exemple la CR de Boulel), en dépit du fait que l'environnement constituait un objectif de développement dans les PLD, au même titre que l'accès aux services de base et l'amélioration de la gouvernance locale, aucune action dans le domaine de l'environnement n'a été menée.

Volet Promotion de l'économie locale

Dans le cadre de la mise en œuvre du sous projet « Gouvernance économique locale », une étude diagnostique et prospective de l'économie locale du département de Kébémér a été réalisée par le Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), suivant la méthodologie Economie Locale (ECOLOG), laquelle a permis de produire un profil exhaustif de l'économie rurale, et d'aboutir sans conteste à une meilleure compréhension de l'économie locale dans son contexte régional et national. L'étude ECOLOC a été restituée au niveau local par les consultants du PDM, mais n'a toutefois pas été restituée au niveau national comme prévu.

En 2006, une phase de concertation s'en est suivie, avec la constitution d'un comité de pilotage de l'étude et l'organisation de 13 focus groups avec les familles d'acteurs locaux. Cette phase a incontestablement permis la mobilisation des acteurs locaux autour du thème de la promotion de l'économie locale, ce qui constitue un important préalable au démarrage d'un processus de DEL. Dans le même temps, l'UAT a appuyé, en collaboration avec la Fondation Paul Gerin Lajoie

⁶⁸ Avec un taux de fonctionnalité à Kaffrine de 92%.

⁶⁹ Les Comités Locaux d'Octroi de suivi évaluation (CLOSE) ont ainsi pour mission d'examiner les demandes de financement soumis aux CR par les OCB⁶⁹, de vérifier la légalité des OCB et de soumettre à l'approbation des CR les projets retenus.

⁷⁰ Mutuelle de FADEC NJAMBUR et MEC Kébémér, et le CMS à Kaffrine

⁷¹ A Kébémér, l'UAT a appuyé les CR concernées à renégocier avec les IMF pour que les fonds soient mis sous forme de dépôt à terme rémunéré au taux annuel de 3%.

⁷² A travers l'ouverture d'un compte au niveau de ces mutuelles et le dépôt des fonds destinés aux AGR, la participation aux instances d'évaluation des demandes de financement des OCB et la décision de financement des projets.

⁷³ Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 1D.

(FPGL) la création d'une structure du DEL au niveau du département, visant à « structurer l'investissement local ».

De manière générale, l'on peut dire que la réalisation de ce diagnostic de l'économie locale et la mobilisation des principaux acteurs locaux autour du thème du DEL ont été louables, en marquant le souhait de favoriser un développement endogène de la zone, sur la base d'actions modestes. La démarche flexible et itérative adoptée par l'UAT de Kébémér doit également être saluée, car conforme à l'esprit du DEL⁷⁴. De même, le principe de non substitution de l'UAT aux structures existantes pour la promotion du DEL peut être considéré comme favorable, dans une perspective d'appropriation du processus par les acteurs locaux.

Conception et exécution d'un système de suivi/évaluation du PADMIR en rapport avec les acteurs/décideurs nationaux

Il convient en premier lieu de rappeler que le PRODOC s'était limité à énoncer les principes de base pour un SSE et n'avait pas inclus de situation de référence, ce qui, de l'avis des équipes, a grevé le suivi de l'exécution du programme. La conception du SSE du PADMIR a ainsi démarré au travers de l'organisation de missions d'appui (entre 2000 et 2002) et d'un atelier régional à Cotonou pour la préparation des plans d'opération (POP) et des plans de travail annuels (PTA), avant de déboucher sur l'introduction, en 2002, du Management Information System (MIS), élaboré par le siège du FENU.

La mise en place du MIS visait en premier lieu le renforcement des compétences du personnel des UAT au niveau de la planification et de la budgétisation annuelles, ainsi que du suivi et du rapportage sur l'atteinte des résultats anticipés. Il s'agissait, en second lieu, de faciliter le travail des équipes au travers d'un meilleur traitement des données⁷⁵. C'est ainsi que le logiciel a été délibérément installé sur un seul ordinateur au niveau national afin de tenir compte de la supervision nécessaire de la saisie de données pour en garantir la qualité.

A partir de 2002, les rapports narratifs annuels⁷⁶ et trimestriels⁷⁷, ainsi que les PTA 2003-2006 sont venus alimenter le MIS. Le SSE du PADMIR a été complète par les comptes rendus de réunions et de missions de terrain du CNP, les réunions tripartites (2003 et 2006) et les rapports d'audit prévus dans le cadre du FDL. Par ailleurs, la situation de référence pour le suivi d'exécution a alors été fournie par les différents POP (avec des prévisions en termes de quantité et de coûts), ainsi que par les diagnostics participatifs effectués dans le cadre de l'élaboration des documents de planification. Enfin, la révision du cadre logique du PRODOC, en janvier 2003, a introduit des indicateurs de performance, des moyens de vérification et des activités découlant des résultats attendus.

⁷⁴ C'est ainsi que le projet de création d'un incubateur d'entreprises, envisagé dans le PRODOC, a été abandonné.

⁷⁵ Afin de rendre opérationnel le MIS, des formations spécifiques (Excel et Access) ont été organisées pour les UAT ainsi que des séances de démonstration à l'attention des ARD et CADL.

⁷⁶ Basés sur les PTA et rédigés par la Coordination Nationale.

⁷⁷ Rédigés par chaque agent UAT et consolidé par le chef de l'UAT.

Il est possible d'affirmer que l'objectif de renforcer les compétences des équipes et de faciliter leur travail à travers un meilleur traitement des données a été largement atteint, notamment au regard du degré d'engagement des équipes de mieux maîtriser le logiciel, non seulement pour le traitement des données pour le compte du FENU, mais aussi pour élargir progressivement leur saisie dans les CL. Conformément aux recommandations du siège du FENU, la mise en œuvre du MIS s'est limitée à 9 CR, à titre expérimental, d'une part afin de tenir compte de la capacité restreinte en ressources humaines des UAT et d'autre part dans un souci de collecter des informations fiables.

Parce qu'il présente l'avantage d'être adaptable (en intégrant des modules jugés indispensables par le FENU pour le suivi d'exécution des projets et en laissant une marge de manœuvre pour les initiatives nationales ou locales), le MIS a été apprécié par les autorités sénégalaises, à telle enseigne que le Ministère chargé des Collectivités locales a adressé une requête au Secrétariat Exécutif du FENU en vue du partage du logiciel. Des démonstrations ont également été faites pour le PNDL qui ont suscité l'intérêt de la BM.

En outre, plus récemment, des dossiers de capitalisation ont été élaborés sur la PPL, les AGR et l'intercommunalité, lesquels ont ainsi permis de suivre l'évolution de la politique de décentralisation au Sénégal, conformément à l'objectif assigné par le PRODOC. Par ailleurs, il convient de souligner qu'outre le suivi d'exécution du PADMIR, le SSE a intégré un suivi d'impact au niveau des CR : ainsi, l'UAT de Kaffrine a pu collecter des données au niveau des CR de la zone pilote et des CR couvertes par l'étude SAFIC (notamment au niveau des finances locales et du renforcement des capacités). On peut toutefois regretter que le MIS n'ait pu intégrer les résultats de l'étude ECOLOC.

La mission estime par conséquent que le dispositif mis en place a permis un suivi effectif de l'exécution du programme, tant au niveau national que des UAT. La mission est d'avis que la plupart des indicateurs de performance introduits dans le cadre logique révisé en 2003 étaient raisonnables et vérifiables, à l'exception de l'indicateur suivant lequel « au moins 60% des projets générateurs de revenus sont économiquement rentables ». En effet, il ne semblait pas réaliste d'atteindre un tel pourcentage, dans un contexte où les AGR étaient essentiellement considérées comme un moyen de lutte contre la pauvreté et ne s'inscrivaient pas dans une dynamique de création de richesses.

Appui à la formulation d'une politique nationale de développement rural décentralisé

La condition critique énoncée dans le PRODOC pour le succès d'un programme pilote d'appui à la décentralisation tel que le PADMIR, était le « maintien d'une volonté politique du gouvernement sénégalais de mettre en œuvre une stratégie de développement rural décentralisé ». Or, dès le démarrage du programme, plusieurs coups d'arrêt ont été portés à la décentralisation par l'Etat sénégalais, à travers notamment la dissolution des CL en 2001, et la tenue d'élections rurales et municipales en 2002, avec 68% d'élus locaux exerçant leur premier mandat et disposant d'un faible niveau d'instruction. A cela s'est ajoutée une forte instabilité institutionnelle autour du portefeuille de la décentralisation, ne permettant pas un ferme engagement de la part de l'Etat pour la mise en œuvre des réformes envisagées, autant d'éléments qui ont porté atteinte aux

résultats attendus de la composante B du PADMIR, à savoir l'appui au développement rural décentralisé.

En dépit de cela, force est d'admettre que le PADMIR - au travers en particulier de la Coordination Nationale et du Chargé de Programme du FENU, n'a eu de cesse de renforcer les capacités des acteurs et décideurs nationaux (notamment à travers le CNP, la DCL et le Ministère de la Décentralisation), d'agir en faveur de la coordination des partenaires au développement et, de manière générale, de contribuer à la poursuite d'un dialogue politique national sur le thème de la décentralisation.

Cet effort conséquent du PADMIR s'est plus particulièrement traduit par :

- La réalisation, en 2002, d'une étude de faisabilité, en vue de la mise en place d'un Secrétariat Technique auprès du Ministère de la Décentralisation et d'examiner les conditions dans lesquelles le CNDCL pourrait pleinement réaliser sa vocation d'animation du dialogue politique national sur la décentralisation,
- L'appui à la mise en place, en 2005, de la Cellule de Coordination des Projets et Programmes d'Appui à la Décentralisation (CEPAD), à travers la mise à disposition d'un Conseiller Technique issu de la Coordination Nationale du PADMIR. La CEPAD, qui n'a cependant fonctionné que durant quelques mois, était notamment destinée à prendre en charge l'ensemble des travaux sur la capitalisation du PADMIR et de favoriser l'adoption de mesures législatives et réglementaires,
- La contribution significative du PADMIR aux travaux des différentes commissions du PNDL, notamment à travers le partage des travaux de capitalisation sur la PPL, l'appui budgétaire et la gestion du FDL.
- La participation active au sein du « Sous Comité des Bailleurs de fonds pour la décentralisation », en diffusant systématiquement les expériences du PADMIR auprès des différents partenaires.

En revanche, il importe de signaler que le CNP n'a pas été élargi aux autres programmes d'appui au financement et planification décentralisés du développement rural (tels que le PNIR), comme le prévoyait le PRODOC, ce qui a amenuisé ses perspectives en matière de capitalisation des expériences et ne lui a pas permis de jouer pleinement le rôle envisagé de « forum des acteurs et décideurs nationaux », en vue de la réflexion et de l'élaboration d'une politique de décentralisation et de développement rural décentralisé.

Elaboration d'une proposition de réforme du FECL :

L'un des principaux résultats attendus du PADMIR, quant à son appui à la formulation d'une politique de développement rural décentralisé était l'élaboration d'une proposition de réforme du

FECL, institué en 1977 pour permettre le financement des investissements publics locaux⁷⁸ et alimenté annuellement par un pourcentage de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)⁷⁹. En effet, l'évolution du montant de ce fonds ne reflétait pas l'augmentation croissante des besoins de financement des investissements des CL, ni l'évolution positive des recettes fiscales de l'Etat⁸⁰. En outre, il n'a pas évolué dans ses modalités d'attribution et chacun s'accorde sur la nécessité de le réformer.

En vue de formuler des propositions de réforme du FECL, le PADMIR a élaboré en 2004 des TdR pour la réalisation d'une étude. Ceux-ci suggéraient notamment d'inclure le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)⁸¹, afin d'analyser les deux principaux mécanismes d'appui financier de l'Etat aux CL (tant du point de vue du fonctionnement que de l'investissement) et d'envisager une réforme des deux fonds. Une des questions fondamentales envisagée par les TdR était de savoir si le FDD devait servir également au financement des services déconcentrés de l'Etat (comme cela est le cas actuellement), ou bien être à usage exclusif des CL.

Toutefois, en dépit de cette initiative, le PADMIR n'a pas été directement associé à la réalisation de l'étude (dont la maîtrise d'ouvrage a été confiée à la DCL), laquelle a été financée conjointement par l'Agence de Développement Municipal (ADM) et le PNIR. Si le processus a été suspendu depuis la réalisation de l'étude en 2005, des recommandations ont toutefois été formulées relatives à la nécessité d'augmenter le montant du FECL et de « rationaliser » les critères de répartition du fonds⁸². A cet égard, il est permis d'avancer que la gestion du FDL, au travers de l'utilisation évolutive de critères de répartition, n'a pas permis de dégager une expérience suffisamment complète et concluante, permettant d'orienter la restructuration du FECL, conformément à sa vocation initiale. C'est ainsi que le PNDL, qui devra servir de cadre de mise en œuvre de ces recommandations, s'apprête à recourir à des critères objectifs de répartition des fonds (tels que la démographie, l'indice de pauvreté et la superficie). Bien qu'il envisage également d'inclure le critère de performance des CR dans les zones d'intervention du PADMIR

⁷⁸ Sous forme de fonds de concours et de prêts sans intérêt (ces derniers n'ont pas été accordés).

⁷⁹ Lequel ne peut être inférieur au pourcentage des recettes totales de l'Etat (hors emprunts et aides extérieures). Ces deux pourcentages sont fixés annuellement par la loi de Finances, compte tenu de l'évolution des transferts des compétences.

⁸⁰ Tandis que la TVA a augmenté de 103% entre 1997 et 2004, la dotation du FECL est passée de 3,3 milliards de FCFA en 1997 à 6 milliards en 2005.

⁸¹ Le FDD alloue des subventions aux collectivités pour assurer leur fonctionnement et les aider à assumer les compétences transférées dans le cadre des politiques de décentralisation et dont le montant est déterminé annuellement suivant les mêmes modalités que le FECL (dotation équivalente à un pourcentage de la TVA).

⁸² Des critères de solidarité ont été ainsi mis en avant (démographie, superficie, indice de pauvreté, nombre de CL) qui permettrait à chaque collectivité locale de bénéficier d'une dotation minimale du FECL. A ceux-ci s'ajouteraient des critères plus sélectifs de performance des CR (capacité d'autofinancement, mobilisation des recettes ordinaires propres et maîtrise de la masse salariale), destinés à inciter les collectivités locales à assurer une bonne gestion de leurs ressources financières.

(notamment à Kébémér), dans un esprit de consolidation des programmes en court, ce choix effectué par le PNDL manifeste le succès partiel du PADMIR d'assurer la reproductibilité de la gestion du FDL.

Elaboration d'une proposition de réforme des instruments et procédures de PPL :

Tant l'Etat sénégalais, que les partenaires au développement, s'accordent sur la nécessité d'harmoniser et de « standardiser » les instruments et procédures de PPL. Depuis 2004, le PADMIR s'est efforcé d'appuyer la mise en place d'une telle réforme, en capitalisant sur ses propres expériences. A cet effet, un atelier national a été organisé, en relation avec le CNP, au cours duquel le « Guide Simplifié de la PPL » a été examiné et validé. En outre, le CNP a confié la révision et l'institutionnalisation de la PPL au Ministère du Plan, qui a eu à concevoir une démarche de planification articulant la planification nationale et la PPL. Cette démarche a été présentée aux Comités Régionaux de Développement pour amendement et validation en 2004. Un Conseil Interministériel était prévu pour institutionnaliser la démarche et les outils. Or, à ce jour, le Conseil n'a pu se réunir.

Fin 2006, le PADMIR a réalisé une capitalisation de la procédure de PPL, prenant en compte la perception des populations concernées et a organisé, à cet effet, deux fora départementaux⁸³. L'objectif du PADMIR est désormais de faire du « Guide Simplifié de la PPL » un Manuel à soumettre à la validation des autorités, qui apprécieront la nécessité du partage de cette importante réflexion avec les autres partenaires au développement, notamment la Coopération allemande et la BM, dans le cadre du PNDL, lequel se propose en priorité d'harmoniser les mécanismes d'appui technique et les outils de planification en vue d'une plus grande cohérence des interventions.

Il s'agit là d'un accomplissement majeur et d'un indicateur important de l'impact du PADMIR sur la politique nationale de développement local et sur la stratégie de mise en œuvre du PNDL. Etant donné qu'il s'agissait également d'instruments développés sur la base d'expériences locales, il est permis d'affirmer qu'une importante facette du rôle de pionnier du PADMIR a été accomplie, notamment à travers l'opérationnalisation des PIL et leur liaison avec les exercices budgétaires annuels.

Appui aux autorités chargées de la décentralisation :

L'appui fourni par le PADMIR aux autorités chargées de la décentralisation s'est notamment effectué en lien étroit avec la stratégie de relèvement mise en place par le programme à partir de 2004. Il s'est en particulier traduit par un renforcement de son partenariat avec le CNP et certaines de ses structures membres : un Comité Technique de suivi du CNP a été constitué, qui a pris en charge le processus de capitalisation des expériences du PADMIR sur plusieurs thèmes (PPL, appui budgétaire, intercommunalité). Au niveau local, le PADMIR s'est efforcé d'appuyer les acteurs de la relève (STD au niveau régional et départemental, CR), à travers l'organisation de

⁸³ Ceux-ci ont réuni, les présidents des CVD/CIVD, les STD, ONG et les projets intervenant dans les zones.

plusieurs ateliers et l'exécution de « Plans négociés de renforcement des capacités ». Les PTA ont par ailleurs été négociés avec les acteurs locaux pour déterminer le contour des activités à réaliser conjointement.

Enfin, le PADMIR a initié une réflexion majeure pour la mise en place d'un dispositif d'intégration des acteurs locaux à l'échelle départementale, au travers du concept de « Maison du Développement Local » (MDL). Conçue comme un espace et un dispositif au service du développement local participatif, et délivrant un appui conseil de proximité, la MDL est ainsi considérée comme un maillon important à renforcer dans l'accompagnement du processus de décentralisation et de renforcement des capacités des acteurs locaux. Si son principe semble être acquis pour la plupart des acteurs de la décentralisation, il n'est pas certain qu'il en soit de même pour les élus locaux et leurs associations.

En résumé, l'on peut dire que le PADMIR a contribué de manière essentielle à l'évolution de la politique nationale de décentralisation au Sénégal et au renforcement des capacités des responsables nationaux, dans le suivi des projets (notamment au travers du CNP), ce qui correspond à l'orientation privilégiée de l'assistance technique envisagée par le SNU.

5.2 Durabilité des Résultats

Conception et promotion d'un processus de Planification Participative locale (PPL)

Comme il a déjà été mentionné, le processus de PPL mis en œuvre par le PADMIR s'est avéré long, complexe et relativement coûteux, rendant sa reproductibilité incertaine. Par ailleurs, les UAT ont continué d'exercer le leadership des interventions, face au manque de motivations financières invoqué par les CADL pour participer aux diverses interventions et à la fréquente mobilité de leurs agents. La responsabilisation des structures existantes et des CR en a cependant été limitée, alors même qu'il s'agissait d'une condition importante posée dans le PRODOC, et ce afin de minimiser le risque que la PPL ne soit exclusivement perçue comme une condition d'accès aux ressources du FDL, « imposée » par un bailleur de fonds. Par ailleurs, il importe de signaler que le « Guide simplifié de la PPL », qui devrait faire l'objet d'une validation dans le cadre du PNDL, n'a pas encore été traduit en langues nationales, ce qui a limité jusqu'à présent l'appropriation du processus de PPL par les populations.

S'agissant des cadres de concertation mis en place par le PADMIR (CVD-CIVD), force est de reconnaître que la plupart d'entre eux n'ont pas fonctionné au delà de l'élaboration des PLD⁸⁴ : il semble en effet que leurs rôles et responsabilités aient été mal définis (notamment par rapport aux CG et aux commissions sectorielles des CR), et qu'ils aient subi un manque de légitimité par rapport à ces dernières. Ils ont également parfois fait l'objet d'une résistance de la part des élus

⁸⁴ Les équipes du PADMIR ont elles mêmes reconnu la limite des cadres de concertation, dès leur mise en œuvre, notamment par rapport à l'intervention des autres programmes. A cet égard, un examen attentif du Guide Simplifié de la Planification avait intégré cet aspect afin que les Conseils Ruraux délibèrent sur cette question, en attendant de trouver une formule d'institutionnalisation appropriée de ces structures.

locaux, en étant perçus comme limitateurs de leur discrétion. Enfin, la superposition de ces cadres au niveau local, créés par les différents partenaires au développement, a également constitué une entrave à leur bon fonctionnement. Ainsi, à partir de 2003, à l'issue de la phase d'élaboration des PLD, la plupart d'entre eux sont entrés dans une léthargie fonctionnelle, largement admise aujourd'hui.

Dès lors, il est permis de s'interroger sur les velléités d'institutionnalisation de ces comités, dans le cadre du PNDL. A notre sens, il n'est pas permis de considérer les cadres de concertation comme un « acquis indubitable de la PPL », tel qu'avancé dans le dossier de capitalisation de la PPL. Ainsi, dans une perspective de capitalisation, il pourrait être utile de s'intéresser à d'autres programmes qui ont mis en place des structures similaires, notamment le PNIR et le PBA⁸⁵.

Conception et introduction d'un mécanisme de transfert de fonds adéquat pour le financement des infrastructures et services publics d'intérêt local

Il semble qu'une partie des difficultés liées à l'introduction du FDL ait résulté de contraintes inhérentes à l'introduction d'un nouveau système pour lequel la capacité d'absorption des acteurs concernés était limitée. La lenteur du processus de transfert des fonds au sein du circuit du Trésor a probablement été liée au manque de familiarité envers ce système, mais aussi et surtout à la lenteur inhérente aux processus bureaucratiques impliqués dans de tels transferts intergouvernementaux. En ce sens, le PADMIR disposait d'une très faible marge de manœuvre pour limiter les effets négatifs des retards et lenteurs qui ont été occasionnés durant la mise en œuvre du FDL.

S'agissant de la reproductibilité de la gestion du FDL, le PADMIR n'a pas permis de dégager des critères de répartition suffisamment clairs et objectifs (à l'exception du taux de recouvrement de la taxe rurale)⁸⁶, validés par les CR et appliqués de manière consistante, pour pouvoir être utilisés dans le cadre de la restructuration du FECL. Ainsi, il est permis d'estimer que la responsabilisation des CR, au travers de la gestion du FDL, en a été amoindrie, et que le FDL a davantage été perçu comme un instrument de réalisation des infrastructures plutôt que comme un outil de renforcement

⁸⁵ A commencer par le PNIR, avec les Comités de concertation et de gestion (CCG), lesquels, à la différence des CVD et CIVD, sont davantage liés aux Conseils Ruraux qu'aux villages et aux populations rurales (même si la société civile est aussi représentée dans les CCG) et qui semblent avoir joué un rôle efficace d'animation de la vie locale.

L'autre expérience se rapporte aux Cellules d'Animation et de Concertation (CAC), mises en place dans le cadre du Programme du Bassin Arachidier (PBA) essentiellement constituées de jeunes de la localité, et qui ont été impliquées non seulement dans l'élaboration des PLD, mais aussi dans l'animation de la CL, la préparation des requêtes financières et l'évaluation des projets. Même s'il est difficile de se prononcer sur la capacité à moyen terme des CR de rémunérer au travers du paiement d'une commission les membres de ces structures, il semble que les CAC aient contribué de manière plus significative que les CIVD à l'animation de la vie locale..

⁸⁶ Comme le fait remarquer l'UAT de Kaffrine, les difficultés dans la répartition du FDL résidaient plutôt dans une divergence des modalités d'octroi entre le FENU (en privilégiant les critères de performance des CR) et l'UE (en utilisant le critère démographique).

des capacités budgétaires des CR, ce qui a limité la durabilité du mécanisme. Par ailleurs, il semble que le PADMIR n'ait pas spécifiquement favorisé la responsabilisation de la DCL et du Comité Départemental d'Attribution, initialement responsables de l'application et de l'amélioration de la formule de répartition du FDL, à travers un renforcement de leurs capacités, ce qui rend difficile à ce stade l'appropriation par les décideurs nationaux de l'expérience du FDL en vue de la réforme du FECL.

Surtout, en vue d'évaluer la durabilité du mécanisme du FDL, il convient de s'interroger sur les perspectives d'accroissement des ressources propres des CR. Comme nous l'avons déjà mentionné, les UAT ont tenté de mesurer l'impact du FDL sur les performances financières des CL, au travers d'ateliers sur la mobilisation des ressources locales, de « Fora de restitution », de l'élaboration de « Plans d'actions » au niveau des CR⁸⁷, de l'organisation réussie de « Journées test de recouvrement », en collaboration avec les services du Trésor.

Ainsi, sur un échantillon de cinq CR de l'arrondissement de Malem Hoddar, représentatives au niveau du département de Kaffrine, il a été rapporté une augmentation moyenne par CR des recettes propres de 90% et un accroissement significatif du taux de recouvrement de la taxe rurale entre la période 2001-2002 et 2003-2005, traduisant un impact certain de la mise en œuvre du FDL sur la capacité de mobilisation des ressources propres des CR⁸⁸.

Par ailleurs, un « test de mobilisation des ressources financières » a été réalisé par la Division Financière de la DCL et l'UAT de Kébémér, en collaboration avec le Trésor, dans quatre CR du département⁸⁹. Ainsi, l'évolution financière de ces CR sur la période 2000- 2004 se caractérise également par un dynamisme des revenus propres, notamment les recettes fiscales.

Toutefois, en dépit des améliorations observées dans le recouvrement des ressources propres, force est d'admettre que le niveau des revenus propres est trop faible pour espérer une prise en charge correcte des dépenses d'investissement après le départ du PADMIR. Cela implique de reconnaître que les CR devront continuer à dépendre pendant encore plusieurs années des revenus de transfert et de l'aide des partenaires au développement. Il ne serait en effet pas réaliste d'anticiper que leur propre contribution aux dépenses d'investissement ou de fonctionnement puisse augmenter rapidement.

Néanmoins, le PADMIR semble avoir placé les CR dans une direction qui leur permettra d'accroître sensiblement leurs revenus propres et cela devrait être encouragé. Surtout, il

⁸⁷Pour l'essentiel, les Plans d'actions ont concerné les recettes classiques à recouvrer (droits d'alignement et frais de bornage, produits de l'état civil, produits de la location des souks, droits de place, droit de fourrière, taxe rurale, etc.), avec des indicateurs de performance consistant à définir des seuils de recouvrement pour chaque type de recettes et des responsables clairement identifiés aussi bien au niveau local qu'au niveau des structures d'appui.⁸⁷

⁸⁸ Impact du FDL sur la capacité de mobilisation financière des CL, Annexe 7

⁸⁹Darou Mousty, Guéoul, Ndande, et Sagatta Gueth, qui représentent 25 % des CR du département.

conviendra d'établir le lien entre la mobilisation des ressources propres des CR et les perspectives de croissance des économies locales, comme l'envisage la méthode SAFIC, car l'amélioration de la capacité fiscale des CR dépendra surtout de la capacité de relance des économies locales. Ainsi, si celles-ci continuent à stagner, l'objectif à plus long terme de renforcer les capacités des autorités locales, afin de pouvoir impulser une dynamique de développement local devra être reconsidéré - d'où l'impérieuse nécessité de faire du DEL une préoccupation majeure.

Amélioration des capacités des autorités locales pour la gestion pérenne des CL (planification, budgétisation et réalisation de projets de développement)

L'un des acquis incontestables du PADMIR est la valorisation de l'institution communale. Les CR appuyées par le programme sont devenues une « réalité », tant du point de vue des populations, que des autres niveaux de collectivités locales et des STD. La capacité budgétaire des CR a été « développée », en ce sens que le personnel communal a acquis une meilleure connaissance des procédures d'élaboration des budgets et de décaissements, et des procédures de passation des marchés publics. Les principes de transparence et de responsabilisation ont été « initiés », notamment au travers des procédures de passation des marchés publics et d'élaboration des budgets.

Cependant, il n'est pas possible d'affirmer que toutes les CR disposent d'une administration « fonctionnelle ». Sans doute est-il préférable de se référer à un « embryon » d'administration locale. En effet, d'importantes inégalités demeurent entre les CR dans leur capacité de gestion communale. En particulier, la capacité de gestion budgétaire des CR demeure limitée et les CR doivent notamment s'appuyer sur les services du Trésor pour réaliser leurs comptes administratifs, en non conformité avec les dispositions réglementaires sur la comptabilité rurale. Par ailleurs, les assistants communautaires, sur lesquels avait misé le PADMIR pour pallier l'insuffisante capacité des élus locaux, ont été recrutés par l'Etat sans pour la plupart disposer d'expérience en matière de gestion communale, et nombre d'entre eux ont quitté leur poste depuis la mise en œuvre du PADMIR. Quand bien même les assistants communautaires ont disposé des compétences requises, les PCR n'ont pas fait systématiquement appel à eux. L'établissement d'un noyau minimum d'administration locale, apte à recevoir une formation de base dans la gestion du développement local, indispensable pour l'appropriation locale des procédures améliorées introduites par le PADMIR, figurait parmi les conditions critiques énoncées dans le PRODOC. Or, l'absence de recrutement compétitif des secrétaires communautaires a compromis la satisfaction de cette condition essentielle.

Au regard de l'effort important réalisé par le PADMIR en vue de renforcer les capacités des acteurs locaux, on peut regretter l'absence d'un dispositif de suivi des formations réalisées, qui aurait permis de mesurer les compétences acquises, notamment en matière de capacité budgétaire. Il s'agissait d'une recommandation de l'évaluation à mi-parcours, suivant laquelle des indicateurs qualitatifs auraient pu être introduits dans le SSE. Ceux-ci auraient sans doute permis d'évaluer à ce stade les progrès accomplis.

Surtout, les UAT ont continué d'assumer le leadership des interventions, face à l'insuffisance des capacités et moyens des CADL, contrairement à ce que prévoyait le PRODOC et aux recommandations de l'évaluation à mi-parcours. Cette situation, que l'on peut aisément

comprendre par le souci des UAT de fournir des infrastructures et services dans un temps limité, a posé cependant la question de la responsabilisation des structures existantes dans l'appui au développement rural et la valorisation du « faire faire », pourtant au cœur de la philosophie d'intervention du FENU. Elle a également compromis la pérennité du service d'appui conseil, notamment dans la perspective de relève technique du PADMIR. Le PADMIR a certes favorisé, depuis 2005, la signature de conventions entre les CR et les acteurs locaux pour faciliter cette dernière⁹⁰. Toutefois, il ne semble pas que les conditions aient été réunies durant la mise en œuvre du PADMIR pour assurer une opérationnalisation réussie de ces conventions.

Enfin, les UAT l'ont unanimement reconnu, la communication autour du PADMIR et des CR d'intervention a été insuffisante, ce qui n'a pas permis de diffuser suffisamment auprès des bénéficiaires du projet la philosophie d'intervention du PADMIR et partant, d'en faciliter la durabilité.

En résumé, si l'on se réfère à la distinction établie dans le Manuel d'Evaluation entre les deux formes de PDL⁹¹, l'expérience du PADMIR permet de dire que le PDL 1 a très largement réussi. En revanche, le PDL 2 demeure à l'état embryonnaire. En effet, les conditions d'implantation du modèle étaient relativement faibles dans la zone, et il a été difficile, à travers les efforts de renforcement des capacités du PADMIR, de surmonter ces conditions dans le temps disponible. Ainsi, si le modèle du PDL s'est révélé pertinent et efficace, il semble que plus de temps soit nécessaire pour pouvoir l'enraciner. Tel est en tout état de cause le constat de nombreux acteurs locaux et nationaux de la décentralisation au Sénégal.

Le PNDL en est la mesure dans un certain sens, en avançant que le modèle du PADMIR a fonctionné, mais nécessite d'être mis en œuvre à partir du niveau national, comme programme fédérateur en matière de décentralisation. Il représente, de fait, un engagement de l'Etat sénégalais de bâtir sa propre capacité à soutenir les CL au plan technique, financier et institutionnel.

Réalisation d'investissements communautaires locaux à concurrence des plafonds de planification des FDL (infrastructures, AGR et GRN)

La question de la durabilité des investissements communautaires dépend en partie du coût de leur fourniture et du prix aux usagers du service rendu, ce que nous avons abordé précédemment. Par ailleurs, elle dépend, de manière importante, de la capacité des CR, en partenariat avec le secteur privé et les populations, à assurer de manière satisfaisante l'entretien et la maintenance des infrastructures livrées et leur valorisation à long terme.

⁹⁰ 12 conventions concernent les GMO et les mutuelles à Kaffrine alors que 64 conventions ont été signées principalement avec les STD à Kébémér.

⁹¹ PDL 1 en tant que programme conçu et soutenu par le FENU avec ses propres fonds (et/ou gouvernement ou partenaire de donation) et sa propre assistance technique gérés selon son cadre logique et son calendrier spécifique et PDL 2 en tant qu'ensemble de pratiques et d'institutions incorporées au sein d'un système gouvernemental local et national qui continue après l'arrêt du FENU.

Or, s'il fallait mentionner une contrainte majeure à la durabilité des investissements communautaires réalisés dans le cadre du PADMIR, il s'agit certainement de la prise en considération insuffisante de la dimension "entretien et maintenance" lors de la réalisation des équipements⁹². La mission a pu ainsi le constater, au travers d'infrastructures réalisées récemment par le PADMIR et qui présentent déjà des défauts d'entretien ou ne fonctionnent pas. Par ailleurs, force est de reconnaître que le PADMIR n'a pas réussi à favoriser la mise en place de CG (ou à les valoriser quand ils existaient), au travers d'une réflexion approfondie sur les mécanismes de gestion les plus appropriés. S'il faut mentionner la signature récente de protocoles d'accord entre CR et CG, impulsée par les UAT, il n'est pas certain que leur intervention tardive permettra de favoriser la pérennité des ouvrages.

Ainsi, la gestion des points d'eau a été problématique à plusieurs égards : même si l'environnement fait partie des compétences transférées aux CL, l'eau au Sénégal n'est pas un domaine transféré par l'Etat. Par ailleurs, les Associations de gestion des usagers de forage (ASUFOR) posent parfois des enjeux financiers et même de démocratie locale (absence de renouvellement de bureau). Dans un contexte où l'accès à l'eau fait partie des priorités (comme à Kébémér), on peut comprendre aisément le jeu de positionnement de certains acteurs pour la localisation des infrastructures, le placement d'un « protégé » pour gérer, par exemple, une borne fontaine (« un chef de village fontenier »), ainsi que l'opacité qui peut caractériser un tel système de gestion dont le point faible demeure l'entretien et la maintenance de l'ouvrage. Toutefois, ces exemples sont atténués par de bonnes pratiques observées par ailleurs là où un GPF parvient à dégager des revenus de la gestion d'une borne fontaine lui permettant de mener des AGR.

L'utilisation et la gestion des magasins villageois en constituent une autre illustration : comme la mission a pu le constater, certains d'entre eux ne sont pas fonctionnels, en partie en raison de mauvaises récoltes mais également en raison de conflits d'usage. Or, il importe de reconnaître qu'il s'agit d'un bien collectif pour lequel les CR ont un rôle important de supervision et réglementaire à jouer et qu'il convient par conséquent d'envisager des options pour leur gestion dans le cadre de partenariat public-privé. C'est ainsi que les CR pourraient utilement encourager la formation de coopératives ou groupements de producteurs qui pourraient alors s'impliquer dans la gestion privée de ces infrastructures et s'engager dans un dialogue fructueux avec les CR sur l'usage équitable de ces infrastructures, dont la nécessité est incontestable.

Il convient par ailleurs d'évoquer les "Groupements Communautaires de Maîtrise d'ouvrage" (GMO), composés essentiellement de tâcherons et de jeunes sans emploi dans les zones rurales, dont le PADMIR a favorisé la constitution, en vue de prendre en charge le suivi de la réalisation des travaux. En pratique, les GMO ont peu fonctionné, certains invoquant un manque de motivation financière pour exécuter leurs tâches. Surtout, les GMO ne constituaient pas de véritables regroupements de professionnels de la construction, capables d'assumer des missions à fort contenu technique, comme auraient pu le faire des « contrôleurs de travaux », employés dans d'autres projets, tels que le PAREP. A ce titre, leur légitimité a parfois été contestée par les entrepreneurs locaux. Dès lors, on peut se demander quelle a été la valeur ajoutée des GMO et si

⁹² Se référer au Recueil des Commentaires, Annexe 9, Section 2D.

leur mise en place était la meilleure façon de s'assurer que les entrepreneurs respectent les cahiers des charges. Comme le soulignait l'évaluation à mi-parcours, sans doute aurait-il été préférable de valoriser à cet effet les CG sectoriels créés par les lois de décentralisation⁹³.

Par ailleurs, il importe de souligner que le PADMIR n'a pas valorisé l'effort physique des populations dans le cadre de la réalisation des investissements communautaires (comme ont pu le faire des programmes tels que le PFDS et le PAREP). Certes, l'objectif premier du PADMIR était de favoriser une « professionnalisation » des communes dans la réalisation des investissements communautaires⁹⁴. Néanmoins, il est permis également de considérer que l'absence de valorisation de l'effort physique des populations a limité l'appropriation des ouvrages par les populations.

Enfin, s'il convient de louer l'effort du PADMIR pour favoriser les contrats exécutés par les entreprises locales dans une perspective de dynamisation des économies locales (à travers la création d'emplois temporaires et un effet multiplicateur), il convient également de souligner le niveau relativement faible des capacités techniques et financières des entrepreneurs locaux, dont il conviendra de se préoccuper afin que cette importante catégorie d'acteurs économiques puisse pleinement participer au démarrage d'un processus durable de DEL..

Volet AGR/GRN

Comme nous l'avons déjà mentionné, la durabilité des micro-projets AGR s'est posée durant la mise en œuvre du programme, en particulier au regard de difficultés de suivi technique et financier des projets. Les différentes structures d'appui conseil concernées (CLO, CADL, mutuelles) n'ont pas joué leur rôle, au motif de « manque de moyens », et là encore, les UAT ont du prendre le relais dans le suivi technique.

Dans le cadre de la stratégie de relève du programme, le PADMIR s'est attaché à la pérennisation des fonds AGR auprès des mutuelles, en les impliquant et en les responsabilisant dans la sélection des projets. L'UAT de Kébémér a également favorisé l'intégration de services non financiers offerts par les mutuelles et a prévu des appels d'offres groupés au niveau des arrondissements pour le FDL, au sein des mêmes mutuelles, qui permettrait d'allouer des fonds plus élevés aux AGR. Les retards dans la mise à disposition du FDL à Kébémér n'ont cependant pas permis de mettre en œuvre ces dernières améliorations du dispositif. A Kaffrine, le fonds de garantie domicilié au niveau du CMS n'a pas été rémunéré, ce qui impose une renégociation des termes du contrat avec le CMS.

En dépit des efforts de pérenniser les fonds AGR à travers leur gestion par les mutuelles, le problème se pose de la gouvernance des mutuelles (avec des situations de détournement de fonds mentionnés par le personnel des UAT et certains partenaires techniques de la relève) et leur manque de professionnalisme, notamment au niveau des compétences techniques requises. A ce stade, des incertitudes demeurent quant à la bonne utilisation des fonds au bénéfice des

⁹³ Comité de forage, comité de santé ou encore association de parents d'élèves.

⁹⁴ Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 3B.

populations et l'idée de constituer des mutuelles au bénéfice des populations commence à progresser.

S'agissant de l'impact socio-économique des AGR et de la micro-finance, il est permis d'avancer que les AGR ont constitué un moyen efficace de lutte contre la pauvreté, en améliorant les conditions de vie des populations concernées (notamment à travers l'acquisition de biens de consommation et d'équipements ménagers) et en contribuant à l'autosuffisance alimentaire (notamment à travers la réalisation des PTF). Elles ont favorisé l'organisation de la dynamique locale, à travers une formalisation progressive des GPF, une valorisation sociale des populations féminines, et surtout ont accru leur autonomisation (*empowerment*). Par ailleurs, les micro-projets ont permis une meilleure connaissance des principes de la micro-finance, permettant aux GPF d'accéder dans un second temps directement aux mutuelles. Enfin, les AGR ont instillé un esprit d'entrepreneuriat auprès de certains de ses bénéficiaires, sur lequel il serait possible de bâtir dans une dynamique de création de richesses.

Les propos tenus lors d'un focus group à Diakhao Saloum sont révélateurs de l'impact des AGR :

« C'est grâce au Padmir que j'ai connu le Crédit. Avec l'argent du Crédit, je fais du petit commerce et cela me permet de contribuer à la dépense du ménage, de m'acheter des habits pour mes enfants et moi-même, et aussi d'être mieux considéré par les hommes ». « Avec le crédit solidaire, nous sommes plus soudées maintenant ».

Il n'est cependant pas permis d'avancer que les micro-projets ont été économiquement rentables⁹⁵. En effet, les marges bénéficiaires des populations ont été généralement faibles⁹⁶, et les activités (essentiellement liées au petit commerce) ne se sont pas inscrites dans une dynamique de création de richesses, au sens de l'orientation stratégique de l'UNDAF. Ainsi, en dépit du fait que l'UAT de Kébèmer a initié une réflexion en vue d'établir un lien entre les micro-projets et le DEL, un tel lien n'a pu être explicitement et concrètement établi, en particulier en raison des retards dans la mise en œuvre de la méthodologie ECOLOC. Il est toutefois permis d'anticiper que la mise en place de la structure de DEL pourra favoriser la réalisation de micro projets s'inscrivant dans une logique de création de richesses.

Enfin, la réalisation des micro-projets n'a pas permis d'exploiter des synergies avec des initiatives de GRN⁹⁷. Ainsi, il est permis d'avancer que l'absence de lien entre la GRN et les AGR ainsi que, de manière plus générale, le développement insuffisant du volet GRN par le PADMIR est susceptible de compromettre la réalisation de l'objectif de développement du programme, à savoir « le développement humain durable »⁹⁸.

⁹⁵ Il s'agit là d'un indicateur de performance du volet AGR contenu dans le cadre logique⁹⁵ « *Au moins 60% des projets générateurs de revenus sont économiquement rentable* ».

⁹⁶ Entre 40 000 et 50 000 FCFA.

⁹⁷ A l'exception d'activités ponctuelles de fourneaux améliorés.

⁹⁸ Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 3C.

Certes, il est probable que sans l'intervention du PADMIR, le développement humain aurait été moins avancé, puisque les populations pauvres n'auraient pas eu accès aux infrastructures et services de base et au micro-crédit, ou bien auraient eu accès à des services inférieurs.

Toutefois, il convient de rappeler que le « développement humain durable » implique un processus continu d'amélioration des conditions de vie et de travail des populations et de favoriser la promotion d'une durabilité économique, sociale, mais aussi environnementale. La gestion des ressources naturelles est à la base même de la plupart des activités de production surtout dans les zones rurales, et pour les populations pauvres, ce qui exige l'utilisation raisonnée de ces ressources et la maîtrise des systèmes de production, afin de permettre leur renouvellement. Dans le cadre du PADMIR, l'accent était sur la durabilité économique et sociale à travers la mise en œuvre des AGR au bénéfice des populations pauvres. Cependant, de telles améliorations des conditions de vie ne peuvent être durables que si elles s'accompagnent d'initiatives en faveur de la protection de l'environnement et de la GRN. A titre d'illustration, des activités favorisant une gestion durable des pâturages et la conservation de l'eau sont indispensables pour assurer la durabilité des activités d'embouche ovine et bovine entreprises par les femmes dans le cadre des AGR. Ainsi, l'absence de telles activités d'accompagnement dans le domaine de l'environnement est susceptible de compromettre la poursuite des AGR, et partant, le « développement humain durable ».

Volet Promotion de l'économie locale :

Si l'intérêt de réaliser un diagnostic de l'économie locale était certain, il convient de faire ressortir la lenteur (plus de deux ans), la lourdeur et le coût élevé des études ECOLOC (environ \$90 000) et de se demander si le temps et les ressources investies justifiaient les résultats accomplis⁹⁹. Il s'agit également du constat auquel est parvenu la récente évaluation du PDM¹⁰⁰, qui mentionne le faible impact de la démarche ECOLOC au niveau de la sous-région, même si le PDM, à travers cette méthodologie, a permis de favoriser une meilleure prise en compte de la dimension économique dans la décentralisation, tant au niveau des Etats que des CL cibles. L'évaluation évoque également un certain nombre de contraintes, parmi lesquelles la lourdeur de la démarche et sa difficile appropriation par les acteurs locaux, son coût difficilement supportable par les municipalités, le fait que le PDM ait privilégié l'exclusivité de la méthode limitant de fait les perspectives de constitution d'une expertise au niveau de la sous-région, ou ne favorisant pas la diffusion de guides méthodologiques, et enfin l'absence d'ouverture du PDM vis-à-vis d'autres approches de DEL qui permettraient d'enrichir la démarche.

S'agissant plus particulièrement de l'expérimentation de la démarche ECOLOC au Sénégal, l'évaluation affirme que le processus ECOLOC n'a pas eu de retombées significatives à Saint Louis et que l'adaptation de la démarche dans le département de Kébémér est restée inachevée. Elle évoque par ailleurs les difficultés du PDM à assumer un rôle d'opérateur et de fournisseur de

⁹⁹Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 3D.

¹⁰⁰ *Evaluation retrospective (1991-2006) et prospective*, Evaluation conjointe franco-canadienne du Partenariat pour le Développement Municipal, Institutions et Développement, Janvier 2007

services sur une base rémunérée, en invoquant le fait que le travail de conception et la neutralité des conseils prodigués ont pâti du temps et de l'énergie requis pour entreprendre les études.

Enfin, l'évaluation du PDM dégage un certain nombre d'enseignements liés à la nécessité d'adapter les différentes phases de la méthodologie et les outils utilisés, et à la détermination du niveau d'informations nécessaire pour permettre aux acteurs locaux de faire des choix pertinents et d'adopter des stratégies appropriées en matière de DEL. Ainsi, la mission estime que de tels enseignements pourraient être utilement considérés par les différents partenaires au Sénégal, tant au niveau local, régional que national, avant de s'engager dans la reproduction de la démarche au niveau de la région de Louga, voire au niveau national, comme cela est envisagé dans le cadre du PNDL.

On peut également regretter que ces études n'aient pu déboucher sur des activités concrètes de promotion de l'économie locale, si modestes soient-elles, qui auraient permis de motiver les acteurs locaux déjà mobilisés, et de s'engager plus fermement dans un processus concret de DEL. L'un des résultats anticipés du sous projet était de favoriser la création d'emplois et la compétitivité. Or, ces études ont manqué de mettre l'accent sur la compétitivité des économies locales, alors même que ce concept est au cœur de la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) dont se prévaut le gouvernement sénégalais.

La mission reconnaît l'effort conséquent qui a été réalisé, avec l'appui de la FPGL, en vue de la création de la structure du DEL. Toutefois, il convient de mentionner les coûts de transaction élevés pour l'UAT de Kébémér ainsi que pour l'ensemble des acteurs impliqués en vue de la création de cette structure. Par ailleurs, le risque est élevé – comme le reconnaît l'UAT de Kébémér, d'une récupération politique de la structure et de luttes d'influence qui pourraient rapidement faire perdre la direction du processus, d'autant que les CL (communes urbaines et CR) seront amenées à contribuer financièrement au fonctionnement de la structure, et souhaiteront à ce titre exercer une influence correspondante. De plus, il n'est pas certain, à ce stade, que les élus locaux et les représentants du secteur privé s'approprient la structure et puissent la faire fonctionner, sans expérience préalable. Ainsi, il importera de poursuivre la création de cette structure en parallèle avec la mise en œuvre d'actions concrètes, qui permettront de motiver les acteurs locaux, de crédibiliser le processus de DEL et d'asseoir la légitimité de la structure.

Conception et introduction d'un SSE en rapport avec les acteurs/décideurs nationaux

S'agissant de la durabilité du SSE mis en place, il est permis d'envisager des perspectives favorables concernant le MIS, considéré par les autorités sénégalaises comme un mécanisme sur lequel il est possible de capitaliser, déjà maîtrisé par les équipes du PADMIR et qui constitue un outil facile à manier et relativement peu coûteux.

Les problèmes relatifs au MIS, essentiellement d'ordre technique (notamment la vétusté des équipements informatiques) et liés au fait que des difficultés d'accès à l'informatique se sont posées dans les zones d'intervention du projet, ont fait que le PADMIR n'a pu exploiter toutes les capacités offertes par le système. Cependant ces contraintes sont en voie d'être levées (puisque les UAT ont été dotées en 2006 d'un parc informatique neuf, capable de supporter l'installation du logiciel), laissant présager une utilisation élargie du système dans le cadre du PNDL.

Appui à une politique de développement rural décentralisé.

Si l'on peut se réjouir que le CNP se soit approprié le processus de capitalisation des expériences du PADMIR, il n'en demeure pas moins que des obstacles persistent quant à l'institutionnalisation des acquis. Or, celle-ci est indispensable à la durabilité des interventions. Le PRODOC avait envisagé un élargissement du CNP à d'autres programmes, afin d'éviter que ce comité ne se limite à l'orientation et à la supervision générale du « projet » PADMIR, sans prise en considération d'autres interventions majeures dans l'appui à la décentralisation. Or, il ne semble pas que le PADMIR ait effectué de propositions en ce sens auprès des autres partenaires, de même que les représentants du gouvernement n'ont pas proposé une forme de partenariat élargi. Un tel mécanisme aurait sans doute facilité la définition d'une ligne politique directrice plus claire de la part du gouvernement, à travers une meilleure coordination des interventions des partenaires au développement¹⁰¹.

Par ailleurs, les responsables nationaux de la politique de décentralisation n'ont pu prendre en charge l'évaluation systématique des initiatives en matière d'appui à la décentralisation comme l'envisageait le PADMIR, dans son étude sur la mise en place du Secrétariat Technique, ce qui n'a pas permis d'optimiser l'appui des bailleurs de fonds à la politique de décentralisation.

Les perspectives de relève institutionnelle du PADMIR sont tout aussi incertaines. En effet, il n'est pas possible d'anticiper une prise en charge de l'appui conseil des STD (en particulier les CADL) auprès des CR, que ce soit dans le domaine de la PPL, du suivi technique des micro-projets ou encore du SSE. De la même façon, des inégalités demeurent entre les ARD, en termes de compétences, et il n'est pas certain d'une part qu'elles puissent disposer - du moins à court terme, d'une appréhension suffisante des réalités locales pour pouvoir appuyer les CR, et d'autre part qu'elles soient déterminées à assumer la maîtrise d'ouvrage locale dans le cadre de leurs nouvelles missions. Enfin, l'appropriation même du concept de MDL ne semble pas entièrement acquise. Si les responsables nationaux et régionaux semblent favoriser le concept, il n'en va pas nécessairement ainsi du point de vue des élus locaux, qui ne semblent pas s'accorder sur le niveau territorial le plus pertinent pour asseoir le concept. Il faut dire que le principe d'intercommunalité et de solidarité entre les CL est relativement récent au Sénégal, et l'intérêt qu'il revêt dans le cadre de stratégies de développement local n'est pas encore admis par les élus locaux, davantage préoccupés de « défendre » leur niveau territorial et leurs prérogatives, au nom du principe de libre administration des CL. Si le concept de MDL doit se concrétiser, il conviendra en priorité pour le PADMIR de poursuivre un travail intense de sensibilisation et de négociation, notamment avec l'Association Nationale des Conseillers Ruraux (ANCR), en vue de lui donner une légitimité politique et institutionnelle.

¹⁰¹ Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 3A.

5.3 Facteurs ayant affecté la mise en oeuvre et l'atteinte des résultats

Facteurs externes:

L'évolution du contexte politique, institutionnel et économique durant la mise en œuvre du PADMIR a indubitablement affecté l'atteinte des résultats du programme.

Au plan politique d'abord, le démarrage du programme a coïncidé avec la dissolution des CL en 2001 et la mise en place de « délégations spéciales » par l'Etat sénégalais, portant un coup d'arrêt au processus de décentralisation. Les élections municipales et rurales de 2002 ont entraîné un renouvellement important du personnel politique local, auquel s'est ajouté le recrutement d'office d'assistants communautaires par l'Etat, pour la plupart dépourvus d'expérience en matière de gestion communale. La mise en œuvre du programme a par ailleurs été marquée par une forte instabilité institutionnelle au niveau des ministères en charge de la décentralisation (avec quatre remaniements ministériels entre 2002 et 2006) et par des réticences de la part de l'Etat sénégalais à poursuivre le processus de décentralisation, en l'accompagnant des réformes nécessaires au meilleur fonctionnement des CL.

La mise en œuvre d'autres programmes structurants de réduction de la pauvreté visant, comme le PADMIR, à fournir des infrastructures de base à partir de procédures de PPL et de financement décentralisé ont également influencé la mise en œuvre du PADMIR, au travers de la superposition des cadres de concertation mis en place, de l'application différente de niveaux de contrepartie des CR et de critères de répartition des fonds. A partir de 2005, le processus de formulation du PNDL a mis en suspens un certain nombre de réformes attendues (notamment de la PPL et du FECL). Enfin, la restructuration des ARD en termes de missions et de personnel, en mars 2006, a affecté la mise en œuvre de la stratégie de relève institutionnelle et technique du PADMIR au plan local, à travers une implication amoindrie de celles-ci dans le processus.

Le contexte économique dans les deux zones a également influencé la mise en œuvre du programme : l'effondrement de la filière arachidière à partir des années 2000, la baisse de la production agricole en 2003, liés à des aléas climatiques, et les difficultés liées à l'approvisionnement en intrants agricoles ont entraîné une baisse des revenus des producteurs, rendant plus aléatoire la capacité de mobilisation des ressources propres et de la contrepartie des CR.

Facteurs liés au Programme:

Pertinence et qualité du montage du Programme

Comme l'évaluation à mi-parcours le soulignait, le montage du projet avait été adéquat, en fournissant les principaux éléments pour une bonne exécution du projet¹⁰².

Toutefois, le PRODOC a également comporté un certain nombre d'insuffisances qui ont affecté la mise en œuvre du Programme :

- Le cadre logique contenu dans le PRODOC, avec sa présentation qualifiée "en cascade" par l'évaluation à mi-parcours, ne permettait pas de situer les principaux préalables à mener pour atteindre les résultats souhaités. Ce n'est qu'en 2003 qu'une présentation systémique des résultats attendus et des activités a pu être effectuée, au travers du Cadre logique révisé, ce qui a affecté le démarrage du programme.
- Le cadre logique du PADMIR a présenté des divergences par rapport au modèle conceptuel du FENU, tel qu'élaboré dans le Manuel d'Evaluation. C'est ainsi que « l'amélioration de la gouvernance locale » a constitué l'objectif de développement du PADMIR, alors que dans le modèle conceptuel du FENU, elle est considérée comme un résultat intermédiaire (*intermediate outcome*), susceptible de contribuer à l'objectif de développement qu'est le développement local. Dans le modèle conceptuel du FENU, la gouvernance locale est ainsi appréhendée comme un moyen - et non une finalité, qui doit conduire à la réduction de la pauvreté par le biais de la FIS, de la GRN, et du DEL, en utilisant les investissements en capital à travers le FDL. Par ailleurs, il est admis que l'amélioration de la gouvernance locale ne conduit pas nécessairement à la réduction de la pauvreté et au développement humain durable. La gouvernance locale conduit à une réduction de la pauvreté seulement à travers une efficacité productive et allocative améliorée. Or, si le PADMIR a démontré qu'un système amélioré de gouvernance est compatible avec une FIS améliorée au service des populations pauvres en particulier, il n'a pas démontré qu'il incarnait nécessairement la meilleure approche pour atteindre ce dernier résultat.
- Le PRODOC n'avait pas précisé d'action spécifique de suivi des ouvrages par les CR, au delà de la réalisation des infrastructures, ce qui a compromis la durabilité des investissements (entretien et maintenance, gestion) et la consolidation institutionnelle des structures mises en place (CIVD, CLO, GMO).
- Le PRODOC n'a pas visé dès le départ, l'appui au secteur privé en termes de renforcement des capacités techniques des entrepreneurs locaux, ce qui a fait défaut durant la réalisation des infrastructures et a limité les perspectives de dynamisation des économies locales.

¹⁰² Notamment en posant le contexte de la décentralisation, en présentant une démarche détaillée de planification des activités et en énonçant les principes de base pour un SSE.

- Le PRODOC n'avait prévu l'intégration du SSE et l'élaboration d'«indicateurs vérifiables objectivement» et de «moyens de vérification» qu'au démarrage de la phase pilote du programme, ce qui a grevé l'efficacité du SSE, en ne permettant pas l'établissement d'une situation de référence.
- La dimension genre a été insuffisamment prise en compte par le PRODOC et n'a pas abouti à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une stratégie, même s'il convient d'admettre qu'une partie importante des investissements et des micro-projets a été, *de facto*, destinée aux femmes.

Arrangements institutionnels et dans la mise en oeuvre

- Le partenariat financier avec le PSIDEL, bien que réussi en termes d'augmentation de la capacité de livraison des infrastructures, a représenté une charge non négligeable pour le FENU, qui en a assuré la gestion administrative (à travers la rédaction de rapports pour le PSIDEL) et le suivi par les UAT des ouvrages de 2002 à 2005. D'autre part, l'utilisation par le PSIDEL de différents niveaux de contrepartie et de critères de répartition des fonds a représenté une contrainte majeure pour le PADMIR, qui n'a pas pu recueillir systématiquement la contrepartie des CR.

Gestion du Programme

La mobilité du personnel au sein des UAT (démissions, abandon de poste), le décès du socio-économiste à Kaffrine et la diminution du personnel d'assistance technique au sein des UAT (coordination, experts) ont entravé la continuité du suivi des dossiers. Il s'est par ailleurs avéré difficile de coordonner les deux UAT et la Coordination Nationale. Des contraintes logistiques, notamment l'éloignement entre les deux UAT, l'absence d'accès à internet depuis un an à Kébémér, des contraintes liées à l'utilisation du MIS (disponible sur un seul ordinateur) n'ont pas permis de favoriser des échanges entre les structures du programme.

Assistance technique

Le montage et le démarrage du projet, ainsi que la mise en place des outils ont été entrepris avec l'appui déterminant du Conseiller Technique Régional. Toutefois, il semble que son assistance auprès de la Coordination nationale (CN) ait été dégressive durant la mise en œuvre du programme (en partie liée à la réorganisation du bureau régional du FENU), bien qu'il ait fourni un appui significatif aux UAT sur les différentes composantes du PADMIR et dans l'introduction de nouvelles méthodologies et approches, notamment liées au DEL. Il apparaît également que les missions du Chargé de Programme FENU, de la CN du PADMIR et du Conseiller technique régional n'aient pas été clairement définies, notamment en termes d'appui technique et méthodologique, ce qui a pu constituer une source de confusion au niveau de la CN. Le Chargé de Programme du FENU a notamment été amené à suppléer la CN et le Bureau Régional¹⁰³.

¹⁰³ Extrait d'un entretien avec M.Oumar Wade, Coordinateur national du PADMIR.

La CN a pour sa part joué un rôle important d'interface entre les deux UAT, le FENU et le Gouvernement sénégalais, et a contribué au maintien du dialogue politique durant la mise en œuvre du programme.

Le PADMIR a par ailleurs bénéficié d'un appui financier essentiel de la part du PNUD, notamment sous forme de facilités de caisse et de gestion administrative du Programme. Le PNUD n'a cependant pas fourni d'appui technique au PADMIR, excepté à travers la recherche de synergies pour les études sur les OMD.

5.4 Positionnement stratégique et partenariats

Positionnement stratégique:

Le principal avantage compétitif du FENU réside dans le fait qu'il a été « pionnier » d'un programme de développement rural décentralisé qui correspondait à la politique de décentralisation de l'Etat sénégalais à la fin des années 1990 et à ses intentions actuelles de consolidation de cette politique à travers le PNDL. D'autres partenaires au développement ont également contribué à l'appui à la décentralisation (notamment la Coopération allemande, l'USAID, la BM, la Coopération française). Toutefois, ces interventions ont été réalisées davantage de manière collaborative que compétitive par rapport au FENU, ce qui ne peut que constituer un atout dans le cadre du PNDL.

Le PNDL est un programme national ambitieux, lui-même confronté à un certain nombre de défis majeurs, auxquels le FENU est dans une position forte de contribuer. Ces défis comprennent non seulement l'étendue de la mise en œuvre du programme mais aussi, et cela est plus pertinent pour le FENU, l'amélioration et la poursuite du développement de systèmes aux différents niveaux de CL, en particulier le mécanisme d'appui budgétaire aux CL, la standardisation des procédures de PPL, le développement de systèmes viables d'entretien et de maintenance des infrastructures, la mobilisation des ressources propres des CR et la promotion d'un processus de DEL durable. Enfin, cela comprend également l'expérimentation d'un SSE efficace orienté non seulement vers la performance du développement local, mais également vers la promotion d'un processus continu d'apprentissage et d'innovation.

Le FENU au Sénégal, en étroite partenariat avec le PNUD et d'autres partenaires au développement bien identifiés, est exceptionnellement bien placé pour répondre à ces défis. L'avantage compétitif du FENU réside clairement dans son rôle largement admis de « laboratoire » de la décentralisation. Pour bâtir sur cet avantage compétitif, il semble donc judicieux de continuer à opérer au niveau local, en développant et en testant de nouveaux systèmes et en améliorant des systèmes où des avancées importantes ont été enregistrées.

Quatre domaines en particulier se détachent pour piloter des interventions :

1. Le renforcement des systèmes existants dans la gestion, la prise de décision et l'utilisation du FDL, y compris l'introduction de systèmes d'entretien et de maintenance des infrastructures et des services associés.

2. La coordination de politiques sectorielles au niveau local (éducation, santé, agriculture)
3. La poursuite de l'expérimentation de nouvelles approches du DEL, en tant que concept holistique de développement local.

Partenariats:

La formulation de tout nouveau programme devrait s'effectuer dans le cadre fourni par l'UNDAF, qui participe de la stratégie de croissance du DSRP II, en mettant l'accent sur « la diversification de l'économie, la promotion de l'emploi, la protection de l'environnement et la valorisation des ressources naturelles, dans une perspective de durabilité des moyens d'existence des groupes vulnérables ».

Le FENU a déjà établi des partenariats avec un certain nombre de bailleurs de fonds (notamment le Grand Duché du Luxembourg et l'Union Européenne), qu'il serait ainsi important de consolider. L'accent pourrait être mis par le FENU et le PNUD sur la « Promotion de moyens d'existence durable », en partenariat avec le Grand Duché du Luxembourg et la nouvelle coopération espagnole, en recherchant des synergies avec les expériences positives dégagées par le PAREP à l'issue de son évaluation (tout en reconnaissant les logiques d'intervention du FENU et du PNUD)¹⁰⁴. Ce partenariat pourrait notamment s'opérer sur l'axe Nord dans le cadre de « pôles de développement », et dans la voie d'un plaidoyer conséquent pour l'atteinte des OMD. Par ailleurs, l'UE prévoit d'intervenir dans le domaine du DEL dans la région de Louga et, là encore, un partenariat fructueux pourrait être envisagé, autour de la réalisation d'infrastructures économiques. Enfin, il paraît indispensable que des synergies puissent être recherchées entre les activités de GRN et les projets environnementaux appuyés en particulier par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE).

Par ailleurs, il existe incontestablement des opportunités pour forger de nouveaux partenariats en particulier autour de la promotion du DEL et de la GRN (notamment avec la Coopération allemande, la Coopération japonaise, la Coopération canadienne et USAID),.

Enfin, des partenariats spécifiques pourraient être mis en place, notamment avec l'Agence Canadienne de Coopération Internationale (ACDI), dans le cadre du renforcement des capacités des associations d'élus locaux, en vue de la mise en place de la MDL.

¹⁰⁴ Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 1F.

6 ENSEIGNEMENTS

Il est utile ici de distinguer entre deux niveaux d'enseignements : les enseignements d'ordre général qui se rapportent à l'hypothèse centrale du PADMIR, et les enseignements spécifiques au programme.

Enseignement d'ordre général :

Le PADMIR a démontré qu'un PDL centré sur l'introduction d'un mécanisme de financement décentralisé pour la réalisation d'infrastructures communautaires pouvait conduire à une FIS améliorée, ayant un impact positif sur les conditions de vie des pauvres. Cependant, inculquer ce système dans des CR avec une faible capacité financière, technique et humaine ne peut se faire que lentement. Ainsi, la durée initialement prévue de 5 ans pour un tel programme était trop courte pour avoir un réel impact sur les comportements et pratiques de la décentralisation.

Par ailleurs, la durabilité d'un tel système, et surtout, le fait d'assurer que prendront racine une croissance continue et une dynamique de développement basée sur l'apprentissage et l'innovation, représentent des défis majeurs. Cela exige non seulement une période d'intervention plus longue, mais également la prise en charge de nouveaux éléments qui ne sont pas encore pleinement développés au sein du modèle PDL, à savoir le DEL et la GRN.

Le second enseignement se rapporte à la gestion des risques dans le cadre de la mise en œuvre du PADMIR. Il s'agit en particulier, comme le mentionnait déjà l'évaluation à mi-parcours, de l'importance d'actualiser régulièrement les conditions critiques d'un projet pilote tel que le PADMIR, dont la philosophie d'intervention est basée sur la responsabilisation des structures existantes. Un tel procédé aurait permis de répondre à l'évolution défavorable du contexte politique, institutionnel et économique et aurait été particulièrement pertinent à l'issue de la phase pilote du programme.

Enseignements spécifiques:

- La formalisation des relations entre les différents acteurs au niveau local (notamment entre CR et CG, CR et cadres de concertation, CR et STD) et la satisfaction de leurs besoins en matière de renforcement des capacités constituent des préalables indispensables à une réalisation efficace d'investissements communautaires. Les cadres de concertation mis en place par le PADMIR (CVD, CIVD, CLO) auraient ainsi bénéficié d'une intégration formelle dans les CR et d'une plus grande valorisation auprès des partenaires locaux.
- L'appui budgétaire aux CL a constitué une contrainte pour la réalisation des infrastructures et a ralenti le rythme des investissements et de mise en œuvre des micro-projets. Il doit donc impérativement s'accompagner au plan institutionnel du renforcement des services de l'Etat qui doivent le soutenir. En effet, en l'absence de services déconcentrés compétents et bien

outillés (sur le plan humain, financier, matériel et informatique), la réussite de ce mécanisme de financement décentralisé risque d'être compromise¹⁰⁵.

- La durabilité des processus mis en place (PPL, FDL) ne pourra véritablement se produire que lorsque les différents partenaires au niveau local (notamment ARD, CADL, services du Trésor) seront parties prenantes au processus décisionnel et au SSE des actions entreprises et auront vu leurs capacités d'appui aux CR renforcées. A ce titre, la mise en place d'un dispositif de suivi des actions de renforcement des capacités fait partie intégrante de l'effort d'amélioration des capacités des autorités locales.
- La poursuite de l'objectif de « développement durable » passe par la reconnaissance de trois composantes essentielles: le renforcement des capacités locales, la réalisation d'infrastructures de base et le développement des moyens d'existence durables.
- L'existence de trois UAT, qui ont évolué dans des dynamiques fort différentes, a augmenté de manière substantielle les coûts de mise en œuvre du programme et a complexifié la coordination des activités.

¹⁰⁵ Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 1E.

7 RECOMMANDATIONS

La mission recommande que le FENU soutienne un nouveau programme en appui à la décentralisation et au développement local au Sénégal. L'objet de ce nouveau programme serait de consolider le travail accompli par le PADMIR, de parachever certains domaines d'intervention, d'introduire de nouveaux éléments, tout en appuyant l'Etat sénégalais dans la mise en oeuvre du PNDL. Un Document Conceptuel, déjà disponible, sera discuté à la fin de cette section. Dans un premier temps, des recommandations sont formulées à l'attention du Gouvernement sénégalais et du FENU, en vue d'assister dans la conception et la mise en œuvre d'un second cycle de PDL en gestation.

Conception et promotion d'un processus de Participation Participative locale (PPL)

- Simplifier les outils de planification et réduire la durée de la PPL: la révision du format du PLD semble d'ores et déjà s'imposer, en liaison avec leur réactualisation. Cela permettrait de favoriser une meilleure articulation avec les politiques sectorielles, d'intégrer des perspectives en matière de DEL et de protection de l'environnement, la prise en charge des coûts récurrents¹⁰⁶ et d'intégrer un volet suivi/évaluation. A cet égard, il serait utile que la Direction de la Planification puisse s'intéresser aux expériences de PPL des autres partenaires, qui ont notamment réussi à en réduire sensiblement la durée et à efficacement intégrer, pour certains, les politiques sectorielles¹⁰⁷. Par ailleurs, l'utilisation d'outils didactiques et de supports de communication adaptés (outre ceux qui ont été utilisés lors des consultations tels que la méthode ZOPP, transec, le diagramme de Venn ou encore les arbres à problèmes) devrait faciliter la compréhension, la participation et l'appropriation du processus de PPL par les populations, dans un large contexte d'analphabétisme en français.
- L'une des faiblesses majeures des PLD est leur caractère « cloisonné » eu égard aux perspectives d'intercommunalité. Or, la voie de l'intercommunalité représente une nouvelle étape cruciale dans le processus de planification décentralisée et doit, à ce titre, être considérée comme une stratégie privilégiée d'optimisation des PLD et des activités de développement local. Il serait ainsi souhaitable, notamment dans le cadre d'un nouveau programme, de favoriser la réalisation d'investissements sous cet angle, notamment au travers des Plans d'Actions Prioritaires Intercommunautaires (PAPIC)¹⁰⁸, en impliquant en particulier les associations d'élus locaux.

¹⁰⁶ En en faisant, par exemple, un critère de sélection des projets dans les PIL.

¹⁰⁷ Notamment la Coopération allemande, le PNIR et le DGL -FELO avec l'élaboration de plans stratégiques.

¹⁰⁸ Ainsi, il semblerait que la gestion participative au niveau des infrastructures communautaires hydrauliques présente des perspectives particulièrement favorables pour un développement de l'intercommunalité (à l'image du CG du forage de Djing Diaw dans la CR de Sagatta et du forage de Thieppe dans l'arrondissement de Ndande). De même, les partenariats féconds développés entre le PADMIR et certains autres projets (notamment avec le PSIDEL, SOS Sahel et World Vision) devraient pouvoir constituer un atout pour la promotion de l'intercommunalité dans le cadre

- La mission d'évaluation valide la recommandation du dossier de capitalisation de la PPL de « capitaliser et pérenniser la synergie entre partenaires » autour de la PPL, au-delà des expériences du PADMIR. Cette capitalisation des expériences des autres programmes par la Direction de la Planification constitue en effet un préalable important dans le cadre de la mise en oeuvre du PNDL.
- Le FENU pourrait assister les ARD dans la préparation des « Conférences budgétaires » prévues dans le cadre du PNDL à partir de septembre 2007, visant à prendre en compte les politiques sectorielles. A cette fin pourrait être institué le principe que seules les CR ayant soumis leurs comptes administratifs et de gestion pourraient participer à ces conférences, afin de rendre progressivement leur production obligatoire.
- De manière générale, l'amélioration de la planification stratégique par le FENU devrait s'effectuer en liaison étroite avec l'évolution du système de planification nationale et la standardisation attendue des procédures de PPL. Cela permettrait notamment d'établir s'il conviendrait d'intégrer les PIL dans les PLD, de simplifier les PLD en faisant un diagnostic très sommaire suivi d'un plan d'action opérationnel, ou bien de considérer les PIL comme unique document de planification, conformément aux trois options envisagées dans le document de capitalisation sur la PPL. Une meilleure articulation des PLD avec la planification régionale permettrait également d'en améliorer la dimension stratégique. Par ailleurs, il conviendrait de favoriser la formalisation des relations entre les Conseils ruraux et les cadres de concertation mis en place, afin qu'ils soient valorisés par les différents partenaires et puissent pleinement jouer leur rôle d'animation de la vie locale dans le cadre de la planification.

Conception et introduction d'un mécanisme de transfert de fonds adéquat pour le financement des infrastructures et services publics d'intérêt local

- En vue d'améliorer l'efficacité de l'appui budgétaire aux CL, il conviendrait d'inciter l'Etat sénégalais à simplifier le circuit de la dépense et à favoriser son informatisation intégrale, avec une définition claire des responsabilités de tous les acteurs du circuit (notamment les perceptions et les CR). Un système de suivi pourrait également être mis en place qui permettrait de capter l'évolution des décaissements en temps réel, afin d'identifier plus rapidement les retards et les goulets d'étranglement dans l'utilisation du circuit du Trésor.
- Eu égard au ralentissement du rythme des investissements dans le cadre de l'appui budgétaire, le PADMIR pourrait sensibiliser les services du Trésor afin qu'ils puissent diligenter spécialement les opérations qui peuvent avoir un impact sur la planification et l'exécution des projets (à l'instar du virement des fonds AGR aux mutuelles).

d'une planification concertée, en favorisant par exemple le cofinancement d'investissements locaux.

- La transparence dans la gestion des CR pourrait être améliorée en favorisant une meilleure circulation de l'information entre les perceptions et les CR, et en encourageant les CR à tenir des comptes administratifs et des comptes de gestion. Il est en effet impératif d'une part que les CR respectent l'orthodoxie budgétaire et qu'elles évitent d'utiliser les fonds prévus pour l'investissement pour les dépenses de fonctionnement, et d'autre part que le Trésor respecte les règles qu'il a lui-même edictées. Il s'agirait par ailleurs d'améliorer le contrôle citoyen par rapport à l'exécution budgétaire et aux décisions du CR, en systématisant la tenue de sessions d'orientation budgétaire.

Amélioration des capacités des autorités locales pour la gestion pérenne des CL (planification, budgétisation et réalisation de projets de développement)

- Les CR et les STD ont été les principaux bénéficiaires des activités de renforcement des capacités entreprises par le PADMIR. Or, le rôle attendu du secteur privé dans le cadre de la décentralisation et du développement local nécessite que ces acteurs bénéficient également de programmes de renforcement plus conséquents pour leur mise à niveau par les bailleurs de fonds, dont le FENU.

Réalisation d'investissements communautaires locaux à concurrence des plafonds de planification des FDL (infrastructures, AGR, GRN)

- Une culture d'entretien et de maintenance des infrastructures devrait être instillée, notamment en améliorant l'appui aux CG (au travers de formations à la comptabilité élémentaire simplifiée) et par une sensibilisation accrue des STD. Il serait également important pour les CR de définir en priorité une politique de gestion des équipements qui leur permettrait d'appliquer les directives de gestion et de maintenance des équipements sur leur territoire. Des mesures d'atténuation des impacts environnementaux des infrastructures devraient également être favorisées. Par ailleurs, il convient de rappeler la nécessité pour l'Etat sénégalais de revoir la nomenclature budgétaire des CL, afin de permettre aux CR de budgétiser les charges d'entretien et de maintenance.
- Afin de pallier au non respect des délais contractuels par les entrepreneurs, il pourrait être utile pour les CR d'instaurer un système de pénalités, tel que cela est pratiqué dans le domaine de la construction.
- Une distinction plus claire pourrait être établie dans l'attribution des fonds AGR entre des micro crédits pour améliorer les conditions de vie et réduire la pauvreté, et des micro crédits qui encourageraient le développement de micro et petites entreprises avec une perspective de croissance. Dans cet esprit, l'intention de l'UAT de Kébémér de promouvoir une articulation entre les fonds AGR et ceux destinés au développement de l'entrepreneuriat local est considérée comme particulièrement pertinente et devrait être favorisée d'ici la fin du programme.
- Dans une optique de durabilité des fonds AGR, il serait utile que le FENU puisse examiner la mise en place de structures de financement au profit des communautés villageoises, à l'instar des initiatives développées au titre du FDL dans le cadre du PAREP, qui ont permis une plus

grande responsabilisation des GPF dans la mise en œuvre de micro-projets et la dynamisation des cadres de concertation. De la même façon, le FENU pourrait s'intéresser à l'expérience des Comités Locaux de Suivi des micro-projets du PAREP qui semblent avoir bien fonctionné¹⁰⁹.

- Il serait important que le FENU puisse sensibiliser davantage les CR et les populations eu égard à tout l'intérêt d'entreprendre des actions en faveur de la gestion des ressources naturelles et de l'environnement. Il s'agirait de démontrer que toute action dans ce domaine a son utilité, quelque soit son niveau, et que la GRN est un moyen efficace de lutter contre la pauvreté. La désertification, la déforestation et la dégradation rapide des sols constituent des domaines d'intervention prioritaires devant impliquer l'ensemble des acteurs (CR, populations et acteurs économiques). Ainsi, le FENU pourrait inciter les CR à mener des opérations de reboisement (en utilisant des espèces forestières locales, menacées ou disparues), à favoriser la pratique de l'agro-écologie dans le cadre des micro-projets, à encourager la valorisation des ordures ménagères (qui seraient par exemple transformées en compost et pourraient être utilisées dans les cultures maraîchères et hivernales), à favoriser l'utilisation d'engrais organique (potentiel identifié dans la CR de Boulel) et la protection des ressources en eau souterraine et superficielle. Enfin, le FENU pourrait appuyer les CR dans l'élaboration de Plans communaux d'action pour l'environnement, articulés aux orientations nationales stratégiques en la matière¹¹⁰. Dans le cadre de la mise en œuvre de ces actions, le partenariat avec l'ONG SOS Sahel pourrait être poursuivi et l'appui du Centre de Suivi Ecologique pourrait être recherché.
- Le FENU gagnerait à adopter la démarche contractuelle du PAREP, à savoir « la lutte contre la pauvreté liée à la préservation de l'environnement ». Cela pourrait notamment passer par une intégration, dans les accords de financement des AGR, de l'obligation pour les bénéficiaires de mener des activités ad hoc de préservation de l'environnement. Par ailleurs, dans le cadre du plaidoyer pour l'atteinte des OMD, une synergie pourrait être recherchée entre l'UAT de Kébémér et l'antenne du PAREP à Saint Louis pour la mise en œuvre des AGR¹¹¹.
- S'agissant de la structure naissante de DEL, il conviendrait de s'assurer que ses rôles en matière d'appui sont clairement définis, que les ressources mises à sa disposition lui permettront de réaliser ses objectifs et qu'elle pourra répondre aux attentes des acteurs locaux. L'expérience en matière de DEL indique que dans des zones rurales marginalisées au plan économique avec de faibles structures d'appui, des échecs du marché (market failure) et des échecs de l'Etat (state failure), les structures de DEL devraient se concentrer sur l'abaissement des barrières à l'entrée et sur l'amélioration de l'environnement créé par l'Etat pour le développement des entreprises, y compris l'infrastructure économique de base, les réglementations et le système fiscal. Enfin, il importerait de favoriser une approche parallèle et

¹⁰⁹ Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 3 F.

¹¹⁰ En particulier la Stratégie nationale sur la biodiversité, le Plan national d'actions pour l'environnement, le Plan d'action nationale de lutte contre la désertification et le Code Forestier révisé.

¹¹¹ Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 3 E.

complémentaire entre la poursuite de la création de cette structure et la mise en œuvre d'actions concrètes de DEL, afin que l'une et l'autre puissent se renforcer. A ce titre, il serait pertinent que puisse avoir lieu la restitution des études ECOLOC au niveau national, afin de dégager les principaux enseignements de l'utilisation de cette méthodologie et des propositions pour la mise en œuvre d'initiatives concrètes de DEL.

- Comme nous l'avons mentionné, la mise en œuvre du DEL dépasse les découpages administratifs. Aussi, conviendrait-il de privilégier une intégration des trois niveaux (régional, départemental, local) dans la mise en œuvre du DEL et de prendre en considération la notion de « pôles de développement ». Il conviendrait également de mettre l'accent sur le rôle important dévolu aux CR dans la mise en œuvre du DEL, notamment dans l'intermédiation entre les différents acteurs et la promotion du dialogue public-privé. Enfin, il importerait de reconnaître le rôle significatif des ARD dans ce domaine, d'autant qu'elles vont constituer le principal point d'entrée du PNDL,
- Le secteur associatif a été le principal bénéficiaire de l'appui du FENU dans le cadre des AGR, au travers notamment des OCB. Or, comme il a été mentionné, les activités entreprises n'ont pas été rentables et n'ont pu déboucher sur une dynamique de création de richesses, ce qui en appelle à un ciblage du secteur privé. Ainsi, il ne s'agirait pas d'ignorer les OCB mais plutôt de considérer les opportunités qui se présentent à elles dans un contexte plus large. La mission recommande à cet égard que la structure naissante de DEL cible trois catégories d'acteurs économiques :

1) l'ensemble de la gamme des entreprises existantes dans les zones concernées (qu'il s'agisse des grandes et moyennes entreprises quand elles existent, ainsi que des petites, micro entreprises des secteurs formel et informel),

2) les entrepreneurs émergents (notamment les femmes et les jeunes au sein des OCB qui font preuve d'un esprit entrepreneurial marqué),

3) les investisseurs potentiels extérieurs à la zone (qu'ils soient étrangers ou nationaux).

Afin de favoriser une dynamique de développement des entreprises, il conviendrait pour la structure de DEL non seulement d'appuyer ces trois catégories d'acteurs économiques, mais également et surtout, de favoriser des liens entre eux, dans le cadre en particulier du développement de filières porteuses (telles que l'élevage ou la filière halieutique).

Par ailleurs, il serait opportun pour la structure de DEL de mobiliser les entreprises locales à travers leurs associations (notamment la Fédération des associations de développement communautaire (FADEC), les associations d'éleveurs, les démembrements des Chambres de Métiers, ou encore le GIE des mareyeuses à Kébémér) et de fournir un appui à la création de groupements (notamment dans le domaine de l'agriculture), afin de faciliter un processus de dialogue entre les CL et ces associations.

- Deux options se présentent quant à la mise en œuvre de la MDL : la première est de combiner l'appui conseil, information et formation avec la promotion du DEL ; la seconde est de distinguer ces fonctions, en favorisant la distinction des structures. La mission est d'avis qu'il est préférable de distinguer ces deux structures, la MDL étant destinée au niveau départemental pour favoriser la solidarité intercommunautaire, tandis que la structure de DEL se consacrerait à des missions spécifiques de promotion du DEL (amélioration de l'environnement des affaires, renforcement des entreprises et des marchés) au sein d'un espace économique viable.

Conception et exécution d'un SSE du PADMIR en rapport avec les acteurs/décideurs nationaux

- A ce stade du programme, il serait important de se concentrer sur le renforcement des capacités des partenaires de la relève (en particulier les ARD et CADL), afin qu'ils puissent maîtriser le MIS et collecter de manière plus efficace les données de base.
- Il conviendrait de compléter les données du MIS par l'établissement de mesures de performances des CR en termes de compétences acquises pour la gouvernance locale, tel que suggéré par l'évaluation à mi-parcours¹¹².
- Des enquêtes de satisfaction auprès des ménages auraient pu utilement compléter le SSE, comme a pu le faire le PNIR.
- La conception d'un nouveau programme devrait intégrer de manière prioritaire l'établissement d'une situation de référence, afin de mesurer, de manière appropriée, les progrès réalisés, les effets et les impacts. Il conviendrait par ailleurs de porter attention dans la conception d'un SSE à la promotion de l'apprentissage et de l'innovation.
- Les rapports narratifs gagneraient, pour une meilleure lisibilité, à être articulés de façon systématique au PTA en produisant des tableaux indicatifs qui fournissent les indicateurs annuels du PTA, les prévisions de réalisation (trimestre), les réalisations de la période, les progrès vers les résultats annuels attendus, les écarts constatés sur le trimestre et leurs justifications ainsi que les mesures correctrices prises.
- A défaut du MIS, il serait important, dans la perspective de la mise en place de la MDL, que celle-ci soit dotée d'un système de gestion d'une base de données, dont les indicateurs s'apparenteraient à ceux du MIS.

¹¹² Il serait utile à cet égard de se rapprocher du PBA qui mesure de la sorte la performance des CR.

Appui au développement rural décentralisé

- La finalisation du processus de capitalisation des expériences du PADMIR, lancé par le CNP, gagnerait à faire l'objet d'une plus grande concertation, afin de permettre une capitalisation plus compréhensive des interventions en appui à la décentralisation au bénéfice du PNDL.
- Dans le cadre de l'approfondissement de la décentralisation, il serait indispensable de renforcer les capacités des associations d'élus locaux, afin qu'elles puissent jouer un rôle constructif dans le processus de décentralisation et qu'elles puissent s'engager dans un dialogue politique plus équilibré avec l'Etat sénégalais. La Coopération canadienne a entamé un travail important dans ce domaine et le FENU pourrait utilement apporter son appui. Il serait également utile pour le FENU, en liaison avec la Coopération canadienne, de poursuivre un travail intense de sensibilisation et de négociation, notamment avec l'Association Nationale des Conseillers Ruraux (ANCR) et la Maison des Elus Locaux, en vue de donner une légitimité politique et institutionnelle à la MDL.
- Dans le respect de la Déclaration de Paris, il serait important que le FENU et ses partenaires puissent, dans le cadre de la mise en œuvre du PNDL, favoriser l'harmonisation des approches et la concertation entre différents projets et programmes d'appui à la décentralisation, notamment dans le ciblage des bénéficiaires, le mode de détermination des contreparties et le partage de critères de répartition des fonds, tout en favorisant des approches spécifiques pour faciliter l'implication des populations les plus pauvres.
- Afin que le FECL puisse adéquatement satisfaire les besoins de financement des CL, il importerait que l'Etat puisse tenir compte, dans le cadre de sa restructuration, des capacités contributives des CL.
- S'agissant de la détermination annuelle du montant des fonds de transfert de l'Etat, il conviendrait que le Gouvernement engage une réflexion sur le rôle du parlementaire dans l'élaboration de la loi de Finances, qui fixe notamment le montant du FECL et du FDD par rapport aux recettes fiscales de l'Etat, en particulier la TVA.
- La mise en place d'un système de suivi de l'utilisation des ressources allouées par l'Etat aux CL permettrait d'en améliorer l'efficacité, la pertinence et la transparence. De ce point de vue, tant l'Etat sénégalais que le PNDL gagneraient à s'approprier le MIS qui offre cette opportunité.
- La généralisation du mécanisme d'appui budgétaire par les partenaires au développement, assortie de mesures de modernisation de la nomenclature budgétaire, pourraient largement contribuer au renforcement des capacités d'intervention des CL, en favorisant une meilleure affectation des ressources.
- Dans le cadre de la poursuite de la décentralisation et notamment de la standardisation des procédures de planification, il devient indispensable pour le Gouvernement de mettre l'accent

sur le « maillon manquant » du système national de planification sénégalais : le Plan Triennal d'Investissements Publics (PTIP), dont la capacité de prévision est faible.

- L'Etat sénégalais pourrait bénéficier de la mise en place d'un « Système de gestion des dépenses en infrastructures », afin d'évaluer leur rentabilité tant économique que sociale et d'optimiser l'efficacité productive et allocative de l'investissement public.
- Enfin, l'Etat sénégalais marquerait sa volonté de poursuivre et de faciliter le processus de décentralisation, d'une part en renforçant le processus de déconcentration et d'autre part en adoptant un « Plan d'action concerté » avec les ministères sectoriels et l'ANCR pour une meilleure inclusion des CR dans la livraison des programmes sectoriels.

Commentaires sur le Document Conceptuel

Le Document Conceptuel, relatif au Programme d'Appui au Développement institutionnel, économique et technologique des Collectivités locales (PADIET), présenté au FENU en juin 2006, se veut la réponse opérationnelle du FENU et du PNUD au PNDL, à travers la recherche d'innovations pour approfondir le processus de décentralisation. L'objectif immédiat du PADIET est le « renforcement des capacités locales pour soutenir un développement régional inclusif et durable ». En prenant comme point de départ certains acquis du PADMIR (notamment en matière de PPL et de FDL), les innovations suggérées se rapportent à l'appui des CL dans leur rôle de moteur du développement local, à travers une meilleure maîtrise du DEL, l'apport de nouvelles technologies dans le cadre de la promotion de l'investissement et la fourniture de « service public local », par le biais d'une meilleure articulation entre la FIS, les AGR, la GRN, permettant de conduire au DEL.

Conformément à la double stratégie d'appui aux CL et à la société civile, il vise d'une part à renforcer les compétences managériales et de gestion des CL et, de manière concomitante, une meilleure inclusion des citoyens à la vie locale, notamment au travers d'outils en matière d'équité des sexes. L'introduction des Nouvelles Technologies de l'Information et des Communications (NTIC) permettrait de renforcer le principe de transparence, en facilitant le marketing territorial des zones concernées et de mobiliser les diasporas, dont le rôle potentiel dans le développement local est significatif. La MDL permettrait ainsi de consolider le DEL à travers la gestion du service public local pour en faire une masse critique.

Sur la base des principaux éléments contenus dans le Document Conceptuel, la mission peut émettre les commentaires suivants :

- Le DEL, retenu comme thème majeur du PADIET, est particulièrement pertinent, eu égard à la faible articulation qui a prévalu entre le processus de décentralisation et une dynamique de promotion des économies locales. A la fois le PNDL et le PNBG 113 mettent l'accent sur ce

¹¹³ Ce dernier comporte six composantes : Amélioration de la qualité du service public ; la Gouvernance locale ; la Gouvernance économique ; la Gouvernance judiciaire ; l'Amélioration de

thème et sur le renforcement de la notion de gouvernance économique, aussi le PADIET s'inscrit-il de manière appropriée dans cette dynamique. En complément de la stratégie présentée, il serait important de mettre l'accent sur des initiatives favorisant une croissance « pro-pauvre », en référence à la SCA. A ce titre, un partenariat pourrait être envisagé avec la Coopération Japonaise, qui envisage la mise en œuvre d'une approche de « réduction de la pauvreté par la croissance économique » sur la frange maritime nord du pays, à travers des actions de renforcement des activités artisanales et le développement de l'entrepreneuriat en milieu rural, un projet d'amélioration des revenus des populations autour des forages et des points d'eau dans la région de Louga ou encore le renforcement des capacités d'organisation des professionnels de la pêche.

- Il conviendrait de faire ressortir le concept de « compétitivité » dans le montage du nouveau programme, conformément aux orientations de la SCA. La Coopération allemande s'apprête à tester de nouvelles approches fondées sur des méthodes participatives d'évaluation de la compétitivité dans la région de Kaolack, et le futur programme pourrait s'y intéresser.
- Si l'intérêt d'adopter une approche « création de richesses » à travers le DEL n'est plus à démontrer, en revanche, il serait indispensable de promouvoir une articulation avec la protection, la gestion et la valorisation des ressources naturelles, dans une perspective de durabilité des moyens d'existence des groupes vulnérables. Le PADIET pourrait notamment s'inscrire dans le cadre du projet « Villages du Millénaire » du PNUD qui prévoit de mener une intervention multi-sectorielle en agroforesterie et en fourniture de services énergétiques, et de réaliser un certain nombre d'infrastructures de base. Le Centre de Suivi Ecologique pourrait constituer un partenaire dans ce domaine.
- Les objectifs assignés au PADIET devraient s'inscrire de manière plus explicite dans les Effets Programmes de l'UNDAF correspondant l'effet UNDAF 1, à savoir :
 - o Effet Programme 1.1 : « une forte amélioration des capacités productives nationales en termes de compétitivité, de qualité des produits, de valeur ajoutée, de création d'emplois qualifiés et d'investissements dans les zones de concentration du SNU (OMD 1 : réduction de l'extrême pauvreté et de la faim). Ainsi, le PADIET pourrait, d'une part mettre l'accent sur l'amélioration de l'emploi des jeunes et des femmes, à travers notamment l'acquisition de compétences et de qualifications et le développement du potentiel des micro, petites entreprises et microprojets¹¹⁴, en référence au Bilan Commun de Pays. Dans ce domaine, un partenariat avec la Coopération japonaise pourrait également être envisagé.
 - o Effet Programme 1.2 : « une augmentation des revenus des pauvres et des groupes vulnérables dans les zones d'intervention du SNU (OMD 1, 3, 6). Le PADIET pourrait ici poursuivre la mise en œuvre des AGR et la promotion de l'accès à la

la qualité du travail parlementaire et le Développement des technologies de l'information et des communications.

¹¹⁴ Notamment dans le cadre du Projet des Villages du Millénaire.

micro-finance, en recherchant une plus grande synergie avec les expériences du PAREP.

- Conformément au principe de « co-production des acteurs » mis en avant par le PNDL, il serait important dans le cadre d'un nouveau programme de porter attention au renforcement des capacités du secteur privé, d'autant qu'il s'agit d'une orientation essentielle dans le cadre de la Stratégie nationale de Développement du Secteur Privé.
- L'approfondissement de la décentralisation ne pourra se poursuivre que dans le cadre d'un renforcement concomitant de la déconcentration. Dans ce cadre, le nouveau programme devrait explicitement inclure, dans son objectif de renforcement des capacités, les services techniques régionaux et départementaux de l'Etat, et inciter le gouvernement sénégalais à mener une politique plus volontariste en matière de déconcentration.
- Le PADIET envisage de fournir un appui conséquent aux ARD, ce qui sera en effet indispensable pour contribuer au renforcement de leur rôle en matière de développement économique et de PPL. Le PADIET pourrait également envisager de soutenir les ARD dans l'élaboration des Plans d'Investissement Régional (PIR). En effet, dans le cadre du PNDL, le BCI et le FECL sont susceptibles de contribuer efficacement au financement des investissements à travers ces PIR.
- Le PADIET pourrait également favoriser les principes de démocratie locale et de contrôle citoyen dont se prévaut le PNDL, à travers un appui plus conséquent aux OCB. Dans ce sens, son objectif d'inclure des outils pour favoriser l'équité entre les sexes devrait être poursuivi, avec un accent particulier sur le renforcement de la participation des femmes à la prise de décision dans les instances locales.
- La mission recommande que le processus de formulation d'un nouveau programme prenne pleinement en compte le processus de capitalisation des expériences du PADMIR (dont la finalisation devrait, à notre sens, faire l'objet d'une concertation élargie), notamment en ce qui concerne le processus de PPL.
- Le PADIET devrait favoriser une meilleure articulation avec les politiques sectorielles menées par les Ministères techniques (notamment Education, Santé, Environnement), afin que les objectifs d'appui à la décentralisation et ceux des programmes sectoriels puissent se renforcer mutuellement au niveau local, dans une perspective d'appui aux approches sectorielles (SWAps).
- De manière plus spécifique, la mission suggère que le futur programme s'insère dans le PNDL, par le biais de l'amélioration du mécanisme d'appui budgétaire aux CL, de l'expérimentation de procédures de planification au niveau intercommunal et de la standardisation des procédures actuelles de PPL, de la coordination de politiques sectorielles au niveau local, du développement de systèmes viables d'entretien et de maintenance des infrastructures, de la fourniture d'infrastructures économiques (marchés, abattoirs, gares routières, téléphonie rurale), de la poursuite de la mobilisation des ressources propres des CR (à travers la

méthodologie SAFIC) et de l'expérimentation de nouvelles approches du DEL, autant d'éléments qui correspondent aux orientations stratégiques du PNDL.

- Enfin, la mission recommande que le FENU poursuive son appui à la réflexion sur la politique de décentralisation au niveau national, sur la base de l'avantage compétitif développé par le PADMIR dans ce domaine et son rôle largement admis de « laboratoire » de la décentralisation. Un partenariat pourrait à ce titre être envisagé avec le Secrétariat Exécutif du PNDL.

S'agissant plus particulièrement de la zone d'intervention d'un futur programme, la mission recommande une intervention dans la région de Louga, située dans l'une des trois zones de concentration du SNU et qui fait partie de l'axe Thiès-Saint Louis-Matam, lequel concentre plus de la moitié de la population sénégalaise. Mis à part la région de Thiès, cet axe, qui se caractérise par un indice élevé de pauvreté, un faible IDH et présente une dégradation très avancée des ressources naturelles, est en outre peu soutenu par les partenaires au développement.

Une intervention dans la région de Louga serait par ailleurs l'occasion de poursuivre le partenariat du FENU avec le PNUD et le Grand Duché du Luxembourg, et de développer un partenariat avec l'Espagne. Dans le domaine du DEL, des synergies pourraient également être envisagées avec l'UE qui prévoit une intervention dans la région de Louga, et avec la Coopération Japonaise, qui s'apprête à fournir un appui conséquent dans les sous secteurs de la pêche et de l'agriculture.

8 ANNEXES

Annexe 1: Termes de Référence



**Fonds d'Equipement des Nations Unies
Programme des Nations Unies pour le Développement**

Termes de référence de l'évaluation finale

Programme d'Appui à la Décentralisation en

Milieu Rural (PADMIR)

Décembre 2006

Sommaire

Buts de l'évaluation finale, moment et usage prévu

- 1. Objectifs**
- 2. Facteurs intervenant dans la détermination du moment de l'évaluation finale**

B. Analyse de l'Environnement National et du Développement Local

- 1. Contexte national**
- 2. Evolution de la politique de décentralisation**
- 3. Présentation du PADMIR**
- 4. Quelques principaux axes dans la mise en œuvre du Padmir**

C. Cadre et Objet de l'évaluation

- 1. Atteinte des résultats**
 - 1.1 Globalement**
 - 1.2 Spécifiquement**
- 2. Durabilité des résultats**
- 3. Facteurs ayant affecté la réussite du programme**
- 4. Positionnement stratégique du FENU et partenariats**
- 5. Perspectives pour l'avenir immédiat.**

*Evaluation finale du Programme d'Appui à la
Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR).*

Données de référence du programme.

Pays: République du Sénégal

Numéro du Projet : SEN / 98 / C01 (FENU)
SEN /98 / 001 (PNUD)

Titre du Projet : Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR)

Agence d'exécution du Gouvernement: Direction des Collectivité Locales (DCL)

Agences de réalisation: Bureau des services d'Appui aux Projet des Nations Unies (UNOPS)

Date de signature du document de projet : 30 Juin 1999

Date de début des activités au Sénégal : Janvier 2000

Durée prévue : 5 ans portés à 6 ans et 6 mois

Budget original prévu : \$7.500.000

Dont :

FENU : \$ 6.000.000

PNUD : \$ 1.500.000

Budget Complémentaire : \$ 2.888.150

Dont Coopération Luxembourgeoise : \$ 500.000

Union Européenne : C FA 1 Milliard

Gouvernement (Transfert Fiscaux) : CFA 147 Millions

Nature : CFA 103 Millions

Collectivités Locales : CFA 123 Millions

Institutions de micro Finances : CFA 104.161.491

Budget Total Réel : \$10.389.000

Date de l'évaluation mi-parcours : Décembre 2001

Dernière Revue Tripartite de PADMIR : 21 novembre 2006

A. Buts de l'évaluation finale, moment et usage prévus

1. Objectifs

- ❖ Aider le Gouvernement du Sénégal, les collectivités locales, le FENU et le PNUD à démontrer l'efficacité, l'efficience et la pertinence du PADMIR dans l'atteinte des impacts et effets attendus sur les communautés, les institutions ainsi que sur la politique de décentralisation au niveau local et national, et la durabilité des résultats à travers les deux composantes mises en place ;
- ❖ Analyser le degré d'appropriation des principaux résultats du projet par les collectivités locales (Communautés Rurales et Agence Régionale de Développement (ARD) et par les associations (Association Nationale des Conseillers Ruraux), les organisations de base, et les structures gouvernementales impliquées dans le programme (Centre d'Appui au Développement Local, Comité National de Pilotage, Trésor Public, Direction de la Coopération Economique et Financière, Direction des Collectivités Locales, etc.)
- ❖ Analyser la portée, l'efficacité, la viabilité, la pertinence et la cohérence de la mise en œuvre en l'occurrence les cadres de concertation, le renforcement de capacité des collectivités locales, l'appui conseil joué par la coordination au niveau national et le partenariat. Sur le plan des innovations, revisiter le développement économique local, la notion de relève
- ❖ Evaluer le degré de satisfaction des bénéficiaires du projet et leurs attentes concernant les perspectives de promotion de l'économie locale à Kébémér, de la micro finance à Kaffrine et le rôle attendu des Agences Régionales de Développement et des communautés rurales dans le cadre de la relève et de la mobilisation de fonds.
- ❖ Analyser l'utilisation du circuit du Trésor Public pour le transfert des fonds destinés à l'investissement, la procédure de gestion du FDL et le schéma financier qui s'y rattache, le processus d'appui budgétaire, la diversité des modalités d'accès au financement des partenaires en particulier des taux de contrepartie. Il serait important également de voir les procédures de transfert des ressources de l'Etat (Fonds d'Equipement des Collectivités Locales et Fonds de Dotation de la Décentralisation)
- ❖ Sur le plan de l'investissement, analyser la contribution spécifique du Padmir et en partenariat dans l'évolution globale de certains indicateurs notamment des secteurs comme l'éducation, la santé, l'hydraulique et les activités génératrices de revenus.

Il est également attendu de la mission qu'elle procède à une revue stratégique de la performance du projet en vue de :

- ❖ Aider les gestionnaires et les partenaires du projet à évaluer dans quelle mesure la remontée des expériences menées au niveau local peut contribuer à l'émergence d'un environnement politique favorable à la décentralisation à travers le Programme National de Développement Local (PNDL).

- ❖ Evaluer le co financement FENU – Union Européenne à travers le Padmir et le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local (PSIDEL) qui représente la part la plus importante de l'appui financier aux collectivités locales. Ceci permettrait de mieux apprécier les conditions de mobilisation des fonds additionnels hors FENU
- ❖ Apprécier le positionnement stratégique du FENU par rapport aux autres partenaires clés opérant au Sénégal dans le domaine de la décentralisation, la pertinence de ses partenariats, et les leçons à en tirer (Union Européenne, Banque Mondiale, Coopération Allemande etc.) ;
- ❖ Décrire l'environnement en matière de politique de décentralisation au Sénégal en identifiant les lacunes existantes et les défis majeurs qui resteraient à relever lors d'une nouvelle programmation.
- ❖ Apporter, en fonction des constats et des leçons tirées, des commentaires sur la stratégie d'un nouveau programme telle qu'élaborée dans le Document Conceptuel présenté au Comité d'examen des projets au siège du FENU le 27 juin 2006.

2. Facteurs intervenant dans la détermination du moment de l'évaluation finale

La décision du Sénégal de mettre en place le PNDL à partir de 2006 avec l'ancrage de tous les partenaires au développement a changé le contexte des interventions des uns et des autres. A cela s'ajoute, pour le Padmir, les recommandations des dernières tripartites tenues respectivement le 23 octobre 2003 et le 21 novembre 2006 qui fixent la fin du programme à juin 2007.

Faut il le rappeler, la première extension du Padmir jusqu'en 2006 obéissait à des contraintes majeures auxquelles le programme a eu à faire face, au plan interne à la suite des multiples départs enregistrés au niveau des UAT et de la coordination nationale et au niveau externe avec le contexte national de l'époque :

- L'avènement des délégations spéciales,
- Les retards au niveau des élections locales de 2002
- La faible production de la campagne 2002 au niveau agricole

Tout ceci a eu pour conséquences un retard préjudiciable dans la mise en œuvre du projet. Cette situation a eu des impacts négatifs sur a) la capacité des populations de participer au financement du développement local, notamment à travers le paiement de la taxe rurale et b) la participation des organisations communautaires de base au financement des activités génératrices de revenus.

En dépit de ces difficultés, le Padmir a pu mettre en oeuvre au cours de la période 2000 à 2003, l'essentiel des activités qui concerne les deux composantes A et B. A cela s'ajoutent les innovations introduites avec le développement économique local, qui malgré un certain retard noté au niveau des études, offre des perspectives intéressantes dans la mise en œuvre du PNDL.

Les années 2004-2005 ont confirmé les résultats assez prometteurs. Cependant au vu de la position du gouvernement qui avait fixé la fin du projet à juin 2007, les innovations introduites par le Padmir et qui viennent à peine de démarrer dans un certain nombre de communautés rurales, et enfin le contexte actuel défini par le PNDL, une évaluation finale devra nécessairement être conduite dans le premier trimestre 2007 afin de dégager des recommandations pertinentes dans la suite à donner au programme FENU du Sénégal.

Par ailleurs, dans le souci de se doter d'un cadre de référence visant à mieux répondre aux priorités nationales et à accroître son impact, le système des Nations Unies au Sénégal a défini un plan cadre des Nations Unies pour l'aide au Développement (UNDAF) dont le but est de contribuer de façon synergique et harmonisée à lutter contre la pauvreté à travers la gouvernance, un des trois domaines de concentration de UNDAF.

Egalement, le document du programme du pays (CPD-2007-2011) du PNUD se fonde sur a) les conclusions et recommandations de la revue du cadre de coopération du pays 2002-2006 b) Le document révisé de la stratégie de réduction de la pauvreté, c) Le nouveau plan cadre des Nations Unies pour l'aide au Développement au Sénégal UNDAF. Un des objectifs visés dans ce domaine est l'amélioration de la gouvernance par la consolidation du processus de décentralisation, l'implication des communautés rurales dans la gestion locales et dans le pilotage de la décentralisation et l'expérimentation de l'appui budgétaire par les circuits du Trésor. En ce qui concerne la gouvernance locale, un effort devra être fait pour parfaire les mécanismes d'appui budgétaire dont le FENU est un des initiateurs. Les insuffisances majeures constatées se situent au niveau des lenteurs dans le transfert de fonds au niveau local et l'absence de mécanisme de suivi évaluation harmonisé. A cet effet, la mise en œuvre du PNDL est une opportunité.

C'est dans ce cadre que le FENU et le PNUD ont élaboré un document conceptuel qui se veut une réponse opérationnelle du système des Nations Unies et en particulier du Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) et du programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), à ce programme national.

L'objectif recherché par le FENU et le PNUD est de poursuivre la recherche d'innovations qui a toujours caractérisé leurs interventions au Sénégal afin d'y faire progresser la décentralisation.

Ainsi dans le cadre du PNDL, le PNUD et le FENU veulent assurer la promotion de la mise en œuvre de composantes qui apporteront une valeur ajoutée réelle au PNDL et à la politique de décentralisation.

Aujourd'hui, la planification locale et les fonds d'investissement constituent certes l'épine dorsale de la décentralisation mais ne constituent plus des innovations dans le contexte actuel. Pour le système des Nations Unies, il s'agira d'appuyer les collectivités locales dans leur rôle moteur du développement local. La promotion du développement économique local et des NTIC dans le cadre de la promotion des investissements et de la fourniture du service public local sont deux leviers essentiels du développement local et la bonne gouvernance locale. Le renforcement des compétences managériales et l'implantation d'outils inclusifs en matière de genre seront les nouveaux créneaux du FENU/PNUD pour futur programme d'appui au développement local pour la période 2007-2011.

B. Analyse de l'Environnement National et du Développement Local

1. Contexte National

Pays sahélien situé à l'extrémité ouest du continent africain, le Sénégal s'étend sur une superficie de 196 722 Km² et partage ses frontières au Nord avec la Mauritanie, à l'Est avec le Mali, au Sud avec la Guinée et la Guinée-Bissau. Un autre pays souverain, la Gambie, est situé dans la partie australe du territoire sénégalais.

En août 2002, la population sénégalaise était estimée à 10 425 200 habitants avec un taux de croissance annuel de 2,5%. Les femmes sont majoritaires (52%) notamment en milieu rural. La population est jeune avec un âge moyen de 21,8 ans pour les hommes et 22,6 ans pour les femmes. En fait, plus de la moitié de la population a moins de 20 ans (55,6%). La population est essentiellement rurale (58,5%) et plus de la moitié des citoyens vivent dans l'agglomération dakaroise. Ce n'est pas l'exode rural qui alimente la capitale nationale mais plutôt la migration d'origine urbaine, c'est-à-dire en provenance des communes urbaines de l'intérieur du pays.

En 2005, le Sénégal figure parmi le groupe des pays les moins avancés et présente un Indice de Développement Humain (IDH) relativement faible (0,458), ce qui le place au 157^{ème} rang sur 177.

Tableau 1 : Indicateurs économiques et sociaux

Indicateurs de conjoncture						2004	2005 (e)
Population (en millions)						10,028	10,4
PNB/habitant (FCFA)						379 297	-
Taux de croissance du PIB réel						6, %	5,3%
PIB à prix courant (MDS. CFA)						4023,70	4 346
PIB à prix constant (MDS. FCFA)						2117,73	2208,69
Exportations Biens et services (FOB)						775	841
Importations Biens et services (FOB)						1 434	1 532
Indicateurs sociaux						2004	2005
Espérance de vie (années) :						54	54
Taux de mortalité infanto-juvénile :						145,7	142,5
Taux de mortalité maternelle (0/00)						510	nd
Taux de malnutrition (moins de 5 ans) :						23	nd
Taux brut de scolarisation :						79,9%	
Budget éducation (% B. Total)						40%	
Budget Santé (% B. Total)						10%	
Taux desserte en Eau (litres./hbts/jours)						nd	
Taux d'électrification national						31	
Taux d'électrification rural						nd	
Taux d'électrification urbain						nd	
Années	1980	1985	1990	1995	2000	2004	2005
IDH	0,332	0,359	0,382	0,398	0,416	0,437	0,458

Source : Note de stratégie, PNUD Sénégal, Unité de Politique et d'Analyse Stratégique, novembre 2005
(e) estimée

L'économie sénégalaise a renoué avec la croissance au cours de la deuxième moitié de la décennie 90. Le PIB a cru en termes réels en moyenne de 5,2 % sur la période 1995-2002. En 2005, les objectifs du cadrage macroéconomique ont globalement visé la consolidation des acquis de 2004 et l'élimination des contraintes à une croissance forte et accélérée. L'économie sénégalaise a ainsi enregistré des performances relativement satisfaisantes dans la plupart de ses secteurs d'activités et ce, dans un contexte marqué par une pluviométrie excessive mais aussi par des difficultés majeures, dont l'invasion des criquets pèlerins. Le taux de croissance du PIB réel réalisé en 2005 a été de l'ordre de 5,3 %, sensiblement inférieur aux prévisions initiales du cadrage macroéconomique, mais aussi, au rythme minimum (7%) nécessaire à la réduction de moitié de la pauvreté d'ici à 2015.

2. Evolution de la Politique de Décentralisation

Les lois de 1996 et leurs décrets d'application constituent le cadre légal et réglementaire de la politique de décentralisation. L'évolution de cette dernière est marquée par les phases suivantes :

- ❖ En 1960, accession au statut juridique de commune de toutes les communes urbaines existantes, ce qui a fait passé le nombre de communes de 12 à 24;
- ❖ En 1966, promulgation du Code administratif communal (Loi 66-64 du 30 juin 1966) qui a formalisé les structures actuelles de l'administration territoriale;
- ❖ En 1972, la Loi 72-55 du 25 avril 1972 a vu la création des communautés rurales qui étaient mises sous la tutelle juridique et décisionnelle du sous-préfet;
- ❖ En 1990, les Loi 90-35 et 90-37 suppriment le statut spécial des capitales régionales et restituent la fonction d'ordonnateurs au maire et au président de communautés rurales;
- ❖ Enfin les Lois de 1996 transforment complètement le cadre juridique des relations intergouvernementales en élargissant sensiblement les champs de compétences des collectivités locales et en reformulant le rôle de la tutelle. Par ailleurs la région a été créée comme collectivité locale.

Aujourd'hui, le Sénégal compte 441 collectivités locales, 14 352 élus locaux et des personnels estimés à 6 000 agents environ. Chaque niveau (région, commune urbaine et communauté rurale) a son propre conseil, organe délibératif élu pour 5 ans. Chaque conseil élit parmi ses membres un président qui agit respectivement en qualité de responsable exécutif: président du conseil régional pour la région, maire pour les communes urbaines et président des communautés rurales, qui sont aussi par la loi ordonnateurs du budget de leurs collectivités, ce qui n'était pas le cas avec la réforme de 1972. Les trois catégories de collectivités locales sont regroupées en trois associations nationales: l'Association des conseils régionaux, l'Association des communes urbaines et l'association des communautés rurales.

3. Présentation du Programme d'appui à la décentralisation en milieu rural (PADMIR)

Depuis 1999, le PNUD et le FENU ont apporté leur assistance au Projet d'appui à la décentralisation en milieu rural. Ce projet a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours qui a recommandé une poursuite de l'assistance des deux institutions dans sa zone d'extension pour que l'œuvre entreprise ait un véritable impact à long terme. Il vise la réduction de la pauvreté et l'amélioration des conditions de vie en milieu rural par le financement d'infrastructures communautaires suivant une démarche participative et décentralisée améliorant la gouvernance locale.

La collectivité décentralisée étant au regard de la loi et les institutions de l'Etat la seule organisation apte à agir en tant que moteur du développement et pourvoyeur du service local, la démarche du FENU consiste à appuyer les collectivités locales des départements de Kébémér et de Kaffrine dans leurs efforts en vue d'assurer la livraison de services publics locaux et à collaborer avec elles pour promouvoir et dynamiser le développement local.

Le PADMIR a innové, mais a surtout introduit une dynamique nouvelle dans la pratique du développement local dans plusieurs domaines. Son impact est indéniable du point de vue de l'accroissement des services sociaux de base au sein des collectivités locales des deux zones d'intervention. Les résultats agrégés donnent les indications suivantes :

- ❖ 72 % du financement global est affecté aux infrastructures de type socio collectif;
- ❖ 23 % du financement est consacré aux activités génératrices de revenus
- ❖ 2% du financement sert à appuyer le volet GRN;
- ❖ 3 % du financement est consacré à l'appui institutionnel

Même si le PADMIR a connu des difficultés pour certains aspects de sa mise en œuvre (lenteur au niveau de la planification, faiblesse du mécanisme de suivi / évaluation, localisation dans deux zones géographiques éloignées, etc.), il n'en demeure pas moins que des enseignements importants peuvent être tirés de cette expérience.

4- Quelques Principaux Axes dans la Mise en œuvre du Padmir

4-1. Les cadres de concertation

- **Avantages**

La mise en place des cadres de concertation dans les espaces où intervient le Padmir constitue une des innovations majeures. Elle a facilité la coordination des interventions, renforcé les synergies d'action ou de financement entre acteurs de divers horizons. Dans certains secteurs, elles ont joué le rôle de relais entre les organisations communautaires de base et les conseils ruraux. Les instruments qui ont été mis en place ont été pour l'essentiel : Les « focus groupe », les assemblées villageoises, et inter- villageoises assemblées communautaires et les ateliers.

Les CVD et CIVD ont été aussi une des instances de participation et de mobilisation citoyennes. Ils ont contribué dans le processus de priorisation des investissements locaux et facilité la prise en compte des spécificités des terroirs villageois et notamment des groupes les plus défavorisés.

Au niveau national l'innovation demeure la création et l'animation d'un Comité Technique de Suivi du PADMIR adossé au CNP.

- **Les Contraintes**

Les élus locaux et leurs partenaires ont créé une pluralité de cadres pour marquer la spécificité de leurs projets et programmes, parmi ces cadres de concertation, on peut citer, dans les zones du Padmir, les comités de gestion et de concertation animés par le programme national des infrastructures rurales financé par la Banque Mondiale (uniquement à Kaffrine), les comités de pilotage par vision mondiale, une ONG internationale, les CVD et les CIVD animés par le Padmir, les Cadres Locaux de Concertation des Organisations de Producteurs (CLCOP) mis en place dans le cadre du PSAOP par l'Agence Nationale de Conseil Agricole et Rural (ANCAR).

La multiplicité des cadres a été parfois un facteur bloquant dans l'harmonisation des approches. L'appropriation et la pérennité de ces mécanismes ne semblent pas être assurées au retrait des programmes.

Au niveau national la concertation a été beaucoup plus harmonisée ce qui a facilité la coordination des bailleurs de fonds vis-à-vis du partenaire qu'est l'Etat.

Le sous-comité des bailleurs de fonds (SCBF), les associations d'élus locaux jouent un rôle très important dans cette concertation.

Pour le Padmir, la mise en place du comité de pilotage national a été déterminante dans la mise en œuvre du projet et d'une certaine manière dans son positionnement au niveau national.

4-2. L'expérience du circuit de financement du FDL du Padmir

Dans le cadre de l'appui au renforcement de la politique de décentralisation au Sénégal, un protocole a été signé entre le PNUD /FENU et le Gouvernement en vue d'initier une expérience relative à l'utilisation des circuits du Trésor public et le respect des procédures de la comptabilité publique et des règles passation des marchés publics pour le transfert des fonds destinés aux investissements dans les collectivités locales des départements de Kaffrine et Kébémér.

Les moyens financiers des CL proviennent pour l'essentiel de la fiscalité locale dont l'insuffisance ne permet pas de répondre aux besoins sans cesse croissant des collectivités locales, pour pallier à ce fait l'Etat a mis en place principalement deux instruments financiers que sont le fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) et le fonds de dotation qui empruntent les circuits du trésor.

Dans sa démarche, le Padmir a donc inauguré, dans le milieu rural sénégalais, un mode de financement des investissements des communautés rurales fondé sur l'appui budgétaire intégral ;

créant ainsi une meilleure traçabilité de la dépense publique locale et une plus grande transparence du processus budgétaire.

4.2.1 L'appui Budgétaire

Le Padmir a donc institué un fond de développement local (FDL) en appui aux collectivités locales ciblées sur la base du principe d'appui budgétaire.

Le système financement introduit par le FDL s'appuie sur le co-financement et est articulé au budget des communautés rurales. Il prend en charge les projets sélectionnés lors du processus de planification participative qui s'inscrivent alors dans des programmes d'investissement locaux (PIL) et des Programmes d'investissement annuels (PIA). Cette expérience loin d'être parfaite a eu des conséquences positives que sont : une meilleure maîtrise de la capacité financière locale et une adéquation du niveau de transfert des fonds à celui du transfert des responsabilités du centre vers les communautés rurales.

Des contraintes subsistent cependant et méritent d'être revues. Elles tiennent principalement aux ressources humaines et aux insuffisances du code des marchés publics actuellement en vigueur.

4.2.2. Le circuit du Trésor

Le circuit de transfert des fonds utilisés par le Padmir est celui du Trésor public. Le FENU alimente le FDL sur la base des décisions annuelles de financement des PIL. Les fonds sont transférés ensuite dans un compte spécial au nom du Trésorier Payeur Général. Ce dernier transfert la totalité des montants virés aux TPR régionaux avant que les Percepteurs départementaux des sites du programme procède à l'affectation dans les comptes des collectivités locales bénéficiaires suivants des critères démographiques et de performances. La procédure d'affectation des dotations annuelles aux CR obéit évidemment aux dispositions du code de des collectivités locales et du régime financier de celles-ci.

L'utilisation du circuit du Trésor répond à un souci de pérennité des mécanismes de financement public des collectivités locales et permet aux communautés rurales d'acquérir une meilleure maîtrise du processus budgétaire.

4.3 Le Partenariat

- **Partenariat Institutionnel**

Le PADMIR a développé un partenariat structuré autour de ses principaux axes d'intervention à savoir sur le plan institutionnel avec les services centraux et déconcentrés de l'Etat qui appuient le processus de pilotage et de mise en œuvre du programme, avec les collectivités locales, les ARD, les coopérations bilatérales et multilatérales (PDM, coopération luxembourgeoise etc....)

- **Partenariat financier**

Le partenariat avec le PSIDEL d'un montant d'Un milliard de francs CFA, est une contribution financière importante pour la livraison d'infrastructures locales. Il a permis :

- de relever et compléter le volume financier de la contribution du FDL
- de renforcer la maîtrise d'ouvrage locale avec une responsabilisation adéquate des conseils ruraux dans le pilotage des dossiers,
- de relever les plafonds des dotations financières indicatifs individuels alloués aux communautés rurales de la zone d'intervention du PADMIR qui est passée de huit millions en moyenne à plus de vingt millions FCFA.
- de consolider les mécanismes de l'appui budgétaire
- de renforcer la visibilité du programme
- d'inaugurer une nouvelle forme de mise en synergie et d'harmonisation des interventions des partenaires financiers sur le terrain.

Avec les institutions de crédit et d'épargne dans l'appui financier aux collectivités locales pour le financement complémentaire d'activités génératrices de revenus aux organisations communautaires de base notamment féminines.

- **Partenariats spécifiques**

Des partenariats ont été initiés pour des opérations spécifiques avec plusieurs organisations de développement qui accompagnent le développement local ex : La Fondation Konrad Adenauer, CISV (ONG italienne), SOS SAHEL, la Coopération décentralisée espagnole, Vision Mondiale, Alcatel, le CRDI, l'ASER, etc.

4.4 L'Appui au niveau central ou les missions de la composante B

Dans le cadre de la mise en œuvre du Padmir le volet B qui assure la coordination du programme a pour mission le suivi de la composante A , l'orientation des études nécessaires à la définition d'une bonne politique de développement rural décentralisé, le suivi et l'évaluation de la composante A, l'appui conseil aux autorités chargées des collectivités locales dans les domaines des stratégies et procédures , des instruments de planification locale et de financement décentralisé (Par exemple l'étude pour la mise en place d'un Secrétariat Technique.)

A ce niveau le Padmir est accompagné par un Comité National de Pilotage (CNP) présidé par la Direction des Collectivités Locales comprenant des membres comme la Direction Générale du Trésor et la Comptabilité Publique, la Direction de la Planification, la Direction du Développement Local, la Direction de la Coopération Economique et Financière, l'Association Nationale des Conseillers Ruraux, le Cadre National de Coopération et de Concertation des Ruraux, et d'autres directions techniques. Le CNP contribue ainsi au positionnement du PADMIR, à la capitalisation de son expérience et l'émergence des conditions de retrait et de relève du programme.

4.5. Le Développement Economique Local

Le FENU a développé dans le cadre du programme Padmir au niveau de Kébémér, un sous projet de développement économique local dont les objectifs sont i) l'améliorer de la connaissance de

l'économie du milieu, ii) la promotion du dialogue entre acteurs de l'économie locale, iii) la recherche d'une meilleure canalisation de l'investissement public en vue de favoriser l'éclosion de dynamiques économiques locales. Les sous programme s'articule autour des composantes suivantes :

- L'appui à la structuration de l'investissement
- création d'un espace communal d'investissement
- La mise en place d'un fonds de services technique et d'équipement pour le développement de l'entrepreneuriat local

L'étude diagnostique et prospective de l'économie locale menée par le PDM a connu un retard important dans son élaboration. Malgré le retrait du PDM, les consultants nationaux ont pu finaliser et livrer les différents rapports sectoriels et de synthèse ainsi que le tableau de bord de l'économie locale.

La deuxième phase du projet devant mettre en œuvre les autres composantes a démarré en 2005 avec l'appui méthodologique de la Fondation Paul Guérin La Joie.

Le constat est que les stratégies de promotion du développement économique local sont absentes des programmes des collectivités locales. L'essentiel de leurs activités sont orientées vers la livraison d'infrastructures qui constitue certes une dimension sociale importante mais pas suffisante.

4.6. Le Renforcement de Capacité des Collectivités Locales

Le Padmir a développé un important programme de renforcement de capacité au profit des élus et des acteurs communautaires permettant du coup d'améliorer leur capacité de gestion.

Il s'inscrit comme un axe majeur devant accompagner le processus de désengagement du Padmir en vue de conférer une relève nationale au programme. C'est dans ce cadre que les structures déconcentrées de l'Etat ont accompagné le processus aussi bien au niveau de la planification participative locale, du système financier, du renforcement de la maîtrise d'ouvrage, que de la promotion du service public local.

C. Cadre et objet de l'évaluation

1. L'atteinte des résultats

1.1-Evaluation de la performance globale

a). Quelle est la performance du projet en termes d'atteinte des résultats escomptés (avec référence aux indicateurs du cadre logique et aux cibles des plans de travail annuels), de mise à disposition des intrants et d'accomplissement des activités prévues (analysées par « Résultats »/« Produit » - output) ?

b). Compte tenu de l'atteinte des résultats (Résultats–Outputs), en rapport avec les ressources mises à disposition et les activités effectives, quels sont les signes et preuves que le programme a atteint ou atteindra très probablement ses objectifs immédiats et aura ainsi contribué à l'objectif de développement ? Concernant l'objectif de développement (Le développement local durable est promu à travers le processus de décentralisation et la lutte contre la pauvreté):

- Quelles sont les améliorations quantifiables du point de vue des bénéficiaires ? Le mécanisme de financement mis en place à travers le Fonds de développement local, accorde-t-il une importance aux résultats sectoriels atteints, tels qu'augmentation du taux de scolarisation primaire, amélioration de l'accès à l'eau, diminution de la morbidité, etc. ?
- Quel pourcentage de la population utilise des infrastructures et services de base mis à leur disposition par le projet? (analyse sommaire par type d'infrastructure, secteur, domaine d'intervention, et désagrégation des données par statuts socio-économiques/sexospécifique/).
- Est-ce que l'accès aux services et infrastructures locales est égal et équitable? Est-ce qu'il y a des contraintes d'accès au niveau des bénéficiaires ou certains groupes marginalisés (p. ex. cotisation / contributions financières pour l'utilisation des infrastructures etc.)

c) Apprécier la performance de ce programme par rapport aux indicateurs du Cadre de référence stratégique du FENU : niveau général et niveau programme.

d) Les résultats présentés dans les rapports de suivi du FENU (notamment MIS) sont-ils validés par les constats faits par la mission d'évaluation finale ? Analyser les divergences éventuelles entre ces données et jugements.

e) Quelles ont été l'efficience et l'efficacité du projet pour chaque Résultat Output attendu? Quelle en est la qualité ?

f) Quelles ont été l'efficience et l'efficacité de la stratégie déployée (rapport coût-bénéfice, « value for money ») par rapport à d'autres stratégies ou approches poursuivies par le Gouvernement, d'autres partenaires au développement ou d'autres catégories d'acteurs en vue d'atteindre les mêmes résultats ou effets ? A-t-on observé des impacts négatifs résultant des activités du programme et/ou de ses résultats ?

g) Quel est le degré de satisfaction des diverses parties prenantes vis-à-vis du programme et des résultats atteints ? Notamment:

- Comment le PADMIR est-il perçu par les femmes, les jeunes, les éleveurs et agriculteurs, etc. ? Quel est le niveau de leur satisfaction avec les acquis du PADMIR ?
- Comment le PADMIR est-il perçu par l'administration au niveau des départements de Kaffrine Kébémér, et au niveau national par le Ministère de la Décentralisation et des collectivités locales?
- Quelle est la perception du PADMIR par les autres partenaires de développement (bailleurs de fonds) en termes de sa valeur ajoutée par rapport aux autres approches du développement local ?
- Comment le PADMIR est-il perçu par les acteurs de la société civile ?
- Comment les élus de communes situées hors de la zone (Kaffrine et Kébémér) du PADMIR perçoivent-ils le programme?

h) Les recommandations de l'évaluation à mi-parcours qui ont été acceptées par le FENU ont-elles été mises en œuvre ? Comment cela a-t-il affecté la performance, la pertinence et la gestion du programme ?

- i) Rappel : en plus des questions ci-dessus, l'évaluation de la performance générale du projet inclut les dimensions suivantes, tirées du Final Evaluation Template :

« Evaluate any other critical issues relating to results achievement (for example, time and cost effectiveness of infrastructure delivery, quality of infrastructure, operations and maintenance, provision for recurrent costs, quality of participation in different phases of planning and infrastructure delivery, linkages between investment planning and budgeting and from local to regional/national planning frameworks, contribution of the programme to co-ordinated multi-sectoral planning, local resource mobilisation, local governance culture and accountability, etc.) »

Toutes ces dimensions sont présentes dans les diverses sections de ces termes de référence, mais avec le risque que leur énoncé soit trop restrictif en raison du contexte, d'où ce rappel.

La mission d'évaluation examinera plus particulièrement les deux expériences suivantes :

1.2.1 Les cadres de concertation mis en place autour de l'institution « Communauté Rurale » :

- Cadres de concertation : Comités Nationale de Pilotage (CNP), Comités Villageois de Développement (CVD) Comité inter villageois de Développement (CIVD), Comités Locaux d'Octroi (CLO), mis en place dans la phase de démarrage du PADMIR.

Cette double expérience sera analysée d'une part sous l'angle des constats de la mission quant à la durabilité apparente des cadres de concertation, et d'autre part sous celui de la possibilité et de l'opportunité de généraliser et d'institutionnaliser à l'échelle nationale ces pratiques d'interface entre société civile, collectivités locales et structures locales du Gouvernement central.

Les paramètres généraux de cette analyse sont suggérés ci-dessous :

- Les activités pilotes ont-elles donné lieu à une nouvelle réglementation, ont-elles influencé la formulation d'une politique de décentralisation ou sa mise en application ?
- Quelle est la qualité de l'approche participative adoptée par le projet (nature, qualité et niveau de la participation des acteurs locaux – en particulier les représentants de la société civile et des autres catégories d'acteurs du milieu), surtout dans des perspectives d'appropriation et de pérennité?
- Quels ont été les problèmes majeurs rencontrés par les autorités locales et les communautés par la systématisation du processus participatif introduit par le projet ?
- Quelle est la tendance en termes de participation effective au niveau des collectivités locales et à diverses étapes du cycle des dépenses publiques locales?
- Est-ce que le système local de planification et budgétisation tient en compte une harmonisation avec les exigences d'une planification nationale et régionale ?
- Est-ce que la démarche de la planification locale est cohérente avec les politiques sectorielles en matière d'éducation, santé, eau potable, etc., et les actions réalisées au niveau des collectivités locales avec le FDL ?
- Quel est l'impact du PADMIR sur le renforcement de la capacité des autorités locales élues ? Est-ce qu'il y a des systèmes appropriés et institutionnalisés qui assurent un renforcement des autorités locales à long terme?
- Quels est le niveau d'institutionnalisation des pratiques de bonne gouvernance et leur application (participation, transparence, équité) ?
- Est-ce qu'il y a des changements majeurs dans les rapports entre les autorités locales et les populations, et la perception des populations vis-à-vis des autorités locales ? Est-ce qu'il y a des changements en termes de la culture de dialogue, respect de l'équité etc. Quels sont les effets et impacts de ces changements ?
- Est-ce qu'il y a un changement du statut des femmes et des groupes traditionnellement marginalisés ? Y a-t-il eu des exclusions sociales (y compris basées sur le genre) ?
- Quel est le degré de satisfaction des collectivités locales partenaires du programme et de la population quant aux nouveaux systèmes et mécanismes de gouvernance locale introduits par le PADMIR ?

1.2.2 Quelles sont la pertinence, l'efficacité et la viabilité de l'approche, la démarche et les outils préconisés par le PADMIR pour l'accroissement des ressources internes des collectivités couvertes en vue de la dynamisation des économies locales à Kaffrine et Kébémér?

- Quel a été le degré de participation des élus locaux, des représentants du gouvernement, du secteur privé et de la société civile dans la production, la mise en œuvre et le suivi évaluation des outils de dynamisation des économies locales ?
- Quel est le niveau de maîtrise et d'appropriation de cette démarche et des outils par les acteurs du milieu ?
- Quel a été l'impact de ces outils et démarche sur la mobilisation des ressources locales pour et par les collectivités locales, et y a-t-il déjà des effets observables sur les économies locales?

- Quels types d'investissements ont été réalisés par commune, et quels impacts quantitatifs et qualitatifs ont été réalisés pour renforcer la production locale et les revenus des ménages (combien de bénéficiaires?).
- Est-ce que ces investissements répondent aux besoins identifiés au niveau des différentes communes ? Est-ce que ces investissements ont atteint une masse critique susceptible d'avoir un réel effet catalyseur sur l'environnement économique local ?

En outre, pour l'arrivée de la mission d'évaluation au Sénégal, il sera demandé à l'équipe du projet de mettre à disposition tout « bilan » des activités génératrices de revenus (co)financées par le Fonds de Développement Local à travers les communautés rurales depuis le début du programme, ainsi que les apports à ces activités réalisées dans le cadre d'autres partenariats, tels que le PSIDEL etc...

La mission d'évaluation n'est pas responsable de la qualité/exhaustivité de ce bilan, mais s'efforcera de déterminer si un lien existe entre ces activités et la démarche de développement économique local entreprise à Kébémér.

Enfin, les contraintes et opportunités d'accès aux services financiers (banques primaires et institutions de micro finance) seront traitées comme un paramètre d'analyse des facteurs du développement économique local.

b) Nonobstant l'obligation de traiter des deux expériences ci-dessus, la mission d'évaluation conservera la faculté de juger du caractère innovant ou non de toute pratique développée dans le cadre du PADMIR (par exemple le logiciel de monitoring MIS du FENU auquel le Gouvernement s'est intéressé pour suivre la performance des collectivités locales), et par conséquent de déterminer si des innovations porteuses de répliquabilité et d'impact sur les politiques nationales existent bel et bien, et si oui, quelles sont parmi elles les plus significatives.

2. La durabilité des résultats

a) Quelle est la probabilité que les résultats du programme seront durables à plus long terme, indépendamment d'une assistance externe spécialement dédiée à les entretenir, en termes de :

- systèmes (de planification, de financement, etc...) pilotés
- institutions et capacités renforcées
- culture de gouvernance locale
- circuit de financement
- infrastructures et services livrés, par exemple:
 - niveau de fonctionnalité et durabilité (qualité de l'infrastructure au niveau physique et qualité du service rendu) des investissements consentis dans le cadre du Fonds de développement local
 - degré d'entretien et de maintenance des investissements et des services de base (coûts récurrents de l'utilisation et la maintenance des infrastructures, le matériel, le personnel, les responsabilités, les formations, etc)

- impacts / effets sur les modes et les moyens d'existence de la population locale ?

Tout en tenant compte du contexte de mise œuvre du programme et des résultats non quantifiables eu égard à la situation de départ des collectivités locales.

b) Y a-t-il des ressources financières suffisantes (au niveau du Gouvernement et/ou des partenaires au développement) pour soutenir la continuation des nouvelles pratiques introduites dans la zone-pilote, et l'adoption ou la reproduction à plus grande échelle du « modèle » piloté par le PADMIR ?

2.1 La stratégie de sortie de projet et/ou de poursuite de l'assistance du FENU, du PNUD et éventuellement d'autres partenaires est-elle adéquate par rapport à la promotion d'une certaine durabilité du processus engagé par le présent programme ?

3. Facteurs déterminant la réussite du programme

a). Facteurs externes

- L'environnement politique a-t-il eu des conséquences sur les performances du projet et des collectivités locales ?
- L'environnement politique reste-t-il propice à la réplication des leçons tirées du projet ?
- Les suppositions critiques du document de projet, des amendements adoptés par consensus à la réunion tripartite d'octobre 2003, ainsi que de leurs cadres logiques sont-elles encore pertinentes ?

b). Facteurs liés à la mise en œuvre

En amont de la mise en œuvre : pertinence de la conception du programme au vu des résultats de sa mise en œuvre.

- Qualité du concept / de la raison d'être du projet / du cadre logique: sont-ils pertinents pour l'atteinte des objectifs attendus, étant donné le contexte local, régional et national de développement ?
- Les cadres logiques, les indicateurs de performance, les données de la situation de référence, si elles existent, et le système de suivi (MIS du FENU, dont le PADMIR a bénéficié), ont-ils fourni une base suffisante et efficace pour le suivi et l'évaluation de la performance ?
- Le projet a-t-il été bien conçu et s'insère-t-il dans le cadre des stratégies nationales telles que la stratégie de réduction de la pauvreté, la politique nationale de décentralisation et de développement local, et le cadre de la planification au niveau du système de l'ONU (CCA, UNDAF, matrice de résultats)?
- Pertinence, clarté et réalisme de l'objectif immédiat, des résultats attendus et de la stratégie de mise en œuvre tels que stipulés dans le document de projet et son amendement, et d'autres modifications éventuellement apportées en cours de mise en œuvre du projet.
- Une approche « genre » a-t-elle été bien prise en compte lors de la conception du projet ?

Montages institutionnels de la mise en oeuvre du programme:

- Pertinence et/ou dysfonctionnement des montages institutionnels établis (rôles et responsabilités des parties) ?
- Qualité intrinsèque du Manuel de Procédures du PADMIR et efficacité/efficience de son utilisation.
- Pertinence du ciblage et du phasage du projet ?

Gestion du programme :

- Efficacité dans la gestion et la mise en œuvre.
- Est-ce que la gestion du programme est axée sur l'atteinte des résultats ? Peut-elle considérée comme innovatrice ?
- Efficacité dans la gestion des ressources humaines et financières ?
- Existe-t-il des goulets d'étranglement au niveau des déboursements entre le FENU, le PNUD, l'équipe d'appui et les autorités locales ? A-t-on connu des retards importants dans la mise à disposition des fonds par les différentes parties? Si oui, quel en a été l'impact ?
- Est-ce que les systèmes de gestion, de suivi évaluation et de reportage sont utilisés comme des outils d'appui de gestion pour assurer l'efficacité de la mise en oeuvre du projet et pour établir une base objective d'évaluation de la performance du projet?
- Y a-t-il au sein de l'équipe d'appui au programme, dans les services gouvernementaux ou ailleurs, des éléments relatifs à la situation avant-projet en qualité et en quantité suffisante pour mesurer les effets attribuables aux interventions du projet dans la phase actuelle de fin du financement?
- Au-delà de la question 1.1.9 ci-dessus, les recommandations agréées de l'évaluation à mi-parcours ont-elle eu un effet sur le mode de gestion du programme, et par là sur l'atteinte des résultats ?

Appui technique du FENU et du PNUD : Qualité, pertinence et disponibilité de l'appui technique, selon les besoins exprimés par les acteurs principaux de la mise en œuvre du programme, et son impact sur le déroulement des activités et l'atteinte des résultats.

Autres facteurs identifiés par la mission qui affectent la performance de l'équipe d'appui au programme dans l'atteinte des objectifs et résultats escomptés.

4. Positionnement stratégique du FENU et partenariats

Evaluer les changements significatifs (positifs ou autres) intervenus au plan national en matière de décentralisation et de développement local pendant la période d'exécution du programme et la contribution de celui-ci à ces changements : les résultats du PADMIR ont-ils affecté de façon critique la mise en oeuvre de la décentralisation Sénégal ? De quelle valeur ajoutée et de quelle importance en termes de politiques de développement peut-on créditer le PADMIR dans ce domaine ?

- Les avantages comparatifs du FENU, relatifs à son mandat d'investissement dans les pays les moins avancés, mais aussi à son approche du développement local et aux méthodologies qu'il met en œuvre, lui confèrent-ils un rôle particulier vis-à-vis :
- des efforts du PNUD et d'autres partenaires au développement (agences ONU, bailleurs de fonds, Gouvernement) dans les mêmes domaines de la décentralisation et du développement local ?
- de la mise en œuvre des priorités nationales reflétées dans le cadre des stratégies nationales pour le développement ? Des obstacles critiques à surmonter pour cette mise en œuvre ?
- Quelles sont les principales caractéristiques du « modèle PADMIR » pour le développement local dans ses aspects de gouvernance, de création de capacités et de livraison de services aux populations ? Le modèle est-il novateur ? Qu'est ce qui le distingue des autres modèles mis en œuvre dans le pays ?
- Quelle interaction (au sens large : collaboration ou influence) y a-t-il eu jusqu'à présent entre le PADMIR et les autres projets intervenant dans des zones contiguës ou similaires ? En outre (ou à défaut), une telle interaction existe-t-elle au niveau national entre le groupe PNUD et fonds associés, le système des Nations Unies et les autres bailleurs de fonds du Sénégal quant au dialogue avec le Gouvernement sur le développement local et les institutions qui permettent de mettre en œuvre et d'entretenir ce dernier ?
- Si dans ce cadre l'expérience du PADMIR peut avoir valeur d'exemple, où l'usage des ressources du PNUD et du FENU peut-il avoir un effet démultiplicateur en orientant les ressources domestiques et les apports des donateurs vers le développement local et les services publics de proximité ? Est-ce fonction des besoins particuliers des différentes régions du pays et de l'attention qu'ils suscitent chez les partenaires au développement, ou plutôt une question de « décentralisation sectorielle », pour atteindre des objectifs nationaux de santé, éducation, infrastructures de base, etc... ? Où les co-financements d'une future intervention du PNUD et du FENU par d'autres donateurs sont-ils le plus susceptibles de reproduire et de pérenniser les acquis du PADMIR : au niveau du système de financement, au niveau d'une « couverture » régionale, au niveau des institutions locales, etc...

5. Perspectives pour l'avenir immédiat

Analyser la vision, les stratégies et les propositions concernant un désengagement ou une continuation d'une programmation du FENU, aux côtés du PNUD, dans le pays. Quels sont les constats et leçons tirées de l'évaluation finale du PADMIR qui devraient influencer toute décision sur le rôle futur du FENU et de ses partenaires ?

Annexe 2: Programme de la Mission d'Evaluation du PADMIR

Lundi 19/03	<i>Matinée</i> 08H30 – 11H00	- Atelier d'hypothèses - Séance de travail avec le Conseiller Technique Régional et le Chargé de Programme.
	11h00 – 12H30	
	<i>Après- Midi</i> 14H30 – 15H30	Séance de travail avec le C.N.P
Mardi 20/03	16H00-17H30	Séance de travail avec le C.N du Padmir
	<i>Matinée</i> 09H30 – 10H30	Banque Mondiale : (Mr. Moctar THIAM)
	10H30 – 11H	Union Européenne : (Mme PAYE et Mme TALL)
Mercredi 21/03	<i>Après - Midi</i> 14H00	Coopération Japonaise : (Mr. Eize IREI, Représent Resident et Mr. SHIRAI, Représentant Régional)
	15H30-16H30	Coopération Française (Mme Stéphanie Berthomeau Présidente du sous-comité des Bailleurs de la Décentralisation)
	<i>Matinée</i>	- Depart pour Kébémér - Visite de courtoisie au Préfet de Kébémér - Entretien avec Percepteur - Entretien avec Chef SDADL
	<i>Après - Midi</i>	- Séance de travail avec UAT Kébémér - Finalisation programme visite sites
Jeudi 22/03	<i>Matinée</i>	- Visite sites - Reunion elargie du Conseil Rural de Sagatta élargi aux acteurs locaux
	<i>Après – Midi</i>	Focus groups, visite de sites
Vendredi 23/03	<i>Matinée</i>	- Visite de courtoisie au Gouverneur regional - Séances de travail ARD Louga élargie au - Comité Technique Régional et programmes de - Développement - Seance de restitution des resultats a Kebemer
	<i>Après - Midi</i>	Débriefing UAT Kébémér
Samedi 24/03		Séance de travail equipe d'évaluation
Dimanche 25/03		Dakar
Lundi 26/03	<i>Matinée</i>	USAID (M.Abdoul Wahab Bâ)
	9H00- 10H30	ACDI / Ambassade du Canada
	11H00- 12H	
	<i>Après - Midi</i>	Preparation du travail de terrain a Kaffrine
	15H-18h00	

Mardi 27/03	Matinée	• Depart pour Kaolack • Seance de travail avec l'UAT de Kaffrine • Visite de courtoisie au Préfet de Kaffrine
	Après-Midi	• Séance de travail avec Percepteur • Séance de travail avec SDADL • Programmation (choix des sites à visiter) • Seance de travail avec l'UAT de Kaffrine
Mercredi 28/03	Matinée	• Visite de sites et focus groups
	Après-Midi	• Visite de sites • Seance de travail avec l'UAT de Kaffrine • Entretien avec le CMS
Jeudi 29/03	Matinée	• Réunion elargie avec le Conseil Rural de Boulel
	Après-Midi	• Preparation de la seance de restitution
Vendredi 30/03	Matinée	• Séance de travail avec l'ARD de Kaolack • Seance de restitution des resultats a Kaolack
	Après-Midi	• Débriefing UAT • Retour Dakar
Samedi 31/03	Matinée	
	Après-Midi	➤ Séance de travail equipe
Dimanche 01/04		➤ Dakar

Lundi 02/04	Matinee	• Séance de travail avec Charges de programme PNUD • Entretien GTZ • Direction de l'Appui au Developpement Local • Division Financiere de la DCL
	Apres-Midi	• Entretien avec la Coordination nationale du PADMIR ➤ Entretien avec le Secretariat executif du PNDL ➤ Entretien avec l'ANCR

Mardi 03/04	Matinée	• Entretien avec le Charge de Programme du PAREP (M. Arona Fall) • Entretien avec le Charge de Programme du FENU (M. Boubacar Fall)
	Après-Midi	• Seance de travail Equipe d'évaluation
Mercredi 04/04	Matinée	• Preparation de la seance de restitution nationale
	Après-Midi	• Preparation de la seance de restitution nationale
Jeudi 05/04	Matinée	• Seance de travail equipe d'évaluation
	Après-Midi	• Preparation de la seance de restitution nationale
Vendredi 06/04	Matinée	• Debriefing avec le Charge de programme FENU • Seance de restitution au niveau national
	Apres Midi	➤ Seance de debriefing de l'équipe avec le charge de programme du FENU et le Coordonnateur national

Annexe 3: Cadre Logique du PADMIR

PROGRAMME D'APPUI À LA DÉCENTRALISATION EN MILIEU RURAL Cadre logique révisé le 14 janvier 2003, suite aux recommandations de la mission d'évaluation à mi-parcours du programme	CADRE LOGIQUE DU PADMIR FENU : SEN/98/C01 PNUD : SEN/001	PNUD PROGRAMME DES NATIONS-UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT FENU FONDS D'EQUIPEMENT DES NATIONS-UNIES	
OBJECTIF DE DEVELOPPEMENT : AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE EN MILIEU RURAL COMME CLÉ D'UN DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE	- La population rurale est mieux informée sur les tâches et décisions des Conseils Ruraux - L'acceptation des Conseils Ruraux par les populations a augmenté	Enquête PADMIR	La politique de décentralisation est soutenue par le pouvoir central Ind. S1: Les compétences transférées sont au moins maintenues Ind. S2: Les textes législatifs régissant la décentralisation sont maintenus et/ou améliorés
COMPOSANTE A : Une amélioration sensible dans la fourniture d'infrastructures et services au développement est réalisée et documentée par les autorités locale	- La couverture en infrastructures a augmenté d'X% (secteurs) - Les populations développent des initiatives pour l'amélioration de leurs conditions de vie : X projets générateurs de revenus (secteurs), X projets dans le domaine de la gestion des ressources naturelles	Rapport S&E	
RÉSULTAT A.1 : Conception et promotion d'un processus de planification participative locale	Les 37 communautés rurales ciblées disposent d'un PLD et d'un PIL élaborés par les populations, validés et approuvés par les autorités locales et administratives	Rapport S&E	
RÉSULTAT A.2 : Conception et introduction d'un mécanisme de transfert de fonds adéquat pour le financement des infrastructures et services publics d'intérêt local.	90 % des projets PIL avec contrepartie disponible sont subventionnés durant l'année planifiée - Le bureau d'audit confirme l'efficacité du circuit du Trésor	Rapports d'activités Rapport d'audit	Le transfert de fonds ne connaît pas de retard important entre le Trésor et la Perception locale
RÉSULTAT A.3 : Amélioration des capacités des autorités locales pour la gestion pérenne des collectivités locales (planification, budgétisation et réalisation de projets de développement)	- Toutes les Communautés Rurales disposent d'une administration fonctionnelle - Toutes les CR élaborent leur budget sur la base des orientations du PLD	Rapport S&E (auto-évaluation annuelle des CR)	

RÉSULTAT A.4 : Réalisation d'investissements communautaires locaux à concurrence des plafonds de planification des FDL (infrastructures, activités génératrices de revenus et gestion des ressources naturelles)	- La partie du budget propre destinée aux investissements a augmenté - Toutes les infrastructures sont utilisées et entretenues (nbre de bénéficiaires – hommes et femmes) - Au moins 60 % des projets générateurs de revenus sont économiquement rentables	Rapport S&E	Les capacités financières des CR ne sont pas absorbées par d'autres projets Ind. S4: La contrepartie locale pour le PADMIR est payée par la plupart des CR Le paiement de la taxe rurale n'est pas entravé par des calamités naturelles Ind. S5: Aucune calamité naturelle est constatée
RÉSULTAT A.5 : Conception et exécution d'un système de Suivi / Evaluation du PADMIR en rapport avec les acteurs / décideurs nationaux	- Un rapport de suivi/évaluation annuel dégageant des conclusions et des changements est disponible - X recommandations des rapports de suivi / évaluation sont pris en compte par les acteurs / décideurs	Rapport S&E	
COMPOSANTE B: Des mesures législatives et/ou réglementaires pour soutenir la planification et le financement décentralisés du développement rural sont adoptées par le gouvernement du Sénégal	- Des mesures législatives et/ou réglementaires ont été identifiées et proposées au Gouvernement - Au moins 1 texte de loi ou décret d'application ou réforme administrative concernant les mécanismes de transfert fiscal est adopté par le Gouvernement	Rapport Secrétariat Technique Texte, décret	
RÉSULTAT B.1 : L'opérationnalité de la CNDCL est appuyée	- Un rapport analytique de l'état d'exécution de la politique de décentralisation est diffusé - Une proposition pour un renforcement structurel du CNDCL est élaborée	Rapport Rapport Secrétariat Technique	
RÉSULTAT B.2 : Elaboration d'une proposition de réforme du FECL	- Les sources de financement annuelles du FECL sont identifiées et stables - Les critères d'allocation sont décrits clairement et ne font pas l'objet de négociations annuelles - Un système de suivi d'exécution budgétaire est mis en place	Rapport Secrétariat Technique	Les pouvoirs publics ont adopté des mesures de réforme des transferts fiscaux
RÉSULTAT B.3 : Elaboration d'une proposition de réforme des instruments et procédures de planification locale	Les outils de la planification locale sont complétés et validés (PIL, PLD, PFDL....)	Rapport PADMIR	
RÉSULTAT B.4 : Les autorités chargées de la décentralisation sont appuyées	Les nouveaux rôles et missions des différentes structures intervenant dans le processus de la décentralisation sont définis et approuvés	Rapport PADMIR	

PROGRAMME D'APPUI À LA DÉCENTRALISATION EN MILIEU RURAL Cadre logique révisé le 14 janvier 2003, suite aux recommandations de la mission d'évaluation à mi-parcours du programme		CADRE LOGIQUE DU PADMIR FENU : SEN/98/C01 PNUD : SEN/001	PNUD PROGRAMME DES NATIONS-UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT FENU FONDS D'EQUIPEMENT	
Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques	
RÉSULTAT A.1 : Conception et promotion d'un processus de planification participative locale	Les 37 communautés rurales ciblées disposent d'un PLD et d'un PIL élaborés par les opulations, validés et approuvés par les autorités locales et administratives	Rapport S&E	Participation des autorités locales	
ACTIVITÉ A.1.1 : Installation de l'équipe d'assistance technique	Toute l'équipe technique recrutée est en place	Organigramme disponible		
ACTIVITÉ A.1.2 : Développement de la procédure de planification locale et des matériaux de formation y relatifs	- Une stratégie d'information et de communication est élaborée - Un guide de la PPL a été élaboré et approuvé - Un plan de formation a été validé	Rapports d'activités Guide PPL Plan de formation		
ACTIVITÉ A.1.3 : Formation des formateurs	Les agents des CERP et des UAT ont reçu au moins deux formations	Rapports d'activités Rapports de formation		
ACTIVITÉ A.1.4 : Application de la PPL dans les communautés rurales ciblées	- PLD et PIL des 37 communautés rurales élaborés 127 et 136 cadres de concertation ont respectivement été créés à Kafrine et Kébémér - Tous les CVD et CIVD ont participé à la formulation des propositions du PIL	Documents portant PLD et PIL approuvés Fiches d'identité des CVD et CIVD élaborées		
ACTIVITÉ A.1.5 : Elaboration du manuel de planification locale	Un manuel est élaboré et disponible auprès des partenaires locaux et du Gouvernement	Manuel de planification locale		
RÉSULTAT A.2 : Conception et introduction d'un mécanisme adéquat pour le financement des infrastructures et services publics d'intérêt local	90 % des projets PIL avec contrepartie disponible sont subventionnés durant l'année planifiée - Le bureau d'audit confirme l'efficacité du circuit du Trésor	Rapports d'activités Rapport d'audit Etude sur le circuit du Trésor	Le transfert de fonds ne connaît pas de retard important entre le Trésor et la perception locale	
ACTIVITÉ A.2.1 : Etablissement des codes conventions FENU / Trésor sur la gestion et déboursement du	2 conventions sont signées avec les partenaires institutionnels en mi-avril 2000	Protocoles avec le Trésor		

FDL			
Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
activité A.2.2 : Préparation du guide FDL à l'intention des communautés rurales	Un guide FDL est élaboré et vulgarisé auprès de toutes les communautés rurales en 2003	Guide FDL validé	
activité A.2.3 : Elaboration et mise en oeuvre d'un manuel d'opérations	Un manuel d'opérations est disponible et ses lignes directrices respectées par les bénéficiaires	M Manuel d'opérations validé Rapports d'activités	
activité A.2.4 : Appui au fonctionnement des Comités Départementaux de Développement (CDD) élargis	Tous les projets du PIL sont examinés par les CDD élargis	PV de réunion des CDD élargis	
activité A.2.5 : Formation des receveurs ruraux et des comptables du PADMIR	Tous les receveurs ruraux et comptables du PADMIR ont reçu au moins une formation	Rapports de formation Rapports d'activités Rapport d'atelier de capitalisation	
activité A.2.6 : Installation des comptables du PADMIR à la Perception rurale	Les comptables ont pris possession de bureaux au sein du Trésor en avril 2000	Rapports d'activités	Les locaux sont disponibles et fonctionnels au niveau du Trésor
activité A.2.7 : Acquisition des services d'une firme d'audit de gestion et de finance	Un rapport d'audit des comptes est disponible tous les ans	Rapport d'audit	
activité A.2.8 : Installation du matériel de bureau pour le Trésor départemental	Le bureau de chaque Trésor départemental est équipé selon les prévisions en fin mars 2000	Rapports d'activités	
résultat A.3 : Amélioration des capacités des autorités locales pour la gestion pérenne des collectivités locales (planification, budgétisation et réalisation de projets de développement)	- Toutes les Communautés Rurales disposent d'une administration fonctionnelle - Toutes les CR élaborent leur budget sur la base des orientations du PLD	Rapport S&E (auto-évaluation a annuelle des CR)	
activité A.3.1 : Constitution d'équipes de formateurs autour des Collectivités	Un pool de formateurs est disponible dans chaque UAT	Rapport S&E	
activité A.3.2 : Mise en œuvre du plan de communication du PADMIR	80 % des activités prévues dans le plan de communication sont réalisés	Tableau de bord du plan de communication	
activité A.3.3 : Appui à la mise en place d'une administration locale	Les secrétaires communautaires et les organes des conseils ruraux (bureaux et commissions techniques) sont opérationnels	Documents administratifs et comptables (Cahier de délibération, Registre Arrivée – Départ, Registre d'état-civil,	Le fonctionnement des conseils ruraux est régulier

		Registre foncier, Livres comptables)	
--	--	--------------------------------------	--

Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
activité A.3.4 : Appui des CR dans la mobilisation des ressources financières	La capacité d'investissement des communautés rurales a augmenté de 5%	Rapports d'activités Comptes de gestion Comptes administratifs	
activité A.3.5 : Formation des élus locaux	1044 élus locaux formés dans X domaines 20 conseils ruraux mènent des activités dans 5 domaines de compétence	Rapports d'activités Rapports de formation	
résultat A.4 : Réalisation d'investissements communautaires locaux à concurrence des plafonds de planification des FDL (infrastructures, activités génératrices de revenus et gestion des ressources naturelles)	- La partie du budget propre destinée aux investissements a augmenté - Toutes les infrastructures sont utilisées et entretenues (nbre de bénéficiaires – hommes et femmes) - Au moins 60 % des projets générateurs de revenus sont économiquement rentables	Rapport S&E	Les capacités financières des CR ne sont pas absorbées par d'autres projets Ind. S4: La contrepartie locale pour le PADMIR est payée par la plupart des CR Le paiement de la taxe rurale n'est pas entravé par des calamités naturelles Ind. S5: Aucune calamité naturelle est constatée
activité A.4.1 : Etablissement et formation de groupements communautaires comme maître-d'ouvrage délégués	Un groupement au moins est créé et formé à la maîtrise d'ouvrage dans chaque Communauté Rurale	Statut juridique des groupements Rapports d'activités Rapports de formation	Les programmes d'investissement se sont accrus dans les différentes CR
activité A.4.2 : Négociation et établissement de conventions de délégation de la maîtrise d'ouvrage	3 conventions par an ont été signées par chaque Communauté Rurale	Conventions Rapports d'activités	La délégation de maîtrise d'ouvrage est acceptée par le conseil rural
activité A.4.3 : Attribution et administration de contrats	Les procédures d'attribution et d'administration de contrats ont été respectées pour tous les marchés	Contrats Rapports d'audit	
activité A.4.4 : Réalisation et gestion des ouvrages	80 % des ouvrages réceptionnés ont été réalisés conformément aux clauses contractuelles - Toutes les infrastructures sont gérées et entretenues par des comités de gestion	PV de réception Auto-évaluation des comités de gestion	

Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
activité A.4.5 : Octroi des subventions aux activités économiques villageoises (Activités Génératrices de Revenus, Gestion des Ressources Naturelles)	4 projets AGR et 1 projet GRN ont été financés par CR	Rapports d'activités Auto-évaluation des organisations de base	
activité A.4.6 : Promotion de l'économie locale	- Un diagnostic de l'économie locale dans le département de Kébémér a été produit 10 entreprises ont été appuyées	Rapport d'étude Rapports d'activités	

Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
résultat A.5 : Conception et exécution d'un système de Suivi / Evaluation du PADMIR en rapport avec les acteurs / décideurs nationaux	- Un rapport de suivi/évaluation annuel dégageant des conclusions et des changements est disponible - X recommandations des rapports de suivi / évaluation sont prises en compte par les acteurs / décideurs	Rapport S&E	-
activité A.5.1 : Recrutement d'un consultant en Suivi / Evaluation	Une personne ressource est sélectionnée	Contrat signé et exécuté	
activité A.5.2 : Conception du Suivi / Evaluation et choix des indicateurs de performance	1 modèle et des indicateurs sont identifiés	Plan de S&E Système de Gestion de l'Information	
activité A.5.3 : Etude des conditions de départ	Le niveau initial de tous les indicateurs est connu pour les 37 CR	Rapport sur la situation de référence (rapport du diagnostic participatif)	
activité A.5.4 : Formation des agents de suivi dans les communautés Rurales	Les personnes ressources locales et secrétaires communautaires des CR ont reçu au moins une formation en Suivi / Evaluation : - 37 CR - 111 personnes ressources locales	Rapports d'activités Rapports de formation	
activité A.5.5 : Mise en oeuvre du système de Suivi / Evaluation	- Le système est mis en application à partir de 2003 - Tous les secrétaires communautaires des CR tiennent les outils de suivi / évaluation et procèdent à une auto-évaluation annuelle - Toutes les organisations de base financées tiennent les outils de suivi / évaluation et procèdent à une auto-évaluation annuelle	Plan de S&E Rapport S&E	Les CR, les secrétaires, et les OB acceptent de mettre en place un S&E
activité A.5.6 : Définition des sujets de recherche	Les besoins en étude sont identifiés	Rapports d'étude	

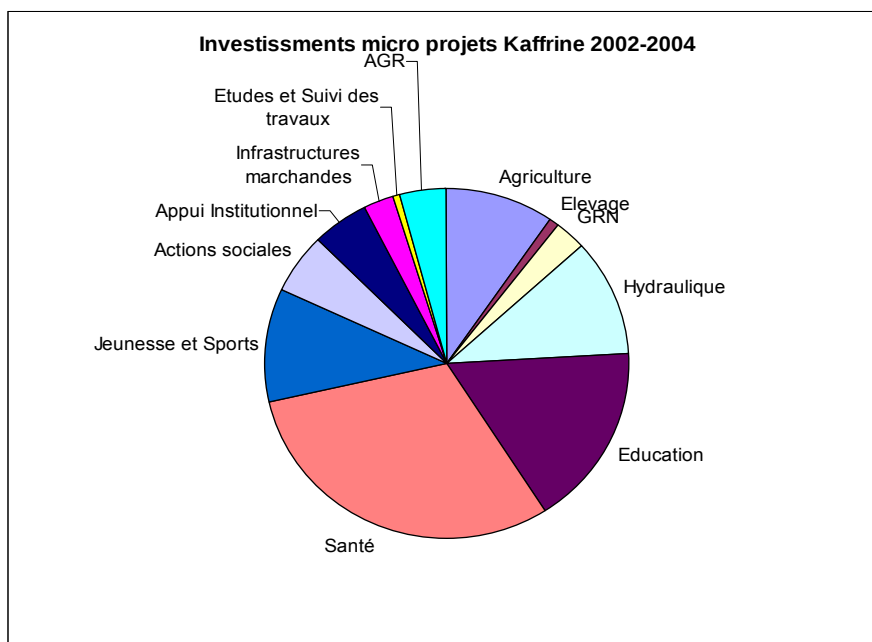
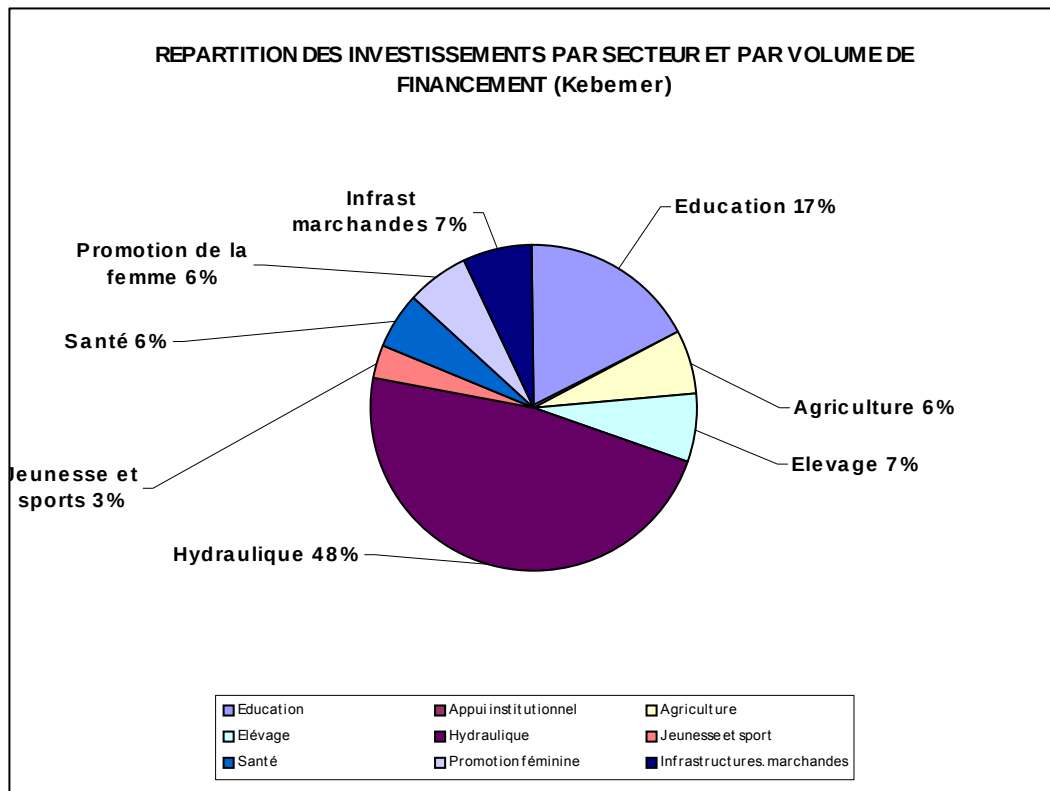
Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
activité A.5.7 : Réalisation d'entrevues structurées et séminaires de restitution	➤ Un séminaire de restitution sur les expériences en suivi / évaluation a été organisé au niveau de chaque Communauté Rurale, et au niveau national	Rapports des séminaires	

Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
OBJECTIF IMMEDIAT B : Des mesures législatives et/ou réglementaires pour soutenir la planification et le financement décentralisés du développement rural sont adoptées par le gouvernement du Sénégal	- Des mesures législatives et/ou réglementaires ont été identifiées et proposées au Gouvernement - Au moins 1 texte de loi ou décret d'application concernant les mécanismes de transfert fiscal est adopté par le Gouvernement		
RÉSULTAT B.1 : L'opérationnalité de la CNDCL est appuyée	- Un rapport analytique de l'état d'exécution de la politique de décentralisation est diffusé - Une proposition pour un renforcement structurel du CNDCL est élaborée		
ACTIVITÉ B.1.1 : Consultation des bailleurs de fonds et coordination de l'initiative	Une proposition consensuelle du contenu de la CDD est élaborée en 2003		
ACTIVITÉ B.1.2 : Préparer les termes de référence de la CDD et de son secrétariat et mener une étude préparatoire	- Les Termes de référence de la CDD sont disponibles en 2002 - Une étude est disponible en 2002 décrivant le mode de fonctionnement (ancrage institutionnel, composition, mandat, financement, produits attendus)		
ACTIVITÉ B.1.2.1 : Elaborer un système de Suivi/Evaluation	Un système de S&E est élaboré	Rapport disponible	
ACTIVITÉ B.1.3 : Créer et rendre fonctionnel le Secrétariat technique de la CDD	- La CDD est créée et le Secrétariat est mis en place - Le budget de fonctionnement de la CDD est annuellement alimenté - Un rapport annuel du CNDCL est soumis avant la tenue du Conseil National		Les pouvoirs publics ont pris les mesures nécessaires

Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
RÉSULTAT B.2 : Elaboration d'une proposition de réforme du FECL	- Les sources de financement annuelles du FECL sont identifiées et stables - Les critères d'allocation sont décrits clairement et ne font pas l'objet de négociations annuelles - Un système de suivi d'exécution budgétaire est mis en place	Rapport Secrétariat Technique	Les pouvoirs publics ont adopté des mesures de réforme des transferts fiscaux
ACTIVITÉ B.2.1 : Définition et approbation des termes de référence du FECL	Les Termes de Référence sont élaborés et approuvés en 2002		Une Proposition du Gvnt sur les prop. de réforme existe
ACTIVITÉ B.2.2 : Création d'un Comité de pilotage de l'étude	Un arrêté portant mise en place du comité de pilotage est pris		
ACTIVITÉ B.2.3 : Réalisation d'une étude et diffusion des résultats	L'étude a été présentée et approuvée		
ACTIVITÉ B.2.4 : Appui à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires pertinents	- X Propositions d'amélioration des textes de loi ont été faites 60 % des propositions sont prises en compte dans l'élaboration des textes législatifs		
RÉSULTAT B.3 : Elaboration d'une proposition de réforme des instruments et procédures de planification locale	Les outils de la planification locale sont complétés et validés (PIL, PLD, PFDL.....)	Rapport PADMIR	
ACTIVITÉ B.3.1 : Appui à la définition et à l'approbation des termes de référence pour les études	Les termes de référence sont élaborés, les appels d'offres lancés et les consultants sélectionnés en novembre 2000		
ACTIVITÉ B.3.2 : Appui au recrutement d'un groupe de consultants	- Le groupe de spécialistes commence son travail en mars 2001 - Les propositions du groupe sont soumises en octobre 2001		
ACTIVITÉ B.3.3 : Appui à la réalisation des études et à la diffusion des résultats	Les résultats des études sont disponibles et diffusés en janvier 2001		
ACTIVITÉ B.3.4 : Appui à l'élaboration de textes législatifs et réglementaires pertinents	- Les textes sont pris par les autorités - La réforme de la fiscalité locale est institutionnalisée		

Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
RÉSULTAT B.4 : Appui aux autorités chargées de la décentralisation	Les nouveaux rôles et missions des différentes structures intervenant dans le processus de la décentralisation sont définis et approuvés	Rapport PADMIR	
ACTIVITÉ B.4.1 : Appui institutionnel à la DCL	- Les termes de référence des études sur la décentralisation sont réalisés 6 modules de formation en informatique sont dispensés	Rapport de formation	
ACTIVITÉ B.4.2 : Renforcement des capacités de l'ANCR	Au moins un atelier est organisé par an sous l'égide de l'ANCR	Rapport d'atelier	
ACTIVITÉ B.4.3 : Développement d'un partenariat avec l'ARD	➤ Un protocole d'accord a été élaboré	Protocole signé	

Annexe 4: Répartition des Investissements par Secteur et Par Volume de Financement (Kébémér et Kaffrine) :



Annexe 5: Coûts de Réalisation des Infrastructures

Désignation	PADMIR	AFDS	Secteur public	PNIR	World Vision (ONG)
1 case de santé	6.975.397	13 000 000			3.000.000
1 salle de classe	5.748.100		4.500 000 (coefficient d'éloignement)		
1 magasin cerealier	2.704.850			3.138.623	
1 PTF	3.004.333				
1 Borne fontaine	200 000				
1 parc a vaccination	1 .856 435				
1 abreuvoir	2.214.258				

Il convient de noter que nous n'avons disposé que d'informations agrégées sur les coûts de réalisation des autres partenaires, ce qui rend leur exploitation peu pertinente et ne nous renseignent pas sur les coûts unitaires, les composantes de la réalisation, etc.

Toutefois, selon une étude réalisée sur 14 entreprises retenues par le PADMIR dans le département de Kébémér, on peut citer les exemples suivants sur la base de normes identiques :

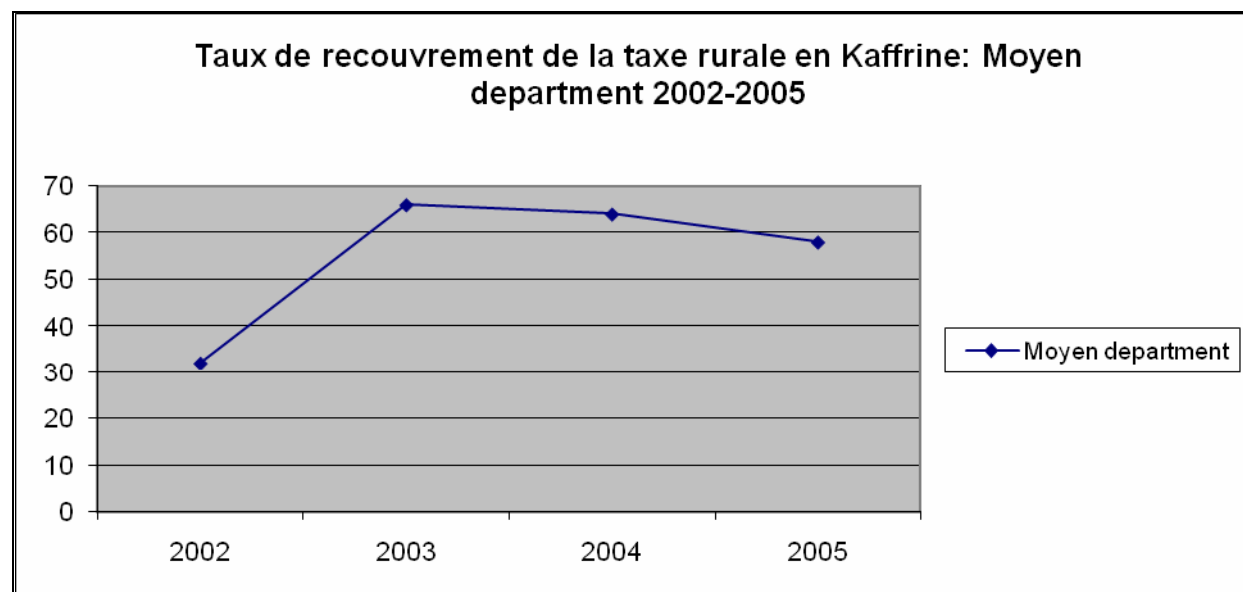
- Coût d'une salle de classe PADMIR : 3.851.361 avec un contrôle qualité GMO et UAT
- Coût d'une salle de classe PNIR : 4.863.539 avec le contrôle d'un bureau d'études
- Coût d'un complexe dispensaire maternité du PADMIR : 16.103.298
- Coût d'un complexe identique réalisé par le PNIR : 17.100.000.

Annexe 6: Impact de la mise en œuvre du FDL sur la capacité de mobilisation des ressources des CR

UAT de Kafrine

Tableau : Impact de la mise en œuvre du FDL sur la capacité de mobilisation des ressources des CR de l'arrondissement de Malem Hoddar (zone d'extension)

Indicateurs	Periode 2001-2002	Periode 2003-2005	Ecart
Taux de recouvrement des recettes	28%	48%	+ 20%
Taux d'exécution des dépenses	20%	26%	+ 6
Recettes propres (FCFA) ¹¹⁵	3.928.634	7.599.739	+ 3.671.105
Recettes propres par habitant (FCFA)	229	329	+ 100
Dépenses d'investissement (FCFA)	1.454.024	17.911.582	+ 16.457.558
Dépenses d'investissement/Dépenses totales	21%	49%	+28%

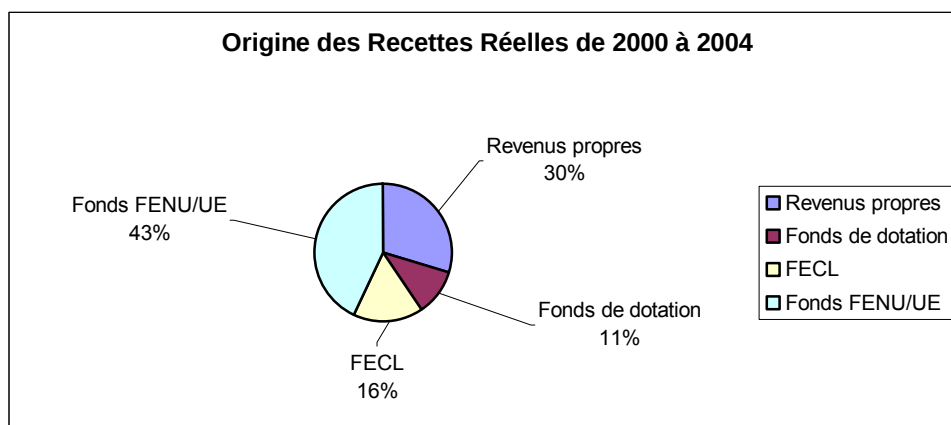


UAT de Kébémér

Un « test de mobilisation des ressources financières » a été réalisé en collaboration avec le Trésor, dans quatre CR du département de Kébémér (Darou Mousty, Guéoul, Ndande, et Sagatta Gueth, qui représentent 25 % des CR du département).

L'évolution financière de ces CR sur la période 2000 à 2004 se caractérise par les tendances suivantes :

- Une progression des recettes totales¹¹⁶ surtout à partir de 2003 qui s'explique d'une part par la croissance des revenus de transfert provenant de l'Etat ainsi que des PTF (en l'occurrence le FENU et l'Union Européenne) qui représentent en moyenne 71% des recettes totales, et d'autre part par un **dynamisme des revenus propres, notamment les recettes fiscales.**



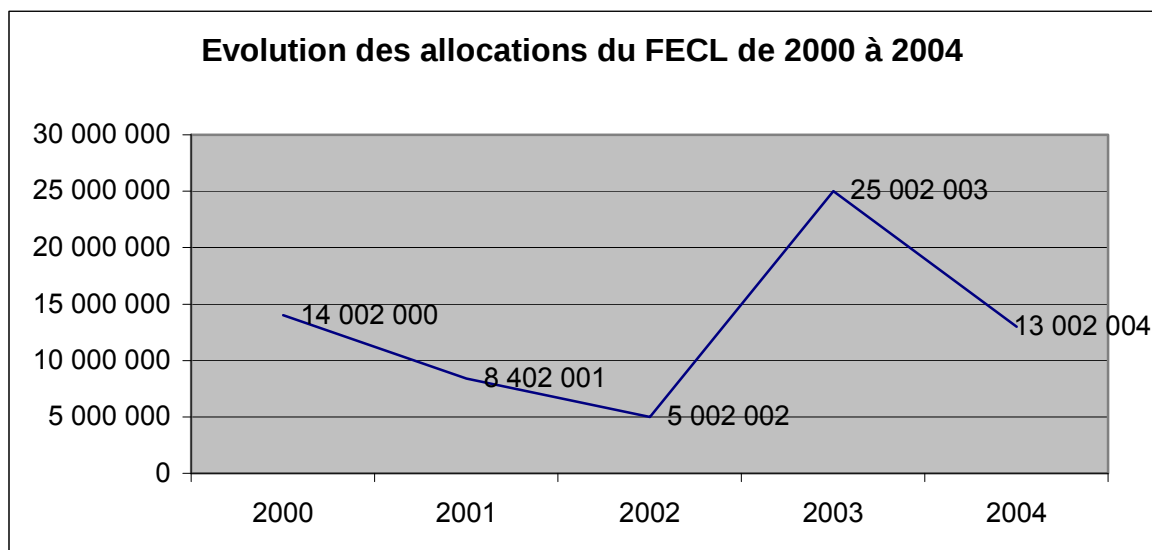
- Une augmentation des dépenses de fonctionnement, parallèlement à la faiblesse des revenus propres par rapport aux recettes totales, justifiée par la prise en charge depuis 2002 des dépenses en personnel, l'augmentation des dépenses des cabinets de Président de Conseil Rural et une augmentation des dépenses de prise en charge des domaines de compétences transférés tels que l'éducation, la santé et la jeunesse. Dans les plus petites CR, les dépenses de fonctionnement consomment 98% de leurs ressources ordinaires, d'où une capacité d'épargne à toutes fins utiles nulle.

Revenus de transfert :

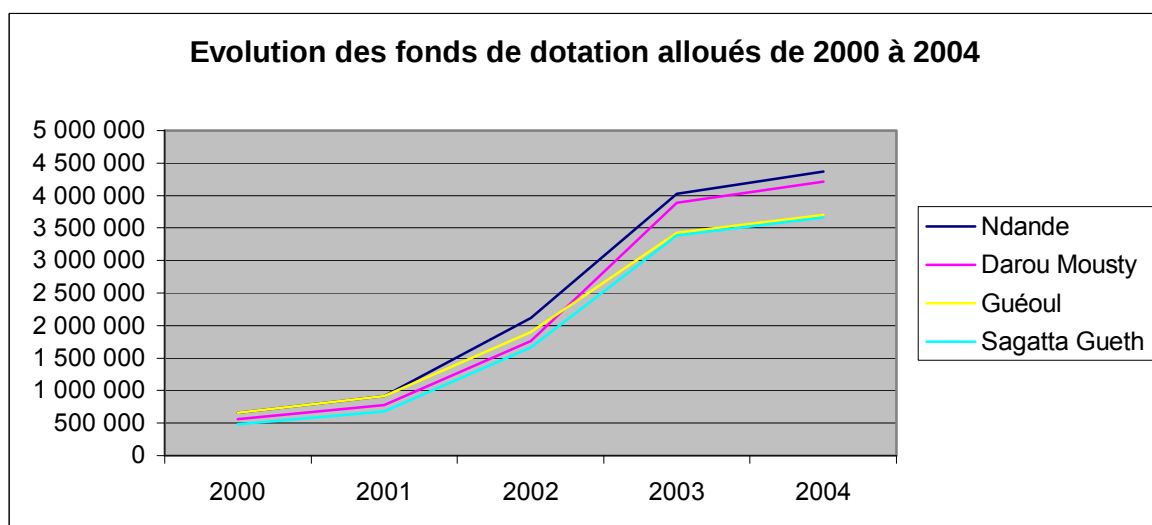
Durant cette période, les revenus de transfert de l'Etat ont évolué différemment : tandis que l'évolution du FECL a été variable, le FDD a évolué favorablement durant la période 2000-2004 (comme illustré ci-dessous).

Les montants alloués au titre du FECL ont grandement différé entre les quatre CR, sans la prise en compte apparente de critères objectifs ou de critères de performance des CR.

¹¹⁶ Celles-ci proviennent soit des revenus propres, soit des revenus de transfert de l'Etat et des partenaires au développement.



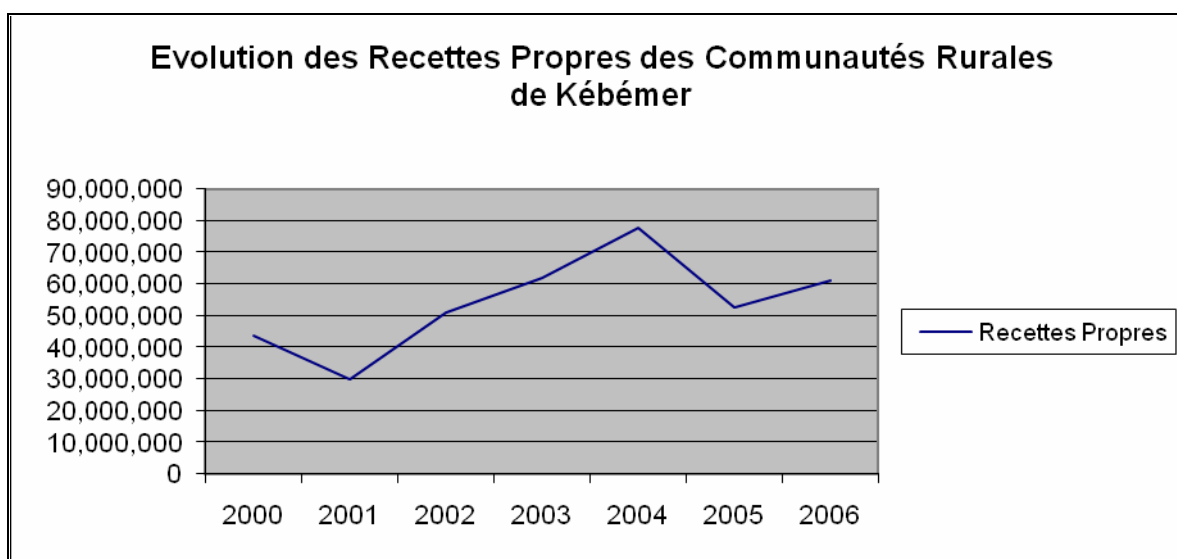
Quant au FDD, il a favorablement évolué, notamment entre 2001 et 2003, reflétant la volonté de l'Etat de transférer les ressources nécessaires à la prise en charge des compétences transférées aux CR (la dotation a été multipliée par huit pour certaines CR entre 2000 et 2004), en dépit du fait qu'il reste insuffisant pour prendre en charge les dépenses nécessaires des communautés rurales liées aux compétences transférées. Le graphique ci-dessous permet d'illustrer cette évolution.



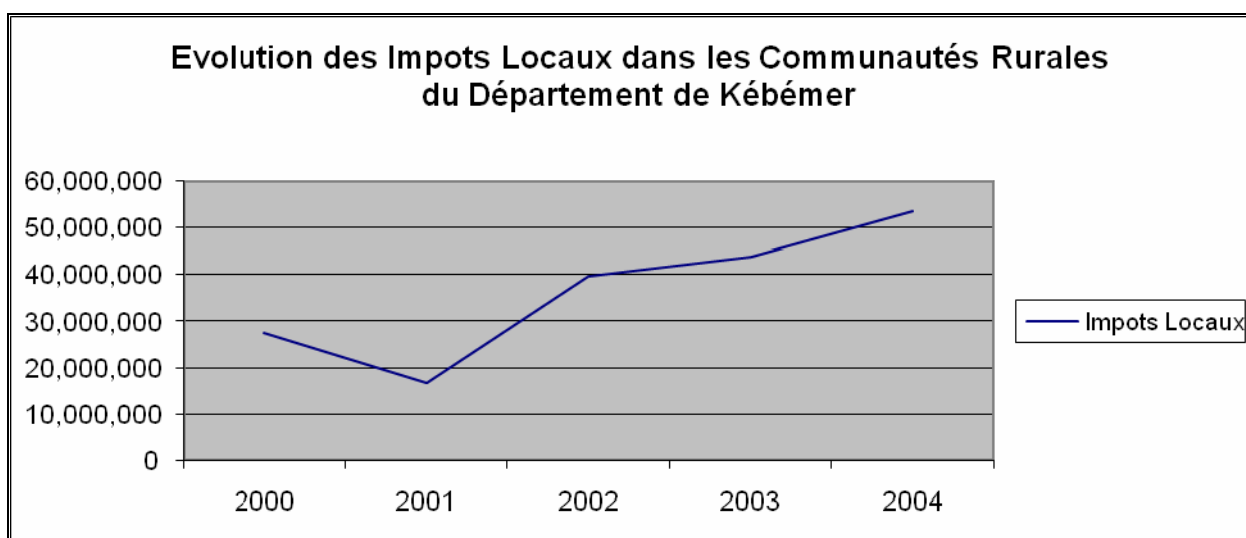
Toutefois, à l'instar du FECL, l'allocation du FDD ne semble pas avoir correspondu à l'application de critères objectifs et les montants ont différé entre les CR sans justification apparente eu égard à la démographie ou au niveau des dépenses.

Revenus propres :

Malgré leur faiblesse par rapport aux recettes totales dans le budget des CR, il est possible de constater une **nette amélioration des revenus propres (surtout entre 2001 et 2004) dans toutes les CR**, qui s'explique par un **dynamisme des impôts locaux** et parfois une progression des revenus du domaine et des services.



En ce qui concerne les impôts locaux, même si une évolution en dents de scie a été observée dans certaines CR, on note une **augmentation relativement constante du niveau de recouvrement des impôts locaux** à partir de 2001.



Annexe 7: Références

Gouvernement du Sénégal/PNUD, « Cadre commun pour le plan d'action du programme du pays (2007-2011) », Draft, Mars 2007

ECI Africa, « Manuel relatif aux Evaluations des Programmes de Développement Local du FENU », Mars 2007

Système des Nations Unies au Sénégal/Gouvernement du Sénégal, « Plan cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (UNDAF) Sénégal 2007-2011 », Mars 2007

Institutions et Développement, « Evaluation rétrospective (1991-2006) et prospective », Evaluation conjointe franco-canadienne du Partenariat pour le Développement Municipal, Janvier 2007

FENU/PNUD/Gouvernement du Sénégal, « Capitalisation sur le financement des AGR par le biais de la micro finance », Comité National de Pilotage du PADMIR, Novembre 2006

FENU/PNUD/UNOPS, « Capitalisation de la procédure de PPL dans les départements de Kaffrine et de Kébémér », Mamadou Wade, Novembre 2006

FENU/PNUD/Comite de Pilotage du PADMIR, « Intercommunalité et mise en œuvre de programmes d'investissement communautaires », Ousmane Doucoure, Octobre 2006

PNUD/Grand Duché du Luxembourg/Gouvernement du Sénégal, « Rapport de la mission de revue du programme d'appui a la réduction de la pauvreté (PAREP) », Aout 2006

FENU, « Programme d'appui au développement institutionnel, économique et technologique des collectivités locales » (PADIET), Document conceptuel, Christian Fournier, Conseiller Technique Régional, Juin 2006

Gouvernement du Sénégal, « Programme National de Développement Local, Février 2006

MCA Consulting, « Mise en œuvre de la seconde phase de l'étude sur le FECL » Rapport provisoire, PNIR, Décembre 2005

Forum à haut niveau, « Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement : Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle », Paris, Mars 2005

Annexe 8 : Liste des personnes rencontrées

M. Christian Fournier, Conseiller Technique Régional FENU
M. Boubacar Fall, Chargé de Programme FENU
M. Moctar Thiam, Spécialiste Transports Senior, Banque Mondiale
Mme Coumba Paye, Chargée de Programmes, Union Européenne
Mme Khadidjatou Tall, Chargée de Programmes, Union Européenne
M. Hayashi Emika, Administrateur de Programme, Agence Japonaise de Coopération Internationale
M. Eizen Irei, Représentant Résident, Agence Japonaise de Coopération Internationale
Mme Stéphanie Berthomeau, Attachée de Coopération, Mission de Coopération Française
M. Kouma Ndong, ANCR
M. Cheikh Awa Ball Fall, Secrétaire Exécutif du PNDL
Mme Ingrid Cyimana, Représentant Résident Adjoint, PNUD
M. Jose Montabes, Directeur Adjoint et Premier Secrétaire à la Coopération, Ambassade du Canada
M. Daouda Diop, Conseiller en Développement, Ambassade du Canada
M. Medoune Cisse, Spécialiste Finances Publiques/Gouvernance Locale, ACDI
Mme Awa Gueye, Programme du Bassin Arachidier, GTZ
M. Oumar Wade, Coordonnateur National, PADMIR
Mme Awa Kane Sarr, Coordinatrice UAT de Kébémér
M. Atoumane Agne, Coordinateur UAT de Kaffrine
M. Abdoul Wahab Ba, Chargé de Programme Gouvernance et Partenariat Public-Privé, USAID
M. Arona Fall, Chargé de Programme PAREP, PNUD
M. Malick Cisse, Direction de l'Appui au Développement Local
M. Drame, Service Départemental d'Appui au Développement Local, Kaffrine
Mme Gueye, Service Départemental d'Appui au Développement Local, Kébémér
M. Amadou Gaye, Direction des Collectivités Locales, Division Financière
M. Ndoeye, Chef de la Division de la Planification Générale, Ministère du Plan et du Développement Durable
M. Babacar Mbaye, Chef de la Division de la Planification Régionale

Annexe 9 : Recueil des commentaires sur le rapport d'évaluation

1. Synthèse des observations du Chargé de programme du FENU, des membres du CNP et du Coordinateur du PADMIR

A) En ce qui concerne le taux de réalisation, il nous semble important de savoir que les départements où le Padmir intervient sont des départements pauvres où les taux de couverture en matière d'infrastructures sont très faibles, voire inexistantes. Le fait d'avoir atteint 20% ou 30% du PIL constitue une avancée extrêmement importante sur le plan social.

Le FENU ne peut pas concurrencer sur le plan de la livraison des infrastructures les programmes de la B.M. comme le PNIR, ce n'est pas sa mission. Cependant au niveau de l'approche les programmes du FENU comme le Padmir ont une grande valeur ajoutée.

B) Le problème de l'unicité de caisse n'existe plus au Sénégal depuis plus de dix ans, il y a cependant des lenteurs constatées dans la mise à disposition des fonds entre le niveau national et le niveau départemental, mais qui diminuent au fur et à mesure des ans.

C) La complicité entre entrepreneurs et PCR dans certaines communautés rurales n'existe pas à notre connaissance (Comité national de pilotage, chargé de programme coordonnateur du projet). Ce que nous avons noté et qui nous paraît plus essentiel, c'est le fait d'avoir transféré la maîtrise d'ouvrage aux collectivités locales et d'avoir renforcé leur capacité en matière de transparence par la formation technique appropriée (appel d'offres etc....) ; cette approche a été saluée par tous les partenaires.

D) Le rapport soulève le peu d'importance attachée, à la gestion des ressources naturelles. A ce niveau il faut savoir que le Padmir travaille avec les populations d'une manière participative, le choix des populations est respecté en ce qui concerne les activités prises en charge dans le cadre du PLD et des PIL.

Si les populations considèrent les infrastructures comme prioritaires, le Padmir tout en les sensibilisant sur les problèmes environnementaux, ne peut que se plier à leurs choix. Dans toutes les collectivités locales la part réservée à l'environnement a représenté 10% du FDL. Dans certains cas de figure la mission a calculé ce pourcentage sur le pourcentage global (PSIDEL /PADMIR), ce qui affaiblit encore les montants consacrés à l'environnement.

E) Pour ce qui est de l'appui budgétaire, il y a certes des contraintes liées à des lenteurs qui s'amointrissent d'années en années, mais ces lenteurs n'occultent en rien cette approche qui est aujourd'hui l'approche adoptée par le gouvernement, et, comme le rapport le signale a été initiée pour la première fois au Sénégal par le FENU à travers le Padmir.

F) Le rapport donne l'exemple du PAREP, le programme de lutte contre la pauvreté du PNUD. Il faut signaler que les deux programmes n'ont pas la même approche : le Padmir lutte contre la pauvreté à travers les mécanismes de décentralisation dont les PLD et les PIL, alors que le PAREP est un programme avec une approche classique qui ne met pas l'accent sur les mécanismes de planification participative, ce qui lui donne une certaine marge de liberté par rapport à la mise en œuvre de ces programmes dans des secteurs

comme l'environnement. Pour le Padmir, les cadres de concertation et l'approche participative, non-sectorielle, ne nous permettent pas d'avoir des approches directives.

Signalons que le Padmir est considéré par le gouvernement du Sénégal, le PNUD et les autres partenaires au développement comme le projet phare en matière de lutte contre la pauvreté, développement local et appui à la décentralisation.

2. Observations de l'UAT de Kaffrine

Par rapport à l'atteinte des résultats

A) En dehors des difficultés d'articuler le plafonnement des PIL par rapport aux priorités locales, l'objectif visé dans la PPL était de mobiliser des ressources au-delà du FDL avec d'autres partenaires d'autant plus que la phase de planification coïncidait avec le démarrage du PNIR sensé intervenir au niveau de toutes les CR. En fait, le taux d'exécution des PIL au niveau départemental paraît appréciable compte tenu des difficultés rencontrées dans la coordination à l'échelle locale et une seule CR a eu un taux d'exécution du PIL médiocre en raison de l'installation tardive de l'autorité locale (délégation spéciale).

B) L'utilisation à d'autres fins du FDL telles que le paiement des salaires et des pensions par le trésor au détriment des investissements prévus dans le cadre du FDL telle que mentionnée par les évaluateurs sans être explicite nous semble osée. En fait, les périodes de fin du mois constituent des périodes de « tensions » où les agents du trésor sont plus mobilisés dans le paiement des salaires qu'à autre chose et c'est le trésor qui jugeant de l'opportunité des décaissements sur la base du principe de l'unicité de caisse et en fonction des priorités procède à une forme de priorisation ; Il peut effectivement arriver que des entrepreneurs rencontrent des difficultés à ces périodes mais le phénomène n'est pas généralisé au point de compromettre le niveau de paiement comme en attestent les niveaux d'absorption et d'exécution du FDL.

C) Par rapport à la qualité des ouvrages livrés à moindre coût par des organisations paysannes, l'avis d'un spécialiste en génie civil pourrait démontrer le contraire car en dehors de la superficie bâtie qui n'est pas la même, la confection des toitures n'est pas de même qualité ni de même consistance : l'OCB concernée a utilisé des planches en bois et des tôles galvanisées là où les cases de santé version PADMIR utilisent du fer IPN et des bacs Aluzinc.

Par rapport à la durabilité des résultats

D) Dans le cadre du renforcement de capacités, le problème de l'entretien et de la maintenance a été plusieurs fois posée mais il faut noter que la plupart des comités ont mis en place par les services techniques traditionnels tels que les district sanitaires pour les comités de santé, l'agriculture pour les magasins, le Développement social pour les PTF et l'Hydraulique pour les points d'eau, notre rôle s'étant toujours limité à faciliter l'exercice de ce rôle par les services compétents ; Mais au-delà du PADMIR, et même au niveau des centres urbains, le problème de gestion des infrastructures relevant de la compétence des élus se pose avec acuité il est admis que les collectivités locales ont peu d'emprises sur les comités mis en scelle par les services techniques (hydraulique, santé, jeunesse et sports). Enfin par rapport aux mécanismes de gestion des infrastructures, le PADMIR a posé le problème de façon récurrente aussi bien à Kébémér et à Kaffrine par l'organisation

d'ateliers sur la gestion durable des ouvrages en rapport avec les élus, les services techniques, les comités de gestion mais à notre humble avis, mais il faut reconnaître la difficulté qu'il y a de formaliser les relations avec les OCB si certains préalables institutionnels ne sont pas réglés. Le rapport pourrait, à notre avis, approfondir ces questions avec les structures concernées, s'intéresser davantage aux compétences « managériales » des élus au lieu de se focaliser sur l'hypothétique rôle que pourrait jouer le PADMIR dans la gestion et la maintenance des ouvrages compte tenu de sa mission et de ses capacités humaines.

3. Commentaires de M. Christian Fournier, Conseiller Technique Regional Afrique de l'Ouest

A) Un element important à considérer est que chaque bailleur a son propre comité de pilotage et que les membres du CNP PADMIR font également partie des autres comités. Il est donc de leur ressort de s'assurer d'une circulation fluide de l'information. Outre la responsabilité du PADMIR de s'assurer de la participation des autres projets, cette participation est avant tout de la responsabilité des représentants du gouvernement à proposer ce partenariat. Or ça ne me semble pas vraiment le cas.

B) La valorisation de l'effort physique n'était pas désirée dans la démarche du PADMIR car elle n'amène pas une professionnalisation des communes. **1)** il est difficile d'évaluer la valeur de l'apport local, les bases de calcul sont souvent complexes à maîtriser pour de petites communes; **2)** ce genre de pratiques déresponsabilise l'entrepreneur tant au niveau de la qualité des matériaux, de la disponibilité et de la qualité de la main-d'œuvre que des délais de réalisations; **3)** il faut que les relations contractuelles entre des entreprises et les communes se fassent sur une base financière claire et non par un saucissonnage de l'investissement.

C) L'affirmation est un peu forte en ce qui concerne le développement humain durable. La GRN ne représentait que 10% du montant du FDL c'est-à-dire presque rien si on considère l'ampleur des problématiques qui demandent des investissements beaucoup plus importants. Compte tenu de la modicité des sommes octroyées à la GRN, il lui était impossible de faire quoi que ce soit. Il aurait sans doute été préférable de l'enlever complètement plutôt que de la conserver en son état.

D) Il faut également se rappeler le but que nous visions avec l'approche ECOLOC. L'objectif était d'amener le PDM à adapter cette approche au milieu rural et d'alléger l'approche et l'instrument afin de les adapter davantage à la demande locale. Il s'agissait donc d'une approche de type recherche-action et non de l'application d'un modèle déjà tout fait. Le résultat est donc un peu décevant mais ça fait partie de la démarche expérimentale qui nous a par ailleurs permis de développer le SAFIC par la suite.

E) Je pense que les évaluateurs doivent mieux comprendre la démarche du FENU versus la démarche des villages du millénaire. En fait il ne s'agit pas du tout de la même logique et le projet des villages du millénaire ne s'inscrit en rien dans la démarche de maîtrise d'ouvrage locale et d'intégration avec les objectifs de la déclaration de Paris. En clair, les villages du millénaires sont : **1)** une approche de type communautaire qui n'est pas celle

privilegié par le FENU parce qu'elle n'est pas durable; **2)** la maîtrise d'ouvrage y est réalisée par le PNUD et non par les communes, ce qui est à l'encontre de la démarche de responsabilisation locale voulue par tous les bailleurs en accord avec la déclaration de Paris; **3)** il n'y pas d'intégration aux procédures nationales puisqu'on utilise les procédures de marché du PNUD; **4)** une notion de projet non durable qui ne tient absolument pas compte des capacités budgétaires des communes. Par ailleurs, l'inscription au budget ne se fait qu'après coup. Finalement, avant de parler de cette démarche (Villages du millénaire) il faut essayer de bien l'appréhender en rapport avec les objectifs de durabilité et d'appropriation recherchés par l'approche du FENU.