**EVALUATION PADMIR : ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS**

# 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’evaluation 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 compromise*[[1]](#footnote-1)*.
* 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.

# 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 récurrents[[2]](#footnote-2)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 sectorielles[[3]](#footnote-3). 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)[[4]](#footnote-4), en impliquant en particulier les associations d’élus locaux.
* 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).
* 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 Kébémer 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 fonctionné*[[5]](#footnote-5)*.
* 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 matière*[[6]](#footnote-6)*. 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 Kébémer et l’antenne du PAREP à Saint Louis pour la mise en œuvre des AGR*[[7]](#footnote-7)*.
* 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 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 Kébémer) 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 suggeré par l’évaluation à mi-parcours[[8]](#footnote-8).
* 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.

**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’efficience 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.

1. Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 1E. [↑](#footnote-ref-1)
2. En en faisant, par exemple, un critère de sélection des projets dans les PIL. [↑](#footnote-ref-2)
3. Notamment la Coopération allemande, le PNIR et le DGL -FELO avec l’élaboration de plans stratégiques. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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 d’une planification concertée, en favorisant par exemple le cofinancement d’investissements locaux. [↑](#footnote-ref-4)
5. Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 3F. [↑](#footnote-ref-5)
6. 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. [↑](#footnote-ref-6)
7. Se référer au Recueil des commentaires, Annexe 9, Section 3E. [↑](#footnote-ref-7)
8. Il serait utile à cet égard de se rapprocher du PBA qui mesure de la sorte la performance des CR. [↑](#footnote-ref-8)