

1802

GOUVERNEMENT DU SENEGAL
COMITE NATIONAL DE PILOTAGE



PNUD
PROGRAMME DES NATIONS-UNIES
POUR LE DEVELOPPEMENT

FENU
FONDS D'EQUIPEMENT
DES NATIONS-UNIES

UNOPS
BUREAU DES SERVICES
D'APPUI AUX PROJETS DES NATIONS
UNIES

ATELIER SUR

*L'INSTITUTIONNALISATION DES DEMARCHES DU PADMR
ET LA STRATEGIE DE RELEVÉ A METTRE EN OEUVRE*

TERMES DE REFERENCE

JUILLET 2004

Introduction

Le Gouvernement du Sénégal, en partenariat avec le PNUD et le FENU, met en œuvre le PADMIR qui s'inscrit dans le cadre de la Lettre de politique de développement rural décentralisé et des objectifs du millénaire pour le Développement.

Les axes stratégiques autour desquels gravite l'action du programme peuvent être résumés ainsi :

- Améliorer la gouvernance locale en milieu rural ;
- Contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural ;
- Renforcer la maîtrise d'ouvrage locale ;
- Favoriser la démocratie locale et ;
- Contribuer à la promotion du développement économique local dans sa zone d'intervention.

Après quatre années d'exécution, l'heure semble arriver de s'arrêter et de faire le point sur certaines démarches engagées, en vue de tirer les enseignements et de formuler des recommandations.

Cette démarche d'institutionnalisation des pratiques de développement local du PADMIR et la volonté qui la sous-tend, de construire une mémoire institutionnelle à mettre à la disposition des autorités, constituent l'un des objectifs majeurs de la réflexion. Celle-ci sera partagée avec l'ensemble des partenaires institutionnels, techniques et sociaux. Cette approche est d'autant plus souhaitable que lors de la revue tripartite organisée par le PNUD/FENU et le Gouvernement¹, la relève fut inscrite dans les actions futures du programme.

Il s'y ajoute que, la dernière mission de supervision du FENU a beaucoup insisté sur cet effort d'institutionnalisation de nos pratiques en matière de développement local.

Cet exercice de réflexion stratégique vient à point nommé suite à la sollicitation du Gouvernement, auprès du PNUD/FENU, de proroger la durée d'exécution du programme jusqu'en 2006. Cette période paraît suffisante, pour, d'une part, échanger sur les sujets devant faire l'objet d'une capitalisation et, d'autre part, engager la relève du programme dans les meilleures conditions.

A ce sujet, il reviendra à l'ensemble des partenaires d'apporter des réponses aux questions suivantes :

1°) quelle est la valeur ajoutée apportée par le PADMIR pour l'amélioration de la gouvernance locale, dans un contexte marqué par la présence de plusieurs programmes d'appui aux collectivités locales ? Plusieurs sujets seront abordés à travers différentes thématiques ayant trait à :

- La planification participative locale ;
- Le financement décentralisé ;
- Le renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale ;
- L'ingénierie locale qui renvoie au développement des compétences locales et au renforcement de la politique de décentralisation.


2°) quel contenu donner au nouveau programme du FENU, à partir de l'expérience du PADMIR ?

3°) quelles sont les activités à transférer aux partenaires, dans le cadre de la relève du programme, quelle stratégie à mettre en œuvre aux niveaux national et local et quels acteurs impliqués ?

¹ Cette mission du gouvernement, conduite par la DCL, a enregistré la participation de la DCEF, de la DER, de la DP, de l'ANCR, de la CSP

Question 1 : Quelle valeur ajoutée apportée par le PADMIR ?

- Thème 1 : Planification Participative Locale

- Les instruments : PLD, PIL, PIA, Budget
- La Procédure :
 - Structuration du milieu avec la mise en place de cadres de concertation (CVD / CIVD),
 - Participation locale : forum des partenaires, dialogue entre collectivités/populations, partenaires au développement et services techniques déconcentrés,
 - Articulation entre planification et financement (aspect évaluation réaliste et réalisable).
- La démarche d'élaboration des PLD 

Au démarrage du programme, en 2000, l'élaboration des PLD a d'abord débuté par une gestion en régie de la procédure ; autrement dit, l'équipe du PADMIR a, elle-même, conduit le processus d'élaboration des PLD dans la zone pilote constituée par les Arrondissements de Ndande et de Nganda. Des consultants externes ont été recrutés pour apporter un appui aux équipes de terrain.

A la suite de cette première expérience, soit deux ans après, le PADMIR a financé l'élaboration d'un guide d'élaboration des PLD. L'objet de cette commande était double : i) faire une capitalisation de la première expérience ; ii) mettre à la disposition des opérateurs recrutés une démarche « standardisée » en perspective du travail prévu dans la zone d'extension qui couvre 23 communautés rurales.

Vers la fin de l'année 2002, l'élaboration des PLD a été confiée à des opérateurs privés.

A travers ces diverses expériences, il s'agit d'en tirer les enseignements :

- La programmation glissante

Cette technique de programmation a été utilisée pour permettre de prendre en charge, d'une année à l'autre, les projets soumis par les CR.

L'évaluation de la procédure de planification participative locale devra permettre d'apprécier :

- les Contraintes :
 - institutionnelles,
 - méthodologiques,
 - financières,
 - lenteur du processus.

- les Perspectives / Recommandations

Thème 2 : Le système de financement

- Appui budgétaire en tant que démarche (positionnement des comptes au niveau des Trésors Départementaux),
- Circuit du trésor en tant que mécanisme,
- FDL en tant qu'instrument,
- Le co-financement,
- La mobilisation de ressources financières locales autres que la Taxe rurale, contrepartie gouvernementale,
- La notion de financement local élargi -participation des émigrés, des OCB, ...- (à instrumenter),
- Introduction de critères de performance dans la répartition des dotations financières aux Communautés Rurales,
- Mutualisation dans le cadre des activités génératrices de revenus.

Au-delà des contraintes à identifier et à apprécier, l'évaluation formulera des recommandations sur :

- la mise en place d'un mécanisme de pérennisation des fonds AGR,
- la nécessité d'aller vers une réforme de la fiscalité locale.

Thème 3 : Renforcement de la Maîtrise d'Ouvrage locale

Les points à aborder

- Contextualisation : intervention de l'Etat dans la CR ,
- Rupture de la démarche qui se traduit par une intervention directe sur les CR,
- Mise en place des GMO,
- Réduction des coûts de réalisation des ouvrages (effets bénéfiques),
- Notion de contrôle citoyen (Lancement DAO, dépouillement, suivi des chantiers, en associant les CIVD,),
- Production d'outils (dossiers techniques, devis types, ...),
- Cession / contractualisation de la gestion / exploitation des ouvrages,
- Renforcement des capacités des PCR, Assistants Communautaires, GMO, Entrepreneurs.

Les contraintes et les recommandations identifiées, à **développer**, portent sur :

Pour les contraintes

- La durée de réalisation des ouvrages,
- Les effets pervers liés à la passation des marchés,
- La faible capacité des entrepreneurs.

Pour les Recommandations :

- La simplification et adaptation des outils techniques,
- La nécessité de capitaliser les modèles de gestion des ouvrages,
- L'analyse critique du code des marchés.

Thème 4 : Ingénierie locale / Développement des compétences locales et Renforcement de la politique de décentralisation.

Les sujets à développer

- Renforcement des capacités (Diagnostic Institutionnel, formation des élus et acteurs locaux, appui à l'Administration locale),
- Intermédiation vis à vis de l'Administration, des élus, de la Société Civile, des partenaires au développement,
- Appui aux structures en charge de la décentralisation,
- Partenariat local,
- Stratégie de communication,
- Promotion du service public local.

A l'issue de l'analyse du thème et de ses applications concrètes sur le terrain et au niveau national, il s'agira d'apprécier les forces et faiblesses de ces actions et de formuler des recommandations.

Question 2 : Contenu et stratégie d'élaboration d'un nouveau programme à partir de l'expérience du PADMIR

Depuis le début des années 1990, le FENU a investi deux axes majeurs que sont i) le développement local et ii) la gouvernance locale. Le FDL mis en œuvre à Kédougou et le PADMIR se sont attelés à apporter des réponses à des questionnements qui touchent ces problématiques.

Le futur du FENU voudrait s'adosser aux valeurs ajoutées de ce qui ressort comme applications de ces concepts, pour investir des problématiques aussi porteuses telles que :

- La promotion du développement économique local,
- Le développement de la mutualisation dans le cadre des activités génératrices de revenus,
- La prise en compte de la notion sécurité alimentaire,
- La Recherche/Développement.

La stratégie d'intervention aura comme porte d'entrée la promotion du développement rural décentralisé et l'amélioration des conditions de vie des populations.

Question 3 : Relève du PADMIR

- Justifications

Il est souvent apparu que plusieurs collectivités locales vivent difficilement le retrait ou la fin d'un projet. L'approche du PADMIR, en matière de développement local et les mécanismes et dispositifs qui la sous-tendent, devraient favoriser une relève du projet qui signifiera plutôt une continuité. Le FDL de Kédougou a démarré une expérience seulement au terme de sa mise en œuvre. Pour le PADMIR, il s'agit, dès à présent, de songer à sa relève dès lors qu'une prolongation de deux ans est retenue. La réflexion sur la relève devra s'intéresser particulièrement aux questions suivantes :