

Gouvernement du Sénégal

PNUD – FENU

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

**Rapport de base
Revue Tripartite Octobre 2003**

NOTE D'INTRODUCTION AU DOCUMENT PREPARATOIRE DE LA TRIPARTITE

En accord avec le PNUD/FENU, la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF) a retenu la date du **23 octobre 2003** pour la tenue de la réunion tripartite afin d'échanger sur l'état d'exécution du Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR).

Lors de la mise en œuvre de tout programme, il est dans la tradition que les parties contractantes, les partenaires pour ainsi dire, définissent des cadres de concertation et déterminent des périodes de discussion et d'échange pour apprécier le niveau d'exécution des actions programmées, évaluer leur impact et formuler des correctifs susceptibles de mieux recentrer les interventions.

La revue tripartite obéit à cette exigence en instaurant un cadre de travail constructif qui favorise les échanges entre le PNUD/FENU/UNOPS, le gouvernement et les bénéficiaires du programme. Cette démarche vise à proposer des améliorations en matière de gestion du programme et de recherche d'une meilleure performance.

Ce document est destiné aux différents partenaires et servira de base de travail. Il ne contient cependant pas toutes les données devant permettre de faire une évaluation exhaustive du PADMIR. Il s'agit tout au plus d'un condensé des éléments essentiels qui seront mis à profit pour mieux cerner les éléments pouvant alimenter les débats.

En définitif, les travaux de la tripartite vont s'articuler autour d'une production commune réalisée par les partenaires et reflétant leurs avis et suggestions pour une bonne exécution des actions du programme.

**RAPPORT DE LA REVUE TRIPARTITE
PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION
EN MILIEU RURAL (PADMIR)**

Information de base du projet

Code et titre de projet	:	SEN/98/001 – SEN/98/C01
Agence Coopérante	:	Direction des Collectivités Locales (DCL)
Agence de Coopération pour le FENU	:	Bureau des Services d'Appui aux Projets des Nations Unies (UNOPS)
Agence d'exécution pour le PNUD	:	Bureau des Services d'Appui aux Projets des Nations Unies (UNOPS)
Date de démarrage du projet		
Initialement prévue	:	1 ^{er} juillet 1999
Effective	:	26 janvier 2000
Date d'achèvement du projet		
Initialement prévue	:	30 juin 2004
Effective	:	
Budget total	:	7,500,000 SUS
Période couverte par le rapport	:	mars 2002 – septembre 2003

PREMIERE PARTIE : NOTATION NUMERIQUE

Evaluez la pertinence et le rendement du programme ou projet en utilisant l'échelle ci-dessous :

- | | |
|---|----------------|
| 1. Très satisfaisant | 4. Insuffisant |
| 2. Satisfaisant | X. Sans objet |
| 3. Insuffisant mais avec quelques éléments positifs | |

Reportez vos réponses dans la colonne correspondant à votre rôle dans le programme.

QUESTIONS DE FONDS

A. UTILITE	Groupe(s) Cible(s)	Coordonnateur Programme	Gouvernement	PNUD
1. Quel est le degré d'utilité du programme ou projet par rapport aux priorités du pays en matière de développement ?				2
2. Quel est le degré d'utilité du programme ou projet en matière de promotion d'un développement humain durable ? Reportez votre note dans la partie réservée à la question que le programme ou le projet est censé prendre en charge.				2
a) Eradication de la pauvreté et moyens de subsistance durables				3
b) Protection et régénération de l'environnement				3
c) Genre et développement				3
d) Promotion d'un environnement favorable à un développement humain durable, notamment la gouvernance				2
3. Déterminez, sur la base des considérations ci-dessous, dans quelle mesure le programme ou le projet réussit à cibler les groupes bénéficiaires appropriés :				2
a) Genre				3
b) Facteurs socio-économiques				2
c) Situation géographique				2
4. Compte tenu des objectifs du programme ou du projet, les institutions bénéficiaires de l'assistance ont-elles été bien choisies ?				1

B. RENDEMENT	Groupe(s) Cible(s)	Coordonnateur programme	Gouvernement	PNUD
1. Sur la base des indicateurs ci-dessous, affectez une note à la contribution des résultats à la réalisation des objectifs immédiats ¹ ? (indicateurs n°1) (indicateurs n°2) (indicateurs n°3)				
2. Affectez une note à la réalisation des résultats cibles.				
3. Les dispositions d'orientation prises par le PNU/FENU et le gouvernement au profit du programme sont-elles appropriées ?				2
4. Les ressources (financières, physiques et humaines) du programme sont-elles satisfaisantes, en termes de : a) quantité ? b) qualité ?				2 2 2
5. Les ressources du programmes sont-elles utilisées de manière efficace pour produire les résultats prévus ?				2
6. Le programme est-il satisfaisant sur le plan efficacité comparé à des interventions similaires ?				2
7. En se fondant sur le programme de travail, notez la rapidité d'exécution des activités du projet : a) Production de résultats et des résultats initiaux ? b) Mise à disposition des facteurs de production ?				2 2 2

	Groupe(s) Cible(s)	Coordonnateur programme	Gouvernement	PNUD
EVALUATION GLOBALE DU PROGRAMME OU PROJET				2

¹ Un canevas d'indicateurs avait été élaboré au niveau du PRODOC cependant ils devaient être au niveau démarrage du programme.

Explication de la notation du Coordonnateur national

Le Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR) s'inscrit en droite ligne dans la volonté politique du gouvernement du Sénégal d'assurer la responsabilisation effective des collectivités à travers le processus de décentralisation.

Le fait de doter les collectivités de nouvelles compétences est une façon de renforcer leurs prérogatives dans la définition de stratégies susceptibles de les amener à concevoir une démarche leur permettant de maîtriser leur propre développement.

Cette vision cadre parfaitement avec la promotion d'un développement économique durable que le PADMIR s'efforce de réussir en partenariat avec les collectivités de base de ses zones d'intervention (Kébémér-Kaffrine).

Le PADMIR s'inscrit donc dans une logique d'appui au renforcement de capacité des CR en aidant à la mise en place d'un système de planification participative approprié par les bénéficiaires qui, à terme, arriveront à procéder à une analyse diagnostique de leur milieu, à identifier les contraintes majeures, à dégager des axes traduits en programmes d'action.

Il est vrai que les moyens de la mise en œuvre du programme ne sont pas extensibles à souhait. Le PNUD et le FENU; qui assurent l'allocation des ressources, s'efforcent de favoriser une forme de synergie pouvant amener les autres bailleurs de fonds à accepter de rendre les interventions convergentes et complémentaires pour éviter les duplications. Le partenariat avec l'UE, dans le cadre du PSIDEL s'inscrit dans cette perspective.

En l'état actuel, le PADMIR a fini d'appuyer les OCB à se structurer avec la mise en place des CVD et des CIVD dont il s'agit, à présent, de réfléchir aux conditions de leur pérennisation.

Au plan opérationnel, le projet connaît un niveau d'exécution relativement satisfaisant, qu'il faudra néanmoins améliorer

PARTIE II : APPRECIATION COMMENTEE

1. Quelles sont, pour l'année concernée, les principales réalisations du programme ou du projet par rapport aux résultats prévus ? dans la mesure du possible, faire une évaluation de leur impact potentiel, de leur durabilité et de leur contribution au développement des capacités ?

Les principales réalisations du programme pour l'année 2003 sont (voir ci-après) :

➤ Au niveau local

COMPOSANTE	ACTIVITES REALISEES	Facteurs explicatifs des performances
<p>Composante A</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les PLD 	<ul style="list-style-type: none"> - 23 PLD élaborés pour les 23 CR d'extension - mise en place des CIVD dans 23 CR - organisation des forums des partenaires autour des nouveaux PLD 	
<ul style="list-style-type: none"> • Les PIL 	<ul style="list-style-type: none"> - mise en œuvre des PIL des 9 CR pilotes pour une enveloppe de - acceptation, par le PSIDEL, des dossiers de la zone pilote pour une enveloppe globale de concernant ---- projets - inauguration, par le MDCL, des projets des PIL financés par le PNUD/FENU - réception des ouvrages par les UAT et les services techniques compétents - réalisation des actions préalables à la mise en œuvre des AGR 	
<ul style="list-style-type: none"> • La formation des élus 		
<ul style="list-style-type: none"> • Sous projet Ecoloc 	<ul style="list-style-type: none"> - signature contrat entre PNUD et PDM - choix des consultants de l'étude Ecoloc - tenue atelier de démarrage - validation des TDR des consultants - élaboration document de cadrage - démarrage des enquêtes de terrain et des études thématiques 	<p>Le projet a connu un retard de 11 mois dans sa mise en œuvre pour non signature de contrat durant cette période</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Le système de suivi-évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> - installation du système dans les Unités du projet - démarrage saisie des données selon le nouveau 	

	logiciel - assistance technique du FENU pour la mise en œuvre du système	
--	--	--

➤ Au niveau national

Composante B		
<ul style="list-style-type: none"> • Les études 	<ul style="list-style-type: none"> • étude sur le ST finalisée et déposée auprès des autorités <ul style="list-style-type: none"> * mise en place du ST non encore effective • étude sur le FECL <ul style="list-style-type: none"> * rapport diagnostic déposé et soumis à l'examen du Comité de pilotage de l'étude 	<ul style="list-style-type: none"> - attente des conclusions des autorités - des divergences dans l'approche ont retardé la réalisation de l'étude
<ul style="list-style-type: none"> • La promotion des outils de planification et de financement décentralisé 	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboration des TDR des manuels sur la PPPL et sur le circuit financier du FDL 	
<ul style="list-style-type: none"> • Le Plan de Communication 	<ul style="list-style-type: none"> • Etude finalisée et transmis au PNUD/FENU et au Comité de Pilotage du PADMIR 	
<ul style="list-style-type: none"> • L'Appui - conseil aux autorités et structures en charge des CL² 	<ul style="list-style-type: none"> • TDR des ateliers prévus avec le MDCL, l'ANCR et le trésor élaborés • Protocole de collaboration PADMIR/DER proposé parla DER, à finaliser 	

² A noter que pour les ateliers, les TDR sont en cours d'élaboration. Pour la DER, après deux réunions de travail, la direction prépare un projet de protocole à soumettre au PADMIR qui déterminera le contenu et la destination de son appui

2. Quelles sont les principales questions et les principaux problèmes qui influent sur la réalisation des résultats du programme ?

3. Comment ces questions et problèmes peuvent-ils être résolus ? Vous voudrez bien expliquer, dans le détail, l'initiative ou les initiatives recommandées. Précisez qui devrait être responsable desdites initiatives. De même, proposez un calendrier et les ressources nécessaires.

4. Quelles sont les (éventuelles) évolutions qui pourraient affecter la réalisation des résultats du programme ? Que suggérez-vous pour permettre une adaptation à ces évolutions ?

5. Quels sont les points de vue des groupes cibles concernant le programme ou le projet ? Veuillez noter toute différence majeure liée au genre entre ces points de vue.

6. A ce jour, quelles leçons (aussi bien positives que négatives) peut-on tirer de l'expérience du programme ?

7. Si le programme ou le projet a fait l'objet d'une évaluation, quel est le degré de mise en œuvre des recommandations faites par ces évaluateurs ?

8. Suggérez-vous une importante révision du descriptif du programme ou du projet ? Si oui, précisez. Donnez vos raisons.

9. Fournir toute autre information susceptible de renforcer ou de clarifier votre évaluation du programme ou du projet. Vous pouvez inclure autant d'annexes que vous jugerez nécessaire.

- ANNEXE I : PRESENTATION SOMMAIRE DU PADMIR
- ANNEXE II : NIVEAU D'EXECUTION DU PLAN DE TRAVAIL DE L'ANNE 2003
- ANNEXE III : RECOMMANDATIONS A SOUMETTRE A LA REVUE TRIPARTITE

Pour les groupes cibles :

Nom :

Titre :

Signature :

Date :

Pour le coordonnateur du programme :

Nom :

Titre :

Signature :

Date :

Pour le gouvernement :

Nom :

Titre :

Signature :

Date :

Pour le PNUD :

Nom : Boubacar Fall

Titre : Chargé de Programme

Signature :

Date :

PARTIE III : Tableau récapitulatif du programme

Intitulé et numéro du programme/projet :	PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION EN MILIEU RURAL SEN/98/001 SEN/98/C01	Direction :	Direction des Collectivités Locales
Institution désignée	UNOPS	Période couverte :	JANVIER 2003 – OCTOBRE 2003
.....			
EVALUATION GLOBALE			
Analyse succincte des progrès réalisés en matière de contribution du programme à la réalisation des résultats attendus :			

RESUME FINANCIER

Source de financement	Budget annuel	Dépenses annuelles réalisées (en dollars \$US)	Taux de réalisation (%)
PNUD FENU BENEFICIAIRES Communautés rurales Population			

RESUME DES RESULTATS

	Objectifs en matière d'appui au programme ou objectifs immédiats	Indicateurs	Réalizations
Objectif A	Réaliser et documenter une amélioration sensible dans la livraison d'infrastructures et de services pour le développement des CR pilotes	<ul style="list-style-type: none"> • La couverture en infrastructures a augmenté de x% (secteurs :....) 	
Objectif B	Permettre au Gouvernement de prendre des mesures concrètes d'ordres législatif et réglementaire, pour institutionnaliser et renforcer la planification et le financement	<ul style="list-style-type: none"> • X mesures législatives et/ou réglementaires ont été identifiées et proposées au Gouvernement • Au moins un texte de loi ou décret d'application ou réforme administrative concernant les mécanismes de transfert fiscal est adopté par le Gouvernement 	

Résultats cibles annuels	Réalisation des résultats	Résultats envisagés pour l'année prochaine
<p>Objectif A</p> <p>Résultat A.1 : Conception et introduction d'une procédure participative de planification locale</p> <p>Résultat A.2 : Conception et introduction d'un mécanisme de transferts fiscaux adéquats pour le financement des infrastructures et services publics d'intérêt local</p> <p>Résultat A.3 : Amélioration des capacités des autorités locales pour la planification, la budgétisation et la réalisation de projets de développement</p> <p>Résultat A.4 : Réalisation d'investissements communautaires locaux à concurrence des plafonds de planification des FDL (seuil minimal)</p> <p>Résultat A.5 : Conception et exécution d'un système de Suivi/Evaluation du PADMIR en rapport avec les acteurs/décideurs nationaux</p>		

Résultats cibles annuels	Réalisation des résultats	Résultats envisagés pour l'année prochaine
<p>Objectif B</p> <p>Résultat B.1 : L'opérationnalité de la CNDCL est appuyée</p> <p>Résultat B.2 : Elaboration d'une proposition de réforme du FECL</p> <p>Résultat B.3 : Elaboration d'une proposition de réforme des instruments et procédures de planification locale</p> <p>Résultat B.4 : Clarification de la fonction d'appui aux communautés rurales et du rôle potentiel de l'Etat, des associations, des collectivités locales et de l'Agence régionale de développement (ARD)</p>		

ANNEXE I

PRESENTATION SOMMAIRE DU PADMIR

A- Rappel des principales dates clés

- Mission de pré-formulation et atelier de validation pour l'élaboration d'un appui au processus en décentralisation regroupant les principaux acteurs concernés (Etat, collectivités locales et partenaires au développement), organisés en février 1998 à Dakar ;
 - ✓ une des principales recommandations fut d'étudier la faisabilité d'un appui à la décentralisation dans les communautés rurales des régions de Kaolack (département de Kaffrine) et Louga (département de Kébémér). Ce choix a été fait sur la base d'études menées par la Direction de la planification et des analyses d'actions de développement engagés dans les deux régions.

- Avril 1998, mission de formulation :
 - ✓ Principales considérations dégagées :
 - faible niveau d'initiatives des communautés rurales (CR) et des organisations villageoises pour entreprendre leur développement ;
 - nécessité de rattraper le retard en matière de développement, d'équipements et de protection des ressources naturelles dans le monde rural ;
 - nécessité d'appuyer le processus de décentralisation et de régionalisation en cours, surtout en matière d'outils de financement décentralisé ;
 - concentration des actions de développement dans une zone géographique homogène ;
 - cadrage de l'intervention avec les principes d'appui et les instruments privilégiés par le FENU ;
 - recherche de synergie avec les partenaires au développement.

- Octobre 1998, séminaires de restitution dans les deux départements d'intervention, Kaffrine et Kébémér ;
- 30 juin 1999, signature de l'Accord de financement.

B- Eléments clés du document de projet (PRODOC)

1. Objectifs du PADMIR

- **Objectif de développement global**
 - ✓ l'amélioration de la gouvernance en milieu rural, comme clé de développement humain durable.

- **Objectifs immédiats**
 - ✓ réaliser et documenter une amélioration sensible dans la livraison d'infrastructures et services pour le développement dans les communautés rurales concernées par le programme ;
 - ✓ permettre au Gouvernement du Sénégal de prendre des mesures concrètes d'ordre législatif et réglementaire pour institutionnaliser et renforcer la planification et le financement décentralisés du développement rural.

2. Axes d'intervention

- Réalisation d'infrastructures et services publics locaux ;
- Promotion du développement économique local ;
- Protection de l'environnement et gestion des ressources naturelles.

3. Composantes du programme

- **Composante A** : expérience de terrain conduite dans les 37 CR des départements de Kaffrine et Kébémér sur une période de 5 ans, avec une phase test de 18 mois sur 9 CR dans les arrondissements de Nganda (Kaffrine) et de Ndande (Kébémér).
- **Composante B** : appui à la formulation d'une politique nationale de développement rural décentralisé dans le but d'accompagner l'expérience de terrain de terrain par la création d'un forum national d'actionnaires/décideurs qui évaluera la composante A.

4. Instruments de mises en œuvre

Financier

- Fonds de développement local (FDL), enveloppe financière pour les investissements dans les CR :
 - ✓ plafond de 70% pour les infrastructures ;
 - ✓ plancher de 20% pour la promotion du développement économique local (activités génératrices de revenus) ;
 - ✓ plancher de 10% pour la protection de l'environnement et la gestion des ressources naturelles.

Planification

- Plan local de développement (PLD) sur 5 ans ;
- Plan d'investissement local (PIL) sur 3 ans ;
- Budget annuel.

Echange et concertation

- Niveau local
 - ✓ Comité villageois de développement (CVD) ou Comité inter-villageois de développement (CIVD) : espace visant à favoriser les échanges entre villages des sous-zones et servir d'instance de concertation et de préparation pour l'exercice de planification participative. Il peut servir aussi de lieu de synthèse et de mise en cohérence des préoccupations et choix des populations en matière de développement à soumettre au Conseil rural.
 - ✓ Comité local d'octroi (CLO) : organe conseil qui assiste le conseil rural à travers la commission de planification dans la sélection des projets prioritaires à mettre en œuvre ;
 - ✓ Comité Départemental d'Attribution (CDA) : structure responsable de la détermination des plafonds de planification et des contrôles d'éligibilité des projets soumis par la CR.

- Au niveau national
 - ✓ Forum d'actionnaires/décideurs : rôle dans la réflexion et l'élaboration de la politique de décentralisation et plus spécifiquement d'une stratégie de développement rural décentralisé au Sénégal.

5. Phases de mise en œuvre

- Première phase (pilote) : d'une durée de 18 mois, la première phase (pilote) du projet concernera 9 communautés rurales (5 dans l'arrondissement de Ndandé – département de Kébémé / 4 dans l'arrondissement de Nganda – département de Kaffrine)
- Evaluation de la phase pilote : une évaluation sera réalisée trois mois avant la fin du programme. Les résultats de cette évaluation permettront au PNU/FENU de décider si l'exécution du PADMIR doit se poursuivre dans la phase d'extension prévue ou se terminer rapidement de la manière la plus ordonnée possible.
- Deuxième phase (expansion) : sur une période de 3 ans et demi, expansion graduelle aux autres CR des deux départements la base de l'expérience et les leçons apprises lors de la phase pilote...

6. Stratégie de mise en œuvre

- Expérimentation sur le terrain : la démarche préconisée par le PADMIR vise la mise en œuvre d'une procédure de planification participative (PPP) par l'implication effective des populations à toutes les étapes de programmation et de mise en œuvre des activités et des investissements.
- Appui à la politique de développement rural décentralisé : accompagner la réflexion et la concertation auprès du gouvernement et des divers partenaires afin d'améliorer les politiques et instruments de développement local.

7. Cadre institutionnel d'exécution

- Le Comité de pilotage du programme : il comprend la Direction des Collectivités Locales (DCL), la Direction de la Planification nationale, la Direction de l'Expansion Rurale (DER), 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.
- La Direction des Collectivités Locales : elle sera responsable de l'exécution du programme PADMIR dans son ensemble et de la gestion du FDL en particulier.
- La Direction de l'Expansion rurale : elle sera chargée de l'extension aux communautés rurales de la technologie de planification locale introduite par le PADMIR.
- La Direction du Trésor : elle sera chargée de la gestion financière du FDL.
- L'Association des Présidents des Communautés rurales (APCR) : elle présidera les réunions des comités départementaux d'attribution (CDA) du FDL.
- Le Comité National de Concertation des ruraux (CNCR) : il participera à l'exécution du PADMIR comme membre de la société civile.
- Les Communautés rurales : elles sont les bénéficiaires directes de l'assistance technique et financière du PADMIR.

ANNEXE II

**NIVEAU D'EXECUTION DU PLAN D'OPERATION DE
L'ANNEE 2003**

ANNEXE III

**RECOMMANDATIONS A SOUMETTRE A LA REVUE
TRIPARTITE**