

Gouvernement du Sénégal

PNUD – FENU

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

Rapport de base conjoint sur  
La Revue Tripartite du PADMIR

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 BASE 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

Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural

Date de démarrage du projet

Initialement prévue : 1<sup>er</sup> juillet 1999  
Effective : 31 janvier 2000

Date d'achèvement du projet

Initialement prévue : 30 juin 2004  
Effective : 31 décembre 2004

Budget total : 8,000,000 \$US  
• PNUD : 1 500 000 \$US  
• FENU : 6 500 000 \$US<sup>1</sup>

Période couverte par le rapport : mars 2002 – octobre 2003

**PARTENAIRES :**

• DCL (Gouvernement)	:	Agence Coopérante
• COLLECTIVITES LOCALES	:	Partenaires Institutionnels
• PNUD	:	Agence de financement
• FENU	:	Agence de financement
• UNION EUROPEENNE	:	Partenaire financier
• Luxembourg	:	Partenaire financier
• UNOPS	:	Agence d'Exécution

<sup>1</sup> Ce financement comprend : celui du FENU (6 000 000 \$) qui a fait l'objet de la convention de financement signé le 30 juin 1999 et celui de la Mission de Coopération luxembourgeoise (500 000 \$) destiné au sous-projet « Développement économique local » en cours d'exécution.

## 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	1	1	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.				
a) Eradication de la pauvreté et moyens de subsistance durables	1	2	2	3
b) Protection et régénération de l'environnement	3	3	3	3
c) Genre et développement	2	2	2	3
d) Promotion d'un environnement favorable à un développement humain durable, notamment la gouvernance	1	1	1	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 :				
a) Genre	2	2	2	3
b) Facteurs socio-économiques	1	2	2	2
c) Situation géographique	3	2	2	2
4. Compte tenu des objectifs du programme ou du projet, les institutions bénéficiaires de l'assistance ont-elles été bien choisies ?	1	1	1	1

<b>B. RENDEMENT</b>	<b>Groupe(s) Cible(s)</b>	<b>Coordonnateur programme</b>	<b>Gouvernement</b>	<b>PNUD</b>
1. Les dispositions d'orientation prises par le PNUD/FENU et le gouvernement au profit du programme sont-elles appropriées ?	2	1	1	2
2. Les ressources (financières, physiques et humaines) du programme sont-elles satisfaisantes, en termes de :				2
a) quantité ?	2	3	1	2
b) qualité ?	2	3	1	2
3. Les ressources du programme sont-elles utilisées de manière efficace pour produire les résultats prévus ?	2	1	2	2
4. Le programme est-il satisfaisant sur le plan efficacité comparé à des interventions similaires ?	2	1	1	2
5. En se fondant sur le programme de travail, notez la rapidité d'exécution des activités du projet :				2
a) Production de résultats et des résultats initiaux ?	3	2	3	2
b) Mise à disposition des équipements et infrastructures ?	3	2	3	2

	<b>Groupe(s) Cible(s)</b>	<b>Coordonnateur programme</b>	<b>Gouvernement</b>	<b>PNUD</b>
<b>EVALUATION GLOBALE DU PROGRAMME OU PROJET</b>	1	2	1	2

## **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.

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	CIBLES (PREVISIONS)	ACTIVITES REALISEES	Facteurs explicatifs des performances
<p><b>Composante A</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les PLD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les CR d'extension sont dotées de PLD</li> <li>- les cadres de concertation sont installés dans la zone pilote</li> <li>- les forums locaux sont organisés suite à l'élaboration des PLD</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 23 PLD élaborés pour les 23 CR d'extension</li> <li>- mise en place des CIVD dans 23 CR</li> <li>- organisation des forums des partenaires autour des nouveaux PLD</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les PIL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la mise en œuvre des PIL de la zone pilote se poursuit</li> <li>- d'autres partenaires s'impliquent dans la mise en œuvre projets des CR cibles du PADMIR</li> <li>- les ouvrages sont réceptionnés et sont fonctionnels</li> <li>- les autres volets du FDL connaissent un début d'exécution</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mise en œuvre des PIL des 9 CR pilotes pour une enveloppe de</li> <li>- acceptation, par le PSIDEL, des dossiers de la zone pilote pour une enveloppe globale de concernant ---- projets</li> <li>- inauguration, par le MDCL, des projets des PIL financés par le PNUD/FENU</li> <li>- réception des ouvrages par les UAT et les servi ces techniques compétents</li> <li>- réalisation des actions préalables à la mise en œuvre des AGR</li> </ul>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La formation des élus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les capacités des élus et des autres acteurs sont renforcées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- des modules de formation sont organisés en direction des élus, des percepteurs, des prestataires de services et des OCB dans le cadre des AGR</li> </ul>	

➤ Au niveau national

Composante B	CIBLES (PREVISIONS)		- attente des conclusions des autorités
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les études</li> </ul> <p>- Le secrétariat technique</p> <p>- Le FECL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le secrétariat technique du CNDCL est opérationnel</li> <li>• Les réformes sur le FECL sont entreprises par les autorités</li> <li>• Les manuels sur la PPPL et le circuit financier du trésor sont élaborés</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• étude sur le ST finalisée et déposée auprès des autorités * mise en place du ST non encore effective</li> <li>• étude sur le FECL * rapport diagnostic déposé et soumis à l'examen du Comité de pilotage de l'étude</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- des divergences dans l'approche ont retardé la réalisation de l'étude</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La promotion des outils de planification et de financement décentralisé</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboration des TDR des manuels sur la PPPL et sur le circuit financier du FDL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un atelier de capitalisation sur le circuit financier est organisé par le Padmir. Les conclusions sont transmises au trésor. Réactions attendues pour aller vers un atelier national au sortir duquel, le manuel sur le circuit financier sera confectionné</li> <li>- Le Padmir envisage d'organiser un atelier interne pour élaborer un guide simplifié sur la PPPL en vue d'en faire un manuel</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Plan de Communication</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Padmir dispose d'un plan de communication</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Etude finalisée et transmise au PNUD/FENU et au Comité de Pilotage du PADMIR</li> <li>• Réalisation du Site Web de la DCL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La DCL envisage l'organisation d'une cérémonie de présentation du site Web. Le Padmir a déjà apporté son appui à cet événement.</li> </ul>

<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'Appui - conseil aux autorités et structures en charge des CL<sup>2</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les capacités institutionnelles et techniques des institutions nationales et des structures administratives chargées des collectivités locales sont renforcées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TDR des ateliers prévus avec le MDCL, l'ANCR et le trésor élaborés</li> <li>• Protocole de collaboration PADMIR/DER proposé par la DER, à finaliser</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Contact avec l'ANCR à poursuivre</li> <li>- Protocole à signer avec la DER. Le Padmir a fini de faire ses observations qui seront transmises à la DER.</li> </ul>
--	--	---	--

<sup>2</sup> 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.

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Sous projet Développement Economique local</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le volet Etudes du sous projet est réalisé et validé</li> <li>- La structure de promotion économique et le centre incubateur sont installés</li> <li>- Le centre est opérationnel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- signature contrat entre PNUD et PDM</li> <li>- choix des consultants de l'étude Ecoloc</li> <li>- tenue atelier de démarrage</li> <li>- validation des TDR des consultants</li> <li>- élaboration document de cadrage</li> <li>- démarrage des enquêtes de terrain et des études thématiques</li> </ul>	<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"> <li>• <b>Le système de suivi-évaluation</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le MIS est opérationnel au sein des équipes du projet</li> <li>- La collecte des données relatives aux CR et aux autres cibles du projet est effective</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- installation du système dans les Unités du projet</li> <li>- démarrage saisie des données selon le nouveau logiciel</li> <li>- assistance technique du FENU pour la mise en œuvre du système</li> </ul>	<p>Des difficultés sont apparues dans la mise en œuvre du logiciel de suivi évaluation Une assistance du CTR/FENU a permis d'apporter des correctifs</p>

**Pour les groupes cibles :**

Nom : Monsieur Aly LO

Titre : Président ANCR

Signature :

Date :

**Pour le coordonnateur du programme :**

Nom : Monsieur Demba NIANG

Titre : Coordonnateur National

Signature :

Date :

**Pour le gouvernement :**

Nom : Monsieur Khalifa GUEYE

Titre : Directeur des Collectivités Locales

Signature :

Date :

**Pour le PNUD :**

Nom : Boubacar Fall

Titre : Chargé de Programme

Signature :

Date :

Source de financement	Budget global	Dépenses annuelles prévues (en dollars \$US) et Taux de réalisation+9			
		99-2001 781367	2002 38036	2003 479291	1
<b>PNUD</b>	1 500 000 US \$	52 %	25,40 %	32 %	
<b>FENU</b>	6 000 000 US \$	721275 12 %	455391 08 %	431429 07 %	
<b>LUXEMBOURG</b>	500 000 US \$	0 0 %	0 0 %	32306 06 %	
<b>UNION EUROPEENNE</b>	1 123 693 US \$	0 0 %	0 0 %	560000 50 %	
<b>BENEFICIAIRES</b>					
• Communautés rurales	3923693 US \$	-		459370 74,3 %	
• Population	800000 US \$			177364 69,24 %	

**ANNEXE I**

**Cadre logique du PADMIR**

# CADRE LOGIQUE DU PADMIR

PNUD  
PROGRAMME DES NATIONS-UNIES  
POUR LE DEVELOPPEMENT

FENU  
FONDS D'EQUIPEMENT  
DES NATIONS-UNIES

FENU : SEN/98/C01  
PNUD : SEN/001

PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION EN MILIEU RURAL

Cadre logique révisé le 14 janvier 2003, suite aux recommandations de la mission d'évaluation à mi-parcours du programme

## Description

**OBJECTIF DE DEVELOPPEMENT : AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE EN MILIEU RURAL COMME CLE D'UN DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE**

**COMPOSANTE A : Une amélioration sensible dans la fourniture d'infrastructures et services au développement est réalisée et documentée par les autorités locale**

**RESULTAT A.1 : Conception et promotion d'un processus de planification participative locale**

**RESULTAT A.2 : Conception et introduction d'un mécanisme de transfert de fonds adéquat pour le financement des infrastructures et services publics d'intérêt local.**

**RESULTAT A.3 : Amélioration des capacités des autorités locales pour la gestion pérenne des collectivités locales (planification, budgétisation et réalisation de projets de développement)**

**RESULTAT 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)**

## Indicateurs

- La population rurale est mieux informée sur les tâches et décisions des Conseils Ruraux
- L'acceptation des Conseils Ruraux par les populations a augmenté
- 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
- 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
- 90 % des projets PIL avec contrepartie disponible sont subventionnés durant l'année planifiée
- Le bureau d'audit confirme l'efficacité du circuit du Trésor
- Toutes les Communautés Rurales disposent d'une administration fonctionnelle
- Toutes les CR élaborent leur budget sur la base des orientations du PLD
- 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

## Moyens de vérification

Enquête PADMIR

Rapport S&E

Rapport S&E

Rapports d'activités  
Rapport d'audit

Rapport S&E (auto-évaluation annuelle des CR)

Rapport S&E

## Suppositions critiques

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

Le transfert de fonds ne connaît pas de retard important entre le Trésor et la Perception locale

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

## CADRE LOGIQUE DU PADMIR

FENU : SEN/98/C01  
PNUD : SEN/001

PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION EN MILIEU RURAL

Cadre logique révisé le 14 janvier 2003, suite aux recommandations de la mission d'évaluation à mi-parcours du programme

Description	Indicateurs		Moyens de vérification	Suppositions critiques
	Indicateurs			
RESULTAT A.5 : Conception et exécution d'un système de Suivi / Evaluation du PADMIR en rapport avec les acteurs / décideurs nationaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un rapport de suivi/évaluation annuel dégageant des conclusions et des changements est disponible</li> <li>X recommandations des rapports de suivi / évaluation sont pris en compte par les acteurs / décideurs</li> </ul>		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	<ul style="list-style-type: none"> <li>Des mesures législatives et/ou réglementaires ont été identifiées et proposées au Gouvernement</li> <li>Au moins 1 texte de loi ou décret d'application ou réforme administrative concernant les mécanismes de transfert fiscal est adopté par le Gouvernement</li> </ul>		Rapport Secrétariat Technique  Texte, décret	
RESULTAT B.1 : L'opérationnalité de la CNDCL est appuyée	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un rapport analytique de l'état d'exécution de la politique de décentralisation est diffusé</li> <li>Une proposition pour un renforcement structurel du CNDCL est élaborée</li> </ul>		Rapport Rapport Secrétariat Technique	Les pouvoirs publics ont adopté des mesures de réforme des transferts fiscaux
RESULTAT B.2 : Elaboration d'une proposition de réforme du FECL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les sources de financement annuelles du FECL sont identifiées et stables</li> <li>Les critères d'allocation sont décrits clairement et ne font pas l'objet de négociations annuelles</li> <li>Un système de suivi d'exécution budgétaire est mis en place</li> </ul>		Rapport Secrétariat Technique	
RESULTAT B.3 : Elaboration d'une proposition de réforme des instruments et procédures de planification locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les outils de la planification locale sont complétés et validés (PIL, PLD, PFDL....)</li> </ul>		Rapport PADMIR	
RESULTAT B.4 : Les autorités chargées de la décentralisation sont appuyées	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les nouveaux rôles et missions des différentes structures intervenant dans le processus de la décentralisation sont définis et approuvés</li> </ul>		Rapport PADMIR	

# CADRE LOGIQUE DU PADMIR

PNUD  
PROGRAMME DES NATIONS-UNIES  
POUR LE DEVELOPPEMENT  
FENU  
FONDS D'EQUIPEMENT  
DES NATIONS-UNIES

PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION EN MILIEU RURAL  
ANALYSE PAR COMPOSANTE

FENU : SEN/98/C01  
PNUD : SEN/001

Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
<p><b>RESULTAT A.1 : Conception et promotion d'un processus de planification participative locale</b></p>	<p>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</p>	<p>Rapport S&amp;E</p>	<p>Participation des autorités locales</p>
<p><b>ACTIVITE A.1.1 : Installation de l'équipe d'assistance technique</b></p>	<p>Toute l'équipe technique recrutée est en place</p>	<p>Organigramme disponible</p>	
<p><b>ACTIVITE A.1.2 : Développement de la procédure de planification locale et des matériaux de formation y relatifs</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Une stratégie d'information et de communication est élaborée</li> <li>Un guide de la PPL a été élaboré et approuvé</li> <li>Un plan de formation a été validé</li> </ul>	<p>Rapports d'activités Guide PPL Plan de formation</p>	
<p><b>ACTIVITE A.1.3 : Formation des formateurs</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les agents des CERP et des UAT ont reçu au moins deux formations</li> </ul>	<p>Rapports d'activités Rapports de formation</p>	
<p><b>ACTIVITE A.1.4 : Application de la PPL dans les communautés rurales ciblées</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>PLD et PIL des 37 communautés rurales élaborés</li> <li>127 et 136 cadres de concertation ont respectivement été créés à Kafrine et Kébémér</li> <li>Tous les CVD et CIVD ont participé à la formulation des propositions du PIL</li> </ul>	<p>Documents portant PLD et PIL approuvés Fiches d'identité des CVD et CIVD élaborées</p>	
<p><b>ACTIVITE A.1.5 : Elaboration du manuel de planification locale</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un manuel est élaboré et disponible auprès des partenaires locaux et du Gouvernement</li> </ul>	<p>Manuel de planification locale</p>	<p>Le transfert de fonds ne connaît pas de retard important entre le Trésor et la perception locale</p>
<p><b>RESULTAT A.2 : Conception et introduction d'un mécanisme adéquat pour le financement des infrastructures et services publics d'intérêt local</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>90 % des projets PIL avec contrepartie disponible sont subventionnés durant l'année planifiée</li> <li>Le bureau d'audit confirme l'efficacité du circuit du Trésor</li> </ul>	<p>Rapports d'activités Rapport d'audit Etude sur le circuit du Trésor</p>	
<p><b>ACTIVITE A.2.1 : Etablissement des codes conventions FENU / Trésor sur la gestion et déboursement du FDL</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2 conventions sont signées avec les partenaires institutionnels en mi-avril 2000</li> </ul>	<p>Protocoles avec le Trésor</p>	

# CADRE LOGIQUE DU PADMIR

PNUD  
PROGRAMME DES NATIONS UNIES  
POUR LE DEVELOPPEMENT  
FENU  
FONDS D'EQUIPEMENT  
DES NATIONS UNIES

PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION EN MILIEU RURAL  
ANALYSE PAR COMPOSANTE

FENU : SEN/98/C01  
PNUD : SEN/001

Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
<p><b>ACTIVITE A.2.2 :</b> Préparation du guide FDL à l'intention des communautés rurales</p> <p><b>ACTIVITE A.2.3 :</b> Elaboration et mise en oeuvre d'un manuel d'opérations</p> <p><b>ACTIVITE A.2.4 :</b> Appui au fonctionnement des Comités Départementaux de Développement (CDD) élargis</p> <p><b>ACTIVITE A.2.5 :</b> Formation des receveurs ruraux et des comptables du PADMIR</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un guide FDL est élaboré et vulgarisé auprès de toutes les communautés rurales en 2003</li> <li>Un manuel d'opérations est disponible et ses lignes directrices respectées par les bénéficiaires</li> <li>Tous les projets du PIL sont examinés par les CDD élargis</li> <li>Tous les receveurs ruraux et comptables du PADMIR ont reçu au moins une formation</li> </ul>	<p>Guide FDL validé</p> <p>Manuel d'opérations validé</p> <p>Rapports d'activités</p> <p>PV de réunion des CDD élargis</p>	
<p><b>ACTIVITE A.2.6 :</b> Installation des comptables du PADMIR à la Perception rurale</p> <p><b>ACTIVITE A.2.7 :</b> Acquisition des services d'une firme d'audit de gestion et de finance</p> <p><b>ACTIVITE A.2.8 :</b> Installation du matériel de bureau pour le Trésor départemental</p> <p><b>RESULTAT A.3 :</b> Amélioration des capacités des autorités locales pour la gestion pérenne des collectivités locales (planification, budgétisation et réalisation de projets de développement)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les comptables ont pris possession de bureaux au sein du Trésor en avril 2000</li> <li>Un rapport d'audit des comptes est disponible tous les ans</li> <li>Le bureau de chaque Trésor départemental est équipé selon les prévisions en fin mars 2000</li> <li>Toutes les Communautés Rurales disposent d'une administration fonctionnelle</li> <li>Toutes les CR élaborent leur budget sur la base des orientations du PLD</li> <li>Un pool de formateurs est disponible dans chaque UAT</li> <li>80 % des activités prévues dans le plan de communication sont réalisés</li> <li>Les secrétaires communautaires et les organes des conseils ruraux (bureaux et commissions techniques) sont opérationnels</li> </ul>	<p>Rapports de formation</p> <p>Rapports d'activités</p> <p>Rapport d'atelier de capitalisation</p> <p>Rapports d'activités</p> <p>Rapport d'audit</p> <p>Rapports d'activités</p> <p>Rapport S&amp;E (auto-évaluation annuelle des CR)</p> <p>Rapport S&amp;E</p>	<p>Les locaux sont disponibles et fonctionnels au niveau du Trésor</p>
<p><b>ACTIVITE A.3.1 :</b> Constitution d'équipes de formateurs autour des Collectivités</p> <p><b>ACTIVITE A.3.2 :</b> Mise en oeuvre du plan de communication du PADMIR</p> <p><b>ACTIVITE A.3.3 :</b> Appui à la mise en place d'une administration locale</p>		<p>Tableau de bord du plan de communication</p> <p>Documents administratifs et comptables (Cahier de délibération, Registre Arrivée - Départ, Registre d'état-civil, Registre foncier, Livres comptables)</p>	<p>Le fonctionnement des conseils ruraux est régulier</p>

# CADRE LOGIQUE DU PADMIR

PNUD  
PROGRAMME DES NATIONS UNIES  
POUR LE DEVELOPPEMENT

FENU  
FONDS D'EQUIPEMENT  
DES NATIONS UNIES

FENU : SEN/98/C01  
PNUD : SEN/001

PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION EN MILIEU RURAL  
ANALYSE PAR COMPOSANTE

Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
ACTIVITE A.3.4 : Appui des CR dans la mobilisation des ressources financières	<ul style="list-style-type: none"> <li>La capacité d'investissement des communautés rurales a augmenté de 5%</li> </ul>	Rapports d'activités Comptes de gestion Comptes administratifs	
ACTIVITE A.3.5 : Formation des élus locaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>1044 élus locaux formés dans X domaines</li> <li>20 conseils ruraux mènent des activités dans 5 domaines de compétence</li> </ul>	Rapports d'activités Rapports de formation	
RESULTAT 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)	<ul style="list-style-type: none"> <li>La partie du budget propre destinée aux investissements a augmenté</li> <li>Toutes les infrastructures sont utilisées et entretenues (nbre de bénéficiaires – hommes et femmes)</li> <li>Au moins 60 % des projets générateurs de revenus sont économiquement rentables</li> </ul>	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
ACTIVITE A.4.1 : Etablissement et formation de groupements communautaires comme maître-d'ouvrage délégués	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un groupement au moins est créé et formé à la maîtrise d'ouvrage dans chaque Communauté Rurale</li> </ul>	Statut juridique des groupements Rapports d'activités Rapports de formation	Les programmes d'investissement se sont accrus dans les différentes CR
ACTIVITE A.4.2 : Négociation et établissement de conventions de délégation de la maîtrise d'ouvrage	<ul style="list-style-type: none"> <li>3 conventions par an ont été signées par chaque Communauté Rurale</li> </ul>	Conventions Rapports d'activités	La délégation de maîtrise d'ouvrage est acceptée par le conseil rural
ACTIVITE A.4.3 : Attribution et administration de contrats	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les procédures d'attribution et d'administration de contrats ont été respectées pour tous les marchés</li> </ul>	Contrats Rapports d'audit	
ACTIVITE A.4.4 : Réalisation et gestion des ouvrages	<ul style="list-style-type: none"> <li>80 % des ouvrages réceptionnés ont été réalisés conformément aux clauses contractuelles</li> <li>Toutes les infrastructures sont gérées et entretenues par des comités de gestion</li> </ul>	PV de réception Auto-évaluation des comités de gestion	
ACTIVITE A.4.5 : Octroi des subventions aux activités économiques villageoises (Activités Génératrices de Revenus, Gestion des Ressources Naturelles)	<ul style="list-style-type: none"> <li>4 projets AGR et 1 projet GRN ont été financés par CR</li> </ul>	Rapports d'activités Auto-évaluation des organisations de base	
ACTIVITE A.4.6 : Promotion de l'économie locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un diagnostic de l'économie locale dans le département de Kébémér a été produit</li> <li>10 entreprises ont été appuyées</li> </ul>	Rapport d'étude Rapports d'activités	

# CADRE LOGIQUE DU PADMIR

PNUD  
PROGRAMME DES NATIONS-UNIES  
POUR LE DEVELOPPEMENT

FENU  
FONDS D'EQUIPEMENT  
DES NATIONS-UNIES

PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION EN MILIEU RURAL  
ANALYSE PAR COMPOSANTE

FENU : SEN/98/C01  
PNUD : SEN/001

Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
RESULTAT A.5 : Conception et exécution d'un système de Suivi / Evaluation du PADMIR en rapport avec les acteurs / décideurs nationaux	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un rapport de suivi/évaluation annuel dégageant des conclusions et des changements est disponible</li> <li>X recommandations des rapports de suivi / évaluation sont prises en compte par les acteurs / décideurs</li> <li>Une personne ressource est sélectionnée</li> </ul>	Rapport S&E	
ACTIVITE A.5.1 : Recrutement d'un consultant en Suivi / Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 modèle et des indicateurs sont identifiés</li> </ul>	Contrat signé et exécuté	
ACTIVITE A.5.2 : Conception du Suivi / Evaluation et choix des indicateurs de performance	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le niveau initial de tous les indicateurs est connu pour les 37 CR</li> </ul>	Plan de S&E Système de Gestion de l'Information	
ACTIVITE A.5.3 : Etude des conditions de départ	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les personnes ressources locales et secrétaires communautaires des CR ont reçu au moins une formation en Suivi / Evaluation :</li> </ul>	Rapport sur la situation de référence (rapport du diagnostic participatif)	
ACTIVITE A.5.4 : Formation des agents de suivi dans les communautés Rurales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 111 personnes ressources locales</li> </ul>	Rapports d'activités Rapports de formation	
ACTIVITE A.5.5 : Mise en oeuvre du système de Suivi / Evaluation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le système est mis en application à partir de 2003</li> <li>Tous les secrétaires communautaires des CR tiennent les outils de suivi / évaluation et procèdent à une auto-évaluation annuelle</li> <li>Toutes les organisations de base financées tiennent les outils de suivi / évaluation et procèdent à une auto-évaluation annuelle</li> <li>Les besoins en étude sont identifiés</li> <li>Un séminaire de restitution sur les expériences en suivi / évaluation a été organisé au niveau de chaque Communauté Rurale, et au niveau national</li> </ul>	Plan de S&E Rapport S&E	Les CR, les secrétaires, et les OB acceptent de mettre en place un S&E
ACTIVITE A.5.6 : Définition des sujets de recherche		Rapports d'étude	
ACTIVITE A.5.7 : Réalisation d'entrevues structurées et séminaires de restitution		Rapports des séminaires	

## CADRE LOGIQUE DU PADMIR

FENU : SEN/98/C01  
PNUD : SEN/001

PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION EN MILIEU RURAL  
ANALYSE PAR COMPOSANTE

Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
<p><b>OBJECTIF IMMEDIAT B :</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</p> <p><b>RESULTAT B.1 :</b> L'opérationnalité de la CNDCL est appuyée</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Des mesures législatives et/ou réglementaires ont été identifiées et proposées au Gouvernement</li> <li>Au moins 1 texte de loi ou décret d'application concernant les mécanismes de transfert fiscal est adopté par le Gouvernement</li> <li>Un rapport analytique de l'état d'exécution de la politique de décentralisation est diffusé</li> <li>Une proposition pour un renforcement structurel du CNDCL est élaborée</li> </ul>		
<p><b>ACTIVITE B.1.1 :</b> Consultation des bailleurs de fonds et coordination de l'initiative</p> <p><b>ACTIVITE B.1.2 :</b> Préparer les termes de référence de la CDD et de son secrétariat et mener une étude préparatoire</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Une proposition consensuelle du contenu de la CDD est élaborée en 2003</li> <li>Les Termes de référence de la CDD sont disponibles en 2002</li> <li>Une étude est disponible en 2002 décrivant le mode de fonctionnement (ancrage institutionnel, composition, mandat, financement, produits attendus)</li> </ul>	Rapport disponible	Les pouvoirs publics ont pris les mesures nécessaires
<p><b>ACTIVITE B.1.2.1 :</b> Elaborer un système de Suivi/Evaluation</p> <p><b>ACTIVITE B.1.3 :</b> Créer et rendre fonctionnel le Secrétariat technique de la CDD</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un système de S&amp;E est élaboré</li> <li>La CDD est créée et le Secrétariat est mis en place</li> <li>Le budget de fonctionnement de la CDD est annuellement alimenté</li> <li>Un rapport annuel du CNDCL est soumis avant la tenue du Conseil National</li> </ul>	Rapport Secrétariat Technique	Les pouvoirs publics ont adopté des mesures de réforme des transferts fiscaux
<p><b>RESULTAT B.2 :</b> Elaboration d'une proposition de réforme du FECL</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les sources de financement annuelles du FECL sont identifiées et stables</li> <li>Les critères d'allocation sont décrits clairement et ne font pas l'objet de négociations annuelles</li> <li>Un système de suivi d'exécution budgétaire est mis en place</li> <li>Les Termes de Référence sont élaborés et approuvés en 2002</li> <li>Un arrêté portant mise en place du comité de pilotage est pris</li> <li>L'étude a été présentée et approuvée</li> </ul>		Une Proposition du Gvnt sur les prop. de réforme existe
<p><b>ACTIVITE B.2.1 :</b> Définition et approbation des termes de référence du FECL</p> <p><b>ACTIVITE B.2.2 :</b> Création d'un Comité de pilotage de l'étude</p> <p><b>ACTIVITE B.2.3 :</b> Réalisation d'une étude et diffusion des résultats</p>			

PROGRAMME D'APPUI A LA DECENTRALISATION EN MILIEU RURAL ANALYSE PAR COMPOSANTE	CADRE LOGIQUE DU PADMIR FENU : SEN/98/C01 PNUD : SEN/001	PNUD PROGRAMME DES NATIONS-UNIES POUR LE DEVELOPPEMENT DES NATIONS-UNIES FENU FONDS D'EQUIPEMENT DES NATIONS-UNIES	
Description	Indicateurs	Moyens de vérification	Suppositions critiques
ACTIVITE B.2.4 : Appui à l'élaboration des textes législatifs et réglementaires pertinents	<ul style="list-style-type: none"> <li>X Propositions d'amélioration des textes de loi ont été faites</li> <li>60 % des propositions sont prises en compte dans l'élaboration des textes législatifs</li> </ul>	Rapport PADMIR	
RESULTAT B.3 : Elaboration d'une proposition de réforme des instruments et procédures de planification locale	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les outils de la planification locale sont complétés et validés (PIL, PLD, PFDL....)</li> </ul>		
ACTIVITE B.3.1 : Appui à la définition et à l'approbation des termes de référence pour les études	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les termes de référence sont élaborés, les appels d'offres lancés et les consultants sélectionnés en novembre 2000</li> </ul>		
ACTIVITE B.3.2 : Appui au recrutement d'un groupe de consultants	<ul style="list-style-type: none"> <li>Le groupe de spécialistes commence son travail en mars 2001</li> <li>Les propositions du groupe sont soumises en octobre 2001</li> </ul>		
ACTIVITE B.3.3 : Appui à la réalisation des études et à la diffusion des résultats	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les résultats des études sont disponibles et diffusés en janvier 2001</li> </ul>		
ACTIVITE B.3.4 : Appui à l'élaboration de textes législatifs et réglementaires pertinents	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les textes sont pris par les autorités</li> <li>La réforme de la fiscalité locale est institutionnalisée</li> </ul>	Rapport PADMIR	
RESULTAT B.4 : Appui aux autorités chargées de la décentralisation	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les nouveaux rôles et missions des différentes structures intervenant dans le processus de la décentralisation sont définis et approuvés</li> </ul>	Rapport de formation	
ACTIVITE B.4.1 : Appui institutionnel à la DCL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Les termes de référence des études sur la décentralisation sont réalisés</li> <li>6 modules de formation en informatique sont dispensés</li> </ul>	Rapport de formation	
ACTIVITE B.4.2 : Renforcement des capacités de l'ANCR	<ul style="list-style-type: none"> <li>Au moins un atelier est organisé par an sous l'égide de l'ANCR</li> </ul>	Rapport d'atelier	
ACTIVITE B.4.3 : Développement d'un partenariat avec l'ARD	<ul style="list-style-type: none"> <li>Un protocole d'accord a été élaboré</li> </ul>	Protocole signé	



**ANNEXE II**

**Rapport introductif du Coordonnateur National**



**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**

---

# ***REVUE TRIPARTITE***

## ***RAPPORT INTRODUCTIF***

***OCTOBRE 2003***

## **SIGLES & ABREVIATIONS**

\*\*\*\*\*

- **PADMIR** : Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu rural
- **UAT** : Unités d'Assistance Technique
- **PSIDEL** : Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local
- **UE** : Union européenne
- **PNUD** : Programme des Nations Unies pour le Développement
- **FENU** : Fonds d'Equipement des Nations Unies
- **DISC** : Décentralisation des Initiatives en matière de Santé Communautaire
- **AGR** : Activités Génératrices de Revenus
- **AFDS** : Agence pour la Gestion du Fonds de Développement social
- **UNOPS** : Bureau des Services d'Appui aux projets des Nations Unies
- **DCL** : Direction des Collectivités locales
- **MATD** : Ministère de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation
- **MDDCL** : Ministère Délégué chargé des Collectivités Locales
- **CN/PADMIR** : Coordination Nationale du PADMIR
- **MEF** : Ministère de l'Economie et des Finances
- **DGCPT** : Direction Générale de la Comptabilité et du Trésor
- **DER** : Direction de l'Expansion Rurale
- **CERP** : Centre d'Expansion rurale Polyvalent
- **DP** : Direction de la Planification
- **DCEF** : Direction de la Coopération Economique et Financière
- **APCR** : Association des présidents de Communautés Rurales (devenue Association Nationale des Conseils Ruraux)
- **MFPTE** : Ministère de la Fonction Publique du Travail et de l'Emploi
- **BM** : Banque Mondiale
- **ACDI** : Agence canadienne pour le Développement International
- **PLD** : Plans locaux de Développement
- **PIL** : Plans d'Investissements Locaux
- **AGR** : Activités Génératrices de Revenus
- **CIVD** : Comités Inter-villageois de Développement
- **Ecoloc** : Economie Locale
- **PDM** : Programme de Développement Municipal
- **PPPL** : Procédure de Planification Participative Locale

## Propos liminaire

Après une phase test de 18 mois qui a fait l'objet d'une évaluation, en décembre 2001, le scénario, qui semblait emporter l'adhésion des responsables du PADMIR consistait à faire le choix d'une intervention concentrée sur une zone géographique, afin de maximiser les chances d'un plus grand impact des actions sur le développement local.

En définitive, le Programme a pris le pari de s'étendre sur l'ensemble des deux départements de Kaffrine et de Kébémér. Néanmoins, au cours des années 2002 et 2003, l'évolution du PADMIR a été marquée par plusieurs événements dont le déroulement n'a pas manqué d'influencer les dynamiques de développement local engagées à Kébémér et à Kaffrine.

- **Au plan interne**, à la suite des multiples départs enregistrés par le Programme, aussi bien au niveau national que dans les UAT, l'équipe a débuté l'année 2002 avec un personnel réduit. Sur le même registre des départs, celui du coordonnateur national intervenu fin décembre 2001 a plongé les équipes dans une longue période de réorganisation. Il a fallu attendre le mois d'octobre 2002 pour que toutes les équipes, de la coordination nationale et des UAT, soient entièrement constituées<sup>1</sup>. En revanche, au milieu de l'année 2003, d'autres départs impromptus ont été enregistrés, nous amenant, à nouveau, à nous réorganiser<sup>2</sup>.

- **Au plan externe**, le PADMIR a dû faire face à un contexte national avec :

- L'avènement des délégations spéciales ;
- Les élections locales de mai 2002 dont les équipes, renouvelées à plus de 90 %, n'ont été installées qu'au mois de juin<sup>3</sup> ;
- Une faible production agricole à l'échelle nationale, avec des répercussions sur le pouvoir d'achat des populations rurales, allant jusqu'à occasionner des fuites de production vers les pays limitrophes qui offraient de meilleurs prix au producteur ;
- Le monde rural, en proie à des difficultés majeures, a connu, paradoxalement, un déficit pluviométrique au moment où des pluies de « égg » dites pluies hors saison faisaient des ravages dans beaucoup de zones agricoles du pays. Ainsi, au plan de l'environnement agricole, l'année dernière, comme cette année ont-elles été celles des incertitudes pour le monde rural avec :
  - o Une mauvaise campagne de commercialisation de l'arachide caractérisée par le désengagement de l'état de cette filière et sa prise en charge par les opérateurs privés ;
  - o Un hivernage marqué par des pauses importantes entraînant une chute de production considérable aussi bien pour l'arachide que pour les céréales ;
  - o Les privatisations en perspective de certaines sociétés intervenant dans le monde rural.

Cette double situation s'est traduite par une paupérisation du monde rural qui aura des impacts négatifs sur : i) le niveau de participation des populations au financement du

<sup>1</sup> Déjà, en mars 2002, la nomination du Coordonnateur National est intervenue

<sup>2</sup> Il s'agit du coordonnateur de l'équipe de Kébémér et du technicien supérieur de l'UAT de Kaffrine

<sup>3</sup> Ce renouvellement est de 44 % à Kaffrine

développement local notamment à travers le paiement de la taxe rurale et ii) la participation des Organisations Communautaires de base au financement des activités génératrices de revenus.

En dépit de ces difficultés et de certaines contraintes liées à son démarrage et à son fonctionnement, au cours de la période 2000 - 2001, le PADMIR a pu mettre en œuvre l'essentiel des activités qui concernent les deux composantes A et B.

Entre mars 2002 et septembre 2003, l'essentiel des dossiers du programme ont été mis en œuvre avec des résultats qui peuvent être jugés globalement satisfaisants :

- certains ont connu un niveau d'exécution avancé et s'acheminent vers une phase terminale ;
- d'autres sont en début d'exécution ;
- d'autres enfin attendent un début de mise en œuvre.

Les années 2002 et 2003 ont aussi été marquées par un certain dynamisme dans la mise en œuvre de collaborations avec d'autres partenaires notamment :

- la coopération luxembourgeoise pour tout ce qui a trait à la sous-composante « Gouvernance économique locale » ;
- le PSIDEL, dans le cadre du protocole UE – PNUD/FENU ;
- le PNIR avec qui nous avons cheminé, sur le terrain, pour bien des dossiers, en dépit de la non signature du protocole entre les deux programmes ;
- le projet DISC à Kébémér et prochainement à Kaffrine qui s'est rapproché des UAT pour formaliser un cadre de partenariat ;
- le projet Plate formes et Africare, dans le domaine de la gestion des ressources naturelles et des AGR ;
- les contacts réguliers avec l'AFDS et la Vision Mondiale avec qui un atelier de concertation, tenu en Avril 2002, a permis de jeter les bases d'une collaboration à Kaffrine.

L'extension du PADMIR, aux autres Arrondissements des deux départements<sup>4</sup>, s'est réalisée dans ce contexte et il est à signaler d'importantes initiatives prises en accompagnement à ces nouvelles dynamiques et pour faire face aux contraintes.

- Le Représentant Résident du PNUD, dans le souci de faire bénéficier notre zone d'intervention, du FDL mis en place par le FENU, a saisi le Ministère chargé des collectivités locales, dans le sens d'aider les CR à assurer leur participation au financement des investissements publics ;
- L'Etat s'est engagé à accompagner l'effort de mobilisation des ressources budgétaires locales, par la sensibilisation mais également par une ponction importante sur le FECL au profit des CR de la zone d'intervention du programme. A cet égard, une enveloppe de 120 millions de francs CFA a été dégagée, après l'octroi, en 2001, de fonds de concours à hauteur de 27 millions pour les 09 communautés rurales de la phase pilote ;
- Le Comité national de pilotage, dans son ensemble, s'approprie progressivement le programme avec ses principes et mécanismes d'intervention. Les différentes missions, effectuées au cours de l'année 2003 de même que la participation effective aux

<sup>4</sup> Après la phase pilote à Ndande et Nganda, l'extension a été réalisée dans les Arrondissements de Sagatta et Darou Mousty, à Kébémér ; dans les Arrondissements de Malem Hoddar, Mbirkelane et Maka Yop à Kaffrine

sessions du Comité, apparaissent comme une illustration fort éloquent de cette appropriation ;

- Le FENU, principal partenaire financier du Programme et l'UNOPS en sa qualité d'Agence d'exécution, ont conduit différentes missions d'appui technique au programme qui se sont révélés d'une grande importance pour les responsables du PADMIR<sup>5</sup> ;
- Les autorités administratives locales et les services déconcentrés de l'Etat, notamment les CERP et le Trésor, se sont engagés, au côté du programme, à travers une participation effective aux activités de recouvrement de la taxe rurale et d'autres impôts locaux qui nécessitent leur intervention ;
- Parallèlement à la mise en œuvre de la phase d'extension, dans les domaines de la planification et du renforcement de capacités, le FENU a consenti à améliorer très sensiblement l'effort d'investissement du Programme qui, de 2001 à 2003, est passé, respectivement, à 40 millions, 151 millions et 173 millions, ce qui correspond à des dépenses d'investissement cumulées de 364 millions. Ces enveloppes concernent, pour 52 % la zone pilote et pour 48 % la zone d'extension. En considérant 31 communautés rurales effectivement couvertes sur un potentiel de 37, le PADMIR aura mobilisé, pour chacune d'elles, en moyenne, un budget d'investissement de douze (12) millions de francs.
- A cet effort de mobilisation de ressources, il faut ajouter celui de l'UE, dans le cadre du protocole le liant avec le PNUD/FENU et sur la base d'un plan d'actions conjointement mis en œuvre par le PADMIR et le PSIDEL. L'enveloppe globale mobilisée est de 645 millions de francs pour 194 opérations touchant divers secteurs tels que la santé, l'éducation, l'hydraulique, le commerce etc. cette enveloppe représente 65 % de la ligne « cofinancement du PSIDEL »

Au total, entre 2001 et 2003, le PADMIR aura mobilisé, en faveur des communautés rurales de sa zone d'intervention, une enveloppe de 1044 millions de francs CFA. A ces ressources, il faut ajouter celles apportées par l'Etat, dans le cadre du FECL et la contrepartie mobilisée par les conseils ruraux, ce qui donne un budget consolidé de **1.363,4 millions de francs CFA**, représentant **454 millions d'investissements et de services publics locaux par an**.

Avant de revenir, plus amplement, sur les performances enregistrées par le programme, le présent rapport introductif, soumis à la revue tripartite, abordera d'autres points que sont :

- L'état des recommandations de la précédente revue tenue en décembre 2000 ;
- L'état d'exécution des composantes du Programme et ;
- Les questions à caractère transversal par lesquels le rapport tente de poser certaines problématiques de développement local

## **I . l'état des recommandations de la dernière tripartite (voir pages suivantes)**

---

<sup>5</sup> Ces missions se sont déroulées en février, avril, juin et octobre 2002 ; en avril, juin et septembre 2003.

Tableau récapitulatif des recommandations issues de la réunion tripartite du Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural

N°	Recommandations	Actions	Délais	Responsables	Etat d'exécution	commentaire
01	Création d'un comité de clarification des aspects institutionnels entre les différents partenaires impliqués dans la mise en œuvre du programme. La DCL fournira un projet d'acte avant le 19 décembre 2000.	Statuer par acte le fait que la coordination nationale du PADMIR est une cellule rattachée au Directeur de la DCL	Décembre 2000	PNUD/FENU, MATD	Non exécutée	Voir commentaire à la page suivante après le tableau
02	Elargir le Comité Départemental de Développement (CDD) en proposant un CDD Spécial	Emettre une circulaire ministérielle statuant sur le mandat, la composition et le fonctionnement du CDD/S	Décembre 2000	MATD/DCL, CN/PADMIR	Acte pas pris	Les CDD/S ont été institués et sont fonctionnels
03	Mettre en place un Comité de Pilotage et un Comité de Suivi Technique (CST)	Prise d'un Arrêté Ministériel par MATD puis par MDCL	Janvier/Février 2001	MATD/DCL, CN/PADMIR	Acte pris	Le comité technique a été créé par arrêté
04	Signature du Protocole d'Entente avec le MEF/DGCPT	Analyse des observations et signature lettre au MEF + protocole corrigé	Décembre 2000	MEF/DGCPT CN/PADMIR	Action réalisée	Le FDL est mis en œuvre depuis mai 2002
05	Appuyer les CR dans le processus de contractualisation avec les services de l'Etat ou tout autre opérateur de nature privée ou institutionnelle pour mieux se conformer à l'existant	Créer une commission ad hoc pour élaborer une stratégie	Janvier 2001	PADMIR/CN, DER, DCL	Action en continu	D'importantes actions d'appui sont réalisées en faveur des CR

6	Procéder au réaménagement des locaux afin de permettre l'intégration du comptable du PADMIR au sein de la perception de Kaffrine	Trouver une solution avec le MEF/Ministère délégué du Budget. Faire une note à l'attention du DGCPT	Décembre 2000	PNUD/FENU, MEF/DGCPT	Déménagement pas effectif	La question de qui doit aménager reste posée
07	Elaborer un mécanisme qui définit la participation financière des CR ainsi que celle des groupements de base	Lors du PPL, analyser la capacité d'absorption et de mobilisation de ressources économiques des CR et les pratiques de financement des divers partenaires au niveau local concernant les groupements de base	Février 2001	UATs, CERP, FENU	Réflexion menée lors de l'élaboration des PLD et à l'occasion des rencontres entre équipes du programme	Un mécanisme à proprement parler n'est pas encore élaboré
08	Revoir les formules permettant de déterminer l'enveloppe du FDL à allouer à chaque communauté rurale	Créer une commission ad hoc pour s'accorder sur une formule	Janvier 2001	CN/PADMIR, UATs, CTS	Travail réalisé	Les dotations actuelles se sont inspirées de ce travail
09	La partie gouvernementale doit statuer sur la valeur légale des procédures d'exécution applicables au FDL et par conséquent, aux budgets d'investissement des collectivités locales	Créer une commission ad hoc pour s'accorder sur une formule	Janvier 2001	MEF/DGCPT DCL CN/UAT	Travail pas fait	En fait, les procédures d'exécution applicables n'ont pas à s'écarter de celles de l'Etat

10	Reporter le lancement de l'étude critique de la démarche participative au cours de l'année 2002 afin de respecter les principes de la lettre de politique du développement rural décentralisé	Utiliser l'approche participative que le PADMIR/FENU & CERP ont développé pour la confection des PLD, PIL dans les CR pilotes	Fin 2001	UATs, CERP	Elaboration du guide PPPPL en 2002	
11	Approfondir la réflexion sur le statut des instruments de planification, notamment, le PLD et le PIL	Elaborer une note circulaire afin d'informer tous les intervenants Créer une commission ad hoc	Février 2001	DP, DER, DCL, APCR	Pas encore de circulaire	La Direction de planification initie un atelier sur l'articulation et l'harmonisation des différents niveaux de planification, ce qui pourra déboucher sur cet acte réglementaire
12	Les UAT doivent harmoniser leur point de vue en ce qui a trait à la conception des instruments de planification et leur mise en œuvre	Organiser régulièrement des réunions de coordination (tournantes)	Immédiat	CN/PADMIR-UATs, DCL, DER	Travail d'harmonisation réalisé	Guide de la PPPPL élaboré
13	Le gouvernement doit informer tous les services concernés de la non applicabilité des diverses taxes auxquelles pourraient être assujetties les opérations du FDL	Créer une commission ad hoc afin de mesurer l'impact sur les investissements	Février 2001	MEF/DCEF, DCL, CN/PADMIR	Pas exécuté	Cette situation repose la question de l'application de la TVA sur les financements

14	Les services de l'Etat doivent transmettre les documents comptables permettant une évaluation précise des capacités financières des collectivités	Intervention du MEF/Ministère Délégué au Budget auprès des perceptions - circulaire -	Décembre 2000	MEF/DGCPT Receveurs, Comptables PADMIR	La circulation de l'information est régulière	
15	L'étude portant sur la réforme du FECL étant en cours, il est recommandé de l'élargir aux autres ressources de transfert, notamment, le FDD	Sensibiliser le Gouvernement afin d'obtenir son accord	Décembre 2000	FENU, BM/PNIR & ADM, Union Européenne	L'étude reste circonscrite au FECL	Le pilotage est de ressort exclusif de l'ADM
16	Comme le permet la loi, les CR pourront voter des autorisations spéciales en plus du budget primitif avant le 31 mars afin d'inclure les investissements identifiés dans la liste des investissements de l'an 1 du PIL	Accélérer la PPPL	mars 2001	CN, UATs PADMIR, DER/CERPs	Travail réalisé	
17	Le FENU demande que l'installation des Secrétaires Communautaires se fasse en priorité dans les zones où des projets de décentralisation sont déjà en opération	Clarifier la situation avec le MATD et le Sous-Comité des Bailleurs de Fonds en Décentralisation	Décembre 2000/ Janvier 2001	MATD, APCR, (FENU/PNUD, Sous-Comité), MFPTTE	Les secrétaires communautaires sont installés depuis juillet 2002	Certaines communautés rurales de la zone d'intervention n'ont pas d'Assistants communautaires
18	Appuyer le MATD dans les orientations prises pour le montage institutionnel d'un Secrétariat Technique (ST) dans le cadre du CCAD (Cadre de Concertation des Acteurs en Décentralisation), CDD	Lancer une étude conjointe PADMIR/PNIR/ACDI	Janvier 2001	MATD, FENU, BM/PNIR, ACDI, UE	Etude sur le ST menée	Les études (de faisabilité et sur le système de suivi-évaluation du ST) sont achevées et remises aux autorités dont les réactions sont toujours attendues

19	Entreprenre une action soutenue de formation, d'information et de sensibilisation des bénéficiaires en vue d'une meilleure appropriation de la démarche et des objectifs	Finaliser les TDR et lancer la consultation	Janvier 2001	CN/PADMIR	Elaboration de plan de communication et de programme de formation	La mise en œuvre des deux actions est en cours
20	Vu la forte implication de la GTZ dans l'arrondissement de Malème Hodar, la revue recommande que le PADMIR n'intervienne plus dans cet arrondissement pour éviter la superposition des interventions des partenaires au développement	Le Gouvernement doit clarifier la délimitation des zones occupées par les différents projets.	Décembre 2000 Janvier 2001	DCL DCEF APCR FENU Sous-Comité	L'évaluation a conclu à la nécessité d'étendre le programme dans les autres Arrondissements des deux départements	
21	Ramener la date de l'évaluation du programme à septembre 2001. Une note sera préparée par le PNUD et le FENU à l'intention de la DCEF		Immédiat	FENU Gouvernement	Travail déjà réalisé	Les conclusions de l'évaluation ont abouti à des changements d'orientation et de stratégie au niveau du programme
22	Elaborer un plan d'action détaillé et suivi scrupuleusement sous la supervision de la DCEF		Janvier 2001	Sous-Comité	Travail pas réalisé	

## Commentaires sur les recommandations :

- ✓ La nature des recommandations, pour l'essentiel, n'était pas de nature à produire des résultats tangibles sur le terrain où le PADMIR semblait jeter son dévolu. En examinant ces recommandations, on s'aperçoit que leur caractère, plutôt institutionnel, a primé sur des objectifs opérationnels ;
- ✓ Par ailleurs, l'exécution du programme, qui fait intervenir, dans sa mise en œuvre, le système des Nations Unies qui en assure la gestion financière, rend difficile l'application de certaines recommandations (exemple : recommandation 01).
- ✓ En revanche, d'autres recommandations ont été appliquées et leur impact sur la mise en œuvre du programme a été visible (exemple : recommandations 02 ; 03 ; 04 ; 12).

Il est toutefois important de considérer ces recommandations dans le contexte d'un programme qui était en phase de démarrage avec toutes les difficultés liées à une définition claire des stratégies de mise en œuvre.

L'évaluation du programme, en 2001, a su apporter les ajustements nécessaires. Les changements intervenus, dans l'organisation du programme, à la faveur : i) des différentes missions d'appui du FENU et de l'UNOPS ; ii) d'une meilleure implication des membres du Comité de pilotage et ; iii) du renforcement des équipes, à la Coordination Nationale et au sein des UAT, ont pu améliorer, sensiblement, les performances du programme.

## II. Etat d'exécution du Programme

### 2.1. La Composante A

#### • Les PLD

Les activités ont concerné :

- La finalisation des 23 PLD de la zone d'extension qui ont été adoptés et approuvés par les autorités compétentes ;
- L'élaboration et la finalisation des 23 PIL des CR d'extension
- Le montage des dossiers soumis au financement du PSIDEL qui, lors des différents comités de financement consacrés au P ADMIR, a accepté les 194 opérations présentées pour une enveloppe de 680 millions de francs CFA ;
- L'organisation, dans les deux départements, de CDD élargis qui ont examiné et adopté les propositions de projets des CR. A signaler ici que les dossiers de Darou Miname n'ont pas été pris en compte à Kaffrine étant donné l'absence de Conseil rural dans cette collectivité<sup>6</sup>
- L'organisation, dans toutes les CR, de sessions d'orientation budgétaire au terme desquelles, les conseils ruraux ont pu définir, de façon précise, leur contribution aux financements attendus du FENU et de l'UE, à travers le PADMIR et le PSIDEL ;

<sup>6</sup> A Darou Miname, depuis les élections locales, la localité n'a pas de conseil rural étant donné l'annulation des résultats du vote et la non mise en place, depuis cette date, d'une autorité ou instance chargée d'administrer la collectivité locale

- L'organisation de forums des partenaires au développement qui ont permis à l'ensemble des CR de la zone du PADMIR d'être édifiées sur les enveloppes nécessaires à la mise en œuvre de leurs PLD mais encore sur les possibilités de co-financement entre les différents partenaires. Cette initiative du PADMIR est entrain de faire école. D'autres partenaires ayant manifesté un réel intérêt à cette démarche qui place les institutions locales au cœur du processus de développement local et qui renforce leur fonction de maîtres d'ouvrage

- **Les investissements publics locaux**

Aussi bien à Kaffrine qu'à Kébémér, pour la zone pilote, les projets pour les années 1 et 2 sont exécutés. Par contre, à Kaffrine, il faut préciser que seule l'année 1 des PIL des communautés rurales de la zone pilote a été partiellement exécutée, si l'on tient compte des réceptions qui ne sont pas totalement effectuées. Dans les deux départements, la réception des ouvrages se poursuit.<sup>7</sup>

*A Kaffrine*, le taux d'exécution financière est de 71 %, soit une consommation effective de 83.681.325 francs CFA sur l'enveloppe de 117.619.555 francs constituée par la subvention du FENU et les contreparties.

*A Kébémér*, le taux d'exécution financière est de 86 %, soit une consommation effective de 73.795.232 francs sur l'enveloppe globale de 94.377.751 francs constituée par le financement FENU et les contreparties.

Au total, à l'échelle du programme, le taux d'exécution financière est de **78,5 %** soit une enveloppe de 157.476.557 francs sur un budget d'investissement global de 211.997.306 francs CFA. Ces chiffres sont à considérer par rapport : i) aux besoins exprimés par les collectivités à travers les programmes annuels et ii) à la capacité contributive des conseils ruraux et des OCB.

- **les Activités Génératrices de revenus**

La situation évolue peu à peu. **A Kaffrine**, les dossiers ont été instruits, les comptes ouverts pour les 123 OCB en plus des comptes des 4 PCR où sont virés les fonds du trésor. un montant global de 17.084.195 CFA a été débloqué sur une enveloppe globale disponible de 23.834.920 CFA, le reliquat au niveau des comptes CMS étant constitué des soldes, après opérations, du premier cycle et des 18 % initialement prévus pour la TVA et finalement non perçus par le trésor. Le montant distribué a concerné 108 OCB composées de 1450 membres, soit un crédit moyen de 158.186 CFA par OCB. **A Kébémér**, les phases d'information, de sensibilisation et de collecte des données, auprès des OCB, sur la base d'un canevas préétabli<sup>8</sup>, ont permis de recueillir une soixantaine d'idées de projets pour les cinq CR de la zone pilote de NDandé. A la fin du processus de sélection-validation, par les CLO, vingt projets ont été déclarés éligibles au financement du FDL sur les trente quatre retenus. Les quatorze dossiers, nécessitant des compléments d'information, sont en cours d'instruction. Pour les financements accordés, le montant est de 11.835.065 francs sur une enveloppe globale de 17.930.456 francs. Le nombre d'OCB concerné est de 16 avec 640 membres

<sup>7</sup> Rappelons qu'en mars 2002, le Ministre chargé des collectivités locales, en compagnie des autorités du PNUD et d'autres partenaires, a procédé à l'inauguration des premières réalisations physiques du PADMIR.

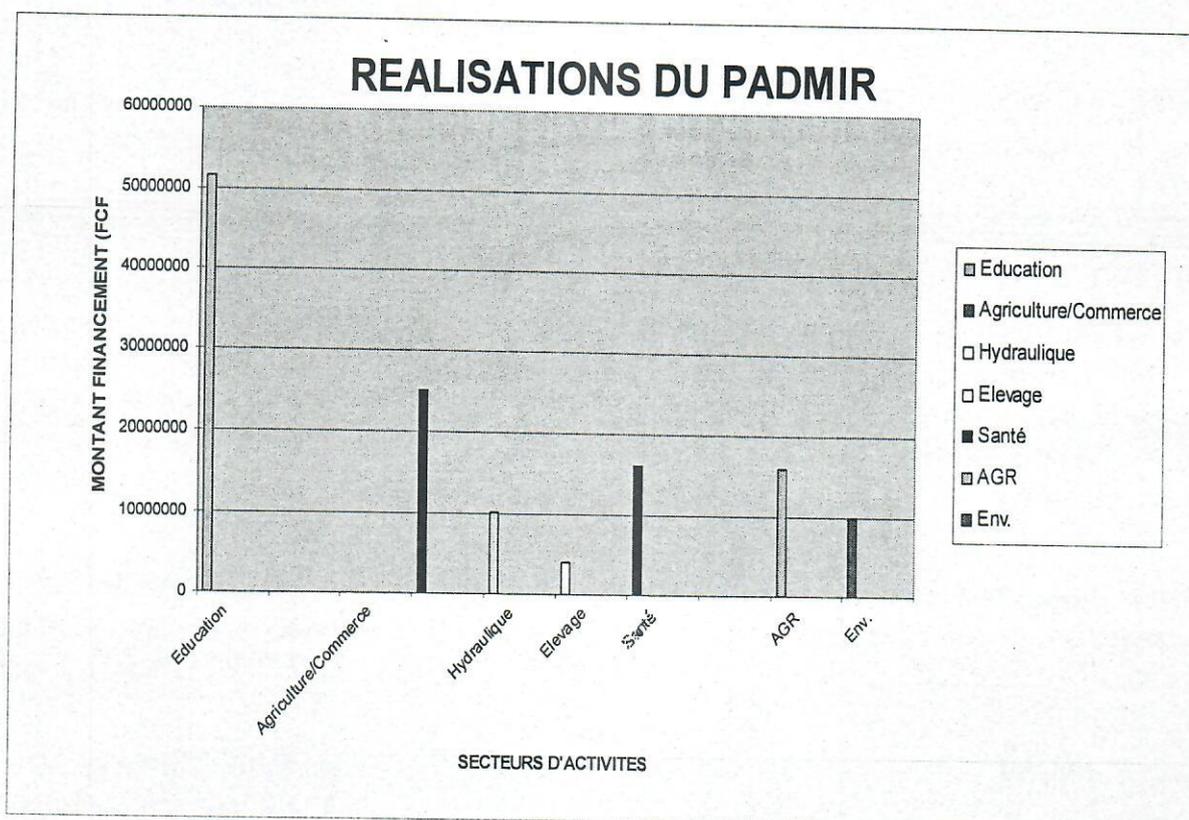
<sup>8</sup> à ce sujet, une fiche d'identification des OCB et une fiche de projet ont été élaborées

- la gestion des ressources naturelles

Les seules actions réalisées par le Programme, concernent Kaffrine où 21 comités de lutte contre les feux de brousse et 04 comités de reboisement ont été équipés dans la zone pilote. A Kébémér, le démarrage du projet Biodiversité, avec lequel le PADMIR est lié par un protocole de partenariat, pourrait permettre une meilleure prise en charge de ce volet du programme.

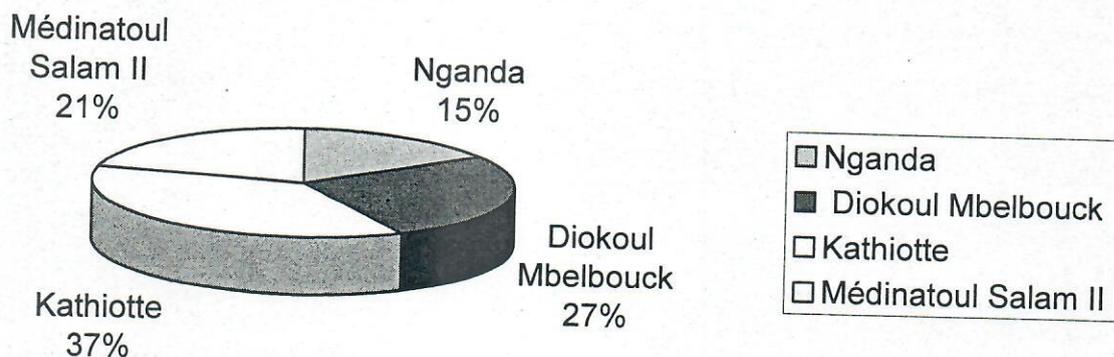
*Répartition sectorielle des réalisations du PADMIR*

Secteur	Projets	Montant du financement	Part dans l'investissement global
Education	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction de 13 salles de classes</li> <li>• Réhabilitation de 2 salles de classes</li> </ul>	51.535.073	38,8 %
Agriculture/Commerce	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction de 10 magasins céréaliers</li> <li>• Réhabilitation de 7 magasins céréaliers</li> </ul>	25.017.607	18,84 %
Hydraulique	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réhabilitation de 16 puits</li> </ul>	10.108.953	07,61 %
Elevage	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction de 03 parcs à vaccination</li> </ul>	4.055.907	03,05 %
Santé	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construction de 3 cases de santé</li> <li>• Réhabilitation de 2 postes de santé</li> </ul>	16.256.075	12,24 %
AGR	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Octroi de subventions aux CR pour des crédits aux OCB</li> </ul>	15.889.947	11,96 %
Env.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Equipement de comités de lutte contre les feux de brousse</li> </ul>	9.943.300	07,49 %

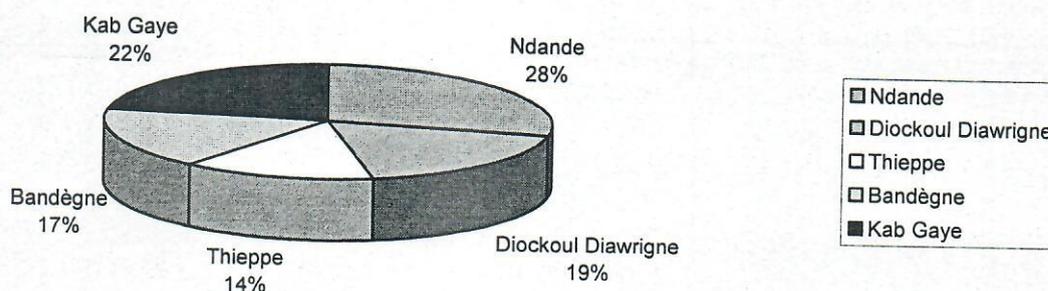


*Répartition géographique des investissements dans la zone d'intervention du PADMIR*

### ARRONDISSEMENT DE NGANDA



### ARRONDISSEMENT DE NDANDE



*Répartition géographique des investissements dans la zone d'intervention du PADMIR*

CR d'intervention	Montant global des financements	Secteurs bénéficiaires
<b>Arrondissement de Ndande</b>		
• Ndande	19.151.156	Education, élevage, hydraulique
• Diockoul Diawrigne	12.908.802	Education, commerce, élevage
• Thieppe	9.563.681	Education, hydraulique
• Bandègne	11.677.339	Education, santé, commerce, élevage
• Kab Gaye	15.278.160	Education, commerce, hydraulique
<b>Arrondissement de Nganda</b>		
• Nganda	18.279.927	Education, hydraulique, administration publique, commerce
• Diokoul Mbelbouck	19.363.497	Education, économie, administration publique, santé
• Kathiotte	28.949.102	Commerce, santé, jeunesse, sport, éducation, administration publique
• Médinatoul Salam II	17.880.739	Santé, administration publique, commerce, éducation

• **Le renforcement des capacités<sup>9</sup>**

Selon les cibles indiquées ci-après, on peut retenir :

- l'administration : les actions menées par le PADMIR, concernent : la formation des percepteurs sur les principes du FDL dans le cadre d'un atelier de capitalisation organisé avec les deux UAT ;
- les élus : les thèmes abordés, en matière de formation concernent : le fonctionnement et les domaines de compétences, la budgétisation et la passation des marchés ; la gestion et la formulation des projets ;
- les secrétaires communautaires : un plan d'action a été élaboré suite à un diagnostic institutionnel ; une initiation sous forme de stages a été menée à leur profit au niveau de l'UAT et de la perception notamment ;
- les comités de gestion : la réflexion, en cours, sur les modalités du renforcement de leurs capacités porte sur : le statut des infrastructures, la vocation des équipements, la mise en place des outils de gestion, les relations avec les conseils ruraux et l'élaboration des conventions de cession ;
- les cadres de concertation : les actions menées portent sur l'élaboration d'arrêtés pouvant les officialiser aux yeux des élus et de l'administration ;

<sup>9</sup> Du 20 au 22 septembre, l'UAT de Kaffrine a organisé une session de formation sur les compétences transférées, la gestion administrative des conseils ruraux et les relations extérieures du conseil rural. La session a réuni 180 élus constitués par les présidents de conseils ruraux et les membres des bureaux

- les OCB : deux modules de formation ont été retenus : la formulation et l'élaboration des projets ; la gestion des projets. Ils seront exécutés au troisième trimestre de l'année en cours ;
- l'appui à la mise en place d'une administration locale avec un accompagnement des secrétaires communautaires ;
- l'appui aux conseils ruraux dans la mobilisation des ressources budgétaires ;

- **Le Développement économique Local**

Le sous-projet « Développement économique local, partie intégrante du PADMIR, consacré à l'appui à la gouvernance économique locale, est mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat entre le FENU et le Luxembourg. Ce dernier a procédé à une affectation spéciale d'un montant de 500.000 dollars pour le FENU destiné au sous-projet.

Le sous-projet se décline en trois composantes :

- **Une étude Ecoloc** qui consiste à améliorer la connaissance de l'économie locale par l'établissement d'une matrice économique du milieu qui en fait ressortir les points forts et les faiblesses. En plus de permettre de déterminer le PIB local, cette matrice doit, à terme, devenir un outil d'aide à la prise de décision pour les autorités publiques locales ;
- **L'appui à la structuration de l'investissement public local ;**
- **La création d'un centre incubateur d'entreprises** qui accueille les entrepreneurs travaillant dans le secteur de la transformation afin de stimuler l'investissement local.

Les initiatives déjà menées dans le cadre du sous-projet sont :

- Une première mission du PDM, dans le courant du mois de juin 2002, a permis de valider les termes de référence de l'étude Ecoloc.
- Une cérémonie de lancement officiel du sous projet a été organisée, d'abord à Dakar en présence des autorités chargées des collectivités locales, du PNUD et du Luxembourg. Ensuite, sur le terrain, à Kébémér, en présence des autorités administratives locales, des élus et des opérateurs économiques du département ;
- Elaboration du budget de l'étude et d'un Programme de Travail ;
- Réunion d'information entre le PADMIR, les autorités administratives, les élus et les services techniques sur la démarche ECOLOC ;
- Recherche documentaire sur le département de Kébémér ;

- Identification de personnes ressources locales pouvant faire partie de l'équipe de projet ;
- Identification des consultants devant réaliser les études thématiques
- Signature du contrat entre le PNUD et le PDM chargé de la maîtrise d'ouvrage déléguée de l'étude Ecoloc

L'atelier de démarrage s'est déroulé dans de bonnes conditions à Kébémér en présence des autorités politiques et administratives locales (*cf Rapport de mission de la Coordination Nationale*). En prélude, des réunions préparatoires ont été organisées avec la participation de membres du Comité National de Pilotage du PADMIR et de certains services régionaux (Statistique, Planification, ARD). Un comité de pilotage est mis sur pied. Il est chargé de suivre l'étude dans toutes ses phases de réalisation.

Présentement, l'étude dite « étude Ecoloc » est en cours de réalisation. La phase des enquêtes est achevée. L'équipe de consultants s'achemine vers la sortie des premiers rapports provisoires à partir desquels les tendances générales seront définies.

Toutefois, des contraintes liées à l'animation et au pilotage de l'étude Ecoloc, sont apparues laissant présager des retards dans la livraison des rapports thématiques et de synthèse.

- **Le système de suivi-évaluation**

Le PADMIR s'est doté d'un système de suivi-évaluation dénommé Système Général d'Informations /Gouvernance Locale (SGI/GL) qui est en application récente grâce au soutien du FENU. Le FENU a déjà procédé à son installation dans les différents sites de projets FDL. Une mission d'assistance technique a été effectuée en avril dernier au Sénégal, dans les sites du projet. Les Unités d'Assistance Technique du projet ont démarré l'instrumentation de ce système qui reste à parfaire pour être réellement opérationnel notamment pour le PADMIR qui fait partie des rares projets à fonctionner avec des unités locales distinctes et une direction centrale. La question de l'agrégation des données ainsi que le rapportage uniformisé constituent des actions prioritaires à mener pour la fonctionnalité du système.

Pour l'heure, les données, relatives à l'exécution du programme, sont régulièrement exploitées dans le cadre du Plan de travail annuel. Celles concernant les communautés rurales sont en cours de collecte.

La récente mission d'appui du FENU, en septembre 2003, a permis de résoudre l'essentiel des problèmes techniques liés à l'opérationnalité du logiciel.

## 2.2. La Composante B

- **Les études**

- Le Secrétariat technique : le rapport est entre les mains du Ministère chargé des Collectivités Locales dont nous attendons les observations. La DCL n'a pas encore livré ses commentaires.
- Le FECL : le rapport sur l'état des lieux est déposé par le cabinet chargé de l'étude – diagnostic. Une première réunion a permis d'examiner le rapport qui devait être revu par l'opérateur avant de soumettre la version finale dont l'adoption devra déboucher sur la formulation des propositions de réforme.

- **La promotion des outils de planification et de financement décentralisé**

- Manuel sur la PPPL : les TDR sont préparés. Concernant la simplification du guide sur la Procédure de Planification Participative Locale qui doit être traduite en manuel, l'idée retenue est celle d'organiser un atelier interne au PADMIR, au cours duquel, l'équipe-projet procédera, elle-même, à la simplification. Le document produit sera ensuite remis à une institution spécialisée pour la confection du manuel sur la PPPL.
- Manuel sur le circuit financier du FDL : A l'initiative du PADMIR, un atelier de capitalisation du circuit du trésor s'est tenu en juin 2003, à Kébémér. Il a réuni les deux UAT, les deux perceptions de Kébémér et de Kaffrine, les élus des deux départements ainsi que des entrepreneurs. A la suite de cet atelier, la mission du FENU de septembre 2003 a pris contact avec la direction générale du Trésor pour une séance de travail au cours de laquelle le principe de tenir un atelier d'harmonisation sur les procédures de mise en œuvre du FDL a été retenu. Il s'agira, après cette rencontre, de produire un manuel qui rendra mieux compte des conditions d'utilisation du circuit financier du trésor.

- **L'Appui - conseil aux autorités et structures en charge des CL<sup>10</sup>**

La mise en oeuvre de ce volet concerne :

- l'atelier sur le circuit du FDL avec les cabinets ministériels chargés du budget et des CL ;
- l'atelier sur l'harmonisation de la procédure de planification avec le Ministère chargé du plan ;
- l'atelier sur le rôle et la place d'une administration dans les Conseils Ruraux avec l'ANCR ;

<sup>10</sup> A noter que pour les ateliers, les TDR sont en cours d'élaboration. Pour la DER, après deux réunions de travail, la direction a préparé un projet de protocole soumis au PADMIR qui déterminera le contenu et la destination de son appui, en accord avec le PNUD/FENU

- l'appui logistique (informatique) pour la DCL et les perceptions départementales. En plus de l'appui logistique à la DCL le PADMIR a appuyé la formation en informatique des agents de la Direction et financé la construction d'un site WEB dont la présentation est prévue très prochainement.
- l'appui institutionnel et logistique à la DER qui s'inscrit dans une dynamique de partenariat que désormais, le PADMIR veut engager avec l'expansion rurale. Un des axes majeurs de ce partenariat prendra en compte le repositionnement des animateurs du programme à l'échelle des Arrondissements pour favoriser un service de proximité. En effet, dans le contexte actuel du PADMIR, marqué par une mise en œuvre tous azimuts et pour mieux engager les équipes dans une réflexion stratégique autour de quelques thématiques de développement local, la délocalisation de certains agents et leur positionnement auprès des CERP de leur ressort, constituent une perspective fort intéressante qu'il convient de mettre en pratique. Le protocole, préparé par la DER et soumis à l'examen du PADMIR, s'inscrit dans cette vision d'un appui institutionnel à la base.

### 2.3. L'impact des résultats du programme sur la dynamique de développement local

- Une vision d'ensemble se dégage entre les responsables du programme ;
- Une administration centrale et locale plus à l'écoute du programme ;
- Un leadership des UAT en matière d'approche de développement local s'affirme progressivement notamment à travers l'élaboration des PLD et la démarche Ecoloc autour desquels les interventions futures des autres partenaires vont se structurer ;
- Une concertation plus régulière et constante entre les responsables du programme sur des dossiers spécifiques mais également sur des éléments de stratégie de développement qui peuvent influencer positivement ou négativement la bonne marche du programme ;
- La dépense publique locale s'est accrue donnant ainsi plus de lisibilité à l'action des communautés rurales appuyées par le PADMIR
- L'impact des réalisations a permis, au niveau de la zone pilote, de relever le taux de recouvrement de la taxe rurale, de corriger les disparités liées au genre. Par ailleurs, l'accompagnement des assistants communautaires et les modules de formation des élus et autres acteurs locaux laissent entrevoir des améliorations notables dans la gestion du développement local.

A l'analyse des résultats enregistrés au cours des deux dernières années, en plus de ceux déjà notés au cours de la phase test, on s'aperçoit que l'impact du PADMIR est perceptible dans plusieurs domaines :

- **au plan socioéconomique** : à partir du postulat selon lequel, dans les investissements publics locaux, le ratio de main d'œuvre se situe entre 27 et 30 %, on peut estimer la part de revenus dans les financements effectivement réalisés avec l'appui du PADMIR, à **54.435.000 francs CFA**<sup>11</sup>. En procédant à une analyse transversale de ces investissements, on constate

<sup>11</sup> Dans la zone pilote les financements mobilisés sont de 191 millions de francs CFA et concerne 9 CR dans les deux départements

certes qu'ils sont localisés dans les deux Arrondissements pilotes, mais leur impact touche les départements et même les régions de Louga et de Kaolack dans leur ensemble. Ceci pouvant s'expliquer soit par la résidence des opérateurs soit par la provenance des matériaux de construction dont une bonne partie est fournie par des commerçants grossistes locaux.

Par ailleurs, l'ensemble des travaux ont été exécutés par des opérateurs locaux même si, par endroit et selon la nature des infrastructures, la qualité de certains ouvrages est apparue défectueuse.

En considérant les financements mobilisés à l'échelle des deux départements aussi bien dans la zone pilote que celle d'extension, la part de revenus passe à **368.118.000 francs CFA**.<sup>12</sup>

- **au plan institutionnel**, l'action du programme a favorisé le renforcement de la maîtrise d'ouvrage locale avec :

- Des présidents de conseil rural qui ont assumé leur rôle d'ordonnateurs des budgets mobilisés pour la réalisation des investissements ;
- Des CIVD bien impliqués dans le choix des opérateurs et dans le suivi de certains travaux d'investissements même si les capacités de ces cadres de concertation doit être davantage renforcées ;
- Une dynamique communautaire assurée par une large concertation autour des objectifs majeurs de développement local ;
- Le renforcement de la légitimité sociale des élus qui, avec l'appui du PADMIR, apportent progressivement une réponse à la demande sociale locale.

- **au plan technique**, la présence, au sein des UAT, d'équipes pluridisciplinaires composées de techniciens supérieurs, de socioéconomistes, de secrétaires techniques et d'animateurs, a permis le renforcement du savoir faire local, notamment dans le cadre de la passation des marchés et des micro activités économiques

Ces résultats ont été possibles grâce notamment aux différentes missions d'appui du FENU et de l'UNOPS à travers lesquelles des ajustements importants sont souvent apportés à la conduite du programme.

## **2.4. Les difficultés liées à la mise en œuvre du Programme**

### **a) au plan du fonctionnement interne**

Les difficultés auxquelles le PADMIR est confronté, dans son fonctionnement, sont essentiellement liées à la diligence dans le traitement de certaines demandes de prise en charge de dépenses de fonctionnement. Toutefois, depuis que la personne chargée du suivi du PADMIR, au service des finances du PNUD, a été formellement identifiée, une sensibilisation a été faite à son niveau sur l'intérêt et les enjeux liés au Programme. On peut se réjouir que des avancées significatives aient été notées depuis bientôt deux ans.

Sur un autre point, les délais de réaction, aux notes produites par le programme et les avis favorables pour l'exécution de certaines dépenses, prennent souvent du temps ce qui ne

<sup>12</sup> Cette part est obtenue en multipliant le montant global des financements mobilisés avec le soutien du PADMIR c'est-à-dire 1.363,4 millions par 27 et divisé par 100

manque pas de freiner l'élan pris pour certains dossiers. Dans le souci de trouver les solutions idoines, il faut se féliciter des initiatives engagées depuis bientôt deux ans, notamment la tenue de réunions de coordination, les échanges réguliers avec le FENU et l'UNOPS. D'autres mécanismes pourraient être envisagés pour une exécution, avec beaucoup de célérité, des dépenses liées au fonctionnement du programme

La charge de travail au niveau des UAT et le souci de partager, en leur sein, toutes les informations émanant du niveau national, par l'organisation de réunions formelles ou par d'autres procédés, amènent les équipes de terrain à mettre plus de temps qu'il ne faille pour réagir aux notes et autres documents soumis par le niveau national. A ce sujet, un effort d'organisation interne et de répartition judicieuse des dossiers, entre les membres des équipes, est nécessaire.

#### b) au plan opérationnel

La difficulté majeure réside dans la mise en place, dans des délais raisonnables, des fonds dont, pourtant, les opérations de virement sont effectuées, de façon diligente, par les services financiers du PNUD. Le temps mis, par le trésor, pour procéder au transfert des financements, du niveau central vers le niveau départemental, devrait, à notre sens, être le plus court possible pour faciliter une exécution des dépenses d'investissement avec célérité. Il est vrai qu'entre 2001 et 2002, des progrès ont été faits par les services du trésor, mais pour l'année 2003, par exemple, les montants transférés par le PNUD, dans le compte spécial, depuis la mi-juillet, n'ont pas encore été virés dans les comptes des perceptions départementales de Kébémér et de Kaffrine.

Il importe de saluer l'initiative prise par le Trésor de permettre l'ouverture de comptes, dans les banques privées, en vue de faciliter les transferts, mais cette mesure n'est pas encore totalement opérationnelle dans toutes les zones d'intervention du programme.

### III. Les questions à caractère transversal

#### 3.1. les contreparties

La question des contreparties se pose avec acuité car non seulement il faut revoir le paradigme lié à cette participation locale au financement des investissements publics (pour ne considérer que cet aspect), mais également il s'agit de revisiter ses modalités de mise en œuvre.

Ici, deux questions sont à considérer :

- i) la contrepartie liée au recouvrement de la taxe rurale ;
- ii) le taux de contrepartie à appliquer.

**Sur le premier point :** en voulant circonscrire la contrepartie à la mobilisation de la taxe rurale, on fait croire implicitement aux communautés locales que leur accès aux services de base est conditionné par le paiement de cette taxe. En considérant une telle relation de causalité, on semble faire l'impasse sur tout le reste du potentiel fiscal des CR et sur l'élan citoyen qui pourrait naître d'une sensibilisation de tous les fils et filles des terroirs.

A l'occasion du lancement des PLD, en octobre 2002, le PADMIR a tenté de poser, localement, le débat d'une mobilisation plus forte des populations autour du financement des projets. Les rencontres avec les autorités, les élus et les populations, à travers les CIVD, ont permis de s'accorder sur la nécessité d'une participation de tous les acteurs à la réalisation des projets. Les contributions volontaires, constatées sur le terrain et le recensement des ressortissants des localités, ont été la manifestation concrète d'une volonté de transcender le problème de la taxe rurale et de s'inscrire dans une nouvelle dynamique de mobilisation de toutes les ressources locales.

**Sur le second point**, l'Etat, dans sa volonté de contribuer à la satisfaction de la demande sociale, a décidé d'apporter sa contribution en mobilisant davantage le FECL au profit des communautés rurales. En outre, la présence de différents programmes, dans les mêmes zones, impose d'harmoniser les pratiques, en s'accordant sur les mêmes taux. Le PADMIR, en partant de ce contexte et en s'inscrivant dans la perspective de partenariats durables déjà engagés avec certains programmes, estime que la révision du taux de participation est à envisager étant entendu que l'apport de l'Etat pourrait être intégré comme composante de cette contrepartie attendue des communautés rurales.

**3.2. L'appui conseil** est relatif au soutien apporté par le programme aux autorités chargées des collectivités locales et aux partenaires chargées de la gestion du FDL. Cet appui a pris plusieurs formes :

- l'accompagnement dans l'élaboration de Termes de Référence des études inscrites dans la composante B du Programme ;
- un soutien logistique qui s'est traduit par la dotation en matériels informatiques à la Direction des Collectivités Locales ;
- la formation en informatique des agents de la DCL ;
- la construction d'un site WEB pour la DCL, en perspective de la mise en place du Secrétariat technique ;
- un soutien en équipements informatiques aux perceptions de Kébémér et de Kaffrine pour leur permettre d'assurer un meilleur suivi du FDL

### **3.3. la prolongation du programme**

Comme indiqué plus haut, le PADMIR a démarré ses activités dans un contexte national et local qui a contribué aux retards enregistrés dans la mise en œuvre des activités. Parmi les facteurs exogènes, on peut citer notamment :

- l'avènement des délégations spéciales ;
- les élections locales de mai 2002 ;
- une faible production agricole à l'échelle nationale avec des répercussions sur le pouvoir d'achat des populations rurales, ce qui ne permet pas de réaliser intégralement les programmes d'investissements annuels dont le caractère glissant se réaffirme avec une faible mobilisation des ressources budgétaires locales

**Au plan interne**, à la suite des multiples départs enregistrés par le Programme, aussi bien au niveau national que dans les UAT, l'équipe a débuté l'année 2002 avec un personnel réduit.

En raison de ces situations avec certains effets qui sont encore perceptibles, il apparaît nécessaire de proroger la durée de vie du projet d'au moins deux (02) ans pour permettre de se consacrer exclusivement à la mise en œuvre, étant entendu que le Programme a fini de mener toutes les études devant déboucher sur de l'opérationnel. Il faut ajouter, à cet acquis, les enveloppes indicatives, destinées aux investissements et aux autres actions de développement, annoncées par le FENU, sur la période 2004 – 2006 qui correspond aussi à celle de mise en œuvre des PIL des communautés rurales d'extension.

Le partenariat, avec le PSIDEL, doit aussi être prise en compte dès lors qu'avec ce programme, d'autres ressources pourraient être mobilisées. Dans ce même ordre d'idées, on peut considérer l'ouverture faite au PADMIR, par le PNIR, pour bénéficier des ressources prévues dans le cadre du projet de pistes communautaires.

C'est pour prendre en compte ce contexte que le Ministère de l'Economie et des finances avait saisi les autorités du PNUD pour solliciter cette prorogation.

#### **3.4. La question de la TVA prélevée sur les financements du FDL**

Depuis le démarrage des opérations financées avec l'appui du PADMIR, ces dernières sont frappées de TVA. Le récent rapport de l'audit sur le FDL ainsi que les commentaires qui lui ont succédé, ont relevé cette question relative au prélèvement de la TVA sur les fonds du projet qui, pourtant, dans le cadre de la convention de financement entre le Gouvernement et le PNUD/FENU, est exonéré d'impôts et de taxes pour toute acquisition matérielle. Les projets financés étant de la réalisation physique, on comprend difficilement le fait que le trésor perçoive sur ces réalisations, la TVA. En réaction au rapport d'audit, certaines observations ont dégagé des pistes qui pourraient être explorées, dans le sens de trouver une solution durable à cette question.

Selon le conseiller technique régional du FENU, trois possibilités se présentent: *la première* étant que la TVA tienne lieu de contrepartie locale. Dans ce cas, la contribution de la CR serait plus importante que celle exigée par le projet; *la seconde* serait que le Trésor, par un jeu d'écriture comptable, passe la TVA comme une dépense et ensuite la rétrocède à la commune comme une recette sous le titre de subvention à la CR; *la troisième* serait que l'Etat assume la contrepartie en payant la TVA pour la Communauté rurale.

En tout état de cause, ce qu'il convient de retenir, c'est que le FDL n'est pas assujéti à la TVA et le financement, à travers le circuit du trésor, ne devrait pas pénaliser les Communautés Rurales. Le règlement de cette question est présentement au cœur de la démarche de l'appui budgétaire et sa non prise en compte pourrait sérieusement entraver l'efficacité du système de financement des projets locaux par le trésor public. Aussi, pensons-nous, la revue tripartite pourrait-elle se pencher sur le sujet et formuler les recommandations y relatives.

### 3.5. La question de la relève du PADMIR

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 le 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 sa présent, de songer à sa relève dès lors qu'une possibilité de prolongation est envisagée. La revue tripartite pourrait engager des échanges autour de questions suivantes :

- Quelle approche et quels mécanismes pour la mise en place d'une stratégie de relève ?
- Quel partenariat entre l'Etat, le PNUD/FENU et les collectivités locales des deux zones d'intervention du PADMIR ?

### Conclusion

Après bientôt trois années de mise en œuvre, on peut constater que l'appui du PNUD et du FENU, aux communautés rurales de Kébémér et de Kaffrine, à travers le PADMIR, commence à se matérialiser par des actions concrètes dont il faut, par ailleurs, se féliciter de leur importance, au regard de la demande sociale qui s'est exprimée à travers le processus de planification locale.

La mise en œuvre du PADMIR répond, en effet, au souci de renforcer la politique de décentralisation en dotant les collectivités locales d'instruments pour la planification et le financement d'investissements locaux tout en renforçant leurs capacités de gestion du développement local .

Sous ce rapport, le Gouvernement a très tôt compris la nécessité d'accompagner ces efforts en contribuant, de façon significative, à la satisfaction de la demande sociale. Ce soutien de l'Etat est resté constant depuis le démarrage des opérations d'investissements en 2001. L'espoir est permis que cet accompagnement des pouvoirs publics se confirme pour les années à venir. Il s'agit, à présent, pour les acteurs bénéficiaires de ces investissements publics locaux et des projets économiques, de faire preuve de leur capacité à gérer et à pérenniser les ressources et les moyens mobilisés à cet effet.

A cet égard, il est important que les populations et les organisations de la société civile, notamment les groupements de femmes et de jeunes, s'approprient les plans à travers une sensibilisation continue et leur implication plus effective dans le processus de mise en œuvre.

Dans cette perspective d'une amélioration de l'accès des populations aux infrastructures et équipements construits ou réhabilités dans le cadre du projet, le PADMIR aura à s'investir : i) dans la maintenance des ouvrages concédés aux comités de gestion et ii) dans le fonctionnement desdits comités, par l'élaboration et la mise en œuvre de plans de maintenance à court, moyen et long termes. Une telle stratégie devrait augurer d'un partenariat durable entre le PADMIR et les collectivités locales, qui s'inscrira dans une dynamique de dialogue, d'écoute et de coopération pour garantir les bases d'un développement local durable.