

RAPPORT D' EXECUTION DE LA PHASE DE CONSOLIDATION

I. Bilan des activités

La phase de consolidation du programme pour la période allant du 1^{er} janvier au 30 Juin 2002 était articulée autour de 5 composantes :

1.1. La finalisation des travaux en cours d'exécution

Sur les 86 ouvrages en cours de construction en début de phase, 49 ont été réceptionnés au niveau de la commune et des communautés rurales, les 37 ouvrages restants sont à un taux d'exécution avoisinant 60% à la date du 30 Mai 2002.

Les retards accusés dans la réception des travaux sont essentiellement liés à la mise en place tardive du budget (Fin Février 2002)

Les réceptions provisoires pour les salles de classe, maternité, périmètres irrigués pourront se faire courant Juin , la mise en eau des puits risquant d'être interrompue pendant l'hivernage.

1.2. La formation des acteurs locaux

Les deux sessions prévues dans le cadre du renforcement des capacités ont été réalisées:

- la formation des agents de CERP et ONG locales pour environ 23 personnes sur le thème: " la planification et la gestion des micro-réalisations pour les OB partenaires du FDL"
- la formation en Organisation et Auto-gestion des membres et responsables des comités de Gestion des Cases de santé (75), des dépôts vétérinaires (30) et des micro-projets agricoles(180)

La formation théorique et pratique de ces comités de gestion a été soutenue par des missions d'appui conseils au niveau de chaque comité de gestion pour les mois de Mai et Juin 2002.

1.3. L'appui à la mise en œuvre du Volet Eco-développement

Dans le cadre de l'appui à la réalisation des Plans d'Aménagement et de Gestion des Terroirs (PAGT), les actions suivantes ont été réalisées:

- la restitution et la validation des PAGT au niveau des élus, populations et partenaires
- la mobilisation de 13 partenaires institutionnels (Projets , Services Techniques et ONG)
- le choix et l'équipement de 6 animateurs relais dans le cadre de la mise en œuvre des PAGT
- l'appui à la mise en place des organisations locales pour la prise en charge des activités

Il reste néanmoins à consolider l'engagement des autres partenaires à prendre en charge les activités GRN relevant de leurs domaines de compétence, à organiser les ateliers thématiques et les sessions de formation des acteurs locaux (animateurs relais et responsables de comités)

1.4. L'organisation de la relève du FDL

Les contacts pris, les réunions et ateliers organisés ont permis de trouver un consensus sur la forme, la composition , les missions et les moyens de la structure de relève du FDL.Celle-ci

sera articulée autour de l'ARD dont la mise en place de l'antenne départementale de Kédougou est en cours avec l'appui d'une cellule restreinte du Secrétariat Technique du FDL pour une période transitoire de 6 mois.

Les propositions de relatives à la mise en place de la structure de relève sont consignées dans le rapport du consultant relève en annexe

1.5. La capitalisation des enseignements sur la mise en œuvre du FDL

Trois thèmes ont fait l'objet d'une mission d'appui dans le cadre de la capitalisation des expériences du FDL dans les domaines de la planification, du financement du développement local et de la livraison d'infrastructures dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Les résultats consignés dans les rapports de capitalisation seront partagés dans le cadre d'un forum sur le développement local avec les pouvoirs publics, les partenaires au développement intervenant dans l'appui à la décentralisation et les acteurs de la Région de Tambacounda.

Le Forum offrira également l'opportunité aux nouvelles autorités locales de valider les Programmes Triennaux d'Investissement consolidés et de nouer des partenariats avec les institutions intéressées aux différentes composantes du développement local .

II. Situation financière

2.1. L'exécution des budgets PNUD et FENU

A la date du 31 Mai 2002, la situation de l'exécution des budgets se présente ainsi qu'il suit:

Désignation Budget	Montant Budget (US\$)	Dépenses totales (US\$)	Taux d'exécution (%)	Reliquat (US\$)
SEN 96/001 (PNUD)	1.141.413	894.507,52	78,37	246.906*
SEN 96/C01 (FENU)	3.353.450	1.893.912	53,3	1.659.538*

* soit 179.451.280 F CFA restants sur le Budget PNUD et 1.206.152.218 F CFA sur le Budget FENU au taux de 1\$= 726,8

Le faible taux d'exécution du Budget FENU s'explique par le fait que la DIF qui en constitue la composante essentielle a été faiblement consommée par les collectivités partenaires du FDL du fait notamment de l'impact des conditionnalités liées à la participation locale (15%).

2.2. La situation des engagements en cours

Les engagements du Projet à la date du 31 Mai se chiffrent à 134.603.452 F CFA et sont réparties ainsi qu'il suit:

Désignation	Montant à payer (F CFA)	Observations
Infrastructures en cours de réalisation	64.726.014	Montant à payer pour les travaux non réceptionnés
Retenues de garantie	26.162.704	Montant à payer après réceptions définitives
Renforcement de capacités	18.191.750	Montant dû aux cabinets après approbation rapports
Autres contrats	12.113.204	Il s'agit des B.E. tels que SCIEPS, Berges , Aziz Dièye
Achats équipements et matériels	13.409.780	Concerne les cases de santé et les salles de classes en cours
Total	134.603.452	

Le processus de liquidation des engagements se poursuit avec le service des Finances du PNUD et devrait être pris en charge dans le cadre de la relève du FDL

III. Patrimoine du Projet

Le patrimoine acquis dans le cadre du Programme FDL est présenté dans les fiches d'inventaire et feront l'objet d'une confrontation avec les Services Généraux du PNUD au moment de la clôture du projet. .

Celui-ci se résume en mobilier de bureaux (chaises , bureaux , climatiseurs), matériels et équipements informatiques (ordinateurs , imprimantes, onduleurs), en matériel roulant (Véhicules et moto) et divers outils de communication(postes téléphoniques, faxIV.

IV. Situation du personnel

Un préavis de fin de contrat pour le 30 Juin 2002 a été adressé au personnel actuel composé, outre le Coordonnateur National, d'un Ingénieur Génie Civil (VNU international), de trois Experts Junior avec des contrats SSA (Agronome, Suivi – évaluation, Sociologue) , d'un Comptable, d'un Animateur, d'une Secrétaire de Direction, de 2 Chauffeurs, d'un Gardien et d'un Planton.

Une partie du personnel pourrait être maintenue dans le cadre de la structure de relève

Conclusions

Avec la clôture prochaine du projet, les mesures suivantes devraient faire l'objet d'une attention particulière de la part des partenaires institutionnels du Programme:

- appuyer au plan institutionnel et financier la mise en place de la structure de relève à qui devront être transférés les dossiers en instance et la poursuite de l'expérience du FDL
- organiser avec les acteurs de la décentralisation (Gouvernement, Bailleurs, Projets et Elus Locaux) le Forum sur le Développement Local en vue de partager les expériences du FDL.
- prendre des mesures concrètes pour assainir la situation des engagements du projet afin que les contrats avec les élus et les prestataires puissent être clôturés dans les meilleures conditions.

SOMMAIRE

0 / PREAMBULE	2
1 - PROBLEMATIQUE DU PROGRAMME FDL DE KEDOUGOU	2
1-1 Description générale	2
1-2 Choix de la zone	3
II – LES OBJECTIFS ET MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME	3
1 – Les objectifs du programme	3
2 - La mise en œuvre du programme	3
III – EXAMEN DES PROCEDURES ET ANALYSE DES RESULTATS	7
1 – Processus	7
2 – Mécanisme de financement	7
3 – Résultats et analyse	9
3 – 1 Niveau de financement des actions	9
3 – 2 Capacité d'absorption de la DIF	10
3 – 3 Budget des CR et les acteurs	11
3 – 4 Examen de la taxe rurale	12
IV – ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS	15
1 – Approche Participative	13
2 – Les moyens des acteurs et intervenants	14
3 – Les relations et mécanismes de financement	14
4 – Quelques pistes à exploiter pour la relève	15

0 / Préambule

Dans le cadre de leur partenariat avec le Gouvernement du Sénégal, le FENU – PNUD ont mis en place en 1998 pour le Sénégal Oriental, un programme dénommé «FDL», Fonds de Développement Local qui a officiellement pris fin en décembre 2001.

Aux termes du financement du programme , il est apparu nécessaire dans le cadre d'un exercice de capitalisation de tirer les enseignements de la mise en œuvre du programme dans ses différents volets , notamment la contribution des budgets des CL dans le financement du développement local objet de ce thème. développé en 4 parties à savoir :

I / Problématique

II / Le FDL : Objectifs et mise en œuvre

III / Examen des processus et analyse des résultats.

IV/ Enseignements et recommandations (en termes de durabilité).

I Problématique du programme de Kédougou

1 – Description générale du programme

- Le FDL est un programme du PNUD et du FENU qui s'inscrit dans la politique du Gouvernement de lutte contre la pauvreté : par l'accélération de la croissance économique et l'amélioration du capital humain (santé , éducation.). Il se situe dans le contexte de décentralisation , et se veut un appui à la dynamique de développement local notamment en milieu rural pour la gestion, communautaire des ressources naturelles et l'approfondissement de la dite décentralisation par le transfert de compétences .
Il appui en synergie avec les actions d'autres bailleurs de fonds, par des investissements et par le renforcement des capacités de gestion et de décision de groupements villageois et des collectivités locales sur une base contractuelle.
- la démarche du FDL pour la mise en œuvre des actions de développement est fondée sur l'adhésion des populations à toutes les étapes , dans une approche participative conduisant à l'appropriation des outils de travail et à la pérennisation des résultats , dans les domaines d'intervention du programme .
- Les actions programmées, sont étudiées , définies , répertoriées , échelonnées par les populations à travers un système de planification participative à leur portée. Le FDL à travers des mécanismes et des moyens de financement a contribué (avec l'Etat , les collectivités et d'autres bailleurs de fonds) directement à la réalisation des projets programmés par les différents acteurs concernés.
- Le but est de lutter contre la pauvreté en mettant à la disposition des collectivités locales des mécanismes et outils de financement , de planification et de gestion décentralisés favorables à un développement socio-économique local .

2-Choix de la zone

- Le choix de la zone, porté sur la région de Tamba et en sa partie sud, découle de différents indicateurs qui militent en sa faveur :
 - Le niveau faible de son développement
 - L'accès difficile (enclavement , étendue , relief accidenté au sud).
 - La faible densité des populations
 - L'enclavement technique et administratif.
 - La partie plus pauvre d'une région très pauvre.

- La zone concernée couvre le département de Kédougou (1 commune et 10 communautés rurales) et l'arrondissement de Missira (3 communautés rurales) situé dans le département de Tamba.

- Le montant de financement du programme FDL s'élève à **2.435.000 \$** pour une durée de 3 ans (1999-2001).

II / LE FDL : OBJECTIFS ET MISE EN ŒUVRE

1 Les objectifs du programme :

Ce sont des objectifs de développement et de lutte contre la pauvreté , en réduisant les flux migratoires vers les grands centres urbains.

1 – Les objectifs à long terme

- Augmenter les opportunités de création d'emplois dans une dynamique d'échanges ville secondaire et campagne , en intégrant la gestion durable.
- Promouvoir les fonctions essentielles des C.L comme acteurs de base d'animation de la vie économique locale.

2 – Les objectifs immédiats

- Valorisation des espaces productifs villageois dans le cadre d'une gestion communautaire des terroirs.
- Ancrage des communautés dans la société rurale en tant que cellule d'animation de la vie économique et sociale entre plusieurs villages.
- Promotion de la ville de Kédougou en tant que centre secondaire de relais sous régional en vue de la re dynamisation des échanges ville / campagne.

3 – Les instruments financiers

Le projet FDL de Kédougou initialement dans sa programmation pour la mise en place d'un fonds comportait 3 modules à savoir :

- Le module FDL pour le renforcement des collectivités locales (commune et C.R) par la mise en place d'un instrument de planification et de financement .
- Le module éco-développement est une approche de développement économique durable par la préservation de l'environnement .Il s'inscrit dans la politique du Sénégal en matière d'environnement (le programme National d'actions pour l'environnement).Il renforce le développement de l'économie rurale.
- Le module crédit : C'est la composante micro-finance du projet et devait avoir pour vocation d'appuyer les groupements et les promoteurs économiques dans la zone du programme (ce volet à été finalement confié à l'A.C.E.P).

2 / La mise en œuvre du programme : Le financement des projets

1 / **Les sources** : Les projets sont financés à partir de deux sources : FDL et collectivités locales.

Le FDL a mis à la disposition des CL de la zone d'intervention un fonds de développement local de **1.403.504.843 Fcfa** destiné pour **72 %** au C.R ET **28 %** pour la commune de Kédougou sous forme de Dotations Indicatives Financières (D.I.F) triennales ,débloquées en DIF annuelles selon des critères préalablement définis. Les DIF triennales des CR sont établies sur la base de 4 critères à savoir :

- La taille de la population
- Le paiement de la taxe rurale correspondant au taux de recouvrement sur les 5 années qui précèdent 1998.
- Le taux de couverture en infrastructures et équipements sanitaires , éducatifs et hydrauliques.
- Le nombre d'intervenants autres que le FDL

En fonction des performances, mesurées en termes de capacité d'absorption , ces DIF ont été révisées en 2001 en hausse ou en baisse selon le cas.

La DIF est répartie comme suit : 80% pour financer les actions dites « publiques » ; 20% pour les micro projets des organisations de base.

L'enveloppe réservée aux actions publiques est également répartie comme suit : 75% pour les infrastructures et équipements , 20% pour l'appui institutionnel et 5% pour la gestion de l'environnement.

La DIF couvre à 100% les investissements en faveur des Organisations de Base (O.B) qui, en retour ont l'obligation de financer la mise en valeur des infrastructures à installer.

L'accès à la DIF par les collectivités est conditionné à la signature d'une convention d'assistance entre chacune d'elles et le projet.

Il ressort de cette convention que le conseil rural doit contribuer à hauteur de 15% du coût de l'action , dont 5% à la charge du village bénéficiaire de l'infrastructure.

S'agissant de la commune de Kédougou une participation unique de 10% est exigée sans participation des populations.

A noter que la participation des populations peut être en espèce ou en nature quand il s'agit de micro projets générateurs de revenus des O.B.

2/ Les outils d'intervention du programme :

On distingue 2 sortes d'outils à savoir :ceux de travail et ceux de financement.

2-1 Les outils de travail :

Il s'agit du Plan Local de Développement (P.L.D) , du Plan d'Investissement Communal (P.I.C), du Plan Triennal d'Investissement et du Plan Annuel d'Investissements.

Le P.L.D (pour la C.R) et le P.I.C (pour la commune) sont des manuels de procédures qui indiquent les besoins identifiés des populations. Elles établissent leurs priorités dans la programmation des actions sur un horizon temporel de 6 ans au moins.

A noter que la commune de Kédougou n'avait pas de P.I.C , mais en lieu et place , elle disposait de 2 outils : le Plan de Développement de la Commune (P.D.C) et le Plan de Développement des Quartiers (P.D.Q) .

A coté de ces outils de plus longue durée , les C.L ont leur Plan Triennal d'Investissement (P.T.I) en fonction de leur D.I.F triennale . L'aboutissement est le programme annuel d'investissement (P.A.I) qui serait financé à hauteur de 30% de la D.I.F pour la première année , 50% la deuxième année et 20% la troisième année. Le déblocage de ces fonds est conditionné à l'inscription budgétaire au préalable et à la disponibilité de la participation des C.L.

2-2 Les outils de financement :

Ce sont d'une part le Fonds de Développement des Communautés Rurales (F.D.C.R) et le Fonds de Développement Urbain (F.D.U) d'autre part.

Le F.D.C.R est composé de 2 rubriques : Le Fonds de Développement Communautaire (F.D.C) et le Fonds de Développement des Organisations de Base (F.D.O.B) pour les C.R .

Le fonds de développement Urbain est divisé lui aussi en deux rubriques à savoir : Le Fonds de Développement Communal (FDC) et le Fonds d'Appui aux initiatives de Base (F.A.I.B) pour la commune.

Il existe un troisième outil de financement : le crédit . C'est un fonds autonome et indépendant du FDL, géré par une institution financière indépendante pour appuyer les activités génératrices de revenus (A.G.R) et les entrepreneurs en milieu rural et urbain.

2-3 Le cadre institutionnel local

Les principaux acteurs du programme sont les C.L , les O.B , l'administration locale , la société civile , les ONG, et les partenaires nationaux et /ou internationaux intervenant dans la zone.

Pour pallier les insuffisances de ressources humaines, des structures d'appui conseil et de concertation chargées de coordonner ou d'exécuter le programme ont vu le jour.

- La Cellule d'Appui aux Collectivités Locales (**C.A.C.L**) : organe de concertation, de coordination.

Cette structure s'est avérée lourde en raison des problèmes de déplacement auxquels sont confrontés les membres quand ils sont convoqués en réunion au niveau arrondissement).

Pour lever ces contraintes, d'autres cadres de concertations (structures de décision et d'exécution), plus souples ont été mis en place à savoir : les Cellules Locales d'Appui au Développement (C.L.A.D) et la Cellule Communale d'Appui au Développement (C.C.A.D).

- Le Secrétariat Technique (S.T) : une équipe polyvalente recrutée par le PNUD pour assurer les actions d'appui et de conseil en tant que maître d'œuvre du programme.

- La C.L.A.D

La C.L.A.D a été créée pour coordonner l'ensemble des actions de Développement à entreprendre dans l'arrondissement. C'est un niveau de concertation pour l'exécution des programmes et actions inscrites dans les Plans Locaux de Développement des C.R.

Elle comprend :

- Les Présidents des Communautés Rurales (P.C.R) et leurs secrétaires,
- Les représentants associations (Groupements de femmes, de jeunes etc..)
- Les O.N.G
- Les services déconcentrés de l'Etat
- Le ST/FDL
- Le représentant des enseignants et celui de la SODEFITEX.

- La C.C.A.D

La cellule communale d'appui au développement existe à l'image de la C.L.A.D.

Les participants sont de la commune et du département.

Le FDL a prévu 3 types de partenariat pour l'exécution du programme.

- Des relations de concertation
- Des relations contractuelles.
- Des relations d'appui conseil

Les différentes relations entre les cellules et les services techniques, pour le renforcement des capacités techniques de ces derniers seront régies par des conventions à durée déterminée.

3- Les acteurs bénéficiaires et les critères de sélection :

Les acteurs éligibles en milieu rural : le CR, les communautés villageoises.

Les acteurs éligibles en milieu urbain : le conseil municipal, les comités de quartiers, les groupements de promotion féminine, les associations socio-professionnelles.

Une convention, signée entre le FDL et le Conseil, définit clairement les responsabilités des deux parties. Elle constitue le cadre de coopération entre le projet et les bénéficiaires.

3-1 Les Organisations de Base :

3-1-1 conditions d'éligibilité :

Pour être éligibles les OB doivent remplir les conditions suivantes :

- Les objectifs doivent s'inscrire dans ceux visés par le FDL
- L'inscription des actions dans le document de planification pluriannuel de la collectivité locale (P.L.D -P.I.C).
- Contribution des bénéficiaires..
- Corrélation de la notion de besoin prioritaire avec l'impact sur l'économie locale.

- Un engagement écrit de maintenir, d'entretenir et de renouveler les équipements.

3-1-2 Critères de sélection :

Une fois éligibles , les OB doivent présenter des projets obéissant aux critères suivants :

- Le projet doit être collectif (minimum 20 personnes)
- Le coût du projet ne doit pas dépasser la DIF allouée aux O.B
- La participation de l'O.B doit être supérieure ou égale à 20% du coût du projet.
- La preuve de la viabilité du projet sur le plan économique ,social, et environnemental .

3-1-3 Formulation des projets

Les projets sont formulés selon un canevas de formulation du programme les dossiers suivent les étapes suivantes :

- Analyse de la demande de l'O.B
- Analyse du fonctionnement interne de l'organisation
- Analyse du projet
- Sélection du projet

4- Les actions publiques

4-1 : Critères d'éligibilité

- L'action d'intérêt public doit être inscrite dans les PLD ou le PIC.
- Le paiement de la taxe rurale ou de l'impôt par les bénéficiaires pour permettre à la C.L d'accomplir sa mission.
- Un engagement clair par écrit des bénéficiaires pour la maintenance des infrastructures et équipements est déterminant.
- Contribution des bénéficiaires.
- Les actions doivent présenter le meilleur impact sur l'économie locale et le cadre de vie des populations.
- Ces actions concernent les infrastructures de base , la protection de l'environnement et le renforcement des capacités de planification , de gestion , d'organisation des élus locaux et des communautés de base.

4-2 Critères de sélection : l'action doit

- Etre un projet d'intérêt public touchant plusieurs villages
- Etre viable sur le plan économique et social
- Contenir le montant de la participation de 15 % du coût global (dont 5% à la charge des villageois bénéficiaires et 10% du C.R).
- Présenter un rapport coût - efficacité favorable.
- Concourir à la préservation de l'environnement.

III / EXAMEN DES PROCEDURES ET ANALYSE DES RESULTATS (sur le plan financier)

1 – Les processus d'assistance pour les réalisations des actions

L'assistance se fait à travers des mécanismes et des circuits :

1-1 Les modalités d'assistance

L'exécution du programme se fait selon les mécanismes de déblocage des fonds du FDL propres à chaque catégorie de partenaires de développement (groupements communautaires, CR, commune, opérateurs privés, etc....).

C'est une assistance sous forme de subvention non remboursable mais obéit à un certain nombre de critères.

L'exécution fait intervenir plusieurs acteurs à travers plusieurs étapes .Elle entraîne des relations entre eux.

1-2 Les acteurs et les différentes étapes d'intervention

- Les collectivités locales

- Elaboration du diagnostic participatif
- Elaboration, réactualisation et adoption des différents plans.
- Elaboration des priorités du PTI et de ses coûts .
- Signature de la convention de financement avec le FDL
- Transmission des documents au S.T pour le financement d'une action
- Mobilisation des fonds pour l'investissement.
- Signature des contrats
- Suivi des marchés
- Transmission au ST des demandes de paiement
- Paiement des fournisseurs

- Le FDL

- Elaboration des coûts des PTI
- Signature du contrat de mise à disposition des fonds(en relation avec les CL)
- Paiement des fournisseurs (en relation avec les collectivités locales).

- Le ST

- Vérification des critères d'éligibilité de la demande
- Signature de la convention de financement et suivi des marchés
- Paiement des fournisseurs en relation avec les CL

- Le maître d'ouvrage :

Passation des marchés avec les entreprises et le suivi (en relation avec la CL et le ST).

- Le maître d'œuvre

- Suivi des marchés (en relation avec le M.O , la C.L et le S.T)
- Transmission des demandes de paiement

1-3 Les relations entre les acteurs

- Les acteurs administratifs

Autorités de commandement : (Préfet et sous préfet)

Ces derniers ont un certain pouvoir d'appui envers certaines actions des C.L (contrôle de légalité, approbation)

Ils jouent aussi le rôle de maître d'œuvre en matière de recensement administratif .

- Le trésor public

Perception des recettes fiscales , paiement des dépenses , tenue de la comptabilité et garde des fonds des C.L.

- Le FDL

S'engage après définition des PTI à tenir les fonds disponibles de la DIF annuelle et à procéder au paiement des dépenses qui lui sont soumises après accomplissement des formalités.

1-4 Les acteurs privés :

La maîtrise : La collectivité est maître d'ouvrage , mais peut passer des contrats d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre. Ces contrats ou conventions sont signés par l'UNOPS .La collectivité peut également désigner un maître d'ouvrage délégué avec information au ST.

Le bureau de contrôle des travaux doit vérifier que les réalisations sont conformes aux normes en vigueur et le certifier.

2 – Le mécanisme de financement.

2-1 Le financement des actions

- Programmation des actions :

Toutes les actions à financer par le FDL sont programmées. Elles figurent dans les PLD ou le PIC et reprises dans les PTI. Inscrites dans les Plans Annuels d'Investissement (PAI) , elles sont exécutées sous forme de contrats (marchés , travaux et fournitures).

- Passation des marchés

- Marchés inférieurs à 1 million : Bon de commande sans procédures.
- Marchés de 1 à 5 millions : Mise en concurrence, deux offres au minimum, appel d'offre local.
- Marchés de 5 à 15 millions : appel d'offre régional.
- Marchés supérieur à 15 millions : Appel d'offre national, commission des marchés , approbation autorité administrative.

- Les comités de marché et de suivi des subventions (CMS).

Le comité de marché est créé par le FDL pour assurer la transparence dans la gestion , le suivi des subventions, la pérennisation des actions financées. C'est une structure de suivi des CLAD et de la CCAD chargée de superviser les procédures de passation des marchés et de suivi de l'exécution des contrats. Dans la commune le bureau de la CCAD assure les missions des CMS

- Le niveau de financement des actions

Elles sont financées par le FDL à hauteur de 100% pour l'appui institutionnel . Pour les autres actions nécessitant une participation , la commune contribue à hauteur de 10% par rapport au montant de l'investissement, le conseil rural quant à lui contribue à hauteur de 10 % par rapport au montant de l'investissement et le village bénéficiant l'infrastructure à hauteur de 5%.

A préciser par ailleurs qu'en ce qui concerne les organisations de base, la contribution doit équivaloir au minimum 20% du montant de l'investissement (sous forme d'intrants de production , de pose clôtures et autres...).

- Démarche adoptée du financement à la réception de l'ouvrage.

- Faire l'objet d'un contrat.
- Le FDL ne verse pas d'avance de démarrage .
- Le bénéficiaire peut verser une avance au démarrage.
- La contre partie du FDL est subordonnée à la participation des bénéficiaires.
- La participation en nature est précisée ou évaluée.
- Les factures sont adressées au maître d'ouvrage pour liquidation
- Le procès verbal de réception est signé par qui de droit (ST , PCR etc....)
- Le maître d'œuvre doit valider les factures ou décomptes et participer aux réceptions.

2-2 Circuit de financement des actions :

deux circuits de financement cohabitent : celui du FDL et de la collectivité.

- Le circuit de la collectivité implique nécessairement les règles de la Comptabilité Publique (engagement , liquidation , ordonnancement par l'ordonnateur et le paiement par le comptable).
L'ordonnateur c'est le représentant de la collectivité et le comptable, le receveur de la collectivité.

- Le circuit FDL / FENU-PNUD :

L'engagement est du ressort des CLAD et de la CCAD , l'ordonnancement du ressort du ST (demande de paiement adressé au FDL), la liquidation du ressort du maître d'ouvrage, le PCR .

Pour le paiement c'est le FDL , au niveau national qui décaisse.

Le ST et le maître d'ouvrage ne maîtrisent pas les délais de règlement des fournisseurs ou des prestataires de services.

3 - Résultats et analyse

3-1 Niveau de financement des actions (Annexe A)

- Niveau de mobilisation globale du PTI par les acteurs

Montant global prévisionnel : 1.397.854.868

Montant global mobilisé : 780.069.612

Soit un taux de réalisation de 55,80%

- Niveau de participation des acteurs dans le montant global mobilisé
- Les populations 1,56% soit 12.149.505
- Les collectivités locales 4,81% (13 CR + la commune) soit 37.513.226.
- Le FDL 93.63% soit 730.406.881

Il est à noter que 2 collectivités locales (khossanto et salemata) ont une participation zéro et n'ont pas obtenus de financement pour les infrastructures et équipements socio-collectifs .

La contribution du CR à hauteur de 10% et de 5 % du village bénéficiaire est une condition sine qua non pour la réalisation de l'infrastructure publique socio-collective. Les collectivités qui peuvent dégager leur part de participation ont le moins bénéficié du F.D.L dans sa partie financée à 100 %.

- Niveau d'absorption de la D.I.F. (annexe A)

Montant de la DIF globale 1. 407.504 843

Montant de la DIF absorbée 730.406.881 soit 51,82 % de la DIF globale

Niveau des réalisations : subventions 404.210.125 financées à 100 % par le FDL
 Formation : 25.779.177 financées à 100 % par le FDL
 Les investissements : 300.417.579 soit 41,09 % de la DIF mobilisée ayant entraîné une participation locale et celle des populations rurales pour une somme de 49.669.731 soit 6,37 % des réalisations des PTI ; autrement dit avec 6,37 % de participation, le FDL injecte 93,63 % en faveur de 14 collectivités locales soit 730.406.881 en valeur absolue.

- Comparaison entre le P.T.I et la DIF

PTI prévisionnel : 1.397.854.868 -----DIF mobilisable 1.407.504.843

PTI réalisé : 780.069.612 soit 55,80% / DIF mobilisée 730.406.881 soit 51,89%

Différence entre prévisions et réalisations du PTI 617.785.255 soit 44,20%

Différence entre prévisions et mobilisations de la DIF 677.097.962 soit 51,89%

Cette comparaison fait apparaître :

1- que le solde de la DIF tombé en fonds libres

au détriment des 14 collectivités de la zone, couvrait largement le reste des PTI à réaliser, toutes choses égales par ailleurs, avec moins de participation que pour la tranche réalisée.

2- Que si les PTI issus du PLD, avaient été totalement réalisés par le FDL il n'y aurait pas de place pour un autre bailleur : contrairement à la politique du FDL d'agir en synergie avec d'autres. Il faudrait dans ce cas de figure établir un autre PTI en évitant de le tailler sur mesure et permettre ainsi à d'autres de participer pour leur part.

3- Que les collectivités démunies, nonobstant l'aspect civique du paiement de la taxe rurale ou de l'impôt, devraient bénéficier pour leur part de participation du gage de l'Etat (FECL ou fonds de dotation) dès lors qu'un financement est obtenu. Cela éviterait de voir tomber en fonds libres les financements indispensables au développement des collectivités concernées.

3-2 La capacité d'absorption de la DIF

Le niveau de participation des acteurs pour les actions publiques (Annexe B)

L'examen de l'annexe fait apparaître le niveau de participation des acteurs pour les actions publiques.

- Premier constat :

Les actions ont été réalisées à plus de moitié du financement dès la première année.

Une très faible réalisation en deuxième année, 4 CR sur 13 égale à 10% des réalisations. Ensuite une petite remontée en 2001 égale au tiers des réalisations .

Ces niveaux de réalisation sont corollaires aux niveaux de recouvrement de la taxe rurale pour les mêmes années

- Deuxième constat :

La non participation des populations est la conséquence de la non participation de la collectivité , qui a pour cause le non paiement de la taxe rurale entraînant l'inéligibilité au FDL.

Cependant , une exception est celle des CR de l'arrondissement de (Missirah , Netteboulou et Dialakoto) qui ont d'autres ressources (amendes ou taxe forestière) à partir desquelles elles ont participé pour elles et pour leurs populations.

Le paradoxe, est que par ce biais des CR qui font parti des mauvais payeurs de la taxe rurale ont le plus bénéficié de la DIF et figurent au peloton de tête. Celles qui n'ont pas l'avantage d'avoir d'autres ressources (Salémata ,Dakately, Saraya et Khossanto) sont au dernier rang.

En conséquence, le niveau de participation est fonction beaucoup plus du niveau de ressources dont dispose la collectivité que du niveau de recouvrement de la taxe rurale : l'appui financier de l'Etat serait alors indispensable pour l'absorption de la DIF.

- Base de calcul de la DIF initiale

La détermination de la DIF initiale sur des critères dont le paiement de la taxe rurale sur les 5 années avant 1998 avait parmi la mise à la disposition des CL un fonds pour financer leurs actions prioritaires.

Le taux de recouvrement tournait alors autour de 40% avec un taux moyen de 20%. En 1999 grâce aux efforts de sensibilisation, le taux de 100% pour 3 CR a été enregistré, le taux moyen a avoisiné les 60% favorisant ainsi, la mise en place d'infrastructures.

En effet, le taux d'absorption de la DIF est le plus élevé en 1999 (voir annexe C).

- Ré allocation de la DIF

Sur la base des résultats réellement positifs de 1999 (voir annexes C et D) et pour le financement des investissements des ré allocations ont été proposées.

deux critères ont été retenus :

- Le taux moyen de recouvrement de 1999 estimé à 60%.
- La capacité d'absorption de la DIF dans chaque CR compte tenu des émissions de 1999 fixée à 10 fois le montant des émissions .

Des décisions de sanction sont envisagées pour appliquer les clauses de la convention d'assistance .

Elles sont positives pour des taux égaux ou supérieurs à 60% et négatives pour ceux inférieurs. Une part de la DIF des CR sanctionnées négativement, est ponctionnée et affectée aux autres sanctionnées positivement .

Le but étant de jeter les bases d'une saine émulation entre les CR et d'être réaliste sur leur capacité réelle d'absorption.

- Régression du taux de recouvrement (voir annexes C et D)

Après 1999 le taux de recouvrement est descendu à un niveau plus bas que celui d'avant 1998 : un taux moyen inférieur à 4% en 2000 et 6% en 2001.

Les causes de ces fluctuations sont multiples et on peut en retenir quelques unes à savoir :

- L'influence des élections ayant entraîné l'alternance
- Le manque de moyens des services déconcentrés et des PCR
- Le caractère non nominatif, non obligatoire de son paiement
- L'insuffisance d'implication et de suivi dans le recouvrement par les acteurs concernés

- Diminution de la possibilité de réaliser des investissements.

La taxe rurale constitue la principale ressource des CR de la zone pour la réalisation de leurs investissements.

Elle est considérée par le FDL comme étant l'essentiel de la contrepartie financière dans le financement des actions retenues dans le programme.

Le taux de recouvrement est un indicateur pour apprécier l'éligibilité au fonds, mais aussi pour évaluer le niveau de la DIF à mobiliser.

En effet, l'examen de la situation financière des CL de la zone «en ses parties réalisations en recettes et recouvrement», permet de constater le faible niveau des recettes locales (la commune exceptée , Voir annexe D).

La comparaison des annexes A et D permet de constater que les CR dont les taux de recouvrement sont les plus bas n'ont pas réalisé d'investissements et par ailleurs que leurs subventions sont également les plus faibles : (les actions financées à 100% par le FDL).

C'est également les mêmes CR qui ont subi les sanctions négatives dans les allocations par la réduction de leur dotation initiale.

L'arrondissement de Missira fait exception : En effet les CR de cet arrondissement font partie des moins performantes en matière de recouvrement de la taxe rurale, mais possèdent d'autres ressources qui alimentent le budget (amendes , taxes forestières et autres) , ce qui leur a permis d'absorber significativement leur DIF.

3-3 Le budget des CR et les acteurs

- Définition

Le budget est un état prévisionnel des recettes et des dépenses d'une collectivité pour une année financière.

Il comporte 2 sections : La section de fonctionnement et celle d'investissement , elles ont toutes deux des composantes recettes et dépenses.

L'ensemble des recettes doivent être en équilibre avec les dépenses.

La particularité du budget des CR (Sauf pour l'arrondissement de Missira) réside dans la faiblesse des ressources, qui sont principalement constituées par la taxe rurale dans l'inexistence des recettes d'investissement par nature et dans l'amoindrissement des dépenses de fonctionnement.

En effet la quasi totalité des recettes qui sont de fonctionnement ,sert à couvrir les dépenses d'investissement.

- Etablissement du budget

Préparation et vote

Le projet de budget est préparé par le PCR qui est tenue de le communiquer aux membres du conseil avant le jour du vote.

Les recettes et les dépenses doivent être évaluées correctement, une surestimation des inscriptions porte préjudice à l'équilibre réel.

Le budget est discuté , voté et adopté par les conseillers en séance plénière , en principe dans les 3 mois avant la clôture de l'année budgétaire en cours.

- Approbation

Après adoption par les conseillers , le document est transmis au sous préfet pour approbation au préalable.

Le paradoxe réside sur le fait que les populations pauvres doivent leur développement au paiement de cette taxe dont ils ignorent parfois la finalité (absence de transparence dans la gestion).

- Approche pragmatique :

Il conviendrait dès lors de renforcer les capacités des acteurs pour l'accomplissement de leur mission de rendre la taxe obligatoire, de dissuader les mauvais payeurs, mais surtout de responsabiliser le sous préfet et son équipe en instaurant auprès d'eux une **régie de recettes** pour le recouvrement de la taxe. Le principe serait de rapprocher sans frais le percepteur du redevable. Ces deux facteurs à savoir : la proximité et l'implication des autorités pourraient rehausser sensiblement le niveau de recouvrement de la taxe rurale. Les versements auprès du comptable par le régisseur auront lieu au moins une fois par mois lors des réunions de CDD. A l'endroit des Elus: obligation de résilier localement, abandon de la clientélisme politique, sanctions politiques par suspension ou démission du Conseil pour carence notoire ou mauvaise gouvernance.

IV ENSEIGNEMENTS ET RECOMMANDATIONS (en termes de durabilité) sur :

1 L'approche participative

- Quant aux objectifs de développement et de lutte contre la pauvreté : la DIF est un moyen d'y parvenir, mais ses exigences en constituent un blocage. Les capacités faibles de participation, voire inexistantes, dans les zones de grande pauvreté des populations ne militent pas en faveur de la conditionnalité financière, le versement des 5 % par les villageois.
- Quant à la perception du message par les populations, leur permettant d'adhérer entièrement au programme; une sanction positive ou négative n'a de valeur pour celui qui la reçoit que si elle est bien comprise comme telle: exemple réduction de la DIF.
- Quant à l'appropriation des produits du FDL ; En ce qui concerne les outils de planification, les outils de développement, la jouissance durable des infrastructures et la gestion de l'environnement : capacité et aptitude. En effet participer, c'est avant tout comprendre et ensuite accepter les règles du jeu et pouvoir les appliquer. La sensibilisation, l'information et la formation continues paraissent indispensables dans une approche participative.

2 Les moyens des acteurs et intervenants

- Les moyens humains : (en effectif et en qualité) ne pas faire de ces localités un purgatoire pour fonctionnaire sanctionné. Très peu de CR jouissent de secrétaire, les services déconcentrés de l'Etat (sous préfecture, les CERP, le trésor, ...) souffrent d'un déficit de personnel. Le manque de moyen risque d'entraver l'utilisation des services déconcentrés dans le cadre des conventions entre collectivités locales et représentants de l'Etat (système au demeurant méconnu des CL).
- Les moyens matériels : Le matériel de bureau, la logistique etc....

Ils sont insuffisants et l'assistance du programme au profit des acteurs et intervenants est significative (dotation de motos au niveau des CERP).
L'absence de tournées de recensement et de recouvrement illustre bien le manque de moyens auxquels les services déconcentrés de l'Etat sont confrontés.

- Les moyens financiers :

Les crédits de fonctionnement des services déconcentrés sont en deçà des missions qui leur sont assignées .S'agissant des CR, on assiste à une absence de maîtrise de l'outil budgétaire comme instrument de développement.

Les évaluations sont de pure forme : les mêmes émissions de taxe rurale sont reconduites systématiquement d'année en année. Et Il en est de même du document budgétaire. Dans ces conditions la part nécessaire pour mobiliser la DIF ne sera pas obtenue et le PTI ne sera pas réalisé.

Il convient de rappeler que le recouvrement de la taxe rurale est souvent inférieur à 5% des émissions.

3 - Les relations et mécanismes de financement

- Le circuit de financement du FDL est trop centralisé, d'où les longueurs dans les délais de décaissement au détriment des prestataires dont la surface financière est faible.
 - Deux payeurs pour une même facture : le FDL celui et le receveur.
 - Deux procédures d'exécution des dépenses : celle de la comptabilité publique et celle du FDL .
 - La dépossession des compétences du PCR au profit de structures d'appui conseil (les CMS en ce qui concerne les procédures de passation des marchés par exemple).
 - La participation au financement des programmes.
- La participation financière des O.B, s'agissant des activités génératrices de revenus, paraît plus logique comparée à celle des villageois, La collectivité devrait disposer des moyens de contrôle efficaces pour bénéficier des retombées de l'activité(5% des bénéfices réalisés).
- Les populations rurales (plus pauvres) participent 2 fois dans une action programmée dans leur village en payant la taxe rurale difficilement et en participant à hauteur de 5% du montant de l'investissement.
- Elles pourraient être considérées comme celles de la commune, ou pour une action publique, la contribution financière est versée par la collectivité seule à hauteur de 10% du montant de l'investissement .
- L'appui financier de l'Etat pourrait être obtenu chaque fois que les ressources financières d'une collectivité sont insuffisantes pour assurer leurs missions (cf. code des CL) .
- Les CR démunies pourraient bénéficier de la mesure appliquée aux régions en matière dotation budgétaire, parce que devant assurer des missions de service public en lieu et place d'un Etat unitaire .
- La taxe rurale instrument financier : revoir et réaménager les conditions d'émission et de recouvrement de cette taxe pour en faire le moteur du développement local.

4- Quelques pistes à exploiter pour la relève : (achèvement des actions du programme).

- Le maintien d'une structure légère en lieu et place de l'actuelle structure (sous tutelle du FDL).
 - La gestion du programme à travers les budgets des CL en donnant aux cadres de concertations les moyens de leur mission sans interférer dans les compétences des CL (CACL, CLAD, CCAD, CMS).
- Le FDL aura un droit de contrôle à posteriori après chaque mobilisation de fonds. Celle-ci fera l'objet d'une programmation selon une périodicité et des modalités à définir.
- La gestion totale du programme par une structure autonome (l'ARD par exemple) qui se substituerait au FDL et au ST. Cela impliquerait la mise en place d'une antenne locale bien structurée avec des moyens appropriés.
- Le FDL aura un droit de regard dans des conditions et modalités à étudier.

Personnes rencontrées

- L'équipe du secrétariat technique
- Le comité de pilotage du FDL / Kédougou
- Le receveur rural et municipal du département
- Le sous-préfet de Fongolimbi et le chef de service du C.E.R.P
- Les consultants chargés du dossier de la relève (Mr Cissé et Mboup)

Documents consultés

- 1 _ Le document du projet
- 2 _ Le rapport d'évaluation final
- 3 – Les budgets des CR de Kédougou (PLD, PTI et PAI de la CR de Saraya).
- 4 _ Manuel des procédures
- 5 – Manuel de gestion des subventions
- 6 – Protocole d'accord entre le ST/FDL et la Direction de l'Expansion Rurale
- 7– Note de présentation du FDL
- 8 – Fiche de présentation d'un dossier de sélection des organisations de base.
- 9 – Le code des collectivités locales
- 10 – Note de réflexion sur la situation de la taxe rurale et les Dotations Indicatives Financières.

ABREVIATIONS - UTILISEES

A.C.E.P :	Agence de Crédit et d'Epargne pour la Production
A.R.D :	Agence Régionale de Développement
C.A.C.L :	Cellule d'appui aux Collectivités locales
C.C.A.D :	Cellule Communale d'appui aux Collectivités Locales
C.E.R.P :	Centre d'Expansion Rural Polyvalent
C.L :	Collectivités Locales
C.L.A.D :	Cellule Locale d'Appui au Développement
C.M.S :	Comité de Marché et de Suivi des Subventions
C.R :	Communauté Rurale
D.I.F :	Dotation Indicative Financière
F.A.I.B	Fond d'Appui aux Initiatives de Base
FDCB	Fonds de Développement Communautaire
FDC /CR	Fonds de Développement Communautaire / Communauté Rurale
FDC	Fonds de Développement de la Commune
FDCR	Fonds de Développement des Communautés Rurales
FDD	Fond de Dotation de la Décentralisation
FDOB	Fonds de Développement des Organisation de Base
FDU	Fonds de Développement Urbain
FECL	Fonds d'Equipement des Collectivités Locales
FENU	Fonds d'Equipement des Nations Unies
GIE	Groupement d'intérêt Economique
MO	Maître d'Ouvrage
M	Maître d'Oeuvre
O.N.G	Organisation Non Gouvernementale
O.B	Organisation de Base
PCR	Président de Communauté Rurale
PIC	Plan d'Investissement Communal
PIT	Plan d'Investissement Triennal
PLD	Plan Local de Développement
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
ST	Secrétariat technique
UNOPS	