

ELABORATION DE DOSSIERS DE CAPITALISATION SUR LA MISE EN ŒUVRE DU FDL DE KEDOUGOU

Termes de référence

I. JUSTIFICATION DU PROCESSUS DE CAPITALISATION

En 1997, le Sénégal a entrepris une nouvelle phase dans le processus de décentralisation caractérisée essentiellement par la régionalisation et le transfert de neuf domaines de compétence au niveau des collectivités locales.

A travers cette réforme initiée dans le cadre du Code des Collectivités locales, les pouvoirs publics entendaient impulser une nouvelle dynamique en renforçant les rôles et les responsabilités des élus locaux dans la prise en charge du pilotage du développement local.

Saisissant cette opportunité, le FENU et le PNUD, dans le cadre de leur partenariat avec le Gouvernement du Sénégal, ont mis en place en 1998, un Programme dénommé "Fonds de Développement Local (FDL) dans la région de Tambacounda .

Mis en œuvre dans le département de Kédougou et l'arrondissement de Missira depuis 1998, le FDL vise comme objectif stratégique l'impulsion d'une dynamique de prise en charge du développement local au niveau des collectivités domiciliées dans sa zone d'intervention.

De manière plus spécifique, l'objectif immédiat du projet est l'amélioration de l'accès pérenne des populations de la zone aux infrastructures socio économiques et aux ressources naturelles productives à travers les résultats suivants:

- les capacités de planification participative, de co-financement, de gestion et de négociation des acteurs locaux sont renforcées
- des infrastructures et équipements socio-collectifs prioritaires sont réalisés et entretenus
- des ressources naturelles sont aménagées ou restaurées dans le cadre d'une approche communautaire de gestion de terroirs
- des projets générateurs de revenus au profit des organisations de base (OB) sont appuyés

Avec la fin officielle du programme en Décembre 2001, une phase de consolidation de a été néanmoins initiée par les partenaires en vue de finaliser les contrats en cours d'exécution d'une part et d'assurer les conditions d'une relève du projet d'autre part.

Ce Programme de consolidation, d'une durée de six mois vise à atteindre les résultats suivants:

- la finalisation des travaux en cours d'exécution dans le cadre des conventions d'assistance entre les collectivités locales et le FDL
- le renforcement des capacités de gestion et de valorisation des infrastructures et équipements à caractère social et des aménagements productifs
- l'appui à la mise en œuvre des Plans d'Aménagement et de Gestion des Terroirs (PAGT) élaborés antérieurement en vue d'une meilleure prise en charge des activités GRN

- l'organisation de la relève du FDL au plan technique , institutionnel et financier en vue d'une pérennisation des objectifs et activités de développement local

Mettant à profit cette phase de consolidation et en tant que programme précurseur dans les chantiers de la Lutte contre la pauvreté et de l'appui à la décentralisation, le FDL souhaite dans le cadre d'un exercice de capitalisation, tirer des enseignements de la mise en œuvre des différents volets du programme en vue de contribuer à la réflexion sur la problématique du développement local.

II. OBJECTIFS DU PROCESSUS DE CAPITALISATION

L'objectif général du processus de capitalisation est d'élaborer et de diffuser des dossiers thématiques qui entrent dans le cadre des préoccupations des partenaires institutionnels du programme à savoir, le PNUD, le FENU et les Pouvoirs Publics à travers les Directions de la Planification, des Collectivités Locales et de l'Expansion Rurale .

En d'autres termes, il s'agit , à la lumière des réalisations enregistrées dans différents domaines , de tirer des enseignements sur la mise en œuvre du programme en rapport avec un certain nombre d'orientations, de politiques, de méthodologies et d'approches de développement.

Les dossiers seront élaborés par l'équipe du projet avec l'appui de consultants indépendants, spécialisés dans les domaines de capitalisation à travers un processus de revue documentaire, d'enquêtes complémentaires et d'ateliers de validation .

Les dossiers élaborés feront l'objet d'une diffusion à travers des supports appropriés tels que les brochures, les films documentaires, l'insertion au niveau de sites WEB etc.

En vue de produire des documents de capitalisation d'intérêt national illustrant la contribution du FDL, le Secrétariat Technique a proposé de se concentrer sur trois thèmes stratégiques sur lesquels le Programme a eu à mettre en œuvre des processus dynamiques .

Il s'agit des thèmes et des essais de capitalisation suivants :

- l'institutionnalisation de la planification participative du développement local
- la contribution des budgets des Communautés rurales dans le financement du développement local
- l'impact de la livraison d'infrastructures dans la réduction de la pauvreté rurale

III. METHODOLOGIE DU PROCESSUS DE CAPITALISATION

La méthodologie à utiliser dans le cadre de capitalisation sera définie en fonction de la spécificité des thèmes couverts mais pourrait être articulée autour des quatre étapes suivantes:

3.1. L'analyse documentaire

Elle concerne essentiellement la documentation relative aux concepts , orientations , politiques, approches méthodologiques et expériences développées dans le cadre du thème au plan local , national, voire sous- régional.

Cette étape permettra également d'exploiter la documentation disponible au niveau du FDL, des Collectivités locales et des structures partenaires.

3.2. La définition d'une démarche de capitalisation

Cette étape permettra aux consultants et à l'équipe du projet de s'accorder sur les objectifs, les indicateurs, la méthodologie, les résultats et le format du produit de capitalisation.

Elle intégrera un atelier de validation restreint avec le Secrétariat Technique et des personnes ressources jugées compétentes dans les domaines ciblés par l'étude.

3.3. Les enquêtes complémentaires

Des enquêtes complémentaires légères de type qualitatif seront envisagées en vue d'intégrer les perceptions des bénéficiaires dans l'analyse des processus appuyés par le projet.

3.4. La rédaction des dossiers de capitalisation

Elle fera ressortir les résultats, analyses et perceptions soulevés par le thème dans le contexte spécifique de la mise en œuvre du projet.

3.5. L'atelier de validation

La validation du document se fera dans le cadre d'un atelier élargi à d'autres projets et structures intervenant dans les domaines de la Décentralisation et la Lutte contre la Pauvreté.

3.6. La finalisation des dossiers de capitalisation

Elle se fera suivant le format retenu lors de l'atelier de démarrage.

IV. LOCALISATION-DUREE-PERIODE

L'étude se fera dans la zone d'intervention du Programme, à savoir la Région de Tambacounda et plus précisément dans le département de Kédougou.

Elle aura lieu pour une période d'un mois au plus tard à partir du 1^{er} Avril 2002.

VII. PROFIL DU CONSULTANT

Le consultant sera une personne hautement qualifiée et jouissant d'une expérience prouvée en matière de développement local.

De profil des sciences sociales (Sociologue, Anthropologue, Economiste, Planificateur, Géographe), il devra être familier aux concepts et méthodologies de développement local.

Une connaissance des méthodes participatives et des aptitudes en facilitation constituent des atouts pour une supervision des processus de capitalisation.

Des aptitudes en statistiques, communication écrite et en informatique sont souhaitables.

THEME N° 1:

OPPORTUNITES ET PROBLEMES LIES A L'INSTITUTIONNALISATION DE LA PLANIFICATION PARTICIPATIVE DU DEVELOPPEMENT LOCAL :

DOSSIER DE CAPITALISATION N° 1:

ENSEIGNEMENTS METHODOLOGIQUES ET OPERATIONNELS DES PROCESSUS DE PLANIFICATION PARTICIPATIVE MIS EN ŒUVRE PAR LE FDL DE 1998 A 2001 AU NIVEAU DES COLLECTIVITES LOCALES DE LA REGION DE TAMBACOUNDA

1.1. Problématique

Dans le cadre de son appui au processus de Développement Local , le FDL a eu à initier des exercices de planification dont les résultats ont permis:

- l'élaboration en première année (1998) à l'échelle des collectivités locales des Plans Locaux de Développement (PLD) pour un horizon temporel de six ans (1999-2004) et des Plans Triennaux d'Investissement (PTI) durant la phase de mise en œuvre du projet (1999-2001)
- l'établissement durant les trois années suivantes (1999, 2000 et 2001) de Plans Annuels d'Investissement (PAI) qui présentent de manière détaillée les actions à entreprendre dans le cadre des Dotations Indicatives Financières (DIF) mises en œuvre par le FDL
- la mise en place en 2001 de la Planification Participative Villageoise (PPV) au niveau de deux communautés rurales (Fongolimbi et Tomboronkoto) et de Plans d'Aménagement et de Gestion des Terroirs (PAGT) au niveau d'une communauté rurale (Dialacoto)

De manière générale, ces exercices se sont inspirées des méthodes et approches participatives actuellement vulgarisées dans la sous région sahélienne et dont la MARP, le ZOPP, le SARAR et la MAP fournissent les outils les plus couramment utilisés.

Des outils de communication participative ont été appliqués à une grande échelle dans le cadre d'exercices de planification et plusieurs personnes ressources locales (animateurs relais) ont été formées pour reproduire les procédures de planification vulgarisées.

Enfin des missions de consultation et d'appui technique ont été entreprises pour renforcer le caractère participatif des exercices de planification et le choix d'outils pertinents dans le cadre de l'identification des investissements prioritaires et des conditions de leur réalisation.

Après quatre années d'expérimentation et de diffusion d'outils de planification participative, il convient de s'interroger sur la pertinence et l'impact des processus mis en œuvre de manière à en tirer les enseignements d'ordre opérationnel , méthodologique et institutionnel.

En vue d'une contribution de qualité dans le débat sur l'institutionnalisation de la participation dans les processus de planification locale , le FDL souhaite faire une relecture de son expérience en vue d'en faire ressortir les acquis, les limites mais également les perspectives.

1.2 Objectifs spécifiques

L'étude sur la capitalisation des processus de planification mis en œuvre devra répondre aux interrogations suivantes:

- Dans quelle mesure les outils et les démarches de planification participative utilisés ont-ils véritablement ciblé les différents groupes cibles, en particulier les femmes et les jeunes ?
- Quelle a été la pertinence des outils utilisés en termes d'identification des besoins/actions prioritaires et des conditions de faisabilité technique, financière, organisationnelle et sociale?
- Quel a été le degré de maîtrise/d'appropriation du processus de planification locale par les acteurs locaux notamment leur capacité à reproduire les procédures initiées ?
- Quel a été le niveau d'intégration et d'articulation entre les différentes méthodes utilisées et comment s'insèrent-elles dans le dispositif prévu par le Code des Collectivités Locales?
- Au regard des coûts générés par les différentes méthodes, de leur échelle d'application (village, terroir, communauté rurale), de leur horizon temporel et de leur impact sur la viabilité des programmes, quels enseignements majeurs en tirer pour le futur?

Ces interrogations emmènent à se définir les objectifs suivants à atteindre :

- 1- Faire une analyse des différents outils de planification mise en œuvre par le FDL (PLD, PTI, PAI, PDV et PAGT) et de la cohérence entre les différents niveaux de planification
- 2- Faire une revue critique des supports de communication utilisés et analyser leur pertinence en termes d'identification des besoins prioritaires par les différents groupes cibles (genre)
- 3- Analyser le degré d'appropriation et la capacité de reproduction des procédures de planification par les autorités locales et/ou les auxiliaires communautaires
- 4- Faire le bilan des différents processus en termes de coûts, d'avantages et d'inconvénients, d'impacts et de degré de reproductibilité par les acteurs locaux
- 5- Faire des recommandations pratiques sur les procédures de planification et susceptibles de contribuer à la simplification, à l'institutionnalisation, à l'appropriation et à la durabilité des méthodes ou outils de planification du Développement Local

THEME N° 2:

ENJEUX, LIMITES ET PERSPECTIVES DE LA FISCALITE RURALE DANS LA PARTICIPATION AU FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT LOCAL :

DOSSIER DE CAPITALISATION N° 2:

ANALYSE DES BUDGETS DES COMMUNAUTES RURALES DE KEDOUGOU DANS LE CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE DES PROGRAMMES TRIENNAUX D'INVESTISSEMENT APPUYES PAR LE FDL DE 1999 A 2001:

2.1. Problématique

Dans le cadre de sa contribution à la lutte contre la pauvreté à travers un appui au processus de décentralisation, le FDL a contribué au niveau de chaque collectivité locale domiciliée dans sa zone d'intervention à la mise en oeuvre d'un Programme Triennal d'Investissement (PTI) dont le financement provient essentiellement de trois sources:

- la Dotation Indicative Financière (DIF) qui constitue le Fonds de Développement Local mis à la disposition de la collectivité et mobilisable sur la base d'une participation à hauteur de 10% des Investissements programmés annuellement.
- le Budget des Collectivités Locales alimenté essentiellement par la taxe rurale, les fonds de dotation et de concours et les différents impôts et taxes communautaires versés ou prélevés sur le foncier, les marchés, les amendes, les droits forestiers etc.
- la Contribution des Populations bénéficiaires à hauteur de 5% lorsqu'il s'agit d'actions publiques et 20% si l'investissement concerne des micro-projets au bénéfice des organisations de base, notamment les groupements de femmes et de jeunes.

Au terme de ce processus d'appui au développement local, les résultats suivants ont été enregistrés au 31 Décembre 2001:

- les collectivités locales ont accédé à un financement global de 730.406.881 Frs CFA sur une DIF globale d'un montant de 1.407.504.843 Frs CFA, soit un taux d'absorption de 72%.
- la part des actions dites d'ancrage, c'est-à-dire sans participation des collectivités locales représente 388.762.245 Frs, soit 53,22% de la DIF consommée
- la part des formations se chiffre à 30.242.711 Frs soit environs 4,14% du montant de la DIF consommée par les collectivités locales.
- le montant de la DIF mobilisée sur la base d'une participation financière des collectivités s'élève à 310.801.925 Frs CFA soit 42,55% de la DIF consommée ou 31% de la DIF globale
- parallèlement, les taux de recouvrement de la taxe rurale sont restés au même niveau sauf en 1999 où ils ont été de 54,45% pour l'ensemble des collectivités locales alors que pour les autres années, il avoisine les 5%: 4,34% en 1998, 3,25% en 2000 et 5,78% en 2001.

Ce bilan mitigé dans la mobilisation des ressources fiscales locales interpelle sur trois aspects importants du financement du développement local à partir des ressources locales à savoir:

- la faible capacité des collectivités locales à co-financer le développement local eu égard aux contraintes liées à la faiblesse de leur assiette fiscale.
- la problématique du recouvrement de la taxe rurale dans un contexte de pauvreté mais également de régression progressive du civisme fiscal.

- l'inadéquation des stratégies de renforcement des collectivités locales aussi bien dans la gestion du budget que dans la planification et la gestion d'investissements marchands

Dès lors, il convient , après quatre années de partenariat avec 14 collectivités locales de la région , de faire un bilan **qualitatif** des processus mis en œuvre pour améliorer et renforcer la participation locale dans le financement du développement local.

2.2. Objectifs de la capitalisation

A la lumière des résultats enregistrés en termes de participation au financement du développement local de 1998 à 2001 , l'étude se propose de faire une analyse critique des aspects suivants:

- la participation effective des collectivités locales dans le financement des investissements à caractère social et productif et les contraintes liées à cette participation.
- la structure du budget de la communauté rurale avec l'analyse des forces et faiblesses des différentes composantes de ce budget durant la mise en œuvre des PTI
- les facteurs d'influence sur le taux de recouvrement de la taxe rurale, en particulier au niveau des élus locaux, des populations et des structures d'administration fiscale
- l'articulation entre le budget de la communauté rurale et le plan annuel d'investissement en termes de procédures de planification et de contraintes de mobilisation
- les stratégies d'appui mises en œuvre et les perspectives d'amélioration de l'assiette fiscale ainsi que les voies et moyens d'améliorer les bases d'une gestion saine et durable .

Il s'agira plus précisément de procéder aux tâches suivantes :

- étudier pour chaque communauté rurale la mise en œuvre du PTI en faisant ressortir les investissements programmés et effectivement réalisés ainsi que l'apport des différents acteurs dans le financement global, à savoir le FDL, les Communautés rurales , les Populations bénéficiaires et des Organisations de base
- Examiner de manière détaillée la structure du budget durant la période de mise en œuvre du PTI , à savoir de 1999 à 2001, en étudiant les différentes sources et les différents emplois du budget , leur adéquation avec les montants des DIF alloués et leur articulation avec les investissements inscrits au niveau du PTI, notamment au niveau des actions dites publiques
- Faire une analyse statistique et qualitative du système de recouvrement de la taxe rurale en essayant de faire ressortir autant que possible les contraintes liées à la perceptions des populations mais également celles relevant des stratégies mises en œuvre dans le cadre de la collecte rurale au niveau des collectivités, du trésor et des chefs de villages .
- Etudier les opportunités en termes d'investissements marchands mais également de stratégies d' amélioration de l' assiette fiscale des collectivités locales rurales en attendant les résultats de la réforme fiscale devant être entreprise par les pouvoirs publics dans le cadre du renforcement du processus de décentralisation
- Faire des recommandations spécifiques sur les mesures et actions à mettre en œuvre dans le cadre de la réforme de la fiscalité locale.

THEME N° 3:

IMPACTS DE LA LIVRAISON D'INFRASTRUCTURES SOCIO – ECONOMIQUES DANS LES STRATEGIES DE REDUCTION DE LA PAUVRETE RURALE :

DOSSIER DE CAPITALISATION N° 3:

EVALUATION PRELIMINAIRE DES REALISATIONS DANS LES DOMAINES DE LA SANTE, DE L'HYDRAULIQUE ET DES MICRO – PROJETS AU NIVEAU DES COLLECTIVITES LOCALES DE LA REGION DE TAMBACOUNDA APPUYEES PAR LE FDL DE 1998 A 2001

3.1. Problématique

Dans le cadre de son programme de lutte contre la pauvreté initiée depuis 1998, le FDL a eu à faciliter un processus de livraison d'infrastructures au niveau de 14 collectivités locales domiciliées dans sa zone d'intervention dans les domaines de la santé, de l'hydraulique, de l'éducation et d'aménagements productifs pour l'augmentation des revenus dans les domaines du maraîchage, de la riziculture, de la production animale et de l'environnement .

Au 31 Décembre 2001, la situation des réalisations en matière d'infrastructures se présente ainsi qu'il suit:

- dans le domaine de la santé, 29 cases de santé , 4 maternités rurales ont été construites et un dispensaire municipal réhabilité. Ces réalisations ont été soutenues par un équipement de base et la formation d'environ 60 auxiliaires de santé.
- au niveau de l'hydraulique villageoise, 40 puits neufs ont été réalisés et 9 autres réparés pour satisfaire les besoins en eau potable des hommes et des animaux et pour mettre en place des parcelles maraîchères et des pépinières communautaires dans le cadre du reboisement
- en matière d'éducation, 7 classes ont été construites, 2 réfectionnées avec un équipement de 235 tables et la fourniture de livres scolaires (manuels) au niveau des bibliothèques scolaires
- dans le domaine des micro –projets générateurs de revenus, 9 périmètres rizicoles , 23 périmètres maraîchers, 4 projets d'aviculture, 3 étables de production laitière et de viande ont été mis en place au profit des OB essentiellement constituées de femmes et de jeunes
- enfin, dans le cadre de la prévention et de la prophylaxie pour la santé animale et dans le cadre de la protection de l'environnement, 10 dépôts vétérinaires et 10 pépinières communautaires ont été mis en place avec des actions de formation initiées en direction des auxiliaires retenus à cet effet.

Au delà de ces réalisations qui constituent une opportunité pour améliorer les conditions de vie des populations dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, il convient dans le cadre d'une analyse prospective sur tous les aspects concourant à la réalisation, à l'utilisation et à la gestion des infrastructures mises à disposition ,de faire une relecture de toutes ces réalisations du point de vue de leur condition de réalisation, de leur impact , de leurs problèmes et des perspectives de gestion durable.

3.2. Objectifs de la capitalisation

Dans le cadre de l'évaluation préliminaire des impacts du FDL , il s'agit d'analyser, au delà des aspects physiques et financiers , les conditions , l'impact et les perspectives de gestion durable des infrastructures.

Ainsi , les résultats suivants sont attendus de l'évaluation:

a) Au niveau des conditions de réalisation, l'étude devrait fournir les informations suivantes:

- la typologie et la caractérisation des prestataires de service au plan de leur situation professionnelle, de leur localisation , de leur capacité financière , des marchés exécutés avec le FDL et d'autres structures et de leurs perceptions des rapports contractuels avec les collectivités locales, le trésor, les bureaux d'études et le FDL
- la durée de livraison par type d'infrastructures et une analyse des facteurs d'influence sur ces délais au plan des procédures par rapport aux normes définies dans les contrats types
- les coûts de réalisation moyens par type d'infrastructures et une analyse des écarts par unité de mesure en vue de définir des normes standard pour la zone (mètre linéaire pour les puits, ha aménagé pour les périmètres, mètre carré bâti pour les cases par exemple)

b) Dans le de cadre de l'impact des réalisations au niveau du milieu , les objectifs suivants seront poursuivis:

- dans le domaine de la santé:
 - identifier et cartographier les infrastructures réalisées par collectivité, les villages polarisés et les bénéficiaires potentiels.
 - faire une analyse des taux de couverture sanitaire induits dans le temps (avant l'intervention du programme) et dans l'espace (en comparaison avec les normes régionales)
 - diagnostiquer les problèmes liés à la prise en charge des cases mises en place et les perspectives de solution locale
- dans le domaine de l'hydraulique:
 - identifier et cartographier les infrastructures réalisées par collectivité, les villages polarisés et les utilisateurs potentiels
 - faire une analyse comparative des indicateurs (quantité de litres par habitant et par an) dans le temps (avant le projet) et dans l'espace (indicateur régional)
 - diagnostiquer les problèmes liés à la prise en charge de la gestion de ces puits dans une perspective de durabilité
- dans le domaine des micro -projets
 - identifier et cartographier les aménagements réalisés , le nombre de bénéficiaires touchés par les micro -projets et la caractérisation de ces derniers suivant le genre
 - analyser la rentabilité socio-économique des micro- projets et les revenus moyens générés par bénéficiaire
 - diagnostiquer les problèmes liés à la gestion des micro- projets et les perspectives liées à leur durabilité au niveau des groupements.