



**FENU  
SENEGAL:**

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

**Présenté au :**

**Fonds d'Equipement  
Des Nations Unies**

**Sommaire exécutif**

**06 June 2007**

**Préparé par:**

ECI Africa  
Maple Place North  
Woodmead Business Park  
145 Western Service Road  
Woodmead 2148

Tel: +2711 802 0015  
Fax: +2711 802 1060



[www.eciafrica.com](http://www.eciafrica.com)

## TABLE DES MATIERES

<b>1. DONNEES DE BASE DU PROGRAMME</b>	<b>1</b>
<b>2. PROFIL DU PROGRAMME</b>	<b>2</b>
<b>3. OBJET DE L'ÉVALUATION</b>	<b>4</b>
<b>4. PRINCIPAUX RÉSULTATS</b>	<b>5</b>
<b>5. ENSEIGNEMENTS</b>	<b>11</b>
<b>6. RECOMMANDATIONS</b>	<b>13</b>
<b>7. COMPOSITION DE L'ÉQUIPE</b>	<b>17</b>

## 1. DONNEES DE BASE DU PROGRAMME

**Numéro du Projet :** SEN / 98 / C01 (FENU)  
SEN /98 / 001 (PNUD)

**Titre du Projet :** Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR)

**Agence d'exécution du Gouvernement:** Direction des Collectivités Locales du Ministère de l'Intérieur

**Agences de réalisation:** Bureau des services d'Appui aux Projet des Nations Unies (UNOPS)

**Date de signature du document de projet :** 30 Juin 1999

**Date de début des activités au Sénégal :** Janvier 2000

**Durée prévue :** 5 ans portés à 6 ans et 6 mois

**Date de clôture du projet :** Juin 2007

**Budget original prévu :** **\$7.500.000**

Dont :

FENU : \$ 6.000.000

PNUD : \$ 1.500.000

**Budget Complémentaire :** **\$ 2.888.150**

Dont Coopération Luxembourgeoise : \$ 500.000

Union Européenne : CFA 1 Milliard <sup>1</sup>

Gouvernement (Transfert Fiscaux) : CFA 147 Millions

Nature : CFA 103 Millions

Collectivités Locales : CFA 123 Millions

Institutions de micro Finances : CFA 104.161.491

**Budget Total Réel : \$10.389.000**

**Date de l'évaluation mi-parcours :** Décembre 2001

**Dernière Revue Tripartite de PADMIR :** 21 novembre 2006

---

<sup>1</sup> Taux de change : 1 \$US=542.40.

## 2. PROFIL DU PROGRAMME

Le Programme d'appui à la décentralisation en milieu rural (PADMIR) vise le « développement humain durable » des populations dans 37 Communautés Rurales (CR) des Départements de Kébémér et Kaffrine<sup>2</sup>, d'une part en améliorant la gouvernance locale, à travers une meilleure fourniture d'infrastructures et de services public locaux (FIS) et un appui à la réforme du système et des politiques de planification et de financement décentralisés, et d'autre part en favorisant l'éclosion de dynamiques économiques locales, à travers l'appui à l'investissement économique local.

Deux objectifs immédiats, correspondant aux deux composantes essentielles du PADMIR, lui ont été assignés:

Composante A: « Réaliser, et documenter, une amélioration sensible dans la livraison d'infrastructures et services pour le développement, dans les CR, à travers un mécanisme de financement décentralisé soutenu par une procédure de planification participative locale ». A cet objectif s'est ajouté le sous projet « Gouvernance Economique Locale », intégré à cette composante en 2001, et visant à contribuer à l'éclosion de dynamiques économiques locales.

Composante B: « Permettre au Gouvernement sénégalais, à travers l'animation d'un dialogue politique national, de prendre des mesures concrètes, d'ordre législatif et réglementaire, pour institutionnaliser et renforcer la planification et le financement décentralisés du développement rural/local ».

Initialement prévu pour une durée de 5 ans, le PADMIR a fait l'objet, en 2004, d'une prolongation de deux ans, suite aux recommandations de la revue tripartite, afin d'engager le programme dans une dynamique de relèvé.

Le PADMIR s'étend sur deux Départements, au sein desquels sont installées des antennes de projet, les Unités d'Assistance Technique (UAT). Il a démarré, dans le cadre d'une phase pilote, dans neuf CR (correspondant aux arrondissements de Ndande à Kébémér et de Nganda à Kaffrine). A partir de 2002, le programme a été étendu à l'ensemble des CR des deux Départements (soit 37 au total), représentant une population d'environ 600 000 habitants.

Le PADMIR s'inscrit dans un contexte national marqué par la mise en œuvre, d'une part du second Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté 2006-2010 (DSRP II), fondé sur l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), et d'autre part du Programme National de Développement Local (PNDL), qui vise, sous l'impulsion de la Banque Mondiale (BM), à poursuivre le processus de décentralisation et de développement local, en créant un cadre unique de politique et de mise en œuvre au sein duquel les partenaires au développement sont encouragés d'inscrire leurs interventions.

---

<sup>2</sup> Situés respectivement dans les régions de Louga et Kaolack.

Afin de s'inscrire dans ce contexte, le Système des Nations Unies (SNU) au Sénégal a élaboré un Plan Cadre pour l'Assistance au Développement en faveur du Sénégal (UNDAF) pour la période 2007-2011. Celui-ci est fondé sur trois axes stratégiques de coopération, conformément aux priorités du DSRP II :

1. « La création de richesses et la lutte contre la faim et la pauvreté pour un développement durable » (en particulier dans la perspective d'une croissance « pro-pauvre » reposant sur une Stratégie de Croissance Accélérée et une redéfinition des politiques sectorielles de dynamisation et d'accompagnement de la création de richesses),
2. « La promotion des services sociaux de base » (à travers la valorisation du capital humain, du cadre naturel et du cadre de vie et le renforcement des capacités),
3. « La gouvernance et la promotion du partenariat pour le développement » (en confortant l'Etat de droit dans une société démocratique, l'efficacité et la transparence dans la gestion économique et sociale et la promotion de la décentralisation et du développement local).

### 3. OBJET DE L'ÉVALUATION

L'objet de l'évaluation se décompose comme suit :

- Evaluer l'atteinte des résultats anticipés du PADMIR par rapport à la conception initiale du Programme et au cadre logique révisé en 2003, en portant une attention spécifique aux cadres de concertation mis en place par le programme et aux perspectives d'accroissement des ressources internes des CR en vue de la dynamisation des économies locales.
- Aborder les questions d'efficacité allocative et productive du PADMIR par rapport à d'autres stratégies ou approches.
- Apprécier la pertinence du PADMIR par rapport aux effets attendus sur la gouvernance locale, la FIS, la GRN, le DEL et sur la politique de décentralisation au Sénégal.
- Evaluer la performance du PADMIR par rapport aux indicateurs du Plan cadre des Nations Unies pour l'Assistance au développement (UNDAF).
- Considérer l'impact du PADMIR sur la réduction de la pauvreté.
- Se prononcer sur les orientations privilégiées dans l'appui à la décentralisation et le développement local dans le cadre d'une future intervention du PNUD et du FENU.
- Emettre des commentaires sur la stratégie d'un nouveau Programme, telle qu'élaborée dans le Document conceptuel remis au FENU en juin 2006.

## 4. PRINCIPAUX RÉSULTATS

### **Conception et promotion d'un processus de Participation Participative locale (PPL)**

Au total, 32 CR ont pu disposer de Plans Locaux de Développement (PLD) et de Plans d'Investissements Locaux (PIL), élaborés par les populations, au travers des cadres de concertation mis en place par le programme, et validés et approuvés par les autorités locales et administratives. De manière générale, il est permis d'affirmer que le processus de PPL a permis la prise en compte des besoins prioritaires des populations pauvres. Les PIL, qui intègrent les investissements prioritaires et réalisables sur une première tranche de 3 ans, ainsi que les Plans d'Investissements Annuels (PIA)<sup>3</sup>, se sont avérés des outils pertinents de pilotage des investissements pour les CR, tandis que les PLD ont présenté un certain nombre de limites qui posent la question de leur pertinence pour la mise en œuvre de stratégies inclusives de développement local.

Sans doute, l'un des acquis du PADMIR en matière de PPL a été la décomposition des PLD en PIL et PIA, permettant une meilleure exécution des PLD, un processus plus rapide de réactualisation des PIL, ainsi que l'articulation des outils de planification avec le système de planification nationale. Une autre avancée majeure du PADMIR a été la mobilisation de différents partenaires au développement autour des PIL, notamment au travers de « Fora des partenaires » organisés par les UAT, contribuant ainsi à une harmonisation des approches de PPL, dans l'esprit de la Déclaration de Paris.

Toutefois, le processus de PPL mis en œuvre par le PADMIR s'est avéré long, complexe et relativement coûteux, rendant sa reproductibilité incertaine. Par ailleurs, les UAT ont continué d'exercer le leadership des interventions et les structures existantes d'appui conseil n'ont pas été responsabilisées durant le processus, conformément à la philosophie d'intervention du FENU. S'agissant des cadres de concertation mis en place par le PADMIR (Comités Villageois de Développement et Comités Intervillageois de Développement), force est de reconnaître que la plupart d'entre eux n'ont pas fonctionné au delà de l'élaboration des PLD, et il est permis de s'interroger sur les velléités d'institutionnalisation de ces comités dans le cadre du PNDL.

### **Conception et introduction d'un mécanisme de transfert de fonds adéquat pour le financement des infrastructures et services publics d'intérêt local**

L'opérationnalisation du Fonds de Développement Local (FDL), à la fois comme système novateur de gestion de la dépense publique et mécanisme de prise de décision participative en vue de la réalisation d'investissements communautaires, via la courroie du Trésor Public<sup>4</sup>, constitue

---

<sup>3</sup> Constitués d'éléments tirés du PIL et intégrés dans la section investissement du budget de l'année concernée,

<sup>4</sup> Dans le cadre d'une Convention FENU/PNUD/Etat Sénégalais.

indubitablement l'innovation majeure du PADMIR, et préfigure l'engagement du SNU d'accroître l'appui budgétaire, afin de renforcer l'appropriation nationale de tels programmes.

L'appui budgétaire a été considéré comme une véritable « bouffée d'oxygène » par les CR, en leur permettant d'orienter leur budget vers les dépenses d'investissement, mais aussi en favorisant leur responsabilisation au travers du paiement d'une contrepartie. Depuis son introduction, ce mécanisme a réussi à catalyser les interventions d'autres partenaires au développement<sup>5</sup>, en leur fournissant un cadre cohérent pour tester et utiliser leurs propres financements.

L'efficacité de l'utilisation du circuit du Trésor Public a cependant été amoindrie, notamment par une difficile maîtrise du circuit du FDL par les différents acteurs (notamment les services du Trésor et les CR), des procédures complexes d'exécution des dépenses publiques, des lenteurs et retards dans les transferts et décaissements du fonds, et l'utilisation de différents niveaux de contrepartie et critères de répartition des fonds par les partenaires, ne permettant pas au PADMIR de recueillir systématiquement la contrepartie des CR.

Le FDL a eu un impact certain sur les performances financières des CR, à travers un dynamisme marqué des revenus propres, en particulier un accroissement significatif du taux de recouvrement de la taxe rurale. Toutefois, force est d'admettre que le niveau des revenus propres est trop faible pour espérer une prise en charge correcte des dépenses d'investissement après le départ du PADMIR. Cela implique de reconnaître que les CR devront continuer à dépendre pendant encore plusieurs années des revenus de transfert et de l'aide des partenaires au développement.

### **Amélioration des capacités des autorités locales pour la gestion pérenne des CL (planification, budgétisation et réalisation de projets de développement)**

L'opérationnalisation de la PPL et du FDL ont été accompagnés d'un sensible effort par les UAT de renforcement des capacités techniques et managériales des acteurs locaux, notamment au travers de formations en matière de PPL et d'élaboration des budgets. Des actions de communication ont été menées, en particulier à travers le recours à des « communicateurs traditionnels », l'organisation d'émissions radio sur les thèmes de la décentralisation, la diffusion de supports de communication et la traduction en langue nationale de supports pédagogiques. Surtout, dans le cadre de la stratégie de relève financière du programme, le PADMIR a fourni, à partir de 2004, un appui soutenu à la mobilisation des ressources locales, à travers un certain nombre d'actions dans huit CR, représentatives des deux départements<sup>6</sup>.

Cependant, il n'est pas possible d'affirmer que toutes les CR disposent d'une administration « fonctionnelle » et il est préférable de se référer à un « embryon » d'administration locale. En effet, d'importantes inégalités demeurent entre les CR dans leur capacité de gestion communale.

---

<sup>5</sup> Notamment l'Union Européenne.

<sup>6</sup> Le recensement du potentiel des marchés hebdomadaires, l'organisation réussie de journées test sur le recouvrement de la taxe rurale et la tenue de « fora de restitution » au niveau des CR cibles, ainsi que l'adoption de « Plans d'action de mobilisation des ressources » au niveau des CR.

Par ailleurs, on peut regretter l'absence d'un dispositif de suivi des formations réalisées, qui aurait permis de mesurer les compétences acquises, notamment en matière de capacité budgétaire.

### **Réalisation d'investissements communautaires locaux à concurrence des plafonds de planification du FDL (infrastructures, AGR et GRN)**

72% du FDL a été affecté aux infrastructures à caractère socio-collectif, 23% au financement d'AGR, 2% seulement à la gestion des ressources naturelles (GRN) et 3% à l'appui institutionnel. S'il est permis d'avancer que le PADMIR a atteint son objectif immédiat consistant à améliorer la FIS, à travers le mécanisme de FDL soutenu par un processus de PPL, il est plus difficile de se prononcer sur la question de savoir si la FIS, telle qu'entreprise par le programme, a été plus efficace et efficiente que celle produite dans le cadre d'autres approches. En effet, si le PADMIR a permis de fournir, à un coût compétitif des infrastructures et services correspondant aux besoins prioritaires des populations pauvres, à un prix abordable pour celles-ci, il a été moins efficient que les autres programmes au regard des délais de livraison, tels que le Programme du Fonds de Développement Social (PFDS) mené par la BM. Toutefois, en prenant en compte ce dernier facteur dans l'évaluation, il importe également de considérer la nature du système mis en place et sa durabilité probable par rapport à d'autres systèmes : à la différence du PFDS et d'un certain nombre d'organisations non gouvernementales (ONG), le PADMIR s'est efforcé, non seulement d'assurer une FIS priorisée par les populations, mais également de renforcer l'intégralité du système de gouvernance locale. Le PFDS n'était pas contraint par cet impératif et pouvait agir plus rapidement et directement que le PADMIR. Par ailleurs, en évaluant la performance du PADMIR, il convient également de considérer la position adoptée par le SNU et d'autres partenaires au développement, qui privilégie la nécessité de fournir l'aide au développement sous la forme d'appui budgétaire qui renforce les systèmes et procédures gouvernementaux, dans le cadre de stratégies de développement national, au détriment de l'appui à des projets qui contournent les systèmes gouvernementaux. Au regard de telles considérations, les résultats du PADMIR en matière de FIS se dégagent très nettement de manière favorable.

La prise en compte insuffisante de la dimension "entretien et maintenance" lors de la réalisation des équipements par le PADMIR est la contrainte majeure relevée par la mission, eu égard à la durabilité de ces investissements. Force est de reconnaître que le programme n'a pas réussi à favoriser la mise en place de Comités de Gestion (CG) des infrastructures (ou à les valoriser quand ils existaient), au travers d'une réflexion approfondie sur les mécanismes de gestion les plus appropriés.

En ce qui concerne les activités génératrices de revenus (AGR), ce sont plus de plus de 500 organisations communautaires de base (OCB) qui ont pu bénéficier de micro-crédits. Les Comités locaux d'octroi (CLO) des micro-projets mis en place par le programme ont permis de contribuer au taux élevé de remboursements, même si à Kébémér des difficultés de suivi technique et financier par les CLO se sont posées. L'innovation majeure du PADMIR dans ce domaine a été l'association des mutuelles d'épargne et de crédit aux micro-projets, en appuyant leur contractualisation avec les CR.

Il est permis d'avancer que les AGR ont constitué un moyen de lutte contre la pauvreté, en contribuant à l'amélioration des conditions de vie des populations, à l'autosuffisance alimentaire, à la valorisation sociale des populations féminines et à leur autonomisation. Toutefois, les activités (essentiellement liées au petit commerce) ne se sont pas inscrites dans une dynamique de création de richesses, au sens de l'orientation stratégique de l'UNDAF. Par ailleurs, la réalisation des micro-projets n'a pas permis d'exploiter des synergies avec des initiatives de GRN, ce qui est susceptible de compromettre la réalisation de l'objectif de développement du programme, à savoir « le développement humain durable ».

### Volet Promotion de l'économie locale

En ce qui concerne la mise en œuvre du sous projet « Gouvernance économique locale », si la réalisation du diagnostic de l'économie locale, suivant la méthodologie ECOLOC du Partenariat pour le Développement Municipal (PDM), ainsi que la mobilisation des principaux acteurs locaux autour du thème du DEL ont été louables, il convient de faire ressortir la lenteur, la lourdeur et le coût élevé des études. A cet égard, il est permis de se demander si le temps et les ressources investies justifiaient les résultats accomplis, d'autant plus que ces études n'ont pu déboucher sur des activités concrètes de promotion de l'économie locale, si modestes soient-elles, qui auraient permis de motiver les acteurs locaux déjà mobilisés, et de s'engager plus fermement dans un processus concret de DEL.

### **Conception et exécution d'un SSE du PADMIR en rapport avec les acteurs/décideurs nationaux**

Il convient en premier lieu de souligner que la conception et l'exécution du SSE du PADMIR ont été fortement tributaires de l'élaboration, par le siège du FENU, d'un système informatisé de gestion de base de données, le Management Information System (MIS), lequel n'est intervenu qu'en 2002. La mission estime que le dispositif mis en place a permis un suivi effectif de l'exécution du programme, tant au niveau national que des UAT, même s'il convient de souligner que l'absence de situation de référence au démarrage du programme a constitué une contrainte.

### **Appui à une politique nationale de développement rural décentralisé**

Peu après le démarrage du programme, plusieurs coups d'arrêt ont été portés au processus de décentralisation par l'Etat sénégalais, à travers notamment la dissolution des collectivités locales en 2001, et la tenue d'élections locales en 2002, avec une proportion élevée de nouveaux élus, et une instabilité institutionnelle autour du portefeuille de la décentralisation entre 2002 et 2006, autant d'éléments qui ont porté atteinte aux résultats attendus de la composante B du PADMIR, à savoir l'appui au développement rural décentralisé. En dépit de cela, force est d'admettre que le PADMIR n'a eu de cesse de renforcer les capacités des acteurs et décideurs nationaux, d'agir en faveur de la coordination des partenaires au développement au travers du Sous Comité des bailleurs de fonds pour la décentralisation et, de manière générale, de contribuer à la poursuite d'un dialogue politique national sur le thème de la décentralisation.

Parmi les principaux résultats attendus du PADMIR figuraient l'élaboration d'une proposition de réforme du Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL)<sup>7</sup> et des instruments et procédures de PPL. Le PADMIR s'est efforcé d'élaborer des propositions en ce sens, à travers d'une part la rédaction de termes de référence d'une étude sur la réforme du FECL et d'autre part un processus de capitalisation de la procédure de PPL porté par le Comité National de Pilotage (CNP). Toutefois, la durabilité de ces interventions a été compromise par des obstacles persistants à l'institutionnalisation des acquis, et il a été confié au PNDL de mener à bien l'ensemble de ces réformes.

L'appui fourni par le PADMIR aux autorités chargées de la décentralisation s'est effectué en lien étroit avec la stratégie de relève du programme à partir de 2004 et s'est notamment traduit, au niveau national, par un renforcement de son partenariat avec le CNP et certaines de ses structures membres, au travers de la constitution d'un Comité Technique de suivi du CNP, prenant en charge le processus de capitalisation des expériences du PADMIR sur plusieurs thèmes (dont l'appui budgétaire, l'intercommunalité, les AGR et la micro-finance). Au niveau local, cet appui s'est traduit par l'exécution de « Plans négociés de renforcement des capacités » des acteurs de la relève.

Enfin, le PADMIR a initié une réflexion majeure pour la mise en place d'un dispositif d'intégration des acteurs locaux à l'échelle départementale, au travers du concept de « Maison du Développement Local » (MDL), en tant que dispositif et espace au service du développement local participatif et de la solidarité intercommunautaire, délivrant un appui conseil de proximité, en vue du renforcement des capacités des acteurs locaux. Toutefois, il n'est pas certain que son principe soit entièrement acquis auprès des élus locaux, et il importera de poursuivre une action de sensibilisation et de négociation auprès des associations d'élus locaux, afin d'asseoir la légitimité politique et institutionnelle du concept.

S'agissant de la composante B du PADMIR, la question de la durabilité prend ainsi une perspective plus large qu'au niveau local : le travail du PADMIR au niveau national soutient le PNDL dans son effort de fournir un mécanisme de financement décentralisé des investissements communautaires, à travers le mécanisme d'appui budgétaire. De cette manière, le PNDL fournit une garantie de la durabilité nationale des FDL dans toutes les CR. A ce titre, le FENU devrait porter une attention plus grande, dans le cadre d'un nouveau programme, au soutien des responsables nationaux pour exécuter le PNDL, eu égard à son rôle largement admis de « laboratoire » de la décentralisation.

Si l'on se réfère à la distinction établie dans le Manuel d'Évaluation entre les deux formes de Programmes de Développement Local (PDL)<sup>8</sup>, l'expérience du PADMIR permet d'avancer que le

---

<sup>7</sup>Institué en 1977 pour permettre le financement des investissements publics locaux et alimenté annuellement par un pourcentage de la Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)

<sup>8</sup> PDL 1, en tant que programme conçu et soutenu par le FENU avec ses propres fonds (et/ou gouvernement ou partenaire de donation) et sa propre assistance technique gérés selon son cadre logique et son calendrier spécifique et PDL 2 en tant qu'ensemble de pratiques et d'institutions incorporées au sein d'un système gouvernemental local et national qui continue après l'arrêt du FENU.

PDL 1 a très largement réussi, au regard d'une série de facteurs présentés ci-dessus. En revanche, PDL 2 demeure à l'état embryonnaire. En effet, les conditions d'implantation du modèle ont été relativement faibles dans les zones d'exécution du PADMIR, et il a été difficile, à travers les efforts de renforcement des capacités du PADMIR, de surmonter ces conditions dans le temps disponible. Ainsi, si le modèle du PDL s'est révélé pertinent et efficace, il semble qu'une plus longue période soit nécessaire pour pouvoir l'enraciner. Le renforcement continu des capacités sera l'une des clés pour assurer la durabilité à long terme de programmes d'appui à la décentralisation tels que le PADMIR.

## 5. ENSEIGNEMENTS

Le PADMIR a démontré qu'un PDL centré sur l'introduction d'un mécanisme de financement décentralisé pour la réalisation d'infrastructures communautaires pouvait conduire à une FIS améliorée, permettant de contribuer à la réduction de la pauvreté. Cependant, inculquer ce système dans des CR avec une faible capacité financière, technique et humaine, ne peut se réaliser que lentement. Aussi, la durée initialement prévue de 5 ans pour un tel programme était trop courte pour avoir un impact durable sur les comportements et pratiques de la décentralisation. Par ailleurs, la durabilité d'un tel système, et surtout, le fait d'assurer que prendront racine une croissance continue et une dynamique de développement basée sur l'apprentissage et l'innovation, représentent d'autres défis pour un programme tel que le PADMIR. Cela exige non seulement une période d'intervention plus longue, mais également la prise en charge de nouveaux éléments qui ne sont pas pleinement développés au sein du modèle du PDL, à savoir le DEL et la GRN.

Le second enseignement se rapporte à la gestion des risques dans le cadre de la mise en œuvre du PADMIR. Il s'agit en particulier de l'importance d'actualiser régulièrement les conditions critiques d'un projet pilote tel que le PADMIR, dont la philosophie d'intervention est basée sur la responsabilisation des structures existantes. Un tel procédé aurait notamment permis de répondre à l'évolution du contexte politique, institutionnel et économique et aurait été particulièrement pertinent à l'issue de la phase pilote du programme.

### Enseignements spécifiques :

- a. La formalisation des relations entre les différents acteurs au niveau local et la satisfaction de leurs besoins en renforcement des capacités constituent des préalables indispensables à une réalisation efficace d'investissements communautaires et à leur durabilité.
- b. L'appui budgétaire aux collectivités locales a constitué une contrainte pour la réalisation des infrastructures et a ralenti le rythme des investissements et de mise en œuvre des micro-projets. Il doit donc impérativement s'accompagner, au plan institutionnel, du renforcement des services déconcentrés de l'Etat chargés de le soutenir.
- c. La durabilité des processus mis en place ne pourra véritablement se produire que lorsque les partenaires techniques au niveau local seront parties prenantes au processus décisionnel et au SSE des actions entreprises, et auront vu leurs capacités d'appui aux CR renforcées. A ce titre, la mise en place d'un dispositif de suivi des actions de renforcement des capacités fait partie intégrante de l'effort d'amélioration des capacités des autorités locales.

- d. La poursuite de l'objectif de « développement durable » passe par la reconnaissance de trois composantes essentielles: le renforcement des capacités locales, la réalisation d'infrastructures de base et le développement de moyens d'existence durables.

## 6. RECOMMANDATIONS

La mission recommande que le FENU soutienne un nouveau programme en appui à la décentralisation et au développement local au Sénégal, dont l'objet serait de consolider les acquis du PADMIR, de parachever certains domaines d'intervention, et d'introduire de nouveaux éléments, tout en appuyant l'Etat sénégalais dans la mise en oeuvre du PNDL. Ce nouveau programme pourrait être mis en œuvre dans l'une des zones d'exécution du PADMIR (en l'occurrence la région de Louga).

### Recommandations à l'attention du Gouvernement sénégalais:

- Simplifier les outils de planification et réduire la durée de la PPL: la révision du format du PLD semble d'ores et déjà s'imposer, en liaison avec leur réactualisation à mi-parcours.
- Favoriser la réalisation d'investissements communautaires, sous l'angle de l'intercommunalité, en tant que stratégie privilégiée d'optimisation des PLD et des activités de développement local.
- Capitaliser et pérenniser la synergie entre partenaires autour de la PPL, au delà des expériences du PADMIR, notamment en élargissant le CNP à d'autres programmes.
- Simplifier le circuit de la dépense et favoriser son informatisation intégrale, en vue d'améliorer l'efficacité de l'appui budgétaire aux CL.

### Recommandations spécifiques au FENU :

- Assister les ARD dans la préparation des « Conférences d'harmonisation » prévues dans le cadre du PNDL, et visant à prendre en compte les politiques sectorielles.
- Prévoir des programmes conséquents de renforcement des capacités pour la mise à niveau du secteur privé, dans une perspective de dynamisation des économies locales.
- Instiller une culture d'entretien et de maintenance des infrastructures, notamment à travers un appui renforcé aux CG.
- Etablir une distinction entre l'attribution de micro crédits pour améliorer les conditions de vie et réduire la pauvreté, et de micro crédits qui encourageraient le développement de micro et petites entreprises, dans une perspective de croissance et de création de richesses.
- Envisager la mise en place de structures de financement au profit des communautés villageoises, dans le cadre de l'attribution des fonds AGR.

- Sensibiliser davantage les CR et les populations eu égard à tout l'intérêt d'entreprendre des actions en faveur de la gestion des ressources naturelles et de la protection de l'environnement. Il s'agit de démontrer que toute action dans ce domaine a son utilité, quelque soit son niveau, et que la GRN est un moyen efficace de lutter contre la pauvreté. En liaison avec cette orientation, adopter une démarche contractuelle avec les CR et les OCB, dans le cadre de la mise en œuvre des AGR, permettant de lier la lutte contre la pauvreté à la préservation de l'environnement.
- S'agissant de la structure naissante de DEL dans le département de Kébémér, il conviendrait de s'assurer que ses rôles en matière d'appui sont clairement définis, que les ressources mises à sa disposition lui permettront de réaliser ses objectifs et qu'elle pourra répondre aux attentes des acteurs locaux. il importerait également de favoriser une approche parallèle et complémentaire entre la poursuite de la création de cette structure et la mise en œuvre d'actions concrètes de DEL, afin que l'une et l'autre puissent se renforcer.
- Distinguer la mise en place de la MDL (en tant qu'espace et dispositif d'appui conseil, de formation et d'information des élus locaux, destinée à favoriser la solidarité intercommunautaire) et la structure de DEL, avec des missions bien identifiées (amélioration de l'environnement des affaires, renforcement des micro et petites entreprises. abaissement des barrières à l'entrée sur les marchés).

#### Commentaires spécifiques au PADIET:

Un Document Conceptuel, relatif au « Programme d'Appui au Développement institutionnel, économique et technologique des Collectivités locales » (PADIET), a été présenté au FENU en juin 2006. Celui-ci se veut la réponse opérationnelle du FENU et du PNUD au PNDL, à travers la recherche d'innovations pour approfondir le processus de décentralisation. L'objectif immédiat du PADIET est le « renforcement des capacités locales pour soutenir un développement régional inclusif et durable ». En prenant comme point de départ certains acquis du PADMIR (notamment en matière de PPL et de FDL), les innovations suggérées se rapportent à l'appui des CL dans leur rôle de moteur du développement local, à travers une meilleure maîtrise du DEL, l'apport de nouvelles technologies dans le cadre de la promotion de l'investissement et la fourniture de « service public local », par le biais d'une meilleure articulation entre la FIS, les AGR, la GRN, permettant de conduire au DEL.

Sur la base des principaux éléments contenus dans le Document Conceptuel, la mission peut émettre les commentaires suivants :

- Le DEL, retenu comme thème majeur du PADIET, est particulièrement pertinent, au regard de la faible articulation qui a prévalu entre le processus de décentralisation et une dynamique de promotion des économies locales. A la fois le PNDL et le Programme National de Bonne

Gouvernance (PNBG) 9 mettent l'accent sur ce thème et sur le renforcement de la notion de gouvernance économique, aussi le PADIET s'inscrit-il de manière appropriée dans cette dynamique. En complément de la stratégie présentée, il serait important de mettre l'accent sur des initiatives favorisant une croissance « pro-pauvre », en référence à la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA), notamment à travers le renforcement des micro et petites entreprises existantes.

- Si l'intérêt d'adopter une approche « création de richesses » à travers le DEL n'est plus à démontrer, en revanche, il sera indispensable de promouvoir une articulation avec la protection et la valorisation des ressources naturelles, dans une perspective de durabilité des moyens d'existence des groupes vulnérables.
- Les objectifs assignés au PADIET devraient s'inscrire de manière plus explicite dans les Effets Programmes de l'UNDAF correspondant l'effet UNDAF 1, à savoir :
  1. Effet Programme 1.1 : « une forte amélioration des capacités productives nationales en termes de compétitivité, de qualité des produits, de valeur ajoutée, de création d'emplois qualifiés et d'investissements dans les zones de concentration du SNU (OMD 1 : réduction de l'extrême pauvreté et de la faim)
  2. Effet Programme 1.2 : « une augmentation des revenus des pauvres et des groupes vulnérables dans les zones d'intervention du SNU (OMD 1, 3, 6)
- S'agissant de l'amélioration des capacités productives nationales, le PADIET pourrait, d'une part mettre l'accent sur l'amélioration de l'emploi des jeunes et des femmes, à travers notamment l'acquisition de compétences et de qualifications et le développement du potentiel des micro, petites entreprises et microprojets, notamment dans le cadre du projet des Villages du Millénaire.
- Le principe de « compétitivité » devrait constituer un élément important dans le montage de ce programme, conformément aux orientations de la SCA. La Coopération allemande s'apprête à tester de nouvelles approches fondées sur des méthodes participatives d'évaluation de la compétitivité dans la région de Kaolack, et le futur programme pourrait s'y intéresser.
- Dans le cadre de la mise en œuvre d'un processus de DEL, il conviendra d'une part de prendre en considération la notion de « pôles de développement » et d'autre part de favoriser une intégration des trois niveaux de CL (régional, départemental et local), tout en mettant l'accent sur le rôle de premier plan des CR.
- Conformément au principe de « co-production des acteurs » mis en avant par le PNDL, il serait important dans le cadre d'un nouveau programme de porter attention au renforcement

---

<sup>9</sup> 6 composantes : Amélioration de la qualité du service public ; la Gouvernance locale ; la Gouvernance économique ; la Gouvernance judiciaire ; l'Amélioration de la qualité du travail parlementaire et le Développement des technologies de l'information et des communications.

des capacités du secteur privé, qui constitue une orientation essentielle dans le cadre de la Stratégie nationale de Développement du Secteur Privé

- L'approfondissement de la décentralisation ne pourra se poursuivre que dans le cadre d'un renforcement concomitant de la déconcentration. Dans ce cadre, le nouveau programme devrait explicitement inclure, dans son objectif de renforcement des capacités, les services techniques régionaux et départementaux de l'Etat, et inciter le gouvernement sénégalais à mener une politique plus volontariste en matière de déconcentration.
- La mission recommande que le processus de formulation d'un nouveau programme prenne pleinement en compte le processus de capitalisation des expériences du PADMIR (dont la finalisation devrait, à notre sens, faire l'objet d'une concertation élargie), notamment en ce qui concerne le processus de PPL.
- Le PADIET devrait favoriser une meilleure articulation avec les politiques sectorielles menées par les différents Ministères techniques (Education, Santé, Environnement), afin que les objectifs d'appui à la décentralisation et ceux des programmes sectoriels puissent se renforcer mutuellement au niveau local, dans une perspective d'appui aux approches sectorielles (SWAps).
- De manière plus spécifique, la mission suggère que le futur programme s'insère dans le PNDL, par le biais de l'amélioration du mécanisme d'appui budgétaire aux CL, de l'expérimentation de procédures de planification au niveau intercommunal et de la standardisation des procédures actuelles de PPL, de la coordination de politiques sectorielles au niveau local, du développement de systèmes viables d'entretien et de maintenance des infrastructures, de la fourniture d'infrastructures économiques (marchés, abattoirs, gares routières, téléphonie rurale), de la poursuite de la mobilisation des ressources propres des CR (à travers la méthodologie SAFIC) et de l'expérimentation de nouvelles approches du DEL, autant d'éléments qui correspondent aux orientations stratégiques du PNDL.
- Enfin, la mission recommande que le futur programme poursuive son appui au dialogue politique au niveau national, sur la base de l'avantage compétitif développé par le PADMIR dans ce domaine. Un partenariat pourrait à ce titre être envisagé avec le Secrétariat Exécutif du PNDL.

## 7. COMPOSITION DE L'ÉQUIPE

L'équipe d'évaluation était composée de trois personnes, dont deux consultants nationaux, MM. Seydou Sow et Ibrahima Gaye et une consultante internationale, Mme Valérie Hindson, agissant à titre de responsable de mission.

M. Sow, en qualité de qu'aménagiste, planificateur et environnementaliste, était responsable des composantes Infrastructures et Fonds de développement local.

M. Gaye, en qualité de chargé d'enseignement sur le suivi et évaluation de projets et sur l'économie rurale, était chargé des composantes Activités Génératrices de Revenus, Micro finance et SSE.

Mme Hindson, en qualité de spécialiste en DEL, était plus particulièrement chargée des composantes Planification Participative Locale et Promotion de l'économie locale.