

276



GETCONSULT - AFRIQUE

Conseil Juridique et fiscal - Audit organisationnel et stratégique - Ingénierie financière -
Assistance développement - Expertise judiciaire - formation

ORIGINAL

PROPOSITION TECHNIQUE POUR LA FORMATION DES AGENTS MUNICIPAUX DE LA COMMUNE DE BAMBEY

[Handwritten signatures]

SEPTEMBRE 2000

Groupe d'Etudes et de Consultance en Afrique
RC 94 A 1677 - NINEA 030 1953 - NITI 203 375 197/B - C/C 375 197/B
Rues 1 X D, Pavillon USIMA, Point E Dakar
Tél. / Fax 82 51 42 - Cellulaire 634 62 63



I - CONTEXTE ET JUSTIFICATION

Notre pays le Sénégal, a choisi depuis son accession à la souveraineté internationale, l'option d'une politique de décentralisation progressive basée sur des étapes significatives de la volonté de son gouvernement de promouvoir plus de responsabilité, plus de démocratie et de participation au niveau le plus proche possible des populations.

Cette option pour prudente et volontariste qu'elle soit mais aussi irréversible sur l'évolution nette du cadre juridique et réglementaire régissant cette politique, n'en reste pas moins devoir prendre en compte le gap principal de performance des collectivités locales dans l'exécution de leurs responsabilités et missions.

Différents programmes ont été mis en œuvre par les pouvoirs publics pour trouver des réponses spécifiques et pertinentes à cette problématique multidimensionnelle devenue d'une extrême sensibilité avec les nouvelles compétences transférées par la Loi 96-06 portant code des collectivités locales.

En effet, la mise en œuvre de cette loi de 1996 a généré des besoins nouveaux de renforcement de capacités des élus et agents municipaux du fait même de l'élargissement des pouvoirs et responsabilités des collectivités locales. Celles-ci disposent d'un spectre plus large d'actions et d'initiatives dans des domaines d'autant plus complexes que les ressources humaines actuellement disponibles ne sont pas à niveau.

Il est donc nécessaire de mettre en phase les capacités d'administration et de gestion des communes avec le niveau actuel de pouvoirs et de responsabilités que la loi leur confère. Ce choix se justifie de plusieurs dimensions de l'ordre des attentes locales des populations ainsi que plus généralement de l'aggravation des disparités entre les communes et de celles-ci avec leur environnement rural immédiat.

Le Gouvernement du Sénégal en relation avec ses partenaires au développement et en l'occurrence, avec le PNUD, développe une série de programmes dans cette direction. La présente consultation participe de l'éventail des actions entreprises et porte sur une prestation de formation à même "**d'accroître la maîtrise des techniques et outils de gestion des collectivités locales (Gestion administrative et Gestion financière)**".

Cette formation rentre dans le cadre du Sous-programme III intitulé "*Appui à l'aménagement et à la Gestion de l'espace rural de Bambey dans une dynamique d'échange VILLE - CAMPAGNE*".

La commune de Bambey a été en effet ciblée du fait des besoins de formation et d'information de ses vingt et quatre (24) agents qui assistent ses élus locaux dans leurs missions générales et attributions spécifiques.

Il s'agit dans cette formation:

- de renforcer les capacités de ces agents de sorte à leur permettre d'assurer au sein de l'administration communale au mieux possible les fonctions qui leur sont dévolues,
- de doter l'institution municipale des compétences nécessaires à la meilleure prise en compte de pouvoirs et responsabilités.



Dans l'ensemble et pour reprendre l'argumentaire du commanditaire, ces programmes visent à relever un double défi:

- Défi politique de la démocratie locale: rapprocher les lieux de décision des citoyens et donner à ces derniers les moyens de s'exprimer
- Défi économique: du développement: donner aux collectivités locales le maximum d'atouts pour valoriser leur potentiel et procéder à une nouvelle répartition des compétences avec des rôles pour chacun des acteurs.

2/ - NOTRE COMPREHENSION DE LA MISSION

La mission telle qu'elle est reprise dans les termes de référence, suggère que la formation des agents de la commune de Bambey, puisse s'inscrire dans une certaine durée et dans un certain rythme pour atteindre à une efficacité optimale.

S'il est évident que ces agents ne peuvent pas être mobilisés pour une durée plus longue de formation, il n'en demeure pas moins qu'il est nécessaire dans le temps imparti par le commanditaire, d'adopter une démarche pédagogique et des outils didactiques à même de laisser aux auditeurs des éléments de guide instrumental des fonctions de gestion administrative et financière, largement étayées par des cas pratiques en rapport avec leur vécu professionnel quotidien.

C'est sous ce rapport que nous aborderons la question du "comment y parvenir" dans le délai de cinq (5) jours répartis entre deux modules de contenus aussi importants. C'est également sous le même rapport que nous avons choisi de mettre l'accent sur la seule démarche qui peut assurer la rentabilisation maximale du temps imparti par les termes de référence de la mission. Cette démarche est d'ailleurs souhaitée par le commanditaire qui réfère l'approche participative comme base de la formation.

Celle-ci permet des échanges interactifs entre les auditeurs et le consultant, voire avec les assistants, sur les cas pratiques, la compréhension par la pratique directe des différentes fonctions à mettre œuvre dans les matières visées. Ainsi, toutes les composantes des modules seront disséquées, commentées, analysées et traitées dans une approche qui ne laisse aucun auditeur en dehors du débat nonobstant les différences de niveaux.

Il s'agit donc de faire en sorte que les agents selon l'expression consacrée, "se fassent la main", s'expriment et confrontent leurs expériences avec celles des consultants et assistants sur des cas pratiques. Ils devront toutefois disposer de commentaires exhaustifs sur chaque rubrique des deux thèmes de modules retenus.

3/ - NOTRE APPROCHE METHODOLOGIQUE

Sur les considérations qui précèdent, notre approche méthodologique propose de privilégier en plus de la méthode interactive, une lecture documentaire sur la commune de Bambey pour restituer au plus possible les préoccupations quotidiennes de ses agents dans les matières visées.

Cette phase a déjà démarré au moment même de la rédaction de la présente offre technique sur la base de notre expérience directe des programmes d'audit urbain, financier et



organisationnel de communes avec l'ADM et de l'ensemble des missions de notre groupe qui dispose d'une expérience éprouvée dans cette matière.

Il sera également entrepris en étoffement de notre documentation sur la commune et l'environnement rural de Bambey des actions anticipées:

- de collecte de toutes les données susceptibles de contribuer à une analyse comparative des politiques budgétaires et financières de collectivités locales de niveau identique et en particulier, de celles jusqu'alors exécutées par la commune de Bambey pour mettre l'accent sur des modèles authentiques commentés à la lumière de l'orthodoxie et des usages en la matière.

Cette collecte se fera auprès de la Direction des collectivités locales qui pourraient disposer des niveaux de capacités des ressources humaines des communes de dimension similaire à celle de Bambey.

La documentation de l'ADM sera également mise à contribution pour affiner l'argumentaire à partir de cas pratiques connus et déjà disséqués.

- de collecter auprès de la direction de l'Expansion rurale les informations relatives au domaine de la planification locale et de l'assistance que cette direction apporte aux communes dans la confection de leurs budgets.

Le cas spécifique de la Commune de Bambey sera modélisé sous plusieurs variantes de sorte à prendre en compte le maximum de cas de figure (fonctions à mettre en œuvre dans les compétences transférées, structuration organisationnelle et fonctionnelle, problématique de la synergie existante entre les différentes fonctions, mode de gestion administrative, identification des gisements d'assiettes d'impôts et taxes locaux, mode d'élargissement et de prise en compte, mode organisationnel et d'actions en vue de l'évolution des recettes, sécurisation des opérations de recouvrement, etc.)

- de déterminer sur les données ainsi recueillies, les éléments de supports didactiques et pédagogiques ainsi que les argumentaires les plus adaptés aux besoins spécifiques des agents de la commune de Bambey.

Il s'entend bien évidemment que les niveaux variables de compréhension des auditeurs seront pris en compte pour autant qu'il sera possible, intéresser et satisfaire aux objectifs de la mission.

- de privilégier conformément au souhait du commanditaire la méthode active de recherche participative (MARF) qui s'appuie essentiellement sur la prise en compte directe et dynamique de la logique de compréhension et de comportement des bénéficiaires de la formation.
- De faire en sorte qu'à l'aune des objectifs visés, les bénéficiaires de la formation puisse pouvoir apprécier par eux mêmes, des résultats de celle-ci qui vise surtout le développement des capacités des agents à s'auto-évaluer dans l'exercice de leurs fonctions.



Ces agents seront en effet imprégnés de l'outils d'évaluation que constitue le "SEPO" schématisé ainsi qu'il suit:

SUCCES	ECHEC
POTENTIALITES	OBSTACLES

La formation dans les deux modules, sera faite avec une logistique appropriée, à savoir:

- Rétroprojecteur
- Manuel de procédures
- Documents commentés des cours conçus sous forme de modules adaptés

Un rapport d'évaluation finale de la formation sera produit par le consultant avec en annexe les appréciations directes des auditeurs et de toute autre personne intéressée par le commanditaire à cette mission.

4/ - MODALITES D'EXECUTION DE LA MISSION

La mission s'organise autour d'une équipe composée d'un consultant en organisation et gestion, conseil juridique et fiscal assisté d'un auditeur spécialisé. Les CV des deux membres de l'équipe sont joints en annexe 5.

La formation objet de la présente consultation, est axée sur les deux modules suivants:

4.1.- Module 1 - Gestion Administrative

Dans ce module, les sous-thèmes retenus sont effectivement d'une importance sensible en ce que les personnels des communes ont toujours été recrutés dans des conditions très souvent peu orthodoxes. Il en est de même également de leur mode d'administration qui frisait pour la majorité des cas de communes auditées, l'informel avec les incidences négatives:

- de défaut de maîtrise de l'évolution des carrières des personnels
- de défaut de maîtrise de l'évolution de frais de personnel
- de la mauvaise tenue des versements au titre de la sécurité sociale, de IPRES, des impôts et autres contributions
- du défaut de profilage des compétences avec les fonctions exercées
- de l'absence totale parfois de dossier même du personnel comme nous l'avons constaté dans certaines communes auditées.

Cette situation est favorisée par la continuation de la gestion directe de ce personnel par la tutelle de l'Etat (Ministère à charge de la décentralisation et Ministère de l'intérieur). La structure à charge de cette fonction sera donc dotée des outils et techniques de gestion administrative des personnels confortés par un manuel de procédures pour tous les actes à accomplir dans cette matière. Il en sera de même également pour la correspondance administrative et le traitement du courrier dans le segment desquels, il a été relevé des



déficiences très importantes compte tenu du niveau général des personnels et de l'absence de culture administrative de ceux-ci.

Cette considération est aussi valable pour le classement et l'archivage qui enregistrent notamment pour l'Etat-civil comme pour les documents comptables et financiers, y compris les registres d'ordonnancement et de recouvrement des recettes, une absence totale d'organisation et même de responsabilisation directe d'un agent. Les usagers subissent en effet un préjudice important dans certaines de leurs demandes avec des recherches qui n'aboutissent pas faute de registres classeurs, de meubles de rangement, bref de mode approprié de conservation.

Le Secrétaire Général de la Commune cumule le plus souvent toutes ces fonctions et assument lui même les tâches qui peuvent être délégués aux personnels administratifs.

4.2. - Module: Fiscalité locale et Gestion financière

Ce module de formation revêt une importance capitale en ce que les collectivités locales restent encore fortement dépendantes de l'Etat à travers les fonds de concours et de dotations ainsi que plus sensiblement, d'une certaine forme d'appréhension et de compréhension de la fiscalité locale dans leur ressort territorial.

Les relations existantes entre les élus locaux et leurs administrés qui détiennent sur le comportement des agents municipaux constituent des éléments de pesanteurs sur la gestion optimale de cette dimension.

Le module qui sera proposé mettra l'accent sur les enjeux et les perspectives qu'induit l'évolution de la décentralisation dans le sens d'une plus grande responsabilisation et autonomie des collectivités locales dans la gestion financière de leurs ressources et dans l'élargissement de son assiette à travers la promotion de segments porteurs de valeur ajoutée locale.

Toutes les études sur cette dimension de la fiscalité sont d'ors et déjà disponibles et notre Groupe a participé es-qualité d'expert fiscal à tous les travaux de réflexion devant aboutir à une réforme pertinente des relations entre l'Etat central et les collectivités locales à la base.

Nous concevrons en tenant compte du niveau moyen des agents municipaux une approche qui portera:

- Une définition claire et compréhensible de la fiscalité locale, enjeux et perspectives
- Les différents éléments de l'assiette de cette fiscalité et les modes et procédures d'identification, de valorisation et de recouvrement
- Une définition claire l'organisation administrative des collectivités locales et des relations pouvant exister entre les trois niveaux (région, Communes et Communautés rurales) à travers les dispositions du code des collectivités analysées à la lumière des pratiques actuellement en usage
- Un condensé commenté de la réforme de 1996 et de ses implications
- au plan du fonctionnement des collectivités locales, du contrôle de proximité, de légalité et de celui dit à priori

- 
- au plan des compétences dévolues aux collectivités locales (nature des compétences, philosophie des transferts, moyens financiers, etc.)
 - Un condensé commenté de l'organisation financière des collectivités locales (cadres et structures budgétaires, définition, types de documents, budgets supplétifs, les virements de crédit, la modification budgétaire, les autorisations spéciales, etc.)
 - Un condensé commenté sur le recouvrement des taxes, fonds de concours et de dotation et l'élaboration des comptes administratifs,
 - Un condensé commenté sur les principes généraux de l'équilibre budgétaire, de l'unicité budgétaire, l'universalité budgétaire, du principe de la spécialité des crédits, du principe de l'annualité budgétaire.

Nous avons choisi d'être exhaustif malgré le temps imparti parce que nous estimons que même s'il n'était pas possible d'approfondir les rubriques reprises ci-avant, il importe que les agents en aient au moins une meilleure compréhension.

Il va de soi que les rubriques précisément inscrites par les Termes de référence feront l'objet d'un traitement particulier.

4.3. - Observations particulières

Notre Groupe s'attachera les services d'un collaborateur spécialisé dans les langues locales et pourrait au besoin réaliser une traduction des documents (Ouoloff en particulier). Dans tous les cas, le personnel de notre Groupe maîtrise parfaitement cette langue et la formation peut se dérouler d'un bout à l'autre en ouoloff sans préjudice quant à la formulation des concepts et à la déclinaison des procédures.

Nous avons toutefois retenu que cette demande est incidente à un souhait de certains des agents municipaux. Nous nous concerterons avec les bénéficiaires pour déterminer ce qui sera le mieux pour atteindre les objectifs visés.

4.4. - Budget de réalisation de la formation

Les éléments de coûts de la mission de formation sont ci-après identifiés et leur évaluation financière sera reprise dans la proposition correspondante.

Notre Groupe dispose d'un rétroprojecteur et de matériels qui peuvent servir de supports logistiques à la formation des agents municipaux.

Nous considérons que la durée totale de sept (7) intègre la préparation que nous avons soulignée dans notre approche méthodologique et qu'il n'est pas nécessaire de facturer en jours de mission cette formation.

Dans la mesure où la formation se déroulera dans les locaux de la commune et le séminaire non résidentiel, il revient à notre groupe de prévoir:

- **les coûts de transports et de subsistance**
 - transports aller et retour pour le consultant et son assistant
 - frais de séjour pour deux personnes pendant Cinq jours

- **Les coûts de recherche et de réalisation des modules**
 - Les coûts de recherche documentaire (forfait)
 - L'étude et la réalisation de module (forfait)
- **Les travaux de secrétariat**
 - Saisie et reliure des documents (forfait)
- **Honoraires du consultant et de son assistant**
 - Consultant
 - Assistant

Pour ce qui concerne les honoraires du consultant et de son assistant, ils sont calculés sur la base horaire, soit les tableaux suivants

Module 1 - Gestion Administrative

Cette partie de la formation est prévue pour durer **deux jours** que nous proposons de réaliser ainsi qu'il suit:

Heure de démarrage	09 heures
Heure de pause déjeuner	13 heures
Heure de reprise	14 heures 30
Heure de clôture	18 heures 30
<i>Total d'heures par jour</i>	<i>08 HEURES</i>
<i>Total général pour le module</i>	<i>16 heures</i>

Module: Fiscalité locale et Gestion financière

Cette partie de la formation est prévue pour durer **trois jours** que nous proposons de réaliser ainsi qu'il suit:

Heure de démarrage	09 heures
Heure de pause déjeuner	13 heures
Heure de reprise	14 heures 30
Heure de clôture	18 heures 30
<i>Total d'heures par jour</i>	<i>08 HEURES</i>
<i>Total général pour le module</i>	<i>24 heures</i>

Total Général de la formation

<i>Gestion Administrative</i>	<i>16 heures</i>
<i>Fiscalité locale et Gestion financière</i>	<i>24 heures</i>
<i>Total général</i>	<i>40 heures</i>

Nous laissons à votre appréciation bienveillante, la présente proposition technique

Fait à Dakar, le 1^{er} Octobre 2000


P. MASSENE SEGK
 CONSULTANT EN ORGANISATION ET GESTION
 CONSEIL JURIDIQUE ET FISCAL
 DIRECTEUR GÉNÉRAL



5 – ANNEXES
CV DES CONSULTANTS ET ASSISTANTS