

280

République du Sénégal
Programme National de Développement Local Participatif
PNDL

Note conceptuelle

A. INTRODUCTION

L'objectif de cette note conceptuelle est de faire un bilan sommaire des performances des projets/programmes en matière de développement local et de lancer les pistes de réflexion stratégique pour améliorer l'efficacité des interventions de l'IDA dans le portefeuille de développement local, en République du Sénégal, notamment par la fusion des phases 2 des projets PNIR et Fonds Social. Le document s'appuie sur le document de stratégie d'assistance au pays du Sénégal (SAP)¹ et les « Issues notes » préparées par l'équipe du pays². Par ailleurs, elle construit sur les résultats de l'atelier d'identification de la deuxième phase du PNIR³ qui a regroupé les participants des projets sus-cités (PNIR, AFDS, PRN, et PADMIR), des différents ministères impliqués dans la mise en oeuvre de ces projets et des représentants de la banque mondiale et de l'atelier sur le CDD organisé par l'AFDS⁴.

B. ACQUIS DES EXPERIENCES DE DEVELOPPEMENT LOCAL

Les expériences des projets/programmes d'appui au développement local participatif comme outil de lutte contre la pauvreté ont permis d'apprécier les avancées sur le terrain et de confirmer que les acteurs locaux sont capables de gérer leur développement lorsque l'appui et les conditions nécessaires sont mis à leur disposition.

- **Pertinence de l'approche du développement décentralisé:** Les acquis sur le terrain en milieu rural ont permis de confirmer que l'approche du développement décentralisé est efficace pour assurer l'offre des services de base aux populations. Le PNIR, l'AFDS, le PADMIR, le PROGEDE et d'autres projets de ce type en ont largement fait la preuve en permettant aux collectivités locales et/ou aux populations à la base d'exécuter les infrastructures de base de bonne qualité à des coûts comparables à ceux des projets directement exécutés par les services publics centraux, mais avec une plus grande appropriation par les bénéficiaires des infrastructures et des services qu'elles abritent.
- **Forte demande des CL et des CB pour la responsabilisation :** Les expériences en cours ont montré la forte demande exprimée par les Collectivités Locales (CL) et les Communautés de

¹ Rapport No. 25498-SE du 5 mars 2003.

² Senegal : Community-Driven Development (CDD) ; Issue Paper - November 15, 2004 and « Senegal – National CDD Support Project / Projet d'Appui au Développement Local Participatif (PADLP) Contribution from the Bank's AFDS supervision team » January 17, 2005

³ Atelier de Mbodiène du 8 au 11 novembre 2004

⁴ Atelier AFDS de Dakar du 25 au 27 octobre 2004

Base (CB)⁵ pour être responsables des actions de développement dans leur milieu. Elles ont démontré leur disponibilité et se sont mobilisés pour engager des actions visant à atteindre leurs objectifs de développement de leurs communautés..

- **Capacité des acteurs locaux à s'appropriier le processus de développement local:** Les projets comme le PNIR, l'AFDS, lePADMIR, le PROGEDE et d'autres projets de ce type ont démontré la capacité des acteurs locaux (CL, CB) à s'approprier les outils de mise en œuvre mis à leur disposition. C'est ainsi que les nombreux outils développés par les projets cités ont été testés dans les domaines de la programmation des investissements, la passation des marchés, les circuits de financement, la mise en œuvre et le suivi-évaluation.
- **La Collectivité Locale est le lieu d'intégration des actions du développement local:** Les expériences au Sénégal et dans d'autres pays ont montré que le développement local nécessite d'intégrer les 4 approches alternatives promues jusqu'ici, c'est à dire d'intégrer les approches appuyant le développement : (i) des secteurs, (ii) des collectivités locales, (iii) des communautés de base, et (iv) du secteur privé. Elles ont montré également que cette intégration devrait se faire au niveau des Collectivités Locales qui sont ainsi au centre des actions de développement. Ceci est renforcé par les dispositions législatives sur la décentralisation qui a transféré un certain nombre de compétences à ces entités. Cependant, il convient de mieux définir, dans ce contexte, le rôle des communautés de base étant donné leur proximité avec les populations directement bénéficiaires des actions de développement.
- **Les Communautés de Base ont révélé avoir des capacités importantes de mise en œuvre de petits projets locaux (y compris la passation des marchés et la gestion financière).** Lorsque ces capacités sont additionnées à celles des CL, la contrainte de la faible capacité d'absorption des CL est diminuée d'autant.

C. PROBLEMES RENCONTRES PAR LES PROJETS ACTUELS DE DEVELOPPEMENT LOCAL

La mise en œuvre séparée des programmes actuels d'appui au développement local et à la décentralisation a prouvé ses limites. qui peuvent se résumer comme suit :

- **Efficacité limitée des acteurs et instruments de la décentralisation par rapport à la demande de développement local participatif:** De manière générale, les capacités des Collectivités Locales dans l'exercice de leurs compétences sont faibles par rapport aux demandes de développement local participatif. En effet, les compétences transférées n'ont pas été accompagnées des ressources financières, humaines et techniques nécessaires. Les mécanismes provisoires mis en place avec le PNIR ont prouvé leurs limites face à la multiplication des besoins ainsi que la croissance des ressources financières à transférer aux collectivités locales dans le futur. Par ailleurs, la multiplication des approches méthodologiques ainsi que le télescopage des actions entreprises par les différents bailleurs handicapent l'appropriation du processus par les CL..

⁵ Une CB est un groupe d'individus ayant des objectifs communs se regroupant pour résoudre des problèmes communs. Dans les faits, ces CB sont dans la très grande majorité des cas des villages ou des groupements de villages. Leur point commun est que leur échelle est inférieure à la CR et qu'ils n'ont pas de statut juridique de personnes morales publiques.

- **Faible disponibilité d'appui-conseil aux CL par les ministères sectoriels, , et d'outils de planification/gestion pour l'exercice de leurs missions par les élus. .** Il est nécessaire d'harmoniser les outils existants, de les vulgariser et de les rendre disponibles.
- **Implication insuffisante des services techniques sectoriels dans l'appui et la validation des projets des CL :** La validation des actions de développement des collectivités locales et autres communautés de base qui doit être faite par les services techniques sectoriels souffre d'insuffisances liées à la faible implication des services déconcentrés. La raison fondamentale se situe au niveau central où l'articulation des politiques sectorielles et de décentralisation/développement local n'est pas adaptée aux réalités sur le terrain.
- **Difficultés à disposer de prestataires privés qualifiés.** La disponibilité de prestataires locaux qualifiés et bien structurés s'est avérée capitale dans le succès de la mise en œuvre des processus de développement par les populations elles-mêmes. Cet appui est indispensable et doit être une partie intégrante de la stratégie de développement local participatif.
- **Disparité des approches et concertation insuffisante entre les projets/programmes :** La mise en œuvre des projets de développement local s'est accompagnée de fortes disparités, notamment en matière de porte d'entrée, taux de contrepartie etc., ainsi qu'une insuffisance de concertation entre les projets et les partenaires intervenant en appui des communautés rurales. C'est ainsi que le PNIR et le PADMIR utilisent les communautés rurales comme porte d'entrée pour les infrastructures sociales alors que l'AFDS utilise les communautés de base comme porte d'entrée pour les mêmes types d'infrastructures. Quoique complémentaires, les interventions des uns et des autres se font sans concertation. Par ailleurs, la contrepartie des bénéficiaires n'est ni identique entre les projets, ni indexée à des critères tels que le niveau de pauvreté.. il est nécessaire d'harmoniser contributions demandées aux bénéficiaires, tout en proposant des approches spécifiques pour faciliter l'implication des populations les plus pauvres.
- **Pérennité des infrastructures non assurée :** La pérennité des infrastructures et des services mise en place à travers les différents projets est un problème majeur auquel ni les communautés rurales ni les projets n'y ont encore trouvé de solution satisfaisante. Il mérite une attention particulière lors de la préparation du prochain projet.

D. ORIENTATIONS STRATEGIQUES DU GOUVERNEMENT EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT LOCAL PARTICIPATIF

Les efforts du gouvernement en matière de développement local décentralisé se sont traduits par la réforme de 1996, dont la loi no 96-06 du 22 mars portant code des collectivités locales qui érigea les régions du pays en collectivités locales, créa des communes d'arrondissement, et substitua le contrôle à posteriori au contrôle à priori ; et la loi No 96-07 du 22 mars 1996 qui transfère aux collectivités locales (communes et communautés rurales), des compétences dans les secteurs suivants : (i) domaines ; (ii) environnement et gestion des ressources naturelles, (iii) santé et action sociale, (iv) jeunesse et sports, (v) culture, (vi) éducation, (vii) planification, (viii) aménagement du territoire, (ix) urbanisme et habitat.

En 1999, le gouvernement a élaboré une lettre de politique de décentralisation pour servir de cadre opérationnel pour la mise en œuvre de la stratégie de développement local basée sur (i) le recentrage du processus de développement local au niveau des populations et des collectivités locales ; (ii) l'accompagnement du processus à la base.

La mise en œuvre de la génération actuelle de projets (PNIR, AFDS, PRN, PADMIR, PSIDEL, PRODEGE, GIRMAC, etc.) de développement local se situe dans le cadre de cette stratégie. Des leçons ont été tirées des expériences de ces projets qui sont sur le point de s'achever (PNIR, AFDS), achevés (PRODEGE) ou en cours de démarrage (GIRMAC).

Le gouvernement a décidé de faire une évaluation de sa lettre de politique de décentralisation. L'objectif principal assigné à cette évaluation est de capitaliser les acquis et de réactualiser ladite lettre et de se positionner pour assurer une meilleure efficacité de ses interventions en recherchant un meilleur cadre d'intervention des partenaires. A cette occasion, le Gouvernement peut développer une politique de Développement Local Participatif (DLP) qui viendra compléter harmonieusement la politique de décentralisation.

E. INTERVENTIONS DE LA BANQUE ET PERSPECTIVES D'AVENIR

Les projets de développement local financés par la banque mondiale viennent appuyer la politique du gouvernement. La stratégie de la banque est d'aller progressivement vers une harmonisation des approches et une consolidation du portefeuille de développement local au fur et à mesure que les expériences se multiplient et qu'elles commencent à porter des résultats probants⁶

En effet, l'un des objectifs majeurs assignés à la première phase du PNIR était de tester les mécanismes opérationnels pour accompagner les collectivités locales (notamment les CR) en vue de les rendre responsables des actions de développement dans leurs communautés respectives. Les phases successives devaient consolider les acquis de la première phase, étendre la couverture géographique et sectorielle du programme, harmoniser les approches de manière à rendre plus efficaces les interventions de tous les bailleurs. Parallèlement, l'objectif de la première phase du Fonds Social était de tester à petite échelle la capacité des communautés de base à identifier et mettre en œuvre directement des petits projets de développement local à leur échelle, dans le cadre des plans de développement locaux des CR, en vue d'un passage à l'échelle nationale en 2^{ème} phase.

La stratégie d'appui au pays (SAP) élaboré en 2003 a mis l'accent sur la nécessité d'aller vers une consolidation du portefeuille en matière de développement local ainsi que l'harmonisation des approches (centrées sur la participation des acteurs locaux). L'approche « CDD » (développement local participatif) a été adoptée comme une priorité institutionnelle de la Banque Mondiale et le Cadre Stratégique d'Assistance à l'Afrique de 2004 vise à l'intégration de la stratégie CDD.

Tout récemment, tirant les leçons des expériences de ces projets, une équipe technique de la banque s'est penchée sur les orientations possibles à donner aux futures interventions en matière de développement local. La note technique (issues note) publiée à cet effet, a abouti à deux conclusions principales notamment (i) la promotion du développement décentralisé et participatif comme une stratégie nationale ; (ii) la nécessité d'une vision commune du gouvernement et de ses partenaires sur la transition vers un appui budgétaire

Sur la base de ces conclusions, les principales recommandations de ce document qui rejoignent celles évoquées⁷ ci-dessus encouragent (i) l'intégration de l'approche participative dans tous les projets de la banque; (ii) le développement de partenariat entre tous les projets de développement participatif; et

⁶ (confirmé dans le document d'évaluation (PAD) du PNIR Rapport No. 19963-SE du 20 décembre 1999).

⁷ Voir document d'évaluation du PNIR (report No. 19963 du 20 décembre 1999) et la Stratégie d'Assistance au Pays (SAP-report no. 25498-SE du 5 mars 2003).

(iii) la consolidation du portefeuille de développement local et la recherche de la complémentarité entre tous les projet.

La proposition du nouveau programme du gouvernement du Sénégal (Programme National de Développement Local Participatif) se situe en ligne droite des recommandations des différents documents cités ainsi que des discussions entre le gouvernement, la banque mondiale et les autres bailleurs de fond et répond à la nécessité exprimée d'une réorientation des stratégies d'intervention.

F. LE PROGRAMME NATIONAL DE DEVELOPPEMENT LOCAL PARTICIPATIF

1. Objectifs de développement

Objectif général :

L'objectif de développement du Programme National de Développement Local est de contribuer à la réduction de la pauvreté à travers l'action combinée des secteurs, des collectivités locales, des communautés de base et du secteur privé pour assurer de façon efficace, efficiente et durable l'offre des services socio-économiques de base aux populations les plus pauvres dans le cadre de la des politiques de décentralisation et de développement local participatif.

Objectifs spécifiques :

Les objectifs spécifiques du programme seront de : (i) Augmenter l'accès des pauvres aux services de base (c'est trop vague); (ii) Augmenter l'accès des populations les plus pauvres aux activités génératrices de revenus à travers les organisations de micro-finances existantes et les associations d'épargne et de crédit ; (iii) Renforcer les capacités des acteurs locaux (collectivités locales, communautés de base, organisations paysannes, des organismes de micro-finances (les MEC font partie des OMF) et du secteur privé) ; et (iv) Renforcer les capacités du gouvernement pour la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté au niveau communautaire.

2. Etendue du programme

Le Programme National de Développement Local couvrira l'ensemble du pays et interviendra essentiellement en milieu rural avec une couverture de toutes les Communautés Rurales (CR). Il mettra en place des mécanismes pour intervenir de façon ciblée sur les populations les plus pauvres en utilisant les résultats du ciblage effectué en 2000 par le Gouvernement pour le PFDS qui a identifié environ 6000 villages pauvres.

Dans la mise en œuvre du PNDL, il sera développé des mécanismes de collaboration et de synergie entre les projets en cours afin de capitaliser les acquis concernant les problèmes institutionnels et organisationnels communs à toutes les interventions.

3. Principes d'intervention

Complémentarité entre décentralisation, déconcentration et responsabilisation des bénéficiaires : Les interventions financées par le PNDLP viseront à promouvoir le processus de responsabilisation des collectivités locales et des communautés de base, la gouvernance locale, et l'ajustement des politiques sectorielles sur la décentralisation, en vue d'assurer la cohérence entre le développement local participatif et la politique de décentralisation.

Subsidiarité : Les interventions financées par le PNDLP utiliseront le principe de subsidiarité entre les structures centrales et déconcentrées du gouvernement central, les collectivités locales, les communautés de base, et le secteur privé, afin de faire exécuter les actions par l'entité la plus apte et la proche des bénéficiaires directs.

Approche multisectorielle: Le PNDL interviendra simultanément à travers les secteurs sociaux (santé, éducation, eau et assainissement, etc.) et les secteurs de la production (agriculture, élevage, pêche, artisanat, etc.) afin d'assurer une pérennisation à long-terme étant donné que les capacités communautaires à supporter les investissements sociaux dépendent de leur capacité de mobilisation de revenus propres qui-elle-même est liée aux revenus des bénéficiaires.

Interventions ciblées par rapport aux groupes les plus défavorisés : Etant donné le niveau de pauvreté dans le pays, la mise en œuvre du Programme sera basée sur l'approche de développement local participatif couplé avec un ciblage des populations les plus défavorisées pour assurer que les actions bénéficient à l'ensemble des populations du pays.

Bâtir sur l'existant : Le programme capitalisera les éléments des projets antérieurs qui ont donné de bons résultats en vue du passage à l'échelle nationale.

4. Les axes stratégiques et composantes du futur programme

Le Programme National de Développement Local Participatif interviendra sur quatre axes principaux : (i) *Appui à la décentralisation et au développement local participatif*, (ii) *Appui au développement/mise en œuvre des capacités*; (iii) *Création et financement d'un Fond d'Investissement Local (FIL)* et (iv) *Promotion des activités économiques*. Chaque axe correspond à une composante dont les mécanismes opérationnels seront définis lors de la préparation. Il sera mis en place un mécanisme opérationnel de gestion, de suivi et d'évaluation des actions qui fera l'objet d'une composante à part. Ce mécanisme permettra d'assurer une circulation de l'information entre les différents acteurs notamment quant aux objectifs, le flux des ressources et une évaluation des performances du programme à tous les niveaux.

Composante 1: Appui à la décentralisation et au développement local participatif

Cette composante vise à appuyer les structures nationales chargées de la décentralisation à engager les actions et réformes complémentaires en vue de rendre entièrement opérationnels le développement local participatif au sein de la décentralisation..

Elle a pour objectifs principaux de : (i) Appuyer la mise en place des institutions et des mécanismes opérationnels de mise en œuvre de la politique nationale de décentralisation pour qu'elle intègre l'approche du développement local participatif (DLP); (ii) Assister l'élaboration d'une lettre nationale de politique de développement local participatif et de ses mécanismes de mise en œuvre dans le cadre de la décentralisation; et (iii) Appuyer l'ajustement des politiques sectorielles par rapport aux politiques de décentralisation et de développement local participatif.

Mise à jour du cadre légal et réglementaire : Le Programme financera les activités de mise à jour du cadre légal et réglementaire de la décentralisation ainsi que la mise en place des mécanismes de mise en œuvre de la décentralisation pour qu'ils intègrent le DLP. Il financera aussi les activités nécessaires à l'élaboration de Politique Nationale de Développement Local en complément à la Lettre Nationale de Politique de Décentralisation. Cette lettre servira de base à un cadre national de coordination des interventions de développement local participatif entre les départements sectoriels, les collectivités

locales et les communautés de base, d'une part, et le Gouvernement du Sénégal et ses partenaires au développement d'autre part. Les interventions de la composante permettront entre autres de clarifier l'exercice des responsabilités transférées aux collectivités locales notamment la délégation de responsabilités subsidiaires aux communautés de base selon les principes de subsidiarité.

La liste suivante représente un échantillon des actions que financerait le PNDLP dans le cadre de la mise à jour du cadre réglementaire de la décentralisation et du développement local participatif : (i) *Elaboration des textes juridiques éventuellement nécessaires pour la mise en œuvre de la politique de développement local participatif dans le cadre de la politique de décentralisation* : notamment pour s'assurer d'une meilleure prise en compte des politiques sectorielles et le partage des responsabilités dans la mise en œuvre des activités sectorielles ; (ii) *actualisation, lorsque nécessaire, des documents de politique sectorielle* pour qu'il prennent en compte la décentralisation et le développement local participatif ; (iii) *Prise de dispositions réglementaires* : Pour clarifier le partage des responsabilités entre les secteurs, les CL et les CB, à travers les politiques sectorielles selon le principe de subsidiarité et pour améliorer le cadre opérationnel de mise en œuvre des réformes en décentralisation ; (iv) *Etude sur la réforme de la fiscalité et des finances locales*: Le programme financera une étude complète sur la réforme de la fiscalité et des finances des Communautés Rurales, incluant l'objectif de permettre le transfert des fonds aux CB ; (v) *Adaptation de la nomenclature budgétaire des CR*: Le nouveau programme financera les activités nécessaires à la définition et l'adaptation de la nomenclature budgétaire des CR afin de faciliter le recours aux services du Trésor Public pour le décaissement des fonds.

Création d'une structure pérenne d'appui technique au développement local participatif : Le programme financera la mise place en d'une structure pérenne d'appui technique aux collectivités locales, aux communautés de base, aux structures déconcentrées des ministères sectoriels et au secteur privé, pour le renforcement de leurs capacités à (co)-délivrer les services de base selon l'approche du DLP. La création de cette structure interviendra suite à la mise à jour des textes réglementaires et des actions supplémentaires identifiées dans le paragraphe précédent. Les actions suivantes pourront être financées : (i) Assistance à la mise en place d'une structure nationale de renforcement des capacités et d'assistance technique de proximité ; (ii) Production/harmonisation et diffusion de documentations et guides en langues nationales ; (iii) Production/harmonisation et diffusion d'outils de planification et de gestion du patrimoine.

Définition d'une Plate-forme minimale d'Infrastructures et Services Essentiels (PMISE): Le PNDLP financera l'élaboration d'une plate-forme minimale d'infrastructures et de services essentiels pour chacune des collectivités locales et des communautés de base. La Plate-forme Minimale d'Infrastructures et Services Essentiels (PMISE) décrit l'ensemble des infrastructures nécessaires pour qu'une communauté puisse envisager un développement. Elle permettra de mesurer les besoins immédiats de chaque communauté. Elle sera un outil important d'indicateurs pour une meilleure distribution des ressources. Cette activité pourrait être confiée à la Direction de la Prévision et des Statistiques (DPS) du Ministère des Finances. Sur la base de nombreuses études existantes à ce sujet, une telle plateforme devrait être fixée (au moins provisoirement) pendant la préparation du Projet pour permettre d'évaluer la contribution du Projet et des autres partenaires à la satisfaction des besoins de base au Sénégal.

Composante 2 : Appui à la mise en œuvre/développement des capacités

La seconde composante du Programme vise à développer les capacités des départements ministériels, des collectivités locales, des communautés de base et du secteur privé, pour garantir l'efficacité et

l'efficience des actions de développement qu'il s'agisse de la programmation, de l'exécution, la gestion et le suivi des activités et des investissements.

Sous-composante 2.1 : Développement des capacités des Ministères pour la mise en cohérence des politiques sectorielles avec les politiques de décentralisation et de développement local participatif : Le Programme financera les activités ayant pour but d'aider les ministères sectoriels à ajuster leurs activités sur les politiques sectorielles éventuellement révisées (dans le cadre de la composante 1) pour tenir compte des politiques de décentralisation et de développement local participatif. Ces activités comprendront entre autres : (i) *la définition par les différents ministères du détail des activités et des ressources à décentraliser* au niveau des collectivités locales et à celui des communautés de base selon le principe de subsidiarité et l'inscription de l'appui afférent dans leurs attributions et moyens budgétaires correspondants; (ii) *l'élaboration de guides, manuels de référence et autres outils techniques* (Guides méthodologiques, Protocoles sectoriels, Conventions types, plans et documents de projets types) à mettre à la disposition des collectivités locales et des communautés de base selon des formats de présentation appropriés au niveau d'instruction des CL et des CB, pour la mise en œuvre des activités dont elles ont la responsabilité de gestion ; (iii) *la formation du personnel régional et local des différents ministères par rapport aux outils et procédures de la décentralisation et par rapport à l'usage des outils sectoriels pour l'appui technique aux CL et CB, le suivi et le contrôle des activités exécutées par les collectivités locales et/ou communautés de base dans le secteur considéré.*

Sous-composante 2.2. Développement des capacités des collectivités locales : Le Programme financera l'amélioration et l'extension des activités de renforcement de capacités existantes à toutes les Communautés Rurales notamment dans les domaines de la planification participative, l'élaboration des Plans de Développement Communautaire (PDL) et de plans annuels d'investissement (PAI). En plus, le programme mettra en place un programme de renforcement des capacités pour former les collectivités locales sur : (i) les stratégies et approches de planification communautaire visant prioritairement les groupes les plus vulnérables ; (ii) le partage des responsabilités sur les activités entre les collectivités locales et les communautés de base à travers le principe de subsidiarité ; (iii) la passation des marchés au niveau des CL pour les projets non délégués aux CB, et la maîtrise d'ouvrage déléguée (par les collectivités locales aux communautés de base) pour les projets communautaires simples ; (iv) la gestion du cycle de projet au niveau CL et CB ; et ; (v) le suivi-évaluation des projets des CL et des projets communautaires. Enfin, le Programme financera là où les besoins se font sentir, un appui institutionnel aux CL en équipement minimal ainsi que la facilitation des échanges d'expériences entre collectivités locales et les communautés de base

Sous-composante 2.3. Développement des capacités des communautés de base ciblées par le Projet : Le PNDLP financera des actions de renforcement de capacités directement destinées aux communautés CB ciblées par le Programme, à l'exemple de la méthodologie de formation des communautés de base du Projet de Fond de Développement Social (PFDS). En dehors des thèmes identifiés ci-dessus, le contenu du plan de formation des communautés de base inclura (i) l'évaluation participative de la pauvreté ; (ii) l'identification participative des besoins et la formation sur la gouvernance communautaire (basée sur le village) ; (iii) identification, soumission, exécution et suivi des micro-projets communautaires de base, y compris la passation des marchés et la gestion financière.

Sous-composante 2.4. Développement des capacités techniques du secteur privé pour l'offre de services : Les activités viseront à renforcer les capacités des acteurs du secteur privé qui devra fournir les prestations requises aux collectivités locales et communautés de base. Les activités financées incluront le développement de critères d'accréditation des prestataires de services privés auprès de chaque entité sectorielle et la réactualisation/élaboration de répertoire national/régional et local de

atteindre les communautés ciblées par le Projet ; (ii) permettre aux organisations de producteurs et aux OCB d'acquérir des services et conseil technique et (iii) financer éventuellement des petits investissements collectifs de production et générateurs de revenus *en complément* des produits de financement des Structures Financières Décentralisées (SFD) si cela est justifié dans la situation actuelle.

Principes de base : Les principes fondamentaux d'intervention de la composante sont les suivants : (i) Les collectivités locales n'ont ni les capacités techniques ni un avantage comparatif pour offrir des services de micro-crédit ; (ii) les structures à caractère privé ont démontré leur aptitude à offrir des solutions durables de financement des organisations paysannes et autres acteurs locaux pour les activités de production et (iii) Les Structures Financières Décentralisées au Sénégal ont atteint un degré de maturité satisfaisant au cours des six dernières années.

FPPP - Fenêtre 1, Financement du Renforcement des capacités des SFD : Le projet appuiera le renforcement des capacités des structures financières décentralisées en vue d'augmenter leur champ d'intervention en les rapprochant davantage des populations cibles et en développant des produits et services adaptés. La mise en oeuvre de cette composante pourrait être confiée directement aux institutions de micro-crédit qui seront identifiées au cours de la préparation ainsi que les mécanismes de mise en oeuvre.

FPPP - Fenêtre 2. Financement de l'accès des organisations paysannes et communautés de base aux services d'appui technique : Le projet financera aussi un système public de financement des services techniques par le secteur privé. Cette activité sera basée sur le modèle du PSAOP et le financement des actions se fera à la demande par les organisations paysannes et producteurs individuels. Les producteurs pourront solliciter le financement pour l'achat de services d'appui technique auprès des prestataires privés pour améliorer leurs activités. Ce financement sera accordé si la pertinence des services si est démontrée.

Le projet encouragera la mise en place de l'expertise nécessaire de qualité pour pouvoir répondre aux besoins des producteurs. Pour ce faire, un programme de renforcement des capacités pour la formation et le recyclage des experts (agriculture, élevage, pêche, eau, assainissement, construction, artisanat etc..) sera exécuté dans le cadre de la mise en oeuvre du programme et inclura entre autres la formation des producteurs sur l'élaboration des demandes de financement à adresser aux SFD (Cette partie est indiquée ici uniquement à titre de rappel, car le renforcement des capacités est traité dans la sous-composante 2.4).

FPPP – Fenêtre 3. Financement ciblé des micro-projets à la demande : A travers le FPP, le PNDL financera en complément des prestations des SFD, certaines activités sur la demande des producteurs. Il s'agira principalement des activités dont le retour sur investissement est lent et ne peut bénéficier pas du financement des SFD. Dans tous les cas, le FPP ne se substituera pas aux SFD. Il est difficile de définir comment le FPPP peut ne pas se substituer aux SFD et fournir tout de même des subventions aux OCB. Voir mon commentaire ci-dessus. Il faut se préparer à une grande controverse sur cette composante.

Les mécanismes opérationnels de mise en oeuvre (procédures de demande, enveloppe financière, contrepartie etc..) et de gestion (mutualisation, contractualisation etc..) du FPP seront définies à travers des études complémentaires qui seront menées au cours de la préparation et les modalités détaillées dans le manuel de procédures.

5. Montage institutionnel, coordination et gestion du PNDL

Conseil national de Développement Local Participatif : Etant donné l'importance du Programme dans la mise en oeuvre de la politique de développement local participatif par le gouvernement, la coordination sera assurée par un Conseil National chargée du développement local participatif (CNDLP) avec un mandat multisectoriel qui aura pour responsabilités : (i) l'élaboration, l'adoption, le suivi et l'évaluation de la stratégie nationale de développement local participatif ; (ii) la coordination de la mise en oeuvre de la dite stratégie tout en déléguant l'exécution des activités elles-mêmes aux acteurs directement concernés (départements ministériels, collectivités locales, communautés de base, etc.).

Le CNDLP, dont la présidence pourrait être assurée par le Ministre d'Etat chargé des Collectivités Locales et de la Décentralisation, sera ancré à un niveau hiérarchique qui lui permettra de démontrer son leadership, d'orienter et de coordonner les actions entre les différents ministères concernés. Sa composition devrait inclure les membres du gouvernement dont les départements ministériels sont directement concernés (éducation, santé, agriculture, eau, affaires sociales, etc.), les représentants de l'association des élus locaux, des organisations communautaires de base, des organisations paysannes, des ONG et éventuellement les représentants des bailleurs de fonds. Le gouvernement proposera son choix au cours de la préparation du Programme et prendra les mesures nécessaires pour formaliser cette option.

Cellule de Coordination du Développement Local Participatif (CCDLP): Il sera établi une Cellule nationale de coordination (Secrétariat Exécutif du Conseil national) qui sera chargée de la mise en oeuvre du Programme, de la gestion fiduciaire des ressources, et d'en rendre compte au Conseil national. Cette cellule comprendra une unité centrale et des unités régionales dans chacune des régions du pays. Le personnel de l'unité centrale sera composé d'experts en développement local participatif avec une expérience en gestion de programmes (pour le coordonnateur) et des experts qualifiés pour les différents postes de responsabilité qui seront établis. Chaque unité régionale sera dirigée par un expert national en décentralisation et développement local participatif et sera complétée avec les compétences complémentaires à définir ultérieurement.

Circuit financier : Dans le cadre de la mise en place des fonds, en tenant compte de l'expérience des projets et programmes récents, le PNDL se fixe pour objectif d'établir un circuit financier pérenne en conformité avec les règles des finances et de la comptabilité publique. Pour ce faire, concernant les ressources dirigées vers les Communautés Rurales, l'approche retenue est, dans toute la mesure du possible, l'utilisation des circuits du budget. Pour les communautés de base (village ou associations de villages, OPP, ASC, groupements, etc.), une approche de contractualisation/mutualisation avec les services financiers décentralisés pourrait être envisagée sous réserve d'étudier au préalable les avantages et inconvénients d'une telle approche et sur la base des discussions avec les services de la Direction Générale de la Comptabilité Publique et du Trésor.

Appui à un système de suivi-évaluation qui informera l'ensemble des acteurs : ministères (aux niveaux central et déconcentré), Communautés Rurales, communautés de base, secteur privé, et individus sur les objectifs, les flux financiers et les résultats du projet. De multiples systèmes de suivi-évaluation existent déjà de même que des indicateurs liés aux ODM, DSRP et politiques sectorielles. Le projet mettra en place un cadre de suivi-évaluation pour mesurer les progrès et donner ainsi la capacité aux preneurs de décisions de prendre des décisions documentées. Ce système sera combiné à une stratégie de communication très développée.

G. RISQUES POTENTIELS ET MESURES D'ACCOMPAGNEMENT

Trois risques majeurs pourraient mettre la mise en œuvre du programme en difficulté, et faire reculer le Sénégal par rapport aux progrès réalisés jusqu'ici dans la lutte contre la pauvreté notamment à travers la mise en œuvre des projets de développement local :

Insuffisance de progrès concernant les réformes sur la décentralisation : Les lenteurs dans la mise en œuvre des réformes sur la décentralisation pourraient entraver la mise en œuvre du PDLDP. Cependant, la transformation du ministère des collectivités locales en ministère d'état chargé des Collectivités locales et de la Décentralisation (MCLD), et la création de nouvelles directions chargées respectivement de la décentralisation et des collectivités locales, constituent des signes encourageants quant à la volonté du Gouvernement d'aller de l'avant en matière de décentralisation. La décision du Gouvernement de procéder à l'évaluation des réformes de 1996 et de réactualiser la lettre de politique de décentralisation constitue d'autres signes encourageants. Toutefois, les processus de décentralisation sont toujours lents – et le Sénégal ne fait pas exception, la décentralisation fiscale et budgétaire est toujours retardée, et les changements nécessaires pour intégrer l'approche du développement local participatif rencontreront nécessairement des résistances de la part des acteurs qui estimeront être les « perdants ».

Leadership politique et appropriation de l'approche de développement local participatif : Le principe de la consolidation des deux gros projets de développement local (PNIR et PFDS) et éventuellement ceux d'autres bailleurs a été accepté par le Premier Ministre. Le nouveau projet relève clairement du mandat du Ministère d'Etat chargé de la Décentralisation et des Collectivités Locales. Cependant, les deux ministères de tutelle des deux projets précédents (Ministère d'Etat chargé de l'Agriculture (PNIR) et le Ministère de la Famille, du Développement Social et de la Famille (PFDS) pourraient souhaiter conserver sous leur tutelle des projets qui connaissent des succès. Par ailleurs, les autres ministères tels que l'Education et la Santé qui n'ont pas respecté jusqu'ici la loi de décentralisation et conservent l'autorité sur des activités et des ressources qui auraient du être transférées aux CL, accepteront-ils plus dans l'avenir de décentraliser la mise en oeuvre de leurs activités ainsi que des ressources afférentes vers les collectivités locales et communautés de base.

Capacités de coordination : Le nombre de communautés rurales à couvrir (il s'agit de passer de 100 à 300) et des communautés de base à servir (il s'agit de passer de 700 à 6.000), l'ampleur des actions à entreprendre pour cela, ainsi que la multiplicité des acteurs en développement local (il y a une dizaine de partenaires) nécessitent une forte capacité de coordination par le gouvernement. L'absence d'une capacité suffisante pour une telle coordination risque de pérenniser les télescopes antérieurement constatés sur le terrain et causer une mauvaise et inéquitable répartition des ressources. Par ailleurs, vu la courte durée de la préparation du programme, il sera nécessaire de former un grand nombre de partenaires sur les concepts du développement local participatif, et de développer des partenariats avec les autres projets/programmes intervenant dans le pays (PAC2, MAP, PNR, etc. dans le cadre du Programme National de Développement Local pour assurer la complémentarité.

Disponibilité des ressources et financement à travers multiple bailleurs de fonds: Pour faire face aux besoins des populations à la base, les ressources mobilisées dans le cadre de ce programme devaient être assez importantes (l'estimation pourrait être faite au cours de la préparation du Projet sur la base du PMISE évoqué ci-dessus. La capacité du gouvernement à mobiliser des ressources considérables auprès de ces partenaires au développement sera cruciale pour la réussite du programme. Pour ce faire, le gouvernement a proposé une rencontre avec tous les bailleurs afin de faire une programmation des ressources attendues. Aussi, la conception du programme doit être flexible pour permettre aux bailleurs