



République du Sénégal

Un Peuple – Un But – Une Foi

Ministère de l'aménagement du territoire  
et des collectivités locales

PROGRAMME NATIONAL DE DEVELOPPEMENT LOCAL

**PNDL**



**Bonnes pratiques  
de développement local au Sénégal  
L'itinéraire du PNDL**



**Bonnes pratiques  
de développement local au Sénégal**  
L'itinéraire du PNDL

**PNDL**

# Sommaire

	Préface	P.5
	Introduction	P.6
<b>CHAPITRE I :</b>	Le Programme national de développement local : Succès d'un cadre fédérateur des interventions en matière de décentralisation et de développement local	P.9
<b>CHAPITRE II :</b>	La Fonction publique locale, une réforme institutionnelle majeure	P.17
<b>CHAPITRE III :</b>	Comment les conférences d'harmonisation régionale ont permis d'asseoir une méthodologie et des outils pour des interventions plus efficaces	P.23
<b>CHAPITRE IV :</b>	Cadres locaux de concertation, outils de promotion de la gouvernance participative	P.29
<b>CHAPITRE V :</b>	Processus de passation des marchés : Les collectivités locales optimisent l'utilisation de leurs ressources financières	P.33
<b>CHAPITRE VI :</b>	Double planification : L'option de la cohérence entre les échelles	P.39
<b>CHAPITRE VII :</b>	Partenariat entre collectivités locales et organisations communautaires : Comment définir et gérer ensemble les politiques locales	P.45
<b>CHAPITRE VIII :</b>	Convention de financement PNDL/MEC FADEC Kajoor : Les acteurs locaux bénéficient le meilleurs services financiers	P.49
<b>CHAPITRE IX :</b>	Performances du secteur privé local : Le coup de pouce du « parcours de l'entrepreneur »	P.55
	Conclusion	P.60

# Préface

L'histoire du Programme national de développement local marque celle du développement local au Sénégal. Lors de la formulation, un large consensus s'était inscrit autour de la vision et des modalités d'intervention du programme. Après six années, le Programme a apporté des réponses concrètes aux problèmes posés par la mise en œuvre du développement à l'échelle locale. Plusieurs réformes ont abouti ou sont au stade d'adoption, des outils et instruments d'appui au développement local ont été élaborés et mis en œuvre par les acteurs locaux, des transformations positives ont été enregistrées dans l'espace du développement économique local et le niveau d'équipement des collectivités locales s'est beaucoup amélioré.

Ces différents travaux, par devoir de mémoire, valent bien la peine d'être restitués et partagés avec les acteurs impliqués ou intéressés par le développement local.

Le présent ouvrage fait le pari de mener une capitalisation des expériences les plus pertinentes dans le cadre de la mise en œuvre de nos activités. Pour ce faire, une approche participative a été adoptée afin d'aboutir à une œuvre commune. La démarche de coproduction témoigne d'un effort de reconstitution du fil de l'histoire, durant lequel les actions réalisées constituent des expérimentations prouvant leur caractère innovant, et proposent des alternatives significatives pour un changement d'échelle dans la lutte contre la pauvreté.

Toutes les productions élaborées dans le cadre de cet ouvrage sont basées sur une expérience vécue avec les Collectivités locales, notre cœur de métier. Elles ont pour objet d'identifier les processus de changements produits par les activités menées au sein des collectivités locales. Elles ont permis de mettre en valeur les spécificités et d'aider à construire le futur des expériences. Ces différentes productions, dans une parfaite synchronisation, décrivent les activités entreprises par le programme depuis 2006 et en tirent les enseignements, en termes de modes d'action, de changements, de compétences et d'orientations à prendre par les Décideurs.

L'accompagnement du Dr Thiendou Niang, Directeur du Cabinet Afrique Communication a été décisif aussi bien dans la maturation de l'idée que dans sa mise en forme. Une belle entreprise « public – privé » dans la fourniture de services au profit des acteurs de développement qui mérite d'être évoquée.

Au nom de toute l'équipe du Programme national de développement local qui s'inscrit dans un processus d'amélioration continue, nous manifestons toute notre disponibilité pour une qualification performante des Collectivités locales.

**Samba GUEYE**

Secrétaire exécutif du Programme national  
de développement local

# Introduction

Pendant cinq ans, de 2006 à 2011, la mise en œuvre du Programme national de développement local (PNDL) a été marquée par plusieurs jalons qui ont eu un impact positif sur la décentralisation et le développement local.

Au plan institutionnel, la révision du cadre juridique, réglementaire et organisationnel a donné lieu à des innovations qui ont permis d'améliorer les pratiques de gouvernance locale. La restructuration des agences régionales de développement (ARD) et la mise en place, dans la région de Louga, des maisons du développement local sont des exemples d'innovation institutionnelle.

Au plan financier, le PNDL a favorisé le transfert d'importantes ressources, de l'Etat et des partenaires au développement vers les collectivités locales. Celles-ci ont réalisé près de 4000 microprojets, pour un montant de 31 milliards de FCFA, particulièrement dans les domaines de l'hydraulique, de l'éducation et de la santé.

Au plan organisationnel, les initiatives développées au niveau régional par les agences d'exécution concernent, en majorité, l'appui à la maîtrise d'ouvrage des investissements publics locaux aux collectivités locales et le développement de la coopération entre celles-ci, les organisations communautaires de base et le secteur privé local.

La plupart de ces initiatives méritaient d'être formalisées dans une perspective de diffusion et de partage des enseignements de développement local, en vue d'améliorer les pratiques et d'inspirer la nouvelle orientation du développement du Sénégal.

Le premier chapitre de cet ouvrage, consacré au cadre fédérateur des interventions au niveau local, montre que l'amélioration du cadre institutionnel de la décentralisation et la mobilisation conjointe des ressources financières, associées au renforcement des capacités des acteurs, permettent d'assurer aux communautés de base une offre de services socio-économiques de qualité.

La réforme institutionnelle que constitue la fonction publique locale, abordée au deuxième chapitre, met l'accent sur l'importance d'une réforme qui répond aux exigences d'unité, de mobilité et de respect du principe de la libre administration des collectivités locales.

Le troisième chapitre aborde le thème des conférences d'harmonisation régionale instituées par l'Etat, et appliquées aux régions de Diourbel, Kaolack et Tambacounda ; il démontre que celles-ci ont permis d'asseoir une méthodologie et des outils aptes à harmoniser les interventions des acteurs.

L'analyse des cadres locaux de concertation, objet du quatrième chapitre, montre que la participation des acteurs au processus décisionnel local favorise le renforcement de la démocratie locale.

Le renforcement des capacités des collectivités locales en passation de marchés publics, abordé au chapitre suivant, a contribué à l'utilisation optimale des ressources financières du Fonds de développement local.

Le sixième chapitre traite de la double planification entreprise dans la région de Louga. On y découvre comment cette approche répond au souci de trouver une réponse adaptée à la problématique de la cohérence entre les différentes échelles de planification.

Dans le partenariat entre les collectivités locales et les organisations communautaires de base, analysé au septième chapitre, il apparaît que le processus d'élaboration d'une charte de partenariat facilite le consensus entre les collectivités locales et les organisations communautaires de base dans la gestion des affaires locales.

Au huitième chapitre, le « parcours d'un entrepreneur local » renseigne sur le renforcement des capacités des porteurs d'initiatives économiques en tant que facteur de promotion du secteur privé local.

La dernière expérience révèle enfin que le renforcement des capacités des mutuelles de crédit et leur collaboration avec les ARD et les collectivités locales conduisent à une maîtrise progressive de l'épargne et du financement de l'économie locale.

Toutes ces initiatives permettent de mieux comprendre les progrès réalisés en matière de dynamique de développement local impulsé par l'Etat à travers le PNDL et ses agences d'exécution, ainsi que les innovations des collectivités locales, accompagnées par les ARD, les services techniques déconcentrés, les organisations communautaires de base et les entreprises privées locales, pour l'harmonisation des interventions et la cohérence des politiques locales.





## CHAPITRE I

# Le Programme national de développement local : Succès d'un cadre fédérateur des interventions en matière de décentralisation et de développement local

L'amélioration du cadre institutionnel de la décentralisation et la mobilisation conjointe des ressources financières, associées au renforcement des capacités des acteurs, permettent d'assurer aux communautés de base une offre de services socio-économiques de qualité.

Depuis la réforme de 1996, la mise en œuvre de la décentralisation demeure un défi important lié à la responsabilisation effective des collectivités, dans la prise en charge et la promotion du développement local. En 2002, le gouvernement du Sénégal a adopté le Document de stratégie de réduction de la pauvreté dont l'un des objectifs est de renforcer le développement local par l'approfondissement de la décentralisation et l'application de la bonne gouvernance.

Plusieurs rapports et études ont mis en évidence les faiblesses et contraintes qui limitaient sérieusement le rôle des acteurs locaux dans la promotion efficace du développement local. Malgré quelques avancées institutionnelles, la décentralisation n'a pu avoir les impacts attendus sur le développement économique local. Et, selon les conclusions des dits rapports et études, il n'existait qu'une faible synergie dans les interventions des différents acteurs - notamment l'Etat -, les collectivités locales, les communautés de base, la société civile et le secteur privé. En grande partie, ce manque de synergie avait pour origine l'approche spécifique de chacun des nombreux projets et programmes.

Pour promouvoir le développement local en responsabilisant les collectivités locales, l'Etat s'est engagé, avec l'appui des partenaires au développement, à mettre en œuvre des projets contribuant à l'amélioration des conditions de vie des populations, à travers le cadre fédérateur du Programme national de

développement local (PNDL). La définition et la mise en place du PNDL, dont l'avènement correspond à un souci de cohérence et d'harmonisation des interventions locales, ont bénéficié des acquis capitalisés de divers projets et programmes antérieurs d'appui à la décentralisation et au développement local. L'hypothèse centrale du programme est que l'amélioration du cadre institutionnel de la décentralisation et la mobilisation conjointe des ressources financières, associées au renforcement des capacités des acteurs, permettent d'assurer aux communautés de base une offre de services socio-économiques de qualité.

Six années après sa mise en œuvre, avec des expériences qui ont connu des fortunes diverses, la présente capitalisation du PNDL revient sur cette initiative. Elle renseigne successivement sur les enjeux et le contexte, avant de procéder à une analyse fine, pour dégager quelques leçons apprises ainsi que des perspectives d'amélioration des pratiques du développement local.

### Une démarche de coproduction des acteurs

En 2006, le gouvernement du Sénégal avait mis en place le PNDL. Son objectif était de mettre à jour le cadre réglementaire et législatif de la décentralisation, de faciliter le financement du développement à travers le renforcement des capacités des acteurs et la réalisation



d'un paquet de services, en perspective de la réalisation de la plateforme minimale d'infrastructures de base, au sein des collectivités locales.

Quatre composantes constituent le PNDL: l'appui à la politique de décentralisation, de déconcentration et au développement local participatif, le financement du développement local, l'appui technique et le renforcement des capacités et, enfin, la coordination et la gestion du programme. Ces composantes sont mises en œuvre selon des mécanismes opérationnels définis et détaillés dans les manuels de procédures du programme.

Parmi les initiatives du PNDL, il y a notamment le Projet de développement local participatif (PDLP), le Projet d'appui au développement économique local, ancré au Programme national de développement local (PADEL/PNDL), le Projet pistes communautaires et le Projet équité de genre dans la gouvernance locale (GELD).

De nombreux acteurs participent à la mise en œuvre du programme. Au niveau national, le secrétariat exécutif du PNDL, les agences d'exécution (avec neuf directions nationales) et autres services centraux jouent un rôle important dans le pilotage stratégique des activités. Le comité de pilotage, instance d'orientation stratégique regroupant plusieurs acteurs et se réunissant deux fois par an, valide le budget et les activités inscrites dans le plan de travail.

Au niveau régional, l'Agence régionale de développement (ARD) coordonne les activités, en étroite collaboration avec les services techniques déconcentrés et les autorités administratives chargées du contrôle de légalité. Par ailleurs, ceux-ci apportent tout l'accompagnement nécessaire aux collectivités locales, dans la maîtrise d'ouvrage.

Au niveau local, les collectivités assurent tout le processus de la maîtrise d'ouvrage. Les organisations communautaires de base et le secteur privé participent activement à la réalisation des microprojets. Il s'agit des réalisations notées essentiellement dans les secteurs clefs de l'éducation, de l'hydraulique et de la santé.

La mise en œuvre des projets se fait dans une démarche de coproduction des acteurs. Celle-ci s'adosse sur les principes de subsidiarité, de complémentarité, de responsabilité effective des collectivités locales et de multi-sectorialité. Les modalités d'intervention reposent sur le mode de l'appui-projet au profit des différentes agences d'exécution, mais aussi sur le cofinancement des activités.

Plusieurs sources de financement alimentent le PNDL : les ressources de l'Etat, à travers le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) et le Fonds d'équipement des

collectivités locales (FECL), mais aussi la contribution ou contrepartie des collectivités locales et les financements des partenaires au développement.

Le PNDL a été mis en œuvre auprès de 481 collectivités locales, dont 370 communautés rurales et 111 communes. Il a touché plus des quatre cinquièmes des collectivités locales du Sénégal. Sa phase pilote, qui s'est étendue sur toute la durée d'exécution du Projet de développement local participatif, a été réalisée. Elle a été consacrée à la consolidation des acquis des projets et programmes de développement local pilotés au cours des dix dernières années au Sénégal. De solides jalons ont été posés et d'importants acquis enregistrés dans sa phase de consolidation de consolidation des interventions, qui devra faire suite à une phase d'harmonisation. Cette harmonisation devrait aboutir à la mise en place progressive d'un cadre cohérent pour la mise en œuvre de la stratégie de développement local.

Au terme de la première phase, et malgré les difficultés de démarrage, le programme a globalement enclenché des processus stratégiques et des dynamiques réellement porteurs pour asseoir un développement local durable. Leur parachèvement est, dans une large mesure, la condition de l'approfondissement de la décentralisation et de la rentabilité d'une véritable politique de développement local.

La démarche de coproduction des acteurs, adoptée par le PNDL, a permis d'obtenir d'importants résultats confirmés par l'évaluation externe du programme axée sur les critères de pertinence, d'efficacité et d'efficience. Cette évaluation a conclu à une réelle réussite du programme, singulièrement dans la réactualisation du cadre réglementaire et législatif de la décentralisation, ainsi que l'amélioration de l'accès aux services sociaux de base. Une réussite notée également dans l'efficacité de l'appui technique et du renforcement de capacités, et dans la construction d'un système d'information et de suivi-évaluation du développement local (SISE-DL), et la gestion environnementale et sociale des investissements, et la stratégie de communication.

### Pertinence et efficacité des interventions

En matière de réactualisation du cadre réglementaire et législatif de la décentralisation, la toilette des textes a abouti à la production d'outils et d'instruments effectifs de mise en œuvre du développement local et à une augmentation considérable du volume des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales, à travers le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL)

et le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD). En outre, il y a eu une nette amélioration des délais de mise à disposition des fonds destinés aux collectivités locales et aux ARD.

Dans l'accès aux services sociaux de base au niveau des collectivités locales, des résultats probants ont été notés entre avril 2007 et décembre 2011, en termes de réalisation de microprojets, de construction d'infrastructures et de fourniture de services publics de base, avec des investissements conséquents de 9,6 milliards de francs CFA dans l'accès à l'eau (avec 1104 km de réseau d'adduction d'eau potable et 1060 bornes fontaines, le fonçage de 394 puits, la réalisation de 21 abreuvoirs, 8 châteaux d'eau, 38 forages, l'équipement de 24 forages); 8,7 milliards de francs dans le secteur de l'éducation, avec la construction de 903 salles de classe dont 706 équipées, l'équipement de 248 salles de classe, la réhabilitation de 117 salles de classe, la réalisation de 134 blocs d'hygiène, la clôture de 131 établissements scolaires; 4,8 milliards de francs dans le domaine de la santé, avec la construction de 74 postes de santé dont 49 équipés, la réalisation de 285 cases de santé dont 240 équipées, la réalisation de 38 maternités, la construction de 33 logements ICP, la réhabilitation de 63 établissements de santé; et 4,8 milliards de francs injectés dans les activités socioéconomiques, avec la construction de 25 foyers de jeunes, 5 foyers de femmes, 24 halls de marchés, 202 souks, 269 équipements communautaires, 9 équipements administratifs, 65 équipements sportifs et la réhabilitation de 11 foyers de jeunes et de femmes. 280 équipements d'allègement des travaux des femmes (moulins, équipements agricoles), la réalisation de 45 magasins de stockage, de 88 parcs à vaccination, de 27 abattoirs et de 19 fourrières.

L'accès aux services sociaux de base a aussi été facilité par la réalisation de 1200 km de pistes rurales. 93,6% des ménages - ultimes destinataires des interventions du PNDL - ont exprimé leur totale satisfaction par rapport aux services offerts. Le projet a également participé à l'émergence d'un secteur privé local. Plus de 31 milliards de contrats ont été signés avec les collectivités locales et les capacités d'intervention des services financiers décentralisés (SFD) ont été améliorées grâce à la mobilisation de 300 millions de francs CFA au profit de 15 d'entre eux. Le renouvellement des conventions dans plus de la moitié des collectivités locales et la signature de trois conventions dans au moins un cinquième d'entre elles renseignent sur la bonne maîtrise des procédures de développement local.

Cinq plans de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation et du développement local ont

été conçus et mis en œuvre. Le PNDL a contribué à la conception d'outils de planification pour 41% des collectivités locales et participé au renforcement des capacités des populations défavorisées, des groupes vulnérables et des organisations communautaires de base pour leur ouvrir des opportunités de création de richesses. Dans la région de Louga en particulier, la mise en place d'un dispositif institutionnel d'appui à la gouvernance locale et à la coproduction des acteurs de la décentralisation et du développement local est effective. Les Maisons de développement local y sont fonctionnelles et ont favorisé la création d'espaces de dialogue «Décentralisation», «Déconcentration» et «Secteur privé», avec des résultats variables. L'intervention du PNDL a permis à la commune de Louga de faire refléter l'équité de genre dans ses dépenses pour un meilleur accès aux services sociaux.

Enfin, avec la conception, en cours, d'un système d'information et de suivi-évaluation du développement local (SISE-DL), d'un dispositif de gestion environnementale et sociale des investissements et enfin d'une stratégie de communication adaptée, le PNDL s'est attelé à la mise en place d'outils pertinents et efficaces, au regard des résultats positifs attestés par l'enquête de perception des acteurs et bénéficiaires. A travers une approche multimédia, le programme développe une communication stratégique axée sur les résultats. De plus en plus, il s'affirme comme une référence nationale dans la prise en compte de la dimension environnementale et sociale des projets de développement. Celle-ci s'est renforcée avec le processus d'accompagnement des collectivités locales qui a permis un tri préliminaire dans plus de 90% des microprojets alors que l'application de mesures environnementales et sociales est effective dans presque 70% des microprojets réalisés. Un cadre de gestion environnementale et sociale a été défini afin que toutes les mesures de gestion environnementale et sociale liées au programme soient conformes aux normes et aux politiques opérationnelles pertinentes.

### Innovation institutionnelle

La mise en œuvre du PNDL, en tant que cadre fédérateur, a permis d'enregistrer des avancées significatives du dispositif institutionnel, des ressources des collectivités locales et des capacités des acteurs à la base. Ces avancées sont ici analysées au plan institutionnel, en termes de financement du développement local et du renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage local. Le réaménagement du cadre de la décentralisation s'est traduit par des innovations qui ont abouti au renforcement des dispositifs d'appui aux collectivités locales, à la mise à jour de textes et la conception d'instruments d'appui au développement local.

Au niveau national, la redynamisation attendue du comité national de développement des collectivités locales (CNDCL) n'a certes pas produit les résultats escomptés en termes de cadrage de la politique nationale, mais au plan régional, des avancées significatives ont été notées. En effet, la restructuration des ARD (créées par le décret 98-399 du 5 mai 1998) a redynamisé le champ institutionnel de la décentralisation à l'échelle régionale, en permettant aux 14 ARD, aujourd'hui opérationnelles sur le territoire national, de jouer pleinement leur rôle dans la coordination, la planification et le suivi-évaluation du développement régional. Par ailleurs, le décret 2006-201 du 2 mars 2006 a redéfini les missions de l'ARD et le décret 2008-517 lui a conféré un statut d'établissement public local à caractère administratif. Ces textes sont complétés par les arrêtés interministériels 02701 du 16 mars 2009 fixant les montants maxima des traitements du personnel et 02702 du 16 mars 2009 définissant les modalités de contribution des collectivités locales au fonctionnement de l'agence.

Ainsi, les ARD ont plus de crédibilité et sont devenues plus efficaces. Elles ont aussi gagné en fonctionnalité, grâce notamment à l'amélioration de leurs moyens de travail, à la stabilisation de leur organigramme, au recrutement de leurs cadres et au renforcement de leurs capacités d'intervention, notamment la mise à disposition de matériels roulants tout terrain et de mobiliers bureautiques et informatiques appropriés.

L'adoption de textes liés au cadre législatif et réglementaire de la décentralisation et du développement local a permis d'améliorer le cadre humain de la décentralisation. En effet, la mise en place de la fonction publique locale, à travers l'adoption de lois et décrets relatifs aux statuts des personnels des collectivités locales, a fixé les droits et obligations des agents des collectivités locales suivant des critères susceptibles de garantir la stabilité. Au nombre de ces critères, l'unité (ouvrant la possibilité aux agents de poursuivre leur carrière), la parité (par rapport à la fonction publique de l'Etat), la mobilité (au sein des deux fonctions publiques) et le respect de la libre administration (permettant aux élus de gérer leur personnel). Cette innovation institutionnelle corrige aujourd'hui le déséquilibre entre collectivités locales (communes et communautés rurales, en particulier) et la précarité de l'emploi au niveau du personnel local, tout en permettant une meilleure prise en charge des missions dévolues aux collectivités locales.

Enfin, au plan de la conception d'instruments et d'outils d'appui au développement local, les directions centrales impliquées dans le processus de développement ont finalisé des travaux susceptibles de contribuer à la mise

en place d'un cadre d'exercice de la décentralisation. Ainsi, le guide de la planification locale, élaboré par la Direction de l'appui au développement local (DADL), le guide du contrôle de légalité conçu par la Direction de la décentralisation (DDEC), le guide de la conférence régionale d'harmonisation mis en place par la Direction des affaires générales et de l'administration territoriale (DAGAT) et le guide de la coopération décentralisée, finalisé par la Direction de la coopération décentralisée (DIRCOD) constituent des outils précieux pour les différents acteurs à la base. L'appropriation des outils et guides par les acteurs reste toutefois suspendue à un effort de vulgarisation qui n'est pas encore effectif.

### Amélioration de l'accès aux services sociaux de base

En termes de ressources, le programme a permis d'enregistrer une augmentation sensible des ressources des collectivités locales et une amélioration de l'accès aux services sociaux de base par un accroissement substantiel des transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales avec une réduction sensible des délais de transfert.

Sur la période 2005-2011, avec la mise en place du Fonds de développement local (FDL), les budgets d'investissements des collectivités locales se sont accrus de 66 000 000 de francs CFA, soit en moyenne 22.000.000 de francs par cycle de financement. Des infrastructures sociales de base ont été réalisées, conformément aux normes sectorielles, environnementales et sociales, au niveau des trois secteurs prioritaires que sont l'eau, l'éducation et la santé.

Dans le secteur de l'éducation, le programme a participé de manière importante à l'amélioration de l'efficacité interne de toutes les écoles où il a construit des salles de classe. Les taux d'abandon et de redoublement ont partout reculé; ils sont, respectivement, de 0,2% et 0,22% dans les écoles financées avec le concours du PNDL alors qu'ils atteignent 9,28% et 3,12% dans les écoles financées sans l'appui du PNDL, et de 8,9% et 3% au plan national. L'amélioration des conditions de travail des enseignants et des élèves, avec la construction de salles de classes en dur et le remplacement de nombreux abris provisoires, a largement contribué à ces résultats.

Le taux brut de scolarisation (TBS) est de 93,3 % au plan national (au niveau des communautés rurales, il est de 89%). Il connaît une évolution positive d'environ 3 points par an depuis 2006 et, à ce rythme, on peut présager que l'objectif relatif à la scolarisation universelle a des chances d'être atteint en 2015.

Cette situation renseigne que plus de 82% des communautés (306/370) ont un indice d'accès à l'éducation compris entre 75 et 100 et moins de 5% des communautés rurales (16/370) sont dans une situation critique. Cependant, la contribution du PNDL, dans le secteur de l'éducation, en termes d'accès à l'éducation, a été faible parce que la plupart des collectivités locales ont préféré remplacer les abris provisoires existants plutôt que d'augmenter le nombre de salles des écoles.

Dans le secteur de l'hydraulique, le PNDL a permis, avec les nombreux branchements réalisés, de ravitailler en eau potable une population importante dans les collectivités locales où il est intervenu en y assurant un taux d'accès à l'eau potable de 24,26%. Au plan national, il a contribué pour 2,54% au taux d'accès. Les interventions au forage et au renforcement des puits existants ont permis un taux de 26,90% dans les collectivités locales touchées et de 2,82% au plan national. La couverture géographique a aussi été améliorée de manière significative. 553 villages ont bénéficié des branchements, soit un taux de 4,75%, et 375 autres villages ont eu un accès plus facile à l'eau des puits, avec un taux de couverture de 3,22%.

Le taux global d'accès à l'eau a connu un bond spectaculaire. Il est de l'ordre de 89% en milieu rural sur des cibles annuelles prévues de 75% pour 2009, au plan national; l'érection de nouvelles communes, érigées dans le cadre du nouveau découpage, explique ce taux. Dans le secteur de la santé, le programme a eu des effets très positifs sur l'accès des populations aux soins de santé primaires. Le personnel sanitaire (infirmiers, sages-femmes, agents de santé communautaire) ont vu leurs effectifs augmenter de manière significative dans les postes de santé d'intervention du programme. Le nombre d'infirmiers a progressé de 37 unités, les agents de santé communautaires de 84 unités sans compter ceux en service dans les cases de santé qui sont encore plus nombreux; les sages-femmes ont augmenté de 36 unités.

Le taux d'accès à la santé (proportion d'accouchements effectués dans les formations sanitaires) est de l'ordre de 61,6 %.

### Maîtrise des procédures de développement local

La réalisation du programme à travers le territoire national a permis de renforcer la participation des populations à la gestion des affaires locales, de mettre en œuvre un processus d'apprentissage des procédures de développement local prenant en compte

de la dimension environnementale et sociale dans le processus de développement local.

En termes de promotion de la participation dans les affaires locales, le programme a renforcé la dynamique centrée sur une planification participative locale, la mise en place de cadres de concertation locaux et de comités de gestion et d'entretien des ouvrages réalisés.

Dans le domaine de la planification locale, le processus participatif et itératif vise, au travers d'espaces de concertation et de dialogue, une bonne appréhension de la vision globale du développement de la collectivité locale; il permet aux élus locaux de coordonner un effort social collectif, responsable et transparent, auquel tous les acteurs locaux sont appelés à participer activement.

Ce processus participatif a été développé au niveau de 41% des collectivités locales, ce qui a permis d'aboutir à des instruments de pilotage stratégique du développement local (168 plans locaux de développement, assortis de plans de formation et de communication) et à des outils de programmation annuelle glissante plan d'investissement annuel.

Les capacités de maîtrise d'ouvrage des collectivités locales se sont considérablement renforcées avec l'organisation systématique de sessions de formation modulaires articulées autour de trois thèmes génériques: l'élaboration du budget, la passation des marchés publics et l'exécution de la dépense publique locale. L'effet induit de ces sessions s'est traduit par une meilleure maîtrise des procédures avec la réalisation d'au moins deux ouvrages par plus de 90% des collectivités locales ciblées.

### Durabilité institutionnelle

L'enseignement majeur qu'on peut tirer de la mise en œuvre du PNDL conforte la thèse selon laquelle la collectivité locale, en tant que porte d'entrée des actions de développement local, constitue un niveau approprié pour mener de manière efficace et participative des actions de développement.

En effet, la mise en œuvre du PNDL a, de manière pédagogique, démontré que la responsabilisation des acteurs institutionnels locaux (collectivités locales), régionaux (agences régionales de développement) et nationaux (agences d'exécution ou directions centrales) s'est révélée par les faits capable de produire des résultats destinés à améliorer le bien-être des populations. L'inscription de leurs actions dans une

durabilité institutionnelle permet ainsi de renforcer les capacités des décideurs à l'échelle nationale et des structures d'appui-conseil au niveau régional. La mise en place du FDL, à travers le circuit budgétaire du trésor public, a permis d'améliorer les mécanismes de transfert des ressources de l'Etat aux collectivités locales, d'accroître le volume et les délais des transferts financiers de l'Etat et de relever le niveau de mobilisation de leurs ressources propres.

Elle a également démontré que pour réussir, le développement local doit être multifonctionnel, multipartenaires et multi-niveaux. Cette exigence s'est traduite par une intervention structurée à la fois au plan national et institutionnel et au niveau local et opérationnel. L'implication, à la fois, des acteurs publics et privés, l'intégration des efforts des collectivités décentralisées et des services déconcentrés, l'identification dès le début du programme des besoins, des intérêts et des différents acteurs institutionnels ciblés par le programme, ont permis de prendre en compte plusieurs aspects du développement des territoires.

Plus concrètement, la mise en œuvre du PNDL a impulsé, à l'échelle nationale, les bases d'une appropriation des opérations de développement par les acteurs locaux, par le biais d'outils et d'instruments à plusieurs stades du développement : de la planification et de la budgétisation locales à la réalisation et à la mise en service d'infrastructures communautaires de base.

L'hypothèse de développement local selon laquelle « la planification et le financement décentralisé de l'investissement public local conduisent à améliorer l'efficacité, la durabilité et l'efficience de la provision d'infrastructures et la promotion du développement économique en milieu rural » semble se vérifier avec le PNDL. En témoigne la contribution des collectivités locales dans la réduction de la pauvreté.

De même, le rythme de livraison des infrastructures s'est amélioré de manière considérable par rapport aux projets et programmes antérieurs d'appui à la décentralisation et au développement local, au regard des taux appréciables de mobilisation (plus de 95%), d'exécution budgétaire (plus de 90%) et financière du FDL (plus de 70%).

### Renforcement des savoir-faire locaux

Aujourd'hui, le défi majeur à relever consiste en l'amélioration de la qualité du service public local générée à travers l'amélioration du cadre réglementaire

et organisationnel de la gestion des ouvrages. A cela, s'ajoutent la promotion de la charte de partenariat et la définition du statut des ouvrages en vue d'assurer le partenariat public privé entre les collectivités locales et les organisations communautaires de base ou le secteur privé local. Il s'agira également de renforcer les compétences techniques et managériales des acteurs locaux dans la gestion des ouvrages et la mise en œuvre d'une stratégie pour l'entretien et la maintenance du patrimoine communal.

Au niveau sectoriel, il s'agira de relever plusieurs défis liés au cadre institutionnel, au financement du développement local et au renforcement des capacités de maîtrise d'ouvrage. Le renforcement de la participation des populations dans la gestion des affaires locales nécessitera une adaptation des outils et instruments de planification au niveau d'instruction et de formation des acteurs locaux, ainsi que l'harmonisation et l'institutionnalisation des cadres de concertation en vue d'une meilleure articulation avec le conseil local et d'une meilleure opérationnalisation des organisations de la société civile locale.

L'unification des procédures de financement du développement local devrait se traduire par une meilleure intégration des mécanismes de financement de l'investissement public local. En matière de renforcement des capacités, la stabilisation des instruments de mobilisation des acteurs du développement local (planification participative, cadres locaux de concertation, charte de partenariat) constitue un enjeu de taille dans le cadre de la consolidation des acquis.

### D'autres défis majeurs restent cependant à être relevés.

Au plan institutionnel, la mise à jour attendue du cadre institutionnel du développement local ne s'est pas opérée dans les meilleures conditions. Le dispositif institutionnel mis en œuvre, le portage du processus de réforme, les délais d'élaboration des réformes, la diffusion et le partage des produits issus des réformes constituent des préoccupations pour lesquelles des réponses urgentes sont attendues des pouvoirs publics et des populations à la base.

Au niveau du financement du développement local, si la pertinence de l'appui budgétaire n'est plus à démontrer en tant que mécanisme de financement décentralisé du développement local, l'extension et la généralisation du budget consolidé d'investissement décentralisé et la responsabilisation des élus dans sa gestion constituent les étapes majeures à franchir.

Enfin, l'enjeu de promouvoir la participation des populations dans les affaires locales à travers les processus de planification participative, la consolidation des cadres locaux de concertation associée au renforcement des savoir-faire locaux, dans le cadre d'une prise en compte des dimensions transversales (environnement, changement climatique, genre, VIH Sida, énergie, nutrition...), est plus que d'actualité parmi les défis majeurs du développement local.

#### Ousseynou TOURE,

*Spécialiste de la communication et de la formation/PNDL*  
[otoure@pndl.org](mailto:otoure@pndl.org)

#### Atoumane Elfeky AGNE,

*Spécialiste du Suivi Evaluation PADEL/PNDL*  
[agneatoumane@hotmail.com](mailto:agneatoumane@hotmail.com)

#### Magatte BA,

*Spécialiste de l'environnement PNDL*  
[magatte@pndl.org](mailto:magatte@pndl.org)





## CHAPITRE II

# La Fonction publique locale, une réforme institutionnelle majeure

La réforme institutionnelle de la fonction publique locale répond aux exigences d'unité, de mobilité et de respect du principe de la libre administration des collectivités locales.

Depuis son accession à la souveraineté internationale, le Sénégal a opté pour une politique de décentralisation marquée par des réformes institutionnelles successives. Dans la série de réformes initiées pour consolider la décentralisation, il faut noter les lois de 1966, 1969 et 1972 portant respectivement régime financier des collectivités locales, code de l'administration communale et création des communautés rurales.

Les réformes se sont poursuivies dans les années 1990, qui virent la décentralisation sénégalaise atteindre sa vitesse de croisière, avec notamment la régionalisation. Depuis cette période, qui constitue le tournant du processus de décentralisation, l'option des pouvoirs publics est de faire des collectivités locales des pôles stratégiques pour le développement économique et social du pays et l'atteinte des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

C'est dans cette dynamique qu'il est apparu nécessaire d'instaurer une fonction publique locale pour répondre aux exigences d'unité (dans la fonction publique d'Etat, malgré l'existence des cadres et corps de fonctionnaires différents, il y a une unité de gestion administrative et financière, à travers notamment le ministère chargé de la Fonction publique et celui chargé des Finances ; il existe même une cellule de contrôle des effectifs et de la masse salariale), de mobilité et de respect strict du principe de la libre administration des collectivités locales. Une fois mise en place, la fonction publique locale permettra aux agents de poursuivre une carrière successivement dans les divers ordres de collectivités locales, tout en conservant leur grade, car des corps communs auront été créés pour les régions, les communes et les communautés rurales, et leurs règles de gestion auront été rendues homogènes.

Le projet de loi d'une fonction publique locale prévoit également, sous certaines conditions, la possibilité pour les fonctionnaires des collectivités locales d'être détachés au niveau de la fonction publique d'Etat. Il est enfin prévu dans la réforme de confier l'administration

et la gestion du personnel à l'organe exécutif local, en mettant en place un cadre qui fixe les droits et obligations des personnels des collectivités locales et de leurs employeurs.

L'enjeu fondamental de la réforme est donc de repenser globalement le régime du personnel des collectivités locales, en tenant compte des grands principes qui sous-tendent la réforme de 1996. Ces textes concernent la libre administration des collectivités locales, l'instauration d'un contrôle de légalité adapté et rapproché, le transfert de compétences et l'institution de dispositifs destinés au renforcement des moyens financiers, humains et matériels des collectivités locales.

Cette étude fait la genèse de l'adoption du statut général des fonctionnaires des collectivités locales et met en exergue l'importance de cette initiative. Après l'état des lieux sur la loi et ses décrets d'application, elle montre comment la mise en œuvre d'une fonction publique locale renforce les capacités des collectivités locales en leur donnant l'occasion d'assurer une meilleure gestion de leurs personnels, de leurs politiques publiques et de leurs financements.

### Une nouvelle ère pour les personnels des collectivités locales

L'adoption d'un statut général des fonctionnaires des collectivités locales est une revendication des travailleurs des collectivités locales. Inscrite à l'ordre du jour des Assises nationales de la décentralisation tenues du 27 au 29 novembre 2007, elle avait alors reçu un fort plaidoyer de la part des participants.

Par la suite, le Conseil national de développement des collectivités locales (CNDCL), présidé le 23 avril 2008 par le chef de l'Etat, avait beaucoup insisté sur l'urgente nécessité d'élaborer en ce sens des projets de



textes y afférents. Ainsi, donnant suite à la directive présidentielle n° 01009/PR/MEDC/SGPR/SGA Eco du 30 octobre 2008, le ministre en charge des Collectivités locales a instruit le directeur des collectivités locales et le secrétaire exécutif du Programme national de développement local (PNDL) de rendre effectives les recommandations du CNDCL.

Dans une démarche participative impliquant les acteurs institutionnels, les associations des élus et les syndicats de travailleurs des collectivités locales, la direction des collectivités locales, avec l'appui du PNDL, a initié à cet effet une dynamique de concertation qui a permis d'élaborer, de partager et de valider, notamment à l'occasion d'ateliers tenus au cours de l'année 2010, les projets de textes.

Ces ateliers ont démontré la nécessité de poursuivre le processus d'adoption du projet de loi, mais surtout révélé l'urgence de procéder à un audit exhaustif des personnels des collectivités locales, voie obligée pour déterminer avec exactitude le profil des travailleurs qui intégreront la future fonction publique locale. Aujourd'hui, avec l'adoption de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011, relative au statut général des fonctionnaires des collectivités locales, et la signature de 9 décrets y afférents sur 14, une nouvelle ère s'ouvre pour les personnels des collectivités locales.

### Une démarche participative

Une volonté politique affirmée, la constance des revendications syndicales et la disposition des partenaires et des autres acteurs à accompagner le processus ont poussé l'Etat à envisager la mise en place de la fonction publique locale, parallèlement à la fonction publique d'Etat.

Qui plus est, l'expérience du Sénégal en matière de décentralisation et de développement local, les exigences démocratiques nouvelles, les stratégies de croissance et de réduction de la pauvreté, et les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) ne laissent pas entrevoir d'autres choix que ceux de l'approfondissement et du parachèvement du processus enclenché depuis les années 1960.

Dès lors, des actes forts sont posés par l'Etat pour accélérer la dynamique de refondation, de réorganisation et de renforcement des institutions locales. L'acte le plus significatif à cet égard est l'élaboration des projets de loi relatifs au statut de l'élu local et au statut général des fonctionnaires des collectivités locales, ainsi que des projets de décret y afférents. Contrairement aux tentatives précédentes avortées, celle-ci avait la

particularité, en plus d'émaner d'une volonté politique forte, d'avoir rencontré l'adhésion de toutes les parties prenantes dans le cadre d'une démarche participative, inclusive et multi-acteurs qui a produit des résultats probants. Par ailleurs, la volonté politique affichée cette fois est suivie d'effets concrets, avec notamment la diligence notée dans l'élaboration et le portage politique de la loi et de ses décrets d'application ; à cela s'ajoute l'implication de tous les acteurs, comme l'intersyndicale des travailleurs des collectivités locales, facilitée par le contexte pré-électoral.

Après plusieurs rencontres de partage et de validation, un projet de loi relatif au statut général des fonctionnaires des collectivités locales, accompagné de 14 décrets d'application, et un projet de loi relatif au statut de l'élu local, avec 5 décrets d'application, sont élaborés. Devant la forte pression de l'Intersyndicale des travailleurs des collectivités locales marquée par une série de grèves et dans un contexte pré-électoral tendu, le gouvernement décida de diligenter la procédure d'adoption du projet de loi relatif au statut des fonctionnaires des collectivités locales. L'autre projet, sur le statut de l'élu local, est quant à lui dans le circuit des approbations.

Le Parlement adopte la première loi nommée, sur le statut général des fonctionnaires des collectivités locales. Le président de la République la promulgue dans la semaine qui suit. Les décrets sont ensuite signés par à-coups, après avoir fait le circuit administratif et gouvernemental normal.

Quatre décrets sont signés dans un premier temps : un décret fixant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la fonction publique locale ; un décret relatif au statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'administration générale des collectivités locales ; un décret fixant le régime commun des concours prévus pour l'admission dans les différents corps de fonctionnaires des collectivités locales ; et un décret fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires visés à l'article 26 du statut général des fonctionnaires des collectivités locales.

En second lieu, cinq autres décrets sont signés : un décret portant application de l'article 10 de la loi portant statut général des fonctionnaires des collectivités locales et réglementant le cumul de fonctions ; un décret fixant les actes d'administration et de gestion du personnel des collectivités locales ; un décret fixant les modalités d'évaluation des agents des collectivités locales ; celui fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires de l'Etat ; et un décret portant réglementation de l'attribution des secours après décès.

Il reste, dans le circuit, cinq projets de décrets à signer. Ils portent sur le statut particulier du cadre des fonctionnaires de la santé et de l'action sociale des collectivités locales, les commissions paritaires et les conseils de discipline des fonctionnaires des collectivités locales, le régime de sécurité sociale des fonctionnaires des collectivités locales, le statut particulier du cadre des fonctionnaires des travaux publics et des transports des collectivités locales, et le régime des congés, permissions et autorisations d'absence des fonctionnaires des collectivités locales.

### Qualité des ressources humaines

La fonction publique locale est la voie obligée pour renforcer les capacités des collectivités locales. Elle leur offre la faculté d'administrer et de gérer de façon optimale leurs personnels, de définir efficacement leurs propres politiques publiques, mais également de financer leur propre développement. Trois indicateurs semblent se conjuguer pour justifier la pertinence de la réforme : la qualité des ressources humaines, le niveau des investissements et le développement du partenariat.

Le développement local semble aujourd'hui buter sur une sorte de contradiction insoluble du fait du manque de ressources humaines de qualité. L'indicateur de la qualité des ressources humaines se mesure à l'aune des effectifs (nombre de cadres spécialisés recrutés), de l'adéquation entre les profils et les postes, et de la mobilité du personnel.

La fonction publique locale apparaît ainsi comme le palliatif, sinon la seule issue pour sortir les collectivités locales de l'impasse institutionnelle dans laquelle elles se trouvent. L'existence de deux fonctions publiques, parallèles, complémentaires et aussi attractives l'une que l'autre, favorise l'enthousiasme et l'émulation indispensables au plein épanouissement des fonctionnaires. Par ailleurs, le souci de diversification des savoirs et des expériences occasionnerait une mobilité, et donc un rééquilibrage fondamental pour un fonctionnement normal des institutions étatiques et locales.

La mise en place d'organigrammes-types pour les différents ordres de collectivités locales permet dès à présent d'avoir une plus grande lisibilité quant aux perspectives de carrière qui s'offrent aux fonctionnaires d'Etat appelés à servir au niveau local.

Finalement, un postulat majeur semble se dégager : la qualité des ressources humaines au niveau local est une condition sine qua non pour relever les multiples et pressants défis qui se posent à la politique de décentralisation.

### Généralisation des plans locaux de développement

Les défis majeurs sont sans conteste la maîtrise des investissements et le fonctionnement du service public local. Ils s'apprécient au regard de l'importance de la part du budget local allouée à l'investissement, du niveau de réalisation des investissements prévus dans les PLD ou plans locaux de développement (ces investissements étant forcément le résultat d'une planification stratégique), et le nombre de contrats-plans signés entre l'Etat et la région. L'utilisation efficiente, la gestion et la maintenance des investissements contribuent significativement à la maîtrise.

La prééminence des investissements dans le budget local doit résulter d'une vision du développement local portée par un organe exécutif apte mais surtout soutenu par une administration performante. Des cadres de concertation locaux comprenant tous les acteurs en présence, sans exclusion aucune, doivent être les centres d'impulsion de la politique économique et sociale locale. Cette dynamique participative, résultante d'une gouvernance locale démocratique, est encouragée par l'exécutif local, facilitée par les services techniques déconcentrés, notamment l'ARD, et portée par des fonctionnaires locaux spécialisés.

Une fois la mise en place et la fluidité de ce dispositif assurées, le développement local deviendra non plus une affaire d'Etat, de société civile, d'exécutifs locaux ou de populations locales, mais une préoccupation politique, économique et sociale partagée entre ces différentes strates d'une même galaxie.

Le plateau technique des réalisations d'infrastructures socioéconomiques de base se verra considérablement amélioré. Les investissements s'appuieront non plus sur un pilotage à vue, mais sur une véritable planification du développement économique local. La généralisation des plans locaux de développement sera devenue une réalité banale. Ainsi, des axes programmatiques prioritaires et viables alimenteront ces instruments sans lesquels la décentralisation serait comme une vieille locomotive et le développement local une gare inaccessible.

Dans le même sillage, la maîtrise des investissements laisse entrevoir la problématique des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, consubstantielle à l'entreprise d'édification de la fonction publique locale. De la même manière qu'aujourd'hui les conventions-types de mise à disposition des Services techniques déconcentrés (STD) ne sont presque jamais appliquées,



de la même manière les contrats-plans entre l'Etat et les régions relèvent encore d'une vue lointaine de l'esprit.

Toutefois, ces dispositifs, prévus par le Code des collectivités locales et nécessaires pour envisager des investissements viables au niveau local, pourraient, avec la fonction publique locale, être efficacement mis en œuvre.

Quand bien même le partenariat entre l'Etat et les collectivités locales peine aujourd'hui à fonctionner, force est de reconnaître que ces dernières développent d'autres types de partenariat pour booster leurs investissements.

### Capter des investissements

En définitive, il convient de retenir que la mise en place de la fonction publique locale constitue une réforme institutionnelle majeure au service du développement local. En effet, elle fait des collectivités locales des institutions phares, dotées de ressources humaines de qualité, et donc à même de capter des investissements. Régions, communes et communautés rurales planifieront désormais des projets et programmes adaptés et noueront ainsi des partenariats durables, notamment dans le cadre de la coopération décentralisée et d'un partenariat public privé dynamique.

*Last but not least*, l'analyse des effets, des facteurs déterminants de succès et des enseignements propres au processus de mise en place de la fonction publique locale permet de tirer une leçon majeure : une bonne capitalisation est toujours soutenue par un système de suivi-évaluation performant.

## 9 décrets sur le statut général des fonctionnaires des collectivités locales

### 1. \_\_\_\_\_

**Décret n°2011-659** du 1<sup>er</sup> juin 2011 fixant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement du Conseil supérieur de la fonction publique locale ;

### 2. \_\_\_\_\_

**Décret n°2011-660** du 1<sup>er</sup> juin 2011 fixant le régime commun des concours prévus pour l'admission dans les différents corps de fonctionnaires des collectivités locales ;

### 3. \_\_\_\_\_

**Décret n°2011-661** du 1<sup>er</sup> juin 2011 fixant les dispositions communes applicables aux stagiaires visés à l'article 26 du statut général des fonctionnaires des collectivités locales ;

### 4. \_\_\_\_\_

**Décret n°2011-662** du 1<sup>er</sup> juin 2011 relatif au statut particulier du cadre des fonctionnaires de l'administration générale des collectivités locales ;

### 5. \_\_\_\_\_

**Décret n°2012-284** du 17 février 2012 fixant le régime spécial applicable aux agents non fonctionnaires des collectivités locales ;

### 6. \_\_\_\_\_

**Décret n°2012-285** du 17 février 2012 fixant les modalités d'évaluation des agents des collectivités locales ;

### 7. \_\_\_\_\_

**Décret n°2012-286** du 17 février 2012 fixant les actes d'administration et de gestion du personnel des collectivités locales ;

### 8. \_\_\_\_\_

**Décret n°2012-287** du 17 février 2012 portant application de l'article 10 de la loi n°2011-08 du 30 mars 2011 portant statut général des fonctionnaires des collectivités locales et réglementant le cumul de fonctions ;

### 9. \_\_\_\_\_

**Décret n°2012-288** du 17 février 2012 portant réglementation de l'attribution des secours après décès.

NB : Il reste encore 5 décrets dans le circuit.

### Mbagnick DIOUF,

Point Focal PNDL,  
Direction de la Décentralisation (DDEC) / MATCC  
[dioufmbagn@yahoo.fr](mailto:dioufmbagn@yahoo.fr)

### Mohamed Lamine SECK,

Point Focal PNDL,  
Direction des Collectivités Locales (DCL) / MATEL  
[miseck2000@yahoo.fr](mailto:miseck2000@yahoo.fr)





## CHAPITRE III

# Comment les conférences d'harmonisation régionale ont permis d'asseoir une méthodologie et des outils pour des interventions plus efficaces

Les conférences d'harmonisation permettent d'asseoir une méthodologie et des outils aptes à harmoniser les interventions des acteurs.

Les projets et programmes de l'Etat ont fait l'objet d'importants investissements, en vue d'atteindre les objectifs de développement, par le biais (?) de ses collectivités locales, des partenaires au développement, des agences des Nations unies, de la coopération décentralisée, des ONG et des émigrés. Très variés, ces investissements couvrent l'ensemble des secteurs socio-économiques et culturels.

Dans la pratique, les acteurs cités ci-dessus interviennent avec peu de liens apparents et dans un environnement institutionnel marqué par la prolifération des acteurs. Chacun venant avec sa structure de coordination singulière, cela se traduit par un manque d'harmonisation et d'efficacité des interventions. Pour remédier à cette situation, le Code des collectivités locales, en son article 37, stipule : «*La coordination entre les services régionaux et les services de l'Etat dans la région est assurée par le représentant de l'Etat, en rapport avec le président du conseil régional. Le représentant de l'Etat réunit une conférence d'harmonisation au moins deux fois par an sur les programmes d'investissement de l'Etat et de la région.*».

Aucun décret d'application n'a cependant été pris pour l'exécution de cet article. Autrement dit, dans le Code, ni les conditions, ni les modalités de mise en œuvre de cette conférence d'harmonisation n'ont été précisées, encore moins les acteurs ou types d'acteurs qu'elle doit réunir.

Des acteurs locaux ont eu, dans le passé, à initier des expériences diversifiées de mise en place de cadres de concertation locale. Certains de ces cadres étaient institués par l'Etat (Comité régional de développement/CRD, Comité départemental de développement/CDD,

Comité local de développement/CLD), d'autres par des projets et programmes (Collectif d'harmonisation du crédit, Cadre régional de concertation sur les NTIC, Cellule pédagogique d'appui à l'artisanat), des organisations professionnelles ou faitières (Comités locaux de concertation des organisations de producteurs/CLCOP issus du Cadre régional de concertation et de coopération des ruraux/CRCR et mis en place dans le cadre du Programme des services agricoles et organisations de producteurs/PSAOP).

Il y en a aussi qui ont été mis en œuvre par des cadres regroupant plusieurs types d'acteurs pour coordonner et harmoniser les interventions dans le processus du développement local (Cadre régional de concertation, Cadre de concertation des acteurs du développement à la base, Plan cadre des Nations Unies pour la coopération au développement/UNDAF Tambacounda, etc.). Aucune de ces structures n'a cependant permis de résoudre la problématique de mise en cohérence et d'harmonisation des interventions. C'est véritablement au cours de la mise en œuvre du Programme national de développement local (PNDL) qu'ont été organisées les premières conférences d'harmonisation régionale.

A partir de 2009, certaines régions ont commencé à organiser des conférences d'harmonisation suite à une note circulaire de la Direction des Affaires Générales et de l'Administration Territoriale (DAGAT), portant sur les modalités de leur réalisation. Vu l'importance de cette activité, en terme d'efficacité, de pertinence et de visibilité des interventions des acteurs dans le domaine du développement local, le PNDL a jugé opportun d'appuyer le financement de ces conférences à travers les programmes de travail et des budgets annuels (PTBA) des agences régionales de développement (ARD). Avec



un excellent plaidoyer, d'autres partenaires ont suivi les autorités administratives et locales pour apporter leurs soutiens financiers.

Ce travail de capitalisation porte sur l'expérimentation des conférences d'harmonisation. Après avoir présenté tous les aspects de ces conférences et montré leur processus de mise en œuvre, ce chapitre analyse comment les conférences d'harmonisation régionale ont permis d'asseoir une méthodologie et des outils. D'utiles leçons et enseignements sont ensuite tirés.

### Un défi permanent à relever

Le processus d'organisation des conférences d'harmonisation régionale s'est réalisé de manière participative. De la conception des outils et des instruments au bilan des activités, tous les acteurs ont été effectivement impliqués. Les autorités administratives ont été mises à contribution, ainsi que les services techniques déconcentrés, l'Agence régionale de développement, les collectivités locales, les partenaires techniques et financiers, la société civile et le secteur privé.

De ce point de vue, les démarches adoptées par les agences régionales de développement (ARD) de Diourbel, de Kaolack et de Tambacounda ont sensiblement été les mêmes, structurées en quatre principales phases. La première phase a consisté en la mise sur pied des organes et des rencontres préparatoires pour l'élaboration du plan d'actions et du schéma de la collecte des données. Après avoir reçu la circulaire du ministère de l'Intérieur, les gouverneurs ont pris des arrêtés instituant des comités techniques régionaux et des comités préparatoires au niveau régional et départemental, auxquels ont été précisées leur composition, leurs missions et leurs tâches.

Des échanges fructueux au sein du comité technique régional ont permis d'élaborer et de valider les termes de référence de la conférence régionale d'harmonisation. A la suite d'un atelier de lancement, les acteurs du processus d'organisation de la conférence d'harmonisation ont été informés. L'atelier a, en outre, constitué un cadre d'échanges sur l'esprit de la conférence, le plan d'action et les outils de collecte de données.

La seconde phase, celle de la collecte de données par l'intermédiaire des préfets, des sous-préfets et des collectivités locales, a vu l'implication effective des assistants communautaires (ASCOM) et des secrétaires municipaux (SM) pour la collecte et la supervision. Elle a permis d'identifier les acteurs, leurs secteurs, leurs cibles, leurs zones d'intervention et le

niveau d'exécution technique et financier. Elle a aussi permis de recueillir des propositions sur les cadres de concertation.

La troisième phase est marquée par les ateliers de synthèse. Après la collecte des données au niveau des communes, arrondissements et communautés rurales, les acteurs des niveaux départementaux se sont rencontrés autour des préfets pour procéder à la synthèse et à la validation de la cartographie des intervenants. Ces rencontres devaient aussi contribuer à la proposition d'un dispositif de cadre de coordination, d'harmonisation et de suivi des interventions. Ce travail réalisé au niveau des départements a constitué la base de la synthèse régionale.

Ainsi pour la cartographie, les données issues des départements ont fait l'objet de consolidation pour aboutir à une typologie d'acteurs par secteur d'intervention et par niveau (de la région à la communauté rurale). En ce qui concerne le dispositif, il a été élaboré à partir des propositions départementales, des revues documentaires et des entretiens avec des personnes ressources.

Après validation de ces divers produits lors d'une restitution interne, toutes les dispositions matérielles ont été prises pour la quatrième phase, c'est-à-dire la tenue de la conférence régionale d'harmonisation. Certaines initiatives ont poussé les acteurs à démarrer la conférence par le thème introductif sur le partenariat permettant de jeter les bases durables entre les parties prenantes et d'en définir les modalités.

En définitive, le partenariat au sein de la conférence régionale d'harmonisation est un défi permanent à relever dans la pratique, un challenge à gagner. En tenant compte de la diversité des acteurs et de leur autonomie relative, il doit privilégier les relations inclusives, horizontales, tout en respectant les normes qui s'appliquent à la bonne gouvernance.

Ainsi, une évaluation des ancrages des structures a confirmé l'architecture préconisée lors des premières conférences, c'est-à-dire trois niveaux (région, département et arrondissement).

Pour rendre plus opérationnels et plus dynamiques les trois niveaux de concertation, en rapport avec les lettres de politiques sectorielles de l'Etat, une liste de six cadres sectoriels a été proposée (Eau, assainissement et hygiène, Éducation, formation et culture, Santé et action sociale, Environnement, Gestion des ressources naturelles et énergie, Développement rural: agriculture, élevage, pêche, Tourisme). Ces derniers devront être des

parties intégrantes à chaque niveau, institutionnalisées et rationalisées. Ils sont mis en place en fonction des enjeux et des besoins de chaque niveau. La conférence régionale d'harmonisation a présenté l'objectif, le contenu, le mode de gestion et de sécurisation de la base de données. Elle a aussi fait état de la cartographie des interventions pour une meilleure lisibilité des acteurs sur le terrain et dans leur domaine.

Un des aspects les plus importants est la pérennisation de la conférence d'harmonisation régionale. Les outils pour une tenue efficace et durable de la conférence ont été présentés : règlement intérieur, lettre d'engagement. Le dernier acte a été la rédaction du rapport final intégrant les observations pertinentes issues de la conférence. Tout ce processus a été financé par le Programme national de développement local (PNDL) à travers les programmes de travail et des budgets annuels des ARD. Le nombre de partenaires financiers a cependant progressivement augmenté.

Toutefois, l'une des difficultés de la conférence est d'arriver à dérouler le processus depuis le niveau local, à travers des ateliers au niveau des arrondissements. Cela renforcerait davantage le caractère participatif et inclusif de l'organisation de la conférence d'harmonisation régionale. Mais, faute de moyens financiers, ces ateliers n'ont pu être organisés dans les arrondissements. Par ailleurs, à propos de la collecte des données, certains acteurs ne veulent pas livrer des informations financières sur la fiche de collecte. Mais la correction de la fiche a permis de collecter les principales données financières, c'est-à-dire celles sur les montants des investissements au profit des cibles.

### Un cadre de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation

L'organisation de la conférence régionale d'harmonisation a permis de découvrir une démarche appropriée et des outils adaptés à l'harmonisation des interventions. La démarche et les outils n'existaient pas auparavant, puisque, instituées depuis treize ans, les conférences d'harmonisation régionale n'ont pas été mises en œuvre par les acteurs désignés. Aucune région ne disposait de méthodologie et d'outils pour réaliser ces conférences. La seule chose qui était claire pour tous les acteurs, c'est l'objectif attendu des conférences. Elles doivent œuvrer pour éviter les déséquilibres, les disparités, les doublons de toutes les interventions. Ces déséquilibres et doublons n'ont cependant pu être évités dans la mesure où les instruments nécessaires pour la tenue d'une conférence n'avaient pas encore été mis en place ou validés.

Pour une meilleure compréhension des concepts, des définitions consensuelles ont été retenues. La notion de l'harmonisation a été définie comme consistant à mettre en œuvre un ensemble d'actions concertées permettant aux initiatives et interventions en matière économique, sociale et culturelle, d'atteindre les objectifs contextualisés des politiques de l'Etat. La conférence d'harmonisation régionale est un cadre de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation des mécanismes d'harmonisation.

La démarche et les outils exprimés peuvent être saisis à travers deux dimensions fondamentales : la structuration ou l'ancrage institutionnel de la conférence d'harmonisation et le mode de gestion des données. La structuration de la conférence d'harmonisation régionale est un élément incontournable pour l'organisation des conférences. Elle sera à la base de toutes les relations et les implications des acteurs. Ainsi, trois niveaux de structuration sont maintenus (CRH : Conférence régionale d'harmonisation, CDCH : Comité départemental de concertation et d'harmonisation, CLCH : Comité local de concertation et d'harmonisation).

A chaque niveau de concertation et d'harmonisation, des missions clefs sont identifiées pour la conception des outils de collecte, de concertation, de coordination, d'orientation, d'appui conseil, de validation, de synthèse, de partage, de diffusion et de suivi-évaluation. En outre, des comités techniques restreints sont mis en place à chaque niveau pour accompagner les processus.

### Le mode de gestion, une préoccupation

Les informations brutes ou synthétisées sont transmises du niveau local vers la conférence régionale d'harmonisation, après avoir fait l'objet de traitement, de partage et de validation. Le rapport de la conférence, qui présente une consolidation des données, propositions et orientations stratégiques, est, d'une part, mis à la disposition de tous les niveaux (départemental et local ; il fait, d'autre part, fait l'objet d'une large diffusion (niveau régional et national, voire international avec le site web).

Pour rendre plus opérationnels les trois niveaux de concertation, des cadres sectoriels sont institués. Ils ont pour mission d'amener les intervenants à mettre leurs actions en synergie. Plus particulièrement, ils répondent aux besoins de partage et de diffusion des informations, de concertation et de coordination des interventions, d'appui-conseil, de veille et de sensibilisation, de réflexion et de mise en cohérence,

de mutualisation des ressources, d'appui à la prise de décisions et de suivi. Leur mise en place se justifie par leur rôle et leur importance dans la coordination et l'harmonisation et la mise en œuvre des interventions.

Qui plus est, l'Etat a défini une lettre de politique sectorielle dans plusieurs domaines, qui doit fondamentalement servir de cadre de référence aux actions menées par les acteurs à la base. Ainsi pour la région, compte tenu des enjeux et de la pluralité des interventions dans un secteur, des besoins prioritaires des cadres sectoriels sont retenus.

Ces cadres sectoriels s'intègrent parfaitement au niveau de coordination correspondant. De façon durable, pour manager et animer ces cadres, un des chefs de service technique est désigné comme point focal et animateur principal pour un an, selon l'ordre du libellé du cadre sectoriel. Des outils qui matérialisent formellement l'engagement des acteurs ont été mis en place. Ainsi, une lettre d'engagement des acteurs, conçue et validée, a permis de formaliser les rapports entre le partenaire/acteur et la conférence d'harmonisation régionale. Chaque acteur membre de la conférence est tenu de signer cette lettre. Par conséquent, le partenaire s'engage aussi au respect du règlement intérieur validé par tous. Ce règlement décline le cadre des relations entre les acteurs et leurs engagements réciproques concernant les mécanismes et les modalités de fonctionnement. Il définit en outre l'administration et le fonctionnement de la conférence régionale d'harmonisation.

En plus de ces organes, le mode de gestion des données constitue une préoccupation de la conférence régionale d'harmonisation. Celle-ci a mis en place un système d'informations sur la situation socio-économique de la région. Une fiche de collecte a été réalisée et validée par les acteurs. Elle renseigne sur les informations utiles quant à la dénomination, au statut juridique, aux personnes morales, aux domaines d'intervention ou secteurs d'activités, aux zones d'intervention, aux cibles, aux bénéficiaires, aux bailleurs de fonds ou partenaires, à la durée des interventions, aux bilans financiers, aux prévisions, etc.

Toutes ces informations sont validées au cours des ateliers de synthèse, à tous les niveaux. Les données ainsi collectées sont intégrées dans une maquette de saisie informatique (Excel, CSPRO, SPSS, ARCVIEW...). Leur exploitation permet de réaliser la cartographie des interventions à mettre à la disposition de tous les acteurs.

Ces bases de données sont sécurisées dans un serveur installé selon un lieu choisi par l'autorité administrative. Une cellule de gestion de cette base de données est

chargée des mises à jour et de l'alimentation. La cellule veille aussi sur les conditions et les modalités d'accès aux informations de la base.

### Un outil indispensable d'appui à la prise de décisions

Au terme de cette capitalisation, quelques enseignements forts peuvent être mis en exergue. La mise en œuvre des conférences d'harmonisation régionales requiert un ensemble d'outils, d'instruments, de mécanismes capables de produire les résultats escomptés. D'emblée, les acteurs doivent s'accorder sur la signification des concepts fondamentaux.

La mise en place des organes de pilotage et de facilitation est un facteur essentiel à la réussite de l'organisation des conférences. Ainsi, la détermination d'un organigramme, son ancrage institutionnel, son mode de fonctionnement et ses missions assurent la bonne coordination et une meilleure répartition des responsabilités à tous les niveaux (région, département et arrondissement).

Le renforcement des liens entre les acteurs est indispensable. Il peut se réaliser à travers une forte adhésion au principe de partenariat. C'est pourquoi, il est important que chaque acteur y identifie son rôle et sa place, et apporte sa contribution pour la réalisation de la mission et des objectifs qui lui sont assignés de commun accord.

Pour être utile aux acteurs, la conférence d'harmonisation régionale doit fournir des informations nécessaires sur la base des indicateurs prédéfinis par ces derniers. Cela a justifié la réalisation de la base de données avec ses principes de gestion. Les conférences offrent une cartographie à l'échelle régionale, communale et communautaire, et constituent un outil indispensable d'appui à la prise de décisions. Les expériences de mise en œuvre des conférences d'harmonisation régionales ont contribué à l'élaboration d'un guide pratique des conférences d'harmonisation régionales.

Ainsi, les collectivités locales, comme principales bénéficiaires des conférences d'harmonisation, ont participé massivement aux ateliers et ont bien compris que ces cadres d'harmonisation répondent à leurs besoins réels pour une meilleure cohérence des interventions. Les outils proposés et la méthodologie requise offrent aux collectivités locales une lisibilité réelle des intervenants. Par conséquent, ces outils leur permettent de concevoir de très bons instruments de planification en évitant les doublons et les exclusions.

Pour les autorités administratives et les services techniques, les conférences d'harmonisation constituent une réponse plus participative et inclusive aux traditionnels CR, CDD et CLD. Les partenaires techniques et financiers considèrent les conférences d'harmonisation régionales comme un cadre de mise en cohérence pour une meilleure coordination des interventions. Les relations entre acteurs étaient en principe fondées sur le partenariat libre et volontaire ; mais on notait quelquefois des rapports concurrentiels ou à la limite conflictuels qui ne favorisent guère un développement harmonieux. En somme, à l'issue de ces conférences, les acteurs ont été très satisfaits et l'ont manifesté à travers leurs engagements motivés.

L'Etat central par le biais de son Ministère de l'Intérieur s'est réjoui de la tenue des conférences en transmettant des lettres de félicitations. Après deux éditions, les conférences régionales d'harmonisation ont pu alimenter les réflexions pour la finalisation d'un guide en vue de leur organisation. Mieux, l'Etat détient maintenant des éléments pour le contenu d'un décret d'application. Cependant, des considérations importantes sont à prendre en compte pour la pérennité de ces conférences. Dans le souci d'accroître la participation des acteurs, en plus de déterminer des codes de conduite des partenaires par un règlement intérieur, il faudra renforcer la stratégie de communication sur la conférence d'harmonisation pour mobiliser davantage les acteurs et les ressources. Comme pour toute démarche méthodologie, c'est à l'épreuve du temps et de l'espace que les bases réelles d'une conférence standard seront retenues.

Compte tenu du caractère dynamique des démarches, il faudra s'attendre à intégrer les nouvelles dimensions qui jailliront dans le temps. L'analyse de ces conférences prouve que les tentatives initiées par les régions ont véritablement produit des éléments fondamentaux pour leur mise en œuvre opérationnelle susceptible de fournir les effets escomptés.

Les approches expérimentées pour la mise en œuvre des conférences d'harmonisation régionales ont servi à la réalisation de manuel référentiel au niveau régional et ont contribué indubitablement à l'élaboration d'un guide pratique des conférences d'harmonisation régionales. Ce dernier, une fois validé, sera le principal support pour la tenue des futures conférences et mieux, va servir de base pour les éléments de contenu du décret d'application.

#### Abdoulaye DIOUF,

*Chef Division Suivi Evaluation, ARD Kaolack*  
dioufawd@yahoo.fr

#### Mame Thierno LÔ,

*Chef Division Suivi Evaluation ARD Diourbel*  
mathierlo@yahoo.fr ; magatte\_ba@hotmail.com

#### Yoro Bâ,

*Chef Division Suivi Evaluation ARD Tambacounda*  
yoroba71@yahoo.com

#### Alassane Bâ CISSÉ,

*Point Focal PNDL, DAGAT fonction, institution*





## CHAPITRE IV

# Cadres locaux de concertation, outils de promotion de la gouvernance participative

La participation des acteurs au processus décisionnel local favorise le renforcement de la démocratie locale.

Les lois de la décentralisation adoptées en 1996 prévoient le transfert de neuf domaines de compétences aux différents ordres de collectivités locales. Leur mise en œuvre devrait permettre de stimuler les initiatives de développement local. En effet, l'article 3 du code des collectivités locales stipule que « les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement ». La mise en œuvre harmonieuse de cette mission nécessite l'existence d'un cadre de participation et de mise en cohérence des interventions. Vu sous cet angle, force est de constater que les cadres locaux de concertation favorisent la participation de la société civile dans le développement local.

Depuis 2000, plusieurs projets et programmes ont opté pour la mise en place de cadres d'échange afin d'ajuster les rôles des différents acteurs. L'état des lieux de la mise en cohérence des interventions montrait que la situation des pratiques jusqu'en 2008 était encore disparate au sein des collectivités locales. Des cadres de concertation ont été mis en place avec le Programme d'appui à la décentralisation en milieu rural (PADMIR). Ils avaient pour objet d'évaluer et de hiérarchiser les besoins de la communauté, notamment en termes d'accès aux services sociaux de base. Les cadres locaux de concertation des organisations paysannes (CLCOP), initiés dans la mise en œuvre du Programme des services agricoles et organisations de producteurs (PSAOP), ont montré leurs limites. En effet, les différentes commissions qui composent le cadre et la non intégration des élus locaux posent fondamentalement des querelles de légitimité et des problèmes de mise en cohérence des interventions. Les initiatives Programme national d'infrastructures rurales (PNIR), ainsi que d'autres, n'ont eu qu'une dimension sectorielle de prise en charge du développement local.

Ces différents cadres de concertation précités n'ont pas pu installer l'harmonie dans les actes de développement des collectivités locales. Le PNDL, à travers sa composante 3 intitulée « renforcement des capacités pour la décentralisation, la micro finance et le développement local participatif », favorise la concertation des acteurs locaux. Il s'y ajoute le développement de mécanismes de collaboration avec les

différents partenaires intervenant au sein des collectivités locales pour une prise en charge appropriée des problèmes identifiés. Dans ce contexte, une situation de référence a été établie pour identifier et adopter les meilleures pratiques. En s'appuyant sur les expériences des uns et des autres, les agences régionales de développement ont accompagné la mise en place au niveau de chaque collectivité locale d'un cadre de concertation unifié fonctionnel. Ce cadre, qui regroupe les élus locaux, les projets et programmes, les organisations communautaires de base (OCB), etc., constitue un outil performant en matière de concertation et de mise en cohérence des interventions. Il favorise également le renforcement de la démocratie locale. Le présent document décrit d'abord le processus de mise en place et/ou de redynamisation et les activités phares des cadres de concertation avant de procéder à l'analyse des effets de la participation des acteurs et de la mise en cohérence des interventions sur le développement local.

### Identifier les activités prioritaires

La concertation passe par le partage sur l'action publique avec ceux qui la vivent, en termes d'information, d'écoute et d'association à la réflexion. Cela implique de donner à chacun et à tous l'occasion de prendre la parole sur les enjeux collectifs. L'originalité d'un processus de concertation, c'est la dynamique de travail collectif qui s'installe entre ses protagonistes, grâce à des méthodes qui permettent le débat et l'échange de points de vue. C'est pour ces raisons que l'ensemble des acteurs, institutionnels ou non, collectifs ou individuels, sont identifiés, sollicités, informés et sensibilisés sur la mise en place et le fonctionnement du cadre de concertation.

Le premier acte posé dans le cadre de cette concertation a été l'organisation d'une rencontre d'échanges et de partage sur l'importance et la nécessité de la mise en place d'un cadre fédérateur. Les acteurs clés, à savoir les élus locaux, les autorités administratives, les services techniques déconcentrés, les OCB, etc., se sont réunis afin de s'accorder sur les objectifs, l'approche et les outils. Par la suite, une assemblée générale de mise en place des instances de



coordination du cadre a été organisée avec la participation effective de tous les acteurs. Il est important de distinguer les acteurs professionnels (par exemple les agents administratifs, les prestataires techniques), les acteurs non professionnels (des membres associatifs, des usagers...), les acteurs collectifs (un responsable d'association, des représentants de groupements) et les acteurs individuels. La rencontre de planification avait démarré par une étape de structuration du cadre de concertation. Ce cadre de concertation est composé d'une assemblée générale dotée d'un bureau et des commissions. Le bureau est présidé par l'exécutif local, ses deux adjoints et un secrétariat tenu par son assistant communautaire. L'assemblée générale se réunit au moins deux fois par an. La première porte sur la planification et se tient en début d'année. La deuxième a pour objet d'évaluer les plans d'action des différentes commissions.

Le code des collectivités locales confie la mission d'impulsion économique à la collectivité en y associant les acteurs locaux. C'est pourquoi, le cadre dispose de commissions qui prennent en compte l'ensemble des secteurs du développement local. Ces commissions restent ouvertes à toute personne ressource comme le stipule l'article 3 de la loi 96-06-du 22 mars 1996. Les domaines d'actions de développement sont regroupés en commissions pertinentes selon les priorités de chaque collectivité locale. Par exemple, à Pata, le cadre de concertation est composé des commissions suivantes: Aménagement du territoire, gestion des ressources naturelles et environnement, urbanisme et habitat, domaines ; Développement économique local (agriculture, élevage, pêche, etc.) ; Planification, finances, partenariat, coopération décentralisée ; Développement social : calamités, protection des groupes vulnérables, sinistres et secours, Développement des infrastructures de base : éducation, jeunesse, action sociale, santé, hydraulique, Bonne Gouvernance.

Ainsi, pour jouer pleinement leur rôle, il est nécessaire que les commissions se dotent d'un plan d'action annuel qui permettrait d'identifier les activités prioritaires. L'évaluation et le suivi du processus de concertation est une étape essentielle qui va permettre d'analyser le processus suivant les lignes d'action du plan de travail du cadre de concertation, notamment par la validation du répertoire des intervenants élaboré par l'ARD, la définition et partage du rôle des acteurs institutionnels et opérationnels dans le champ du développement local, la définition et partage des mécanismes de la participation des acteurs, l'organisation d'échanges sur la décentralisation et la planification, l'organisation d'échanges sur le budget participatif, l'organisation d'échanges sur les droits humains et la citoyenneté active, la validation du canevas de la matrice des interventions, la validation de la matrice des interventions réactualisées, le partage de la situation de référence de la collectivité locale établie avec l'appui de l'ARD, la définition et validation des règles de la concertation en matière de

préparation et de suivi des décisions prises, l'actualisation des règles de la concertation en matière de préparation et de suivi des décisions prises, le partage des modalités d'application des règles de la concertation, la participation au processus d'élaboration du plan de développement de la collectivité locale, la participation au processus d'élaboration de son budget, la facilitation des réflexions sur le développement local participatif, le partage et accord sur les cadres, les outils et calendriers de planification, l'appui à la validation des documents de planification (PRDI, PLD, PIC, PIL, PIA, etc.), le partage et accord sur les mécanismes d'exécution technique et financière de la planification, le partage et accord sur les indicateurs de suivi et évaluation du développement local, l'appui des processus d'évaluation des politiques et programmes de développement de la collectivité locale, l'appui à la validation du plan de communication de la collectivité locale et la participation à la mise en œuvre du plan de communication.

### De plus en plus de participants

Depuis 2008, on constate une réelle appropriation du cadre de concertation par les différentes catégories d'acteurs intervenant dans le champ du développement au niveau de la collectivité locale. En effet, le cadre local de concertation favorise la participation de l'ensemble des acteurs dans le développement local. L'Etat, via l'Administration, assure à ce niveau ses pouvoirs régaliens de contrôle de légalité. La collectivité locale y joue le rôle d'impulsion économique.

L'agence régionale de développement, de par ses missions qui lui sont attribuées, appuie entre autres, la structuration et redynamisation des cadres de concertation mis en place par les collectivités locales. Les organisations communautaires de base, la société civile, le secteur privé, les services déconcentrés de l'Etat, les chefs de village/quartier, les chefs religieux, les organisations non gouvernementales, les projets/programmes, les personnes ressources, sont autant d'acteurs qui participent pleinement à l'animation et au fonctionnement du cadre de concertation de la collectivité locale. Ce système de coproduction a permis à la commune de Pata, département de Médina Yoro Foulah, région de Kolda, d'obtenir des résultats concluants dans le cadre du renforcement de la démocratie locale, de la bonne gouvernance et du contrôle citoyen. Cependant, un réel constat de conflit de légitimité apparaît souvent entre ces différentes catégories d'acteurs, en ce qui concerne l'ancrage de ce cadre de concertation, son tutorat et son coaching au niveau local. A cela s'ajoute la non maîtrise de quelques aspects comme le financement, car on constate des difficultés à trouver des financements pour organiser des rencontres du cadre. L'instabilité et le renouvellement permanent de certains acteurs (élus) sont aussi des obstacles qui entravent le bon fonctionnement permanent du cadre de concertation.

A cela, s'ajoute le niveau bas de certains acteurs pour l'appropriation de leur rôle mais aussi la maîtrise des textes législatifs et réglementaires du secteur concerné. Malgré ces quelques contraintes soulevées, et grâce à l'intervention de l'ARDK, le cadre de concertation de Pata mobilise de plus en plus de participants, avec des taux de présence aux réunions qui avoisinent les 100%. La forte présence des membres du cadre aux réunions et aux activités du conseil permet de plus en plus la prise en charge des besoins des différentes couches socioprofessionnelles au niveau local. Cette large adhésion de l'ensemble des acteurs au développement et des populations locales permet à la communauté rurale de planifier des activités et réalisations qui prennent en compte la volonté et l'aspiration des populations avec une démarche participative et démocratique. La périodicité des rencontres (au moins, deux rencontres/réunions du cadre sont tenues chaque année à Pata) a permis d'opérer et d'instaurer une planification concertée et une auto-évaluation des intentions de ces cadres au sein de la collectivité locale.

La mise en cohérence a permis d'augmenter le nombre de partenaires au développement qui interviennent dans la CR de Pata, mais aussi d'intégrer et d'utiliser la planification locale. Ainsi, l'ancrage institutionnel du cadre de concertation est confirmé par l'utilisation des documents de planification comme base d'élaboration des projets et programmes de développement économique et social au niveau communautaire. Ces instances, mises en place au sein de la collectivité locale sous la houlette de l'ARD, ont permis par ailleurs de stabiliser des indicateurs communs de développement pour le suivi et l'évaluation des différentes interventions au sein de la collectivité locale. Grâce à ce système, les intervenants/partenaires de la collectivité utilisent les mêmes indicateurs pour le suivi des actions de développement. Ces différentes activités sont aujourd'hui mesurables par un système unifié. Cependant, il faut souligner encore la réticence de certains projets/programmes, surtout les ONG, à intégrer ce cadre unifié mis en place. Ainsi, dans la collectivité locale de Pata, le taux d'exécution physique et financière des documents de planification est de 75%. Au total sur les trois ans, les partenaires ont financé les projets prévus dans les documents de planification de la collectivité. Ce système a permis aussi à certains partenaires de mutualiser leurs efforts pour pouvoir réaliser certaines infrastructures, mais aussi minimiser les cas de doublons.

### Orientation, planification et harmonisation

L'expérience des cadres de concertation, mis en place avec l'appui du PNDL, a facilité le renforcement de la participation des acteurs au processus décisionnel des actions de développement local. En effet, les cadres de concertation mis en place avec l'appui des ARD ont un caractère fédérateur.

Tous les acteurs évoluant au niveau local ou dans des structures de concertation se retrouvent autour du même cadre et avec la même liberté d'expression. Les cadres de concertation sont également des instances de prise de décisions apolitiques, du fait de la forte présence d'acteurs évoluant dans la société civile et au niveau des organisations communautaires de base. En dépit de la participation de quelques conseillers, les décisions prises par les membres du cadre de concertation sont consensuelles et émanent des besoins de la base. En fait, les cadres de concertation sont devenus aujourd'hui des outils incontournables dans le cadre du développement local participatif. Sous un autre angle, les cadres de concertation sont des instances d'orientation, de planification et d'harmonisation des actions de développement local. Les cadres disposent de commissions opérationnelles qui travaillent en étroite collaboration avec la commission planification et les commissions du conseil municipal ou rural.

L'importance et le rôle que jouent les cadres de concertation dans le cadre du développement local participatif sont connus de beaucoup d'acteurs. Cependant, force est de constater que, dans toute expérience, il existe souvent certaines faiblesses liées aux stratégies de mise en œuvre et à la méthodologie. Il s'agit ici de l'existence d'une pléthore de commissions non fonctionnelles. En effet, certaines collectivités locales ont voulu reconduire les mêmes commissions que celles du conseil sans aucune cohérence. Ce qui a conduit à des manquements dans le cadre du recadrage des missions des dites commissions. Ceci a souvent généré des conflits de compétences entre les commissions du conseil et celles du cadre. Le manque de ressources pour le fonctionnement des commissions et la mise œuvre des activités du cadre constituent également des limites à la réussite des missions qui leurs sont assignées.

**Ibrahima DIALLO,**

*RAF/ARD Kolda*

[iduallo17@gmail.com](mailto:iduallo17@gmail.com) ; [ramdiatouba@hotmail.com](mailto:ramdiatouba@hotmail.com)

**Abdou BASSOUM,**

*Responsable Suivi et Evaluation /ARD Kédougou*

[abdoubassoum@yahoo.fr](mailto:abdoubassoum@yahoo.fr)

**Marie Seynabou NDIAYE NDAO,**

*ARD Dakar*

[madamendiaye10@yahoo.fr](mailto:madamendiaye10@yahoo.fr)

**Rémy DIATTA,**

*Responsable Suivi et Evaluation /ARD Ziguinchor*

[remydiatta@yahoo.fr](mailto:remydiatta@yahoo.fr)





## CHAPITRE V

# Processus de passation des marchés : Les collectivités locales optimisent l'utilisation de leurs ressources financières

**Le renforcement des capacités des collectivités locales en passation de marchés publics contribue à l'utilisation optimale des ressources financières pour le développement local.**

Le Programme national de développement local (PNDL), instrument de mise en œuvre de la stratégie de développement local, a mis à la disposition des collectivités locales, le Fonds de développement local (FDL), qui favorise leur accès à la Plateforme minimale d'infrastructures de base (PMIB). Organe de coordination et d'appui-conseil au développement local, le PNDL est financé à concurrence de 234 milliards de francs CFA, principalement par l'Etat du Sénégal et la Banque mondiale. Maîtres d'ouvrages des microprojets à réaliser dans leur zone d'influence, les collectivités locales sont au centre du dispositif du développement local participatif. Les financements sont mis à leur disposition sous forme d'appui budgétaire et les projets sont issus des documents de planification et inscrits dans les budgets des collectivités concernées. Ainsi, les marchés attribués dans le cadre de la mise en œuvre du FDL suivent les procédures du code des marchés publics au Sénégal.

En 2007, les collectivités de la région de Sédhiou ont signé leurs premières conventions de financement. Certaines infrastructures réalisées ont considérablement amélioré les conditions de vie des populations. Elles ont néanmoins été confrontées à certaines difficultés techniques, se manifestant singulièrement dans la maîtrise des textes législatifs et réglementaires organisant le transfert de compétences, la gestion des dépenses publiques, les règles de passation des marchés (constitution des commissions et cellules, élaboration et transmission des plans de passation, élaboration et lancement des dossiers de passation, dépouillement des offres, signature, enregistrement et approbation des contrats, etc.).

Ces insuffisances, relevées dans la quasi-totalité des collectivités locales, ont fait l'objet de programmes de formation régionaux spécifiques visant à regrouper l'ensemble des acteurs du processus chargés d'appuyer l'exercice de la maîtrise d'ouvrage des collectivités locales: membres élus des commissions et cellules de passation des marchés, secrétaire

général, secrétaires municipaux, assistants communautaires (ASCOM), personnel de l'Agence régionale de développement (ARD), autorités administratives, trésor et les services techniques (Direction régionale de l'urbanisme et de l'habitat/DRUH, Division régionale de l'hydraulique/DRH, etc.). Tous ces services ont participé à la formation en passation des marchés publics. En effet, la DRUH et la DRH sont des services techniques déconcentrés qui interviennent dans le processus de clôture des conventions. Leurs signatures sont requises pour attester les bonnes exécutions de la convention de financement signée par le PNDL (représenté par l'ARD) et la collectivité locale bénéficiaire. Quant à l'Inspection régionale des eaux et forêts (IREF), elle doit attester avant démarrage des travaux la viabilité des microprojets choisis par la collectivité locale (validation des fiches screening).

A noter que les directions nationales de ces services ont signé, en amont, des conventions de partenariat avec le PNDL afin d'accompagner les collectivités locales dans la réalisation et le suivi-évaluation des microprojets choisis par les collectivités locales respectives. Les sessions départementales de formation devraient permettre une maîtrise des concepts de base et les nouvelles procédures de passation de marchés, les formalités préalable, les modèles de dossiers types et les principes fondamentaux de passation. Tous ces principes sont contenus dans le code des marchés publics du Sénégal: principe de la transparence dans la procédure des marchés publics, principe de l'égalité entre les différents soumissionnaires, principe de reddition par rapport aux conseils et populations, principe d'équité (la passation des marchés demande un minimum de justice), principe d'efficacité (les marchés sont octroyés à ceux qui le méritent, c'est-à-dire « les mieux-disant »).

Ce chapitre présente d'abord le contexte dans lequel ces sessions de formation ont été réalisées, ainsi que les différentes phases du processus. Une analyse de l'expérience est ensuite proposée, sur la base de critères d'efficacité,

d'efficacité et de durabilité. Une dernière partie dégage les leçons apprises et annonce les perspectives.

## Un processus en trois phases

Le renforcement des capacités en passation de marchés des acteurs locaux des 44 collectivités de la région de Sédhiou a été organisé avec l'appui technique de l'ARD. Le processus a été décliné en trois phases. Une première phase préparatoire, orientée dans l'élaboration des termes de références et de la requête de financement adressée au PNDL, s'est achevée par le recrutement d'un consultant et la préparation des outils et supports pédagogiques. La seconde phase a porté sur l'organisation de trois sessions départementales de formation avec un taux de participation des acteurs ciblés de l'ordre de 66,87%, soit 109 participants. Il s'agissait d'initier les collectivités locales à l'élaboration de leur plan de passation de marché.

La session de Sédhiou a été organisée les 18 et 19 juillet 2011, celle de Goudomp les 16 et 17 août et celle de Bounkiling les 20 et 21 août. Elles ont été animées le responsable et l'assistant du pool sud de la Direction centrale des marchés publics (DCMP). Ils ont opté pour une formation pratique basée sur des études de cas et prenant en charge les préoccupations techniques et opérationnelles des participants, après un rappel théorique de certaines dispositions des procédures de passation des marchés publics. Ils ont aussi développé des modules relatifs aux principes directeurs en matière de passation des marchés, aux préalables au lancement des marchés publics, aux autorités contractantes, aux différents types de marchés publics, aux dossiers types d'appels d'offres, aux procédures de passation des marchés publics, aux commissions de passation des marchés publics et la cellule de passation des marchés publics, aux organes de régulation des marchés publics (Direction centrale des marchés publics/DCMP et Agence de régulation des marchés publics/ARMP), etc.

Enfin, la troisième phase du processus, l'évaluation et le reporting, retracent toutes les étapes des sessions de formation en mettant l'accent sur les points forts et les points faibles. Parmi les points forts, on peut citer l'ambiance et l'engouement autour des sessions de formation, la qualité de la prestation des formateurs. Les points faibles incluent la durée limitée (deux jours seulement par session) et l'insuffisance des supports pédagogiques. La troisième phase a permis de constater des avancées significatives assorties d'indicateurs de résultats dans la mise en œuvre des microprojets. Longtemps tenus au niveau des services du trésor, tous les dépouillements se font désormais au niveau des collectivités locales et les procès-verbaux correctement établis au niveau local.

A l'issue de la formation, un contrat d'objectifs où il est demandé aux formateurs de renforcer les capacités des élus

et acteurs, sur un certain nombre de points, a été établi : actualiser les connaissances sur les procédures de passation de marchés, permettre aux cellules de passation de mieux maîtriser les formalités préalables (transmission du plan de passation, avis général, actes portant commission et cellule de passation, chartes de transparence, etc.), fournir des modèles de dossiers types validés par l'Agence de régulation des marchés publics, fournir des textes réglementaires relatifs à la passation des marchés publics et des outils opérationnels pour dérouler les processus de passation des marchés. Le contrat d'objectifs a permis à l'ARD de suivre et d'évaluer l'application des connaissances acquises pendant les réunions des commissions de passation des marchés (CPM). Ces rencontres ont constitué des mécanismes d'auto-évaluation et permis de faire le point sur les progrès réalisés, mais aussi sur les difficultés et les solutions à apporter.

Ces résultats ont nécessité les services d'un consultant externe et ont mobilisé des ressources financières de l'ordre de 7.530.000 francs CFA. La mise en œuvre des sessions de formation n'a cependant pas été effectuée sans quelques difficultés. A titre d'illustration, le fait de trouver des conditions matérielles adéquates d'organisation dans les départements de Goudomp et de Bounkiling où manquaient des réceptifs appropriés pour l'hébergement et la restauration de plus de 50 participants, avec des salles de formation offrant toutes les commodités. Face à cette contrainte, les sessions de ces départements ont été délocalisées à Sédhiou avec une prise en charge des frais de déplacement de tous les participants. Cette option a été la cause, en partie, d'un grand nombre d'absents (33,13%) parmi les participants initialement ciblés.

Autres difficultés notées, les copies du Code des marchés publics et des dernières modifications n'étaient pas disponibles ; le support pédagogique a souffert d'une faible élaboration qui n'a pas pris en compte le niveau d'instruction assez faible de certains participants. Un manuel plus facile d'accès et mieux élaboré, avec des illustrations et une traduction dans les langues nationales, aurait été plus apte à répondre aux besoins pédagogiques des acteurs du processus de passation des marchés publics. Mais son coût d'élaboration, de production et de démultiplication n'a pas été pris en compte par la requête de financement présentée par la région.

## Programme efficace, objectifs atteints

Au total, le renforcement des capacités des acteurs a favorisé l'utilisation optimale des ressources du Fonds de développement local dans la région de Sédhiou, comme le montre l'analyse de l'expérience à travers les trois critères que sont l'efficacité, l'efficacité et la durabilité.

Le nombre important de microprojets financés entre 2007 et 2011 dans la région, à travers trois générations de conventions, montre toute l'efficacité du FDL. En effet, les 2.235.810.518 FCFA ont permis le financement de 359 microprojets issus des plans annuels d'investissement ou plans d'actions prioritaires des collectivités locales. L'approche participative dans l'identification des microprojets se matérialise à travers les cadres de concertation qui favorisent la participation citoyenne. Ce financement, inscrit dans les budgets des collectivités locales à travers un appui budgétaire, permet une traçabilité des dépenses.

La maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités locales et les populations sont associées, à travers leurs comités de gestion, au choix du marché public à réaliser, au suivi des travaux, à la réception et à la mise en service des ouvrages. Le programme travaille à l'appropriation par les principaux bénéficiaires des investissements réalisés. Ils sont associés à toutes les phases d'exécution et le plus souvent, par des prestataires locaux qui améliorent ainsi leur expertise et rehaussent leur chiffre d'affaires. Les ouvrages et autres investissements intègrent les cadres d'exploitation, de gestion, d'entretien et de maintenance endogènes existants et fonctionnels comme les ASUFOR, les comités de santé et de gestion, et des écoles, etc.

Les marchés publics réalisés intègrent les dimensions environnementales et sociales. En effet, le screening est appliqué, sur les sites prévus, en présence des principaux bénéficiaires, le plus souvent, avant la signature des conventions de financement. La fiche screening, constituée d'un ensemble de questions à vocation environnementale et sociale, a pour but de ressortir les impacts environnementaux avant la réalisation des microprojets choisis par la collectivité locale. Les dossiers d'appel d'offres intègrent les prescriptions générales et spécifiques des dimensions environnementales et sociales. Les prestataires s'engagent à respecter toutes les mesures environnementales édictées et qui font l'objet d'un suivi spécifique du Comité régional de suivi environnemental et social. Tous les dossiers d'appel d'offres, surtout pour ce qui concerne les travaux et études, doivent être accompagnés de prescriptions environnementales (réf. Code des Marchés Publics du Sénégal). Dans les documents types remis par le formateur, les dispositions relatives aux prescriptions environnementales doivent être mentionnées. L'entrepreneur doit s'y conformer, au risque d'être sanctionné.

Des performances ont été également notées dans l'élaboration et la transmission des plans de passation de marchés des collectivités locales à la Direction générale des marchés publics. En effet, l'absence de rejet de plans de passation de marchés, constaté à la suite des formations, a permis de réduire le temps d'exécution des microprojets au bénéfice des collectivités locales. Grâce à cette performance dans la durée d'exécution, certaines collectivités locales ont pu signer de

nouvelles conventions. En effet, l'analyse des résultats des opérations de suivi-évaluation a alimenté les réalisations qui ont suivi ainsi que les processus de planification des activités de recyclage opportunes. Cependant, des problèmes liés à la lenteur relative à la mobilisation de la contrepartie de 10% réservée aux collectivités locales bénéficiaires, limitent ou ralentissent la mise en œuvre du fonds au niveau local. A cela s'ajoute la défaillance de certains entrepreneurs dans l'exécution des microprojets.

Malgré ces quelques dysfonctionnements, dus à la faiblesse des ressources des collectivités locales et à l'insuffisance de moyens de certains entrepreneurs, l'exécution physique des microprojets s'est beaucoup améliorée ces dernières années, jusqu'à atteindre un taux de réception provisoire de 98,20%. Ceci a permis l'amélioration des conditions de vie des populations et l'accès aux services sociaux de base. Le programme est efficace du point de vue du choix des marchés publics, de l'engagement des collectivités locales et des populations dans la réalisation des travaux répondant à leurs besoins prioritaires. A l'exception des postes de santé et des maternités, où des problèmes d'indisponibilité ou d'absence d'infirmiers chefs de poste ou de sages-femmes sont notés, toutes les autres réalisations réceptionnées sont fonctionnelles et mises en service. Ainsi, le programme est efficace parce que les objectifs assignés sont atteints.

## Economies d'échelle

S'agissant de l'efficacité, il faut noter une meilleure utilisation des ressources au niveau des collectivités locales. Le respect des dispositions du Code des marchés publics par les collectivités améliore le mode de gouvernance des activités et assure une meilleure transparence dans la gestion des ressources financières. Entre 2007 et 2011, près de 94% des microprojets réceptionnés (308 sur 328) ont été réalisés dans les délais édictés par les contrats de prestation. Ce qui montre que le respect des délais d'exécution a été facilité par les enseignements tirés des formations sur la passation de marchés. Les effets de la formation ont entraîné, cette dernière année, des progrès remarquables dans l'exécution des microprojets, depuis leur identification jusqu'à leur réception. On ne peut occulter cependant les défaillances de certains entrepreneurs qui gagnent à la fois beaucoup de marchés sans pouvoir honorer les délais de tous leurs engagements. La faiblesse de leurs capacités financières engendre des retards préjudiciables et le non-respect des délais d'exécution prescrits dans les contrats. D'autres prestataires préfèrent attendre la réception et le paiement des 50% de réalisation avant d'engager le processus de finalisation des travaux.

En calculant le coût moyen des réalisations par type d'infrastructure et d'équipement acquis, on se rend compte



que les ressources du PNDL sont utilisées avec efficacité. Comparativement aux infrastructures des autres projets et programmes, les réalisations du PNDL, avec les économies obtenues à l'issue des appels à la concurrence, ont été moins onéreuses. Les microprojets sont réalisés à moindre coût et avec toute la qualité requise. Certaines collectivités locales bénéficiaires ont réalisé des économies importantes qui peuvent être affectées ailleurs, après la réalisation des marchés publics et la clôture des conventions de financement. Au total, des économies d'échelle d'une valeur de 81.352.355 FCFA ont été obtenues ; elles ont permis la réalisation de nouveaux microprojets. Ce résultat dénote parfois un problème de planification et d'évaluation préalable des coûts sur le système de moins disant avec une qualité douteuse.

Quelques défaillances ont été notées au niveau de certaines collectivités locales, comme à Bambali où la toiture d'une salle de classe s'est envolée avant la réception définitive, et à Dianna malari où une mauvaise opération d'extension du réseau d'adduction d'eau potable a été constatée.

La qualité des infrastructures est cependant en étroite ligne dans l'utilisation du Fonds de développement local. Seuls 1,48% des ouvrages réalisés depuis ont subi une dégradation avant leur réception définitive. Ces bons résultats ont été obtenus grâce, d'une part, à une sélection rigoureuse des entrepreneurs devant exécuter les marchés et, d'autre part, la mise en place de comité de suivi des constructions et de gestion des ouvrages. En outre, les cas d'abandon de chantiers par les entrepreneurs ont été sensiblement réduits là où nombreux étaient les prestataires qui ne respectaient pas les clauses du contrat par rapport au délai de garantie lorsque les charges de réparation dépassent les retenues de garantie.

L'appropriation des infrastructures par les populations se matérialise par le rôle que jouent les comités de suivi et de gestion. Toutefois, leurs efforts sont souvent limités par le déficit de formation des membres.

L'option du programme est d'organiser un renforcement des compétences des élus et autres acteurs locaux à travers l'encadrement et l'appui conseil de l'ARD, et des services techniques déconcentrés de l'Etat. Des structures qui assurent durablement l'accompagnement des collectivités locales dans la maîtrise d'ouvrage sans qu'il soit nécessaire de recourir toujours à des prestataires pour l'étude de certains dossiers techniques ou de suivi des travaux.

Des comités de suivi et de gestion sont institués par les bénéficiaires pour assurer la surveillance des stocks des matériaux, superviser le déroulement des travaux, comprendre certaines techniques de construction, participer aux opérations de réception et d'exploitation des ouvrages. Les comités de suivi se muent le plus souvent en comité de

gestion, d'entretien et de maintenance des infrastructures. Une maîtrise d'œuvre sociale est ainsi expérimentée permettant une appropriation par les bénéficiaires des techniques de construction et de gestion des ouvrages.

Certains types d'infrastructures socioéconomiques (halls de marchés, souks, gares routières, adduction d'eau, etc.) renforcent le patrimoine des collectivités locales. Elles génèrent des recettes et accroissent leurs ressources budgétaires et leurs capacités d'investissement. Des méthodes et stratégies de gestion participatives devraient permettre une meilleure exploitation de ces ouvrages.

### Manuel de formation et guide pratique

Le renforcement des capacités des acteurs locaux contribue à une bonne maîtrise des procédures de passation des marchés publics qui gouvernent et encadrent le choix des prestataires. Les sessions de formation ont permis une mise en œuvre du Fonds de développement local dans la transparence et le respect des dispositions du Code des marchés publics. Les enseignements reçus ont également favorisé une bonne exécution des autres financements et appuis reçus de l'Etat (budget consolidé d'investissement et fonds de concours) et de certains bailleurs qui ont opté pour l'appui budgétaire.

Les personnels des collectivités locales, notamment les secrétaires municipaux et les ASCOM maîtrisent les procédures de passation de marchés. Ils restent des mémoires des collectivités aptes à accompagner tous les élus quels que soient leurs niveaux d'instruction et de connaissance du développement local. Ils consolident les acquis, participent aux opérations de collecte de données et demeurent des relais incontestables de l'ARD, de certains services techniques déconcentrés, de projets et programmes intervenant dans leurs collectivités locales.

L'étroite collaboration entre l'équipe pluridisciplinaire de l'ARD et les services techniques déconcentrés de l'Etat, des structures pérennes, favorise un encadrement quasi permanent des collectivités dans la mise en œuvre des programmes et activités de développement. Les contributions des collectivités locales bénéficiaires des deux dernières générations de conventions de financement sont libérées dans les délais et les marchés publics réalisés dans des conditions appropriées. Ceci démontre la pertinence et l'appropriation du programme par les collectivités locales qui ont également acquis une certaine expertise dans le processus de réalisation des ouvrages.

La réussite du programme garantit une pérennisation des investissements au sein des collectivités locales bénéficiaires. Certaines infrastructures socioéconomiques permettent

aux collectivités d'engranger des ressources additionnelles pouvant être affectées à l'investissement. De plus en plus, les élus locaux optent pour la réalisation d'infrastructures de qualité, visibles et appréciables par leurs mandants, pouvant leur garantir une certaine carrière politique. Le Fonds de développement local, outre les investissements qu'il implique, se présente comme un cadre de formation et de renforcement de capacités de tous les acteurs.

En termes de perspectives, le PNDL pourrait décider de la production d'un manuel de formation et d'un guide pratique illustré, présentant les différentes phases du processus de passation des marchés et les modèles de dossiers types validés par l'ARMP. Il s'agira aussi d'appuyer les collectivités dans la mobilisation des ressources locales (recouvrement des taxes et autres impôts locaux) avec l'implication des services de l'impôt et des autorités administratives pour améliorer les proportions budgétaires allouées à l'investissement.

#### Youssouph MANE,

*Chef de la division Planification,  
formation et gouvernance locale, ARD Sédhiou*  
[youmane2010@gmail.com](mailto:youmane2010@gmail.com)

#### Mamadou Hamdiatou BA,

*Chef de la division Suivi-évaluation, ARD Fatik*  
[hamdiatouba@hotmail.com](mailto:hamdiatouba@hotmail.com)

#### Samba F. DIOP,

*Chef de la division Suivi-évaluation ARD Kaffrine*  
[rseardkaffrine@orange.sn](mailto:rseardkaffrine@orange.sn)



## CHAPITRE VI

# Double planification : L'option de la cohérence entre les échelles

**La double planification répond au souci de trouver une réponse adaptée à la problématique de la cohérence entre les différentes échelles de planification**

Dès son accession à l'indépendance, le Sénégal a adopté un système national de planification pour assurer son développement économique et social. En 1987, ce système a connu de nouvelles orientations avec l'avènement du « Nouveau système de planification », sous l'égide du Conseil supérieur du plan. Ce nouveau système consacre l'élaboration des premières générations du Plan régional de développement intégré (PRDI) qui ont généré ensuite le Plan local de développement (PLD) et le Plan d'investissement communal (PIC).

En 1996, avec la loi n° 96-07 du 22 mars 1996, un nouveau jalon est posé dans la politique de décentralisation avec la régionalisation et le transfert de neuf domaines de compétence dont la celui de la planification. Les collectivités locales deviennent ainsi responsables de la définition et de la mise en œuvre de leurs options de développement.

Cependant, lors du conseil supérieur du plan en 2002, l'évaluation de la planification a montré la faible articulation des documents locaux de planification avec les orientations stratégiques nationales et sectorielles. Elle a également relevé une trop grande diversité des cycles et des méthodologies de planification. C'est pour améliorer cette situation que la région de Louga a opté, depuis 2010, pour la double planification, dans le cadre de l'élaboration des documents de planification locale. Cette option est d'ailleurs en cohérence avec l'adoption de la double planification en vue de l'élaboration du XI<sup>e</sup> Plan d'orientation pour le développement économique et social (PODES 2008-2013).

La double planification est une modalité d'articulation des priorités des populations locales avec les politiques sectorielles de l'Etat et la prise en compte des dimensions transversales du développement. Elle s'appuie sur les phases classiques de la planification locale (phase préparatoire, phase diagnostic, phase de planification et phase d'adoption et d'approbation des documents). La particularité du processus réside cependant, principalement, dans l'attention accordée à la nécessaire mise en cohérence entre les options locales de développement et les orientations stratégiques nationales.

Ce chapitre détaille comment la double planification a été mise en œuvre dans la région de Louga. Il rappelle d'abord ses origines, à la faveur d'une rencontre d'évaluation de l'Agence régionale de développement (ARD) à Louga et d'analyse des acteurs concernés. Ensuite, après la description de la mise en œuvre de la double planification, des résultats sont exposés, avec quelques difficultés rencontrées. Les défis et perspectives sont enfin analysés.

### Articuler les différents plans

La planification locale, menée sous le sceau de la double planification, a été conduite en articulant les étapes de l'élaboration des documents de planification des collectivités locales et celles de la formulation en cours du Plan d'orientation pour le développement économique et social (PODES). La rencontre d'évaluation des documents de planification locale, tenue en mai 2010 à l'Agence régionale de développement (ARD) de Louga, a fait un



état des lieux des besoins en planification locale, mais également des limites de la planification en général. Au final, la rencontre a recommandé l'adoption d'une nouvelle démarche qui permettra non seulement de prendre en compte toutes les dimensions transversales expliquées, mais également d'opérer les réglages nécessaires pour intégrer la double planification.

Ainsi, au cours d'un atelier de trois jours, les acteurs du développement de la région de Louga ont échangé avec des experts nationaux sur la méthodologie de la double planification. Ces échanges ont permis à l'ARD de concevoir une note de cadrage qui décrit le processus d'élaboration de documents de planification suivant l'approche sus-indiquée. L'objectif est de combiner une approche descendante pour ce qui est des enjeux, de l'orientation, des objectifs et des stratégies de développement, et une approche ascendante pour l'identification, l'élaboration, la sélection et l'exécution des projets à la base.

La mise en cohérence entre le schéma régional d'aménagement du territoire (SRAT), le plan régional de développement intégré (PRDI), par une harmonisation de leur processus d'actualisation et une articulation de leur contenu, est établie à travers un diagnostic régional unifié qui a tenu compte des dimensions spatiales et socioéconomiques. Le document de l'ARD a d'abord fait l'objet d'un atelier de restitution et de validation pour permettre à la Commission régionale de planification de l'examiner avant sa présentation en session extraordinaire, pour validation, au Conseil régional. Le SRAT constitue un cadre de référence de l'aménagement régional et, à ce titre, doit servir de base à la formulation de programmes structurants et des projets d'intérêt régional à inscrire dans le PRDI.

A la lumière des enseignements du diagnostic, une rencontre régionale a été organisée pour dégager les options d'aménagement régional et les articuler avec les axes et orientations du XIe PODES en cours d'élaboration.

Au même moment, le processus d'élaboration du Plan d'investissement communal (PIC) et du Plan local de développement (PLD) suivait son cours, dans le respect des principes du nouveau système de planification. La démarche a consisté à identifier et à classer de manière participative les actions de développement des collectivités locales, en

fonction des axes et objectifs du PRDI, afin de trouver la cohérence d'ensemble des différents programmes d'actions opérationnels avec les enjeux majeurs de la région.

Ce travail itératif suppose un dispositif de contrôle capable de prendre en charge les principes directeurs de la double planification, c'est-à-dire la subsidiarité (par laquelle l'Etat délègue certains de ses pouvoirs aux collectivités locales mieux à même de les assumer, compte tenu de leur proximité avec les populations), le respect de la libre administration, la participation des acteurs, la complémentarité et la synergie. A ce titre, le comité technique régional veille, autour de l'ARD, à une meilleure coordination entre les niveaux national et régional et à une bonne articulation entre les différents plans - PODES, PRDI, PIC et PLD -, correspondant aux niveaux national, régional, communal et local, conformément au principe de la double planification.

### 1 500 000 de FCFA pour un coût moyen d'un document de planification

Les acteurs stratégiques impliqués dans le processus sont essentiellement les collectivités locales, l'ARD, les services techniques et les partenaires techniques et financiers. L'initiative vient d'abord des collectivités locales qui, par délibération, prennent la décision d'élaborer ou de réactualiser les documents de planification. L'ARD, les services techniques et les Maisons de développement local (MDL), autour des comités techniques départementaux et régionaux, assurent l'animation et la mise en œuvre du processus. Ils sont appuyés par un pool de partenaires techniques et financiers avec à leur tête le Projet d'Appui au Développement Local (PADEL/PNDL). Au niveau national, l'implication des directions nationales du plan, de l'aménagement du territoire et de la direction d'appui au développement local a été d'un apport décisif dans la prise en charge des axes stratégiques de développement.

Au terme de ce processus, les axes d'aménagement du SRAT sont mis en cohérence avec les scénarii de développement du PNAT et les enjeux de développement de la région sont articulés avec les orientations du PODES et les axes d'aménagement du SRAT. Au niveau opérationnel, les enjeux de développement des collectivités locales sont mis en cohérence avec les orientations régionales

de développement axées sur des horizons temporels harmonisés (2012-2017). En perspective de l'élaboration du Plan triennal d'investissement, des projets structurants sont proposés sur la base des plans d'action des communes et des communautés rurales et mis en cohérence au niveau régional.

Ces résultats importants ont été obtenus grâce à l'appui de partenaires techniques et financiers. Le budget prévisionnel qui a été prévu pour l'actualisation du SRAT et du PRDI, de 47 PLD et de 5 PIC, était estimé à 65 822 522 francs CFA, soit une moyenne d'un million par document de planification. Ce budget concerne la prise en charge des réunions communautaires, les frais de supervision et la motivation des facilitateurs. La mobilisation des directions nationales a été prise en charge par le PADEL/PNDL.

Au terme de ce processus, ce budget a été largement dépassé. Une évaluation correcte de l'ensemble des ressources investies, en prenant en compte le caractère participatif de l'approche, situe le coût moyen normal d'un document de planification à 1 500 000 F CFA.

### Les jalons de la mise en place des contrats-plans

La double planification offre dorénavant la possibilité aux collectivités locales de base de pouvoir inscrire des investissements structurants importants dans le Plan triennal d'investissement régional (PTIR) et dans le Plan triennal d'investissement public (PTIP). En effet, les projets du PTIR sont extraits des documents de planification des collectivités locales. Le PTIP a été élaboré suivant une approche ascendante qui a permis à la région de Louga de pouvoir y inscrire des projets structurants extraits du PTIR. Cette approche de planification accroît les possibilités de réalisation d'infrastructures à haute portée économique et sociale (pistes de production, aménagements hydro-agricoles, ouvrages de génie civil, etc.).

En optant pour cette approche dans la formulation des documents de planification stratégique, l'Etat pose les jalons d'une mise en place effective des contrats-plans prévus par le code des collectivités locales. Les contrats-plans constituent un dispositif d'appui au développement local prévu depuis 1996 mais pas encore réellement mis en œuvre. La région de Louga envisage la signature de

ce contrat-plan pour la première fois dans l'histoire de la décentralisation au Sénégal.

La même période de validité des documents de planification induit un meilleur suivi des initiatives de développement des collectivités locales. Elle permet d'avoir, pour la même période considérée, la situation de référence de chaque collectivité locale. Les mécanismes de suivi-évaluation vont faciliter le suivi de l'évolution des indicateurs de développement dans toutes les collectivités locales. Les résultats du suivi vont assurer une meilleure préparation des conférences d'harmonisation pour assurer un développement régional harmonieux et équilibré. En harmonisant les cycles de planification, les divers acteurs vont disposer davantage de temps pour se consacrer aux autres aspects du développement. Les principaux partenaires techniques des collectivités locales vont disposer davantage de temps pour intensifier leurs différentes formes d'appui aux collectivités locales.

La participation active de tous les acteurs et l'appui financier de partenaires techniques et financiers ont été très déterminants dans la réussite de la double planification. En effet, un Comité technique régional (CTR), regroupant l'ARD, les services techniques déconcentrés et les organisations de la société civile, a été mis en place par arrêté du gouverneur pour accompagner la mise en œuvre effective de la double planification. Elle s'est chargée de l'harmonisation de la méthodologie, de l'animation et du suivi du processus. Ce comité a bénéficié de l'appui technique d'une plateforme des acteurs composés d'experts de directions nationales et d'instituts de formation (Direction générale du plan, la Direction de l'aménagement du territoire, Ecole supérieure d'économie appliquée (ESEA, ex-ENEA).

### Défis et perspectives

La double planification induit davantage de rencontres de concertation et de partage dont la prise en charge nécessite des moyens financiers conséquents. Ces ressources ont pu être mobilisées grâce aux contributions des partenaires techniques et financiers. L'application effective de la double planification connaîtrait de réelles difficultés sans ces concours financiers. Les principales difficultés résident dans les lourdeurs de l'approche et la mobilisation des ressources financières. En effet, la double planification

nécessite, à tout moment du processus, une implication de plusieurs acteurs dont il n'est pas simple d'harmoniser les agendas. Le déroulement du processus a pris plus de temps que prévu, ce qui a eu un impact négatif sur les délais de finalisation des documents de planification, mais aussi sur la mobilisation à temps des ressources financières. Par ailleurs, le découpage administratif, intervenu pour certaines collectivités locales de la région, y a perturbé le déroulement normal du processus.

La double planification dans la région de Louga s'inscrivait, entre autres, dans la perspective de l'harmonisation des cycles de planification, des méthodologies de planification et des orientations stratégiques et plans opérationnels de développement des collectivités locales. Cet exercice n'est pas une fin en soi et devrait permettre de pourvoir un développement régional harmonieux et équilibré. Dans cette optique, il est important de trouver des réponses satisfaisantes à certaines problématiques.

Le financement du processus de double planification n'est pas à la portée des collectivités de base. L'appui des partenaires financiers est conjoncturel, et de ce point de vue, l'Etat central doit mettre en place un dispositif de financement adéquat et pérenne. A ce propos, une prévision budgétaire de 5 millions de FCFA par collectivité locale, au terme de la période de validité des documents de planification, permet de dérouler correctement le processus.

Le cadre juridique actuel du Plan triennal d'investissement public (PTIP) ne facilite pas l'inscription de projets régionaux. Une réforme du cadre réglementaire s'impose et il faut à cet effet un arrêté du ministre de l'Economie et des Finances. Cette réforme va aller dans le même sens que la décentralisation du budget consolidé d'investissement (BCI) qui permet aux collectivités locales d'exécuter des projets de l'Etat dans les domaines de la santé et de l'éducation.

Au terme de ce processus de planification, la région doit relever des défis tels que l'appropriation suffisante des documents de planification par les collectivités locales bénéficiaires et la recherche de ressources financières additionnelles pour leur mise en œuvre. A ce propos, l'ARD, de concert avec les collectivités locales, va développer des actions intensives de communication à l'endroit des partenaires techniques et financiers. Des fora de bailleurs

sont prévus dans la région (3 fora départementaux et 1 forum régional).

Par ailleurs, l'expérience de Louga peut être élargie aux autres régions. Dans cette perspective, l'Etat doit inscrire dans le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) des ressources conséquentes (en moyenne 5 000 000 F CFA par collectivité locale, au bout de chaque cycle de planification de six ans). Les pouvoirs publics doivent également modifier le cadre réglementaire de l'élaboration du PTIP en vue de permettre aux collectivités locales de pouvoir y inscrire leurs investissements structurants.

### Cohérence entre les échelles de planification

La double planification répond au souci de trouver une réponse adaptée à la problématique de la cohérence entre les différentes échelles de planification. Les problèmes majeurs de la planification avaient essentiellement trait à la diversité des cycles de planification, la faible articulation entre les documents de planification stratégique et les outils de planification, ainsi que la pluralité des méthodologies.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la vision politique de la double planification, la région de Louga a introduit des ruptures dans la formulation des outils de planification locale. Ces recadrages ont porté sur l'harmonisation des cycles de planification. La période de référence des documents est l'année 2012 pour un horizon temporel de six ans. Le déroulement des processus de planification a été arrimé à l'élaboration du PODES pour trouver toutes les articulations stratégiques et opérationnelles. L'harmonisation des méthodologies s'est fondée sur la stabilisation d'outils consensuels sur la base desquels les processus ont été conduits dans toutes les collectivités locales. Ces outils ont permis de mieux prendre en charge l'ensemble des problématiques de développement, en particulier les dimensions transversales telles que le genre et l'environnement.

La double planification est relativement lourde et demande des ressources financières conséquentes. La région de Louga a bénéficié de concours financiers de partenaires techniques et financiers. Il se pose ainsi un réel défi de la maîtrise des ressources financières pour rendre l'approche irréversible. Cette dernière n'est pas une fin en soi pour

atteindre l'objectif d'un développement économique et social harmonieux et équilibré. En effet, elle ne peut donner les résultats escomptés que si elle se traduit par l'institution effective des documents de planification comme les documents de référence des interventions dans les collectivités locales. La région doit également relever le défi de la signature de contrats-plans comme modalité de financement de certains investissements structurants contenus dans le Programme triennal d'investissement régional.

**Abdou DIENG,**  
ARD Louga  
[resplanif\\_ardlouga@yahoo.fr](mailto:resplanif_ardlouga@yahoo.fr)

**Madické DIENG,**  
MDL Louga  
[madicked@yahoo.com](mailto:madicked@yahoo.com)

**Rokhaya Sissokho GUEYE,**  
Point Focal PNDL, Direction de l'Appui  
au Développement Local (DADL) Dakar  
[rokhayanati2@yahoo.fr](mailto:rokhayanati2@yahoo.fr)





## CHAPITRE VII

# Partenariat entre collectivités locales et organisations communautaires : Comment définir et gérer ensemble les politiques locales

**Le processus d'élaboration d'une charte de partenariat facilite le consensus entre les collectivités locales et les organisations communautaires de base dans la cogestion des affaires locales.**

Le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales dans neuf domaines, à travers la loi 96-07 du 22 mars 1996, constitue une étape majeure du processus d'approfondissement de la politique de décentralisation amorcée par le Sénégal depuis son accession à l'indépendance. Cependant, l'insuffisance des ressources financières et humaines des collectivités locales ne favorise pas la prise en charge effective de ces compétences. Ainsi, les collectivités locales ne peuvent, à elles seules, remplir leurs missions de développement économique, social, culturel et environnemental. C'est dans ce sens que les dispositions de l'article 3 du Code des collectivités locales méritent d'être mieux exploitées. Cet article stipule en son alinéa 2 que « les collectivités locales associent, en partenariat le cas échéant, à la réalisation des projets de développement économique, éducatif, social et culturel, les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire ». Il souligne également la possibilité qu'ont les autorités locales de conclure des accords de coopération de développement.

En réalité, au niveau des collectivités locales, des organisations communautaires de base (OCB) participent de manière dynamique au processus de développement local en général et à la mise en œuvre de projets et programmes en particulier. Elles s'intéressent à plusieurs thématiques du développement à la base et compensent l'insuffisance de ressources humaines au sein des collectivités locales. Des initiatives de partenariat entre collectivités locales et organisations communautaires de base ont existé de manière informelle, même si parfois les modalités de contractualisation ont varié d'un projet/programme à un autre. C'est dans ce sens que la Direction du développement communautaire (DDC), qui a la mission d'« appuyer les initiatives à la base en vue d'une participation effective des populations au processus de développement », en partenariat avec le Programme national

de développement local (PNDL), a engagé le processus d'élaboration d'une charte de partenariat entre collectivités locales et organisations communautaires de base. Au terme de l'élaboration de cette charte, on note que le partenariat entre collectivités locales et organisations communautaires de base facilite le consensus dans la définition des politiques locales. Ainsi, il s'avère nécessaire de mesurer le niveau de consensus entre les différents acteurs impliqués, au regard de la démarche utilisée pour mener ce processus. Cet article met d'abord l'accent sur une description du processus avant d'en analyser les résultats. Pour conclure, les leçons apprises et les perspectives sont exposées.

### Appropriation par les acteurs

Trois phases ont marqué le processus d'élaboration de la charte de partenariat entre collectivités locales et organisations communautaires de base : l'appropriation des résultats de l'étude sur la définition du statut des OCB par les acteurs, l'élaboration technique du document de base et les ateliers d'échanges et de partage sur la mise en œuvre de la charte dans la région de Louga. L'étape de l'appropriation ? a précédé la formulation de la charte de partenariat entre les collectivités locales et les organisations communautaires de base. A cet effet, un atelier a été organisé avec l'ensemble des acteurs de la décentralisation et du développement local, notamment les représentants des ministères techniques, des trois ordres d'associations d'élus locaux, des partenaires techniques et financiers, des institutions faïtières des organisations communautaires de base, de la société civile, du secteur privé, etc.

Pour l'élaboration technique du document de base, un consultant a d'abord été recruté, suivant les procédures de



passation des marchés en vigueur au Sénégal. Son mandat était d'accompagner un groupe thématique composé d'acteurs de la Décentralisation (représentants de ministères techniques, élus locaux, institutions faitières d'OCB, société civile, secteur privé etc.). Pour rendre effectif le principe de la participation, ce groupe thématique avait pour principale mission de livrer les inputs nécessaires au document de la charte et mieux, de valider les résultats à chaque étape du processus de son élaboration.

Une note d'orientation élaborée par le consultant a ensuite été partagée avec les membres du groupe thématique. Ceci a permis à l'ensemble des participants de cadrer l'étude, en d'autres termes d'en cerner les contours, à savoir le contexte, les objectifs et les résultats attendus. A la suite de la validation technique du document, après la restitution du pré-rapport de l'étude faite par les acteurs de la décentralisation et du développement local (représentants des ministères techniques, élus locaux, institutions faitières des organisations communautaires de base, de la société civile, du secteur privé, des partenaires techniques et financiers, etc.), un atelier national de validation finale a été organisé du 29 septembre au 1<sup>er</sup> octobre 2011 à Savana (Saly). Le document présenté a été amélioré pour faciliter son appropriation par l'ensemble des acteurs.

La troisième phase a vu l'organisation d'un atelier dans chaque département de la région de Louga. L'objectif était d'échanger et de partager sur la mise en œuvre de la charte. Ces ateliers départementaux tenus les 27, 28 et 29 septembre 2011, respectivement à Louga, Linguère et Kébémér (cf. quotidien Le Soleil du 12 octobre 2011, page 15, « Développement local : Vers un partenariat dynamique entre collectivités locales et organisations de base ; auteur : Ousmane Mbengue) ont été précédés par une rencontre de mise à niveau tenue le 01 juillet 2011 à la salle de conférence de l'ARD de Louga et réunissant la Direction du développement communautaire, les Services Techniques Décentralisés (STD), l'Agence régionale de développement, les Maisons de développement local de Louga et les autorités administratives. Ces activités ont été essentiellement financées par le Programme national de développement local, dans le cadre de son partenariat avec la Direction du développement communautaire. Dans la région de Louga, le PADEL/PNDL a contribué, au niveau de sa zone de couverture et d'intervention, au financement des activités à hauteur de trois millions de francs CFA.

## Dispositif institutionnel

Le contexte actuel est marqué par un processus dynamique de décentralisation et de régionalisation à même d'impulser le développement à la base. Dans toutes les collectivités locales, l'ambition affichée est de satisfaire la demande sociale au travers d'actions de développement. Force est de constater

cependant, que ces dynamiques de développement local, rencontrent des contraintes majeures au nombre desquelles il faut relever le faible niveau d'implication des populations dans la gestion des affaires locales, du fait de l'absence de cadre formel de référence définissant les rapports entre la collectivité locale et les organisations communautaires de base. La démarche généralement utilisée pour l'élaboration des textes ne favorise pas leur appropriation par certains acteurs. Il est souvent difficile de s'approprier les conclusions d'un processus lorsqu'on n'est pas partie prenante à son élaboration. La démarche participative est généralement la clé de voûte pour faciliter l'appropriation d'une réforme en vue de son application. La participation revêt plusieurs étapes ou formes, à savoir la co-élaboration, la consultation pour recueillir des avis, l'analyse et la restitution des avis recueillis et, dans une moindre mesure, le suivi et l'évaluation des décisions entreprises.

C'est sous cet angle que la participation a été un des principes fondamentaux de la mise en œuvre des activités inscrites à la composante « appui à la politique de décentralisation, de déconcentration et au développement local participatif » du PNDL. L'élaboration de la charte de partenariat entre les collectivités locales et les organisations communautaires de base est l'aboutissement de la démarche participative adoptée. Elle a permis l'appropriation de la charte par tous les acteurs, directement ou indirectement impliqués dans le processus d'élaboration. Le plus important, c'est le dispositif institutionnel avec la mise en place d'un groupe de travail et le recrutement d'un consultant. Le groupe de travail a été formé par des représentants de la Direction du développement communautaire, du Programme national de développement local, des trois ordres d'associations d'élus locaux, des organisations faitières, des ministères sectoriels, de la société civile, des partenaires techniques et financiers. Il avait pour mission d'orienter le consultant et de valider les différents documents réalisés par ce dernier (note d'orientation, rapport provisoire, rapport définitif, etc.).

Il faut aussi relever que les principaux acteurs concernés par la charte, à savoir les élus locaux et les organisations communautaires de base, ont été les plus associés (environ 3 à 4 représentants), car aucune rencontre n'a été tenue sans la présence de leurs représentants. Quant au consultant, il a joué un rôle central dans le processus, prenant en compte tous les avis et suggestions des acteurs en général, et des élus et organisations communautaires de base, en particulier.

## Engagement et esprit de responsabilité

Le processus a démarré avec l'élaboration d'un document définissant le statut des organisations communautaires de base, d'autant plus que le statut des élus locaux a été

précisé dans le Code des collectivités locales. Le partage de ce document a permis de mieux comprendre la dynamique d'évolution des organisations communautaires de base, de cerner leur statut, leurs capacités à jouer un certain nombre de rôles dans le cadre du développement local, les responsabilités qui doivent être les leurs, ainsi que leurs caractéristiques. Cette mise à niveau a surtout permis de définir les sept critères d'éligibilité des organisations communautaires de base, les vingt-quatre axes et les dix-sept domaines d'intervention de leur partenariat avec les organisations communautaires de base. Un autre élément important du processus est la co-élaboration de la charte par tous les acteurs. Si le consultant a procédé à l'écriture initiale des documents, les rencontres d'étapes ont été l'occasion pour les acteurs de revenir sur leurs aspects de fond et de forme. De l'élaboration des termes de référence à la validation finale de la charte, en passant par la note d'orientation et le rapport provisoire, les positions des acteurs ont été requises. Cinq rencontres ont été organisées, reflétant ainsi l'appréciation positive sur le niveau de partage à chaque étape du processus.

Un autre aspect à prendre en compte, ce sont les trois ateliers départementaux organisés au niveau de la région de Louga. Considérée comme le laboratoire du développement local, cette région regorge de potentialités tant sur le plan institutionnel (avec la mise en place des maisons de développement local, de groupements d'intérêt communautaire et de l'Association de développement économique local) que sur le plan des interventions des projets et programmes, entre autres le PADEL/PNDL, l'ART GOLD, le PRN, etc. Selon les conclusions du rapport de mission, les ateliers départementaux ont été une réussite. Celle-ci, en tout premier lieu, a pour fondements l'engagement et l'esprit de responsabilité des membres de la mission qui ont fait preuve d'un grand professionnalisme. Les acteurs à la base (ARD, MDL, services du développement communautaire, autorités administratives locales ainsi que les organisations communautaires de base, élus locaux et groupements d'intérêt communautaires) se sont appropriés du document de charte et se sont engagés à tout mettre en œuvre pour son opérationnalisation.

Autre résultat majeur, tous les acteurs sont conscients des défis à relever pour une mise en œuvre de la charte dans les meilleures conditions possibles. Dans ce processus, tout le monde apprendra, aussi bien le niveau local que le niveau national. La réussite de la phase pilote permettra le passage à l'échelle nationale de la charte de partenariat.

## Nombreuses perspectives

L'une des leçons apprises du processus d'élaboration de la charte de partenariat entre collectivité locale et organisations communautaires de base est que l'élaboration

technique d'une réforme doit avant tout être sous-tendue par la forte implication des acteurs concernés en charge de son application, ensuite par la capitalisation des expériences antérieures, formelles ou non formelles, et par une mise en place de cadres de concertation où se pratique le partage d'informations à chaque étape du processus. Enfin, l'expérimentation doit être faite dans une zone de test afin de capitaliser les bonnes pratiques pour un passage à l'échelle nationale.

L'on a aussi noté que le processus d'élaboration de la charte favorise le consensus entre les collectivités locales et les organisations communautaires de base dans la définition commune des politiques locales. A présent, il convient d'assurer une large diffusion de la charte traduite en wolof et en langues nationales ; de veiller à une bonne représentation des organisations communautaires de base dans le processus de mise en œuvre de la charte, de faire prendre des arrêtés pour instituer les structures prévues à cet effet, et d'examiner les propositions relatives au comité de pilotage.

D'autres perspectives consistent à clarifier les rôles et responsabilités des structures déconcentrées du développement communautaire et des « bras techniques » du PNDL sur le terrain, à veiller à une bonne circulation de l'information venant des organisations faitières vers la base, à établir un planning réaliste pour le suivi de la mise en œuvre de la charte au niveau de la région pilote, à organiser la documentation pour tirer les leçons à chaque étape et, enfin, à prendre les dispositions nécessaires pour une bonne préparation d'un atelier national au cours duquel les observations formulées par la base seront intégrées.

### Andalla MBENGUE,

Point Focal PNDL, Direction du Développement  
Communautaire (DDC) Dakar  
mbenguaandalla@yahoo.fr

### Moctar DIALLO,

Administrateur Maison du Développement Local (MDL)  
de Linguère  
fakaty@yahoo.fr

### Médoune GUEYE,

Assistant Composante 1, PNDL  
medoungueye@gmail.com





# Convention de financement PNDL/MEC FADEC Kajoor : Les acteurs locaux bénéficient de meilleurs services financiers

**Le renforcement des capacités des porteurs d'initiatives économiques constitue un facteur déterminant pour la promotion du secteur privé local.**

Dans sa politique de restructuration et de développement de la microfinance, l'Etat du Sénégal a élaboré une lettre de politique sectorielle. L'un de ses axes stratégiques de cette lettre vise essentiellement deux objectifs spécifiques. Il s'agit, d'une part, de la professionnalisation des institutions de microfinance par le renforcement de leurs capacités, de la mise en place d'un contrôle interne et externe et de l'amélioration de l'offre de services non financiers et de l'appui technique adapté. Il s'agit, d'autre part, d'améliorer l'offre de produits et services financiers, tout en l'élargissant et en la diversifiant. Celle-ci passe nécessairement par l'implantation de nouvelles institutions de microfinance ayant les capacités institutionnelles requises, la diversification de produits et services adaptés à la clientèle cible et, enfin, le développement d'une épargne stable.

Pour donner corps à cette politique, le Programme national de développement local (PNDL) a inscrit dans une de ses composantes le renforcement des capacités des institutions de microfinance. Dans la pratique, cela s'est traduit par la signature de quinze conventions avec des institutions de micro finance, à la suite d'un processus de sélection par manifestation d'intérêt. Ces mutuelles ont bénéficié d'un renforcement de capacités et d'un appui institutionnel.

C'est dans ce cadre que la Mutuelle d'épargne et de crédit de la Fédération des associations de développement communautaire de Kajoor (MEC FADEC Kajoor), une des bénéficiaires, a signé une convention avec le PNDL. L'objectif était d'avoir un appui institutionnel pour mieux agir et étendre son champ d'action. Cette convention a été signée le 29 mai 2009 dans un contexte assez particulier où la mutuelle faisait face à une demande croissante de sa cible. A préciser que la mutuelle était à 75% de satisfaction de la demande. Mais, malgré les multiples efforts déployés par ses agents et les services d'encadrement – Centre d'appui au développement local (CADL), Direction régionale du développement rural (DRDR), l'Agence nationale de conseil agricole et rural (ANCAR) –, la requête en service financiers

et en accompagnement des acteurs économiques n'avait pas pu trouver une réponse adéquate, la mutuelle ne disposant pas de moyens logistiques et matériels pour répondre aux besoins des populations des collectivités locales enclavées. Cela posait la problématique de l'efficacité et de l'efficience dans les approches et démarches pour mieux satisfaire la cible. La question centrale des préoccupations de la MEC FADEC KAJOOR était de savoir comment arriver à faciliter, à une large échelle, l'accès des acteurs économiques à des services de qualité adaptés aux besoins des clients.

Avec l'appui et l'accompagnement de l'Agence régionale de développement (ARD), une stratégie qui repose sur l'implication de la collectivité locale a été initiée. Il s'agit, pour la collectivité locale, de faire parrainer les organisations communautaires de base (OCB) de sa zone qui sollicitent les services du système financier décentralisé. A cet effet, un protocole d'accord a été signé entre la mutuelle et les collectivités locales de sa zone d'intervention. Ce protocole avait pour objectif de faciliter le financement des activités génératrices de revenus des OCB, à travers un partenariat entre la MEC FADEC Kajoor et la collectivité locale, tout en assurant l'implication de cette dernière dans la définition des conditions et modalités d'accès aux services financiers.

Après plus de trois années de mise en œuvre de ces conventions, l'expérience avec la MEC FADEC Kajoor s'est singularisée par son approche de proximité et sa stratégie d'intervention qui consiste à effectuer des activités de sensibilisation en collaboration avec l'Agence régionale de développement (ARD) et la collectivité locale. Ceci pour donner plus de garantie auprès de la population cible. Dès lors, le PNDL s'est intéressé à la capitalisation de cette expérience en vue d'une large diffusion de ses bonnes pratiques.

Ce texte passe en revue cette expérience, en s'intéressant particulièrement à sa spécificité et à son caractère innovant, faisant de l'implication de la collectivité locale dans le



processus d'intervention la clé de voûte de son succès. description et analyse de l'expérience précédent l'exposé des leçons apprises et des perspectives.

## Protocoles d'accord

L'expérience de la MEC FADEC Kajoor repose sur les trois axes que sont la mise en œuvre de la convention avec le PNDL, la planification des activités de terrain (y compris l'organisation de réunions communautaires) et la signature de protocoles d'accord entre la communauté rurale et la mutuelle avec l'élaboration d'un contrat d'objectifs.

*Mise en œuvre de la convention entre le PNDL et la mutuelle.*  
- L'expérience de la MEC FADEC KAJOOR a été impulsée par l'appui institutionnel apporté par le PNDL. A la date du 29 mai 2009, celui-ci a conclu une convention de partenariat de trois ans, avec la MEC/FADEC Kajoor, basée à Mékhé. L'objectif visé était de contribuer à la lutte contre la pauvreté à travers un accès des individus ou des groupes vulnérables à des services et produits financiers adaptés à leurs besoins, en rapport avec les opportunités économiques de la zone.

Pour atteindre cet objectif, le PNDL s'est engagé à renforcer les capacités institutionnelles et organisationnelles de la mutuelle en lui apportant une subvention de 20 millions de francs CFA afin qu'elle puisse mieux servir les organisations communautaires de base actives dans les neuf collectivités locales, et partenaires à la fois du PNDL et de la mutuelle, à savoir : Mbayène, Ngandiouf, Thilmakha, Pékesse, Niakhène, Mérina Dakhar, Koul, Méouane et Pire Gourèye.

Grâce à cette convention, la MEC/FADEC Kajoor a pu renforcer son dispositif d'intervention et étendre son champ d'action en s'équipant d'un véhicule de liaison 4x4 double cabine, d'un ordinateur portable et d'une enseigne et en renforçant les capacités de son personnel par l'acquisition d'un système d'information de gestion et l'assistance technique en matière de gestion).

*Planification des activités de terrain et organisation de réunions communautaires.* - L'appui prévu du PNDL à la MEC/FADEC KAJOOR devait se traduire par le financement d'activités de renforcement de ses capacités institutionnelles et organisationnelles pour lui permettre d'étendre ses services financiers aux populations démunies des collectivités locales de la zone, partenaires à la fois de la mutuelle et du PNDL. L'ARD et la MEC/FADEC KAJOOR ont engagé une réflexion pour affiner la stratégie d'intervention. C'est ainsi qu'une planification stratégique a permis de dégager des lignes directrices pour le déploiement de la mutuelle.

Le plan d'actions élaboré pour mettre en œuvre la stratégie repose sur une phase de prospection permettant d'effectuer des visites de terrain en vue d'organiser des forums

communautaires facilités par l'ARD. Ils sont présidés par les PCR, en présence des conseillers ruraux, des responsables de certaines structures communautaires pour enfin conduire une enquête afin d'identifier les besoins en financement des organisations (financement d'AGR et fonds de roulement) communautaires de base et les contraintes liées à celles-ci.

Quinze correspondances ont été adressées aux autorités administratives et aux autorités locales (3 pour les autorités administratives, 9 pour les PCR et 3 pour les chefs de CADL) afin de convoquer les élus locaux, chefs de village, commissions «Activités économiques» et «Animation-information-sensibilisation-communication» du cadre local de concertation, GIE, groupements de promotion féminine, comités de gestion de forage, comités de santé, associations de parents d'élèves, cadre local de concertation des organisations de producteurs, autres organisations de producteurs ou d'éleveurs, organisations de jeunesse, autres organisations de la société civile, organisations religieuses, etc. A l'issue de ces rencontres, toutes les organisations communautaires de base, plus de deux cent des collectivités locales de la zone de couverture, ont été sensibilisées sur les conditions d'accès aux services de la mutuelle. Ainsi, une base de données, qui donne aussi bien les informations sur les statuts des organisations communautaires de base que sur leurs besoins en financement, a été mise en place. Cette phase de prospection a permis de mieux définir les termes de référence et le contenu des missions assignées aux différents acteurs et parties prenantes.

Il s'agit pour la CL de faciliter l'intégration de la MEC dans l'espace communautaire tout en assurant le suivi évaluation périodique de l'exécution du contrat à objectif opérationnel. Pour la mutuelle, il s'agit d'informer les bénéficiaires sur les conditions d'éligibilité et d'accessibilité à ses services, de mettre en place dans la collectivité locale un ou des points de service, de financer les individuels et les individuels conformément à son manuel de politique de crédit et de fournir à la collectivité locale toutes les informations dont elles auraient besoin.

*Signature de protocoles d'accord entre collectivité locale et mutuelle et élaboration d'un contrat d'objectifs.* - Les concertations de la phase de prospection ont abouti à la nécessaire implication des collectivités locales dans l'intermédiation financière. Des protocoles d'accord ont été signés avec l'ensemble des collectivités locales partenaires. Ils définissent les modalités de collaboration entre la communauté rurale, la mutuelle d'épargne et de crédit partenaire et les bénéficiaires. Cette collaboration entre dans le cadre de la mise en œuvre du volet appui aux initiatives locales par la promotion de moyens d'existence durable, le renforcement social et l'inclusion des populations à la base. Dans le cadre du protocole, la communauté rurale s'engage à apporter si possible des ressources additionnelles à la mutuelle, à mettre en place un comité d'animation, de sensibilisation et de

suivi, à orienter les personnes physiques et les organisations communautaires de base vers la mutuelle d'épargne et de crédit, à faciliter l'ouverture des comptes des organisations communautaires et le remboursement des crédits qu'elles ont contractés. La communauté rurale s'engage aussi à participer au suivi et à l'évaluation des projets financés et à effectuer toutes les démarches nécessaires pour recouvrer les crédits en souffrance, à mettre aussi, dans la mesure du possible, un local à la disposition de la mutuelle.

Quant à la mutuelle, elle s'engage à étudier dans des délais raisonnables (au maximum 15 jours) les demandes des bénéficiaires, selon ses procédures propres, à informer la communauté rurale de la décision du comité sur les demandes soumises (nombre de projets et montants correspondants, nombre de demandes acceptées et montants correspondants, nombre de projets rejetés et motifs de rejet), à suivre les prêts et à s'assurer de leur recouvrement intégral. La mutuelle s'engage également à produire des rapports semestriels pour informer la communauté rurale sur l'évolution des activités, surtout celles liées au financement des projets des bénéficiaires, à remettre à la Communauté rurale le procès-verbal d'octroi de prêt du comité de crédit et une copie du calendrier de remboursement des prêts pour tous les bénéficiaires dans le cadre de ce protocole. La mutuelle a signé un protocole avec chacune des neuf collectivités locales ciblées.

## Mise en œuvre des plans d'actions

La mise en œuvre des plans d'action a permis à la mutuelle de renforcer son offre de services auprès de sa cible. Sur l'offre de services financiers, elle a renforcé ses services traditionnels en élevant son plafond de crédit qui passe de 500.000 à 2.000.000 FCFA (pour les OCB) et de 150.000 à 1.000.000 FCFA (pour les personnes physiques), tout en mettant en évidence les avantages liés à l'épargne. Le nombre d'organisations communautaires de base bénéficiaires de crédit s'est accru en passant du simple au double. Parallèlement, la mutuelle a initié d'autres services, tels que le transfert d'argent (Wari, Moneygram, Yobanté), la domiciliation de salaire, l'ouverture de ligne de crédit.

La politique de diversification des produits financiers s'est accompagnée d'une politique de renforcement de l'accès. En effet, la MEC/FADEC a ouvert d'autres points de services pour se rapprocher de ses clients : CASE-Crédit (Centre d'appui au système d'épargne-crédit), guichets permanents et guichets itinérants. Le guichet permanent est fixe et accessible tous les jours ouvrables tandis que le guichet itinérant est mis en place en fonction des opportunités comme les marchés hebdomadaires et suivant les grandes rencontres.

Le suivi de la convention est conjointement assuré par l'ARD et la mutuelle. Des missions de terrain sont effectuées périodiquement au siège de la mutuelle pour analyser les

statistiques et le fonctionnement de ses organes, ainsi que pour voir l'évolution de la réponse aux besoins de financement des bénéficiaires. La mutuelle fournit des rapports périodiques qui donnent des informations sur les indicateurs de performances retenus, comme le nombre d'adhérents, l'épargne mobilisée, l'encours de crédit... Le secrétariat exécutif du PNDL mène de temps en temps des missions d'évaluation pour connaître l'impact de la convention dans le financement des activités génératrices de revenus de la zone.

La signature de la convention de partenariat entre la mutuelle et le PNDL a permis d'intégrer de nouvelles collectivités locales (Thilmakha, Pire Gourèye et Méouane). Dans la période 2009-2011, l'institution a noté de nouvelles adhésions. Celles-ci sont passées de 2767 à 3247, soit une hausse de 36% chez les personnes physiques et 42% chez les personnes morales. 85% des membres des organisations communautaires de base sont des femmes. Ce fort taux d'adhésion découle de l'appui logistique du PNDL. Avant la signature de la convention, les populations se déplaçaient vers la mutuelle ; aujourd'hui le véhicule mis à sa disposition lui a permis de toucher les villages les plus enclavés de la zone. Aussi, peut-on noter, la stratégie développée conjointement par la MEC, l'ARD et les collectivités locales, a beaucoup influé sur le taux d'adhésion. 431 organisations communautaires de base ont été touchées durant cette période. L'ARD et la collectivité locale qui accompagnent les agents de la mutuelle renforcent l'image de la mutuelle sur le terrain ; les populations sont alors plus promptes à y adhérer.

Dans ce même ordre d'idées, l'épargne a considérablement augmenté, passant de 188.159.935 à 206.593.085 francs CFA durant cette période. Elle démontre non seulement la confiance que les adhérents ont à l'égard de l'institution, mais permet aussi de disposer de plus de ressources à affecter aux besoins de financement. L'épargne est plus importante chez les femmes, à travers leurs groupements de promotion et autres organisations communautaires de base. Chez les personnes physiques, l'épargne est souvent assujettie à la demande de crédit.

Durant cette période, le volume de crédit a sensiblement augmenté. Des facilités ont été effectuées sur les conditions d'éligibilité et d'accessibilité. Ainsi, l'apport est passé de 25% à 10% du montant demandé, la période d'attente est passée de trois à un mois et la descente sur le terrain a été instituée pour la collecte de l'épargne et le financement. Le montant plafond des crédits est passé de 500.000 à 2.000.000 de FCFA pour les personnes morales. La période d'observation est passée de trois à un mois chez les groupements de femmes et la durée de renouvellement du crédit d'un mois à quinze jours. Le volume de crédit octroyé par la mutuelle est passé de 166.069.790 à 358.267.490 FCFA dont 38% pour les femmes, eu égard à la progression du volume d'épargne due à l'augmentation du nombre d'adhérents.



Ceci a beaucoup contribué à augmenter le nombre de projets à financer. Pour l'année 2011, 51 projets concernant les activités de commerce, d'agriculture, d'artisanat, etc., ont reçu un financement de la MEC/FADEC Kajoor. L'on note également la maîtrise du volume financier utilisé par année dans le cadre des activités génératrices de revenus, à travers les collectivités locales couvertes.

Le renforcement des capacités institutionnelles de la mutuelle a favorisé le développement d'autres services. Le service «transfert d'argent» comme la domiciliation de salaire ont boosté les activités de la mutuelle et ont débouché sur un gain de temps et de ressources, une augmentation du nombre d'adhérents mais aussi une augmentation des ressources de la mutuelle. Jadis les populations des zones enclavées comme Thilmakha, Mbayène, Ngandiouf se rendaient à Tivaouane pour recevoir soit leurs salaires, soit l'argent envoyé par les émigrés de la zone.

A travers l'appui logistique du PNDL, la mutuelle effectue chaque semaine des tournées au niveau des marchés hebdomadaires pour rencontrer les adhérents. Cette politique a beaucoup influé sur la couverture géographique de l'institution mutualiste. Les conditions de déplacements vers les CASE-Crédit et le guichet de Pékesse se sont nettement améliorées. Par ailleurs quoique manuel, le système d'information et de gestion a fait l'objet d'une amélioration grâce à la collaboration du consultant en microfinance recruté dans le cadre du partenariat. Durant tout l'exercice 2011, la mutuelle a pu produire des rapports périodiques sur les indicateurs de performances et sur les ratios prudentiels de la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (qualité du portefeuille, normes de capitalisation, normes de liquidité...). A travers l'assistance, la MEC/FADEC s'est dotée également d'un plan d'affaires horizon 2015.

## Amélioration des services de la mutuelle

L'environnement socioéconomique de la zone a connu une nette amélioration. Les récoltes ont été globalement bonnes pour les cultures de contre-saison, tandis que l'hivernage n'était pas des meilleurs, seul le mil a donné de très bons résultats par endroits. La mutuelle, grâce à l'accompagnement sur le terrain, parvient à distribuer à ses adhérents des semences de qualité sous forme de prêts. La MEC/FADEC Kajoor met en place, avec l'appui des conseils ruraux, des lignes de crédit destinées à promouvoir l'accès et la proximité au crédit des populations, particulièrement les femmes. La mobilisation de la collecte des fonds devant constituer les apports pour la réalisation des infrastructures avec le PNDL est facilitée et sécurisée par la MEC/FADEC Kajoor. Les activités financées sont l'agriculture, l'élevage, le maraîchage, l'artisanat, le petit commerce, la transformation de l'huile d'arachide...

300 emplois saisonniers sont créés dans les périmètres maraîchers de Gatty Yaram, Ndob Gadiaga, Darou Sam, Khatre Sy, Ndiakhaté, Diémoul. 15 emplois fixes sont créés à Ngandiouf, Ndob Gadiaga, Maka Sarr, Koudiane et Mékhé.

Le périmètre pilote de Gad Dior, une initiative de la MEC/FADEC Kajoor emploie 13 saisonniers sur financement de World Vision Sénégal via Water Facility de l'Union européenne. Le montant de l'enveloppe dans le «Futur Grenier du Cayor» est estimé à 18 730 000 FCFA pour la campagne 2010-2011. La spéculation dominante, l'oignon, occupe 90% des surfaces emblavées.

## Services financiers

A travers les résultats issus des enquêtes, un certain nombre de produits ont été mis en place pour mieux répondre aux besoins des populations. Plusieurs services financiers sont proposés par la mutuelle, en commençant par l'épargne, sous forme de dépôt à vue, dépôt à terme ou plan épargne projet. Le crédit de campagne offre des possibilités aux agriculteurs, membres depuis deux mois au moins, d'accéder aux intrants agricoles, notamment les semences, engrais et produits phytosanitaires. Sa durée est de huit mois et son mode de remboursement unique. Le crédit d'élevage vise l'engraissement du bétail destiné à la vente. Sont concernés tous les membres, ayant une ancienneté d'au moins trois mois, qui pratiquent l'élevage. La durée maximale du crédit d'élevage est de six mois et son mode de remboursement unique.

Le crédit commercial est destiné à financer les besoins d'exploitation momentanée. Peut bénéficier de ce crédit tout membre ayant des activités à caractère commercial ou artisanal et une ancienneté d'au moins trois mois. Sa durée maximale est de six mois et son remboursement mensuel avec une possibilité de différé. Le crédit de transformation vise la promotion des banques céréalières, la transformation (arachide, céréales) et l'écoulement des récoltes. Sa durée maximale est de six mois et son remboursement unique. Le crédit équipement/investissement est destiné à financer l'acquisition de biens (matériel ou mobilier) ; il permet aussi l'extension de projets pour les membres. Son mode de remboursement et sa durée sont fonction de la nature du projet. Le crédit revolving est destiné à financer les personnes morales (GAO), en leur permettant de s'investir dans diverses activités génératrices de revenus. La durée de remboursement ne peut excéder six mois.

Le crédit artisanat entre dans le cadre du renforcement des capacités financières des artisans qui s'investissent dans des activités de cordonnerie, de maroquinerie, de vannerie, de poterie, etc. La durée du prêt est de six mois. L'objectif du crédit d'urgence est de prendre en charge les besoins d'argent éventuels pour faire face à certains cas de force majeure (factures d'électricité, d'eau). La durée est de 15

jours pour un plafond de 100.000 F, un taux d'intérêt de 12% et des frais de dossiers fixés à 500 F.

Le crédit d'urgence/cas social a pour but de venir en aide aux membres en situation difficile pour la prise en charge des frais médicaux express de l'enclavement de la zone et des établissements sanitaires (hôpitaux et pharmacies). Sa durée est de un (1) mois ; le taux d'intérêt 3% et le plafond 15.000 F. Avec le crédit transport, l'on vise à renforcer les capacités financières de promoteurs dans une perspective d'acquiescer des véhicules, de remplacer des moteurs ou des pièces lourdes... Le plan d'épargne projet vise à inciter les membres à épargner et à investir à partir de leurs propres ressources, pour des projets de construction, de frais de fêtes traditionnelles, etc. Les services de transfert d'argent sont offerts à travers Moneygram et Wari.

Le système Yobanté a été mis en place pour répondre à une demande récurrente due en grande partie aux sollicitations des personnes souvent parties en exode et qui veulent envoyer de l'argent à leurs parents. Il consiste à verser l'argent à envoyer dans le compte de l'institution qui se trouve à la CNCAS (Caisse nationale de crédit agricole du Sénégal) pour que leurs parents puissent passer à la mutuelle le lendemain. Ceci garantit la proximité et la sécurité des transferts d'argent qui se faisaient par l'intermédiaire des transports en commun. Des lignes de crédit utilisent aussi des fonds spéciaux. C'est le cas de la ligne de crédit SIFKO (Soutien aux initiatives des femmes de Koul), basée sur des fonds de la SenFinance et de la CNCAS.

## Services non financiers

La mutuelle offre aussi des services non financiers. L'encadrement permet un appui à l'élaboration de projet, à la mise en place de SIG pour les ASUFOR et d'outils de gestion. La mutuelle pratique aussi l'orientation vers les CDEPS et les chambres consulaires (chambres de commerce, chambres des métiers) pour l'obtention de registre de commerce, de carte de chambre de métiers. Des services d'intermédiation financière sont enfin proposés avec diverses structures ou sociétés : CADL, DRDR, Direction de l'horticulture, FONSTAB (fonds National de stabilisation) pour l'élevage, LVIA (ONG Italienne), PDMAS (Programme d'appui au développement des marchés agricoles du Sénégal), Tropicasem, Matforce, SAHE (Société Africaine d'Hydraulique et d'Energie), Equip Plus... Dans le périmètre maraîcher de Gad Dior de la FADEC/SUD, un centre de réinsertion accueille 15 employés de 25 à 38 ans. Dans les périmètres maraîchers du « Futur grenier du Cayor » (Ndop Gadiaga, Darou Sam, Gatty Yaram, Khatre Sy, Diémoul), 300 emplois saisonniers ont été créés.

Parmi les résultats, on peut noter l'appui à l'acquisition de presse à huile moderne et de charrette à traction équine, la promotion de 7 femmes entrepreneurs dans les domaines du commerce

(vente de tissus) et de la transformation céréalière, le financement du projet du Futur grenier du Cayor, le financement pour l'ouverture de boutique de téléphones portables et accessoires, l'atelier-école de cordonnerie, mercerie, menuiserie bois et métallique, vulganisateur, centre de couture jeunes filles, l'ouverture de boutiques multi-services (papeterie, informatique bureautique), l'ouverture de boutiques communautaires (Maka Sarr).

## Dynamique de développement durable

A travers cette expérience, l'on s'aperçoit que cette mutuelle, pourtant née de l'association FADEC Sud qui regroupe un grand ensemble des organisations de la localité, s'intéresse davantage au développement socioéconomique de la zone qu'aux bénéfices issus de ses transactions.

La valeur ajoutée, générée au plan psychologique par l'appui d'un organisme de dimension nationale comme le PNDL, a contribué à renforcer la notoriété de la MEC/FADEC Kajoor auprès des populations. Le mécanisme établi entre une mutuelle, la collectivité locale et une structure d'appui comme l'ARD s'inscrit dans une dynamique de développement durable. L'offre d'un bureau provisoire au sein de la maison communautaire de la communauté rurale de Thilmakha, ainsi que d'un terrain devant servir de guichet, en est une illustration. Un des résultats du mécanisme décrit plus haut réside dans la décision prise par la communauté rurale de Thilmakha de mobiliser dix millions de FCFA pour constituer le fonds de garantie pour les prêts accordés aux organisations communautaires de base de la zone.

La convention entre le PNDL et la MEC/FADEC Kajoor a émergé du lot des quatorze autres. Elle a vu son champ d'actions s'élargir et ses moyens augmenter et elle est devenue plus proche des populations. A travers cette collaboration entre l'ARD, la mutuelle et la collectivité locale, l'on note une maîtrise progressive de l'épargne et du financement de l'économie locale. Une telle expérience, qui constitue une réussite tant du point de vue du développement humain qu'économique, mérite d'être démultipliée dans d'autres régions.

**Khalifa GAYE,**

*Division Suivi Evaluation ARD Thiès*

[khalifgaye@ardthies.org](mailto:khalifgaye@ardthies.org)

**Abasse NDOUR,**

*Division Economie Locale ARD Matam*

[abasse.ndour@gmail.com](mailto:abasse.ndour@gmail.com)





## CHAPITRE IX

# Performances du secteur privé local : Le coup de pouce du « parcours de l'entrepreneur »

**Le renforcement des capacités des mutuelles de crédit et leur collaboration avec les ARD et les collectivités locales conduisent à une maîtrise progressive de l'épargne et du financement de l'économie locale.**

Les collectivités locales du Sénégal ont, au regard de la loi 96-07 du 22 mars 1996, une mission de conception, de programmation et de mise en œuvre des actions de développement économique, social et culturel au profit de leurs zones d'influence (région, communes ou communautés rurales). On note cependant, à l'expérience, une absence de vision économique des pouvoirs publics locaux qui, sous prétexte que les populations ne disposent pas d'un minimum de services nécessaires à l'amélioration de leurs conditions d'existence, privilégient les secteurs sociaux au détriment de projets à grande valeur économique.

Il s'y ajoute qu'après la réforme de 1996, la plupart des partenaires financiers des collectivités locales avaient mis l'accent sur la réalisation de projets hydrauliques, éducatifs et sanitaires. Seule une infime partie de leurs ressources était consacrée au financement d'activités génératrices de revenus. Mais ce volet, bien qu'ayant une influence sur l'augmentation des revenus, était insuffisant à relancer l'économie des collectivités locales. Par ailleurs, la réalisation d'infrastructures sociales de base dans les collectivités locales, aussi positive soit-elle, ne permet pas pour autant d'améliorer les conditions de vie des populations lorsque celles-ci manquent de revenus suffisants pour les utiliser et les entretenir.

C'est pourquoi, en 2003, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), l'UNCDF et la Coopération luxembourgeoise ont conjointement appuyé, à travers le Programme d'appui à la décentralisation en milieu rural (PADMIR), la réalisation d'une étude pour une meilleure connaissance de l'économie locale du département de Kébémér, dans la région de Louga. Celle-ci révéla non seulement l'absence de vision économique de la part des collectivités locales, mais aussi que l'économie de ce département était portée par le secteur informel. Cependant, la faible structuration des acteurs économiques et leur manque de capacités ne militaient nullement en faveur d'une bonne santé économique de ces terroirs. L'étude a été confirmée en 2010 par les fora économiques de Linguère

et de Louga. Leurs recommandations insistaient sur la nécessité d'accompagner le secteur privé local en mettant à sa disposition des informations pertinentes sur les filières porteuses.

Il était donc opportun de mettre en place un dispositif d'appui conseil, d'accompagnement et d'orientation des acteurs économiques de la région, pour prendre en charge les questions identifiées. Toutefois, des initiatives antérieures avaient tenté de résoudre ces questions dans la région de Louga. Le financement d'activités génératrices de revenus par le PADMIR et l'Agence du fonds de développement social (AFDS) en sont des exemples, au même titre que l'accompagnement technique des chambres consulaires et des services déconcentrés. Mais de telles initiatives ne concernaient que quelques collectivités locales ou quelques secteurs d'activités, sans compter que l'appui ne couvrait pas l'ensemble des composantes des problèmes évoqués.

Pour apporter des correctifs à ces faiblesses dans la promotion du développement économique local, le gouvernement du Sénégal, en partenariat avec le PNUD et l'UNCDF (Fonds d'Équipement des Nations Unies), a mis en œuvre, en 2008, le Projet d'appui au développement économique local en l'ancrant au Programme national de développement local (PADEL/PNDL). Le PADEL/PNDL, qui s'appuie sur la Maison du développement local (MDL), entend promouvoir la création d'un environnement propice au développement économique de la région de Louga. La MDL, pour sa part, est une plateforme de services d'appui conseil, un espace de représentation, de dialogue et de mise en cohérence des familles d'acteurs de la décentralisation, de la déconcentration et du développement économique local. C'est également un dispositif de promotion de l'investissement économique local qui poursuit des missions de proximité et qui abrite l'Association de développement économique local (ADEL). Les objectifs de cette dernière sont d'améliorer la connaissance de l'économie du milieu en vue de mieux canaliser l'investissement public et de favoriser l'éclosion des dynamiques économiques locales. L'ADEL s'est engagée dans un processus d'accompagnement



et de renforcement des capacités des porteurs d'initiatives économiques (PIE) qui, jusqu'ici, étaient très éprouvés par le manque de formation, la méconnaissance des opportunités d'affaires et l'inadéquation de leurs demandes par rapport à l'offre de services techniques et financiers disponibles dans la région de Louga. C'est ainsi qu'elle a réussi à développer un «parcours de l'entrepreneur local». Sa particularité réside dans la collaboration des acteurs qui sont impliqués à sa mise en œuvre. Principalement les partenaires techniques et financiers qui soutiennent la mise en œuvre du parcours (MDL, STD, centres de formation et systèmes financiers décentralisés), les élus locaux qui définissent la vision économique de leurs territoires et bénéficient des retombées économiques du parcours et les porteurs d'initiatives économiques qui en sont les principaux bénéficiaires.

Cette expérience, mise en œuvre dans la région de Louga, a permis de montrer que le renforcement des capacités des porteurs d'initiatives économiques facilite la promotion du secteur privé local. Le présent chapitre décrit le parcours de l'entrepreneur local, en mettant l'accent sur le renforcement des capacités des porteurs d'initiatives économiques, le financement de leurs plans d'affaires et le suivi de leurs parcours. Il rend également compte des effets positifs de l'initiative, tire les enseignements et dégage des perspectives.

### Faciliter l'appropriation du parcours

La Maison du développement local a mis en œuvre dans la région de Louga, à travers l'ADEL, le parcours de l'entrepreneur local, un dispositif qui s'articule autour de quatre composantes majeures : l'information et la sensibilisation des acteurs du développement économique local, l'accueil des porteurs d'initiatives économiques, l'orientation des porteurs d'initiatives économiques accueillis et le suivi du parcours. La composante information et sensibilisation des acteurs du développement économique et local permet non seulement de sensibiliser, d'informer et d'échanger sur les missions de l'ADEL, mais aussi d'identifier les futurs bénéficiaires de ses services. Elle se déroule selon trois étapes différentes avec diverses activités.

Des réunions d'information sont d'abord organisées au niveau des collectivités locales de la région, avec la participation d'une multitude d'acteurs (élus, porteurs d'initiatives économiques, membres de la société civile, partenaires techniques et financiers) et l'animation d'une équipe composée de membres de la Maison du développement local et d'agents du Centre d'appui au développement local. Ensuite une phase de sensibilisation par voie de presse, en partenariat avec les médias locaux (radios et presse écrite), a été menée.

Dans un premier temps, des émissions sont réalisées avec les radios locales, sous forme de fora animés par les entrepreneurs, les élus et l'équipe de l'ADEL. Dans un second temps, la

presse écrite, en suivant toutes les activités d'information et de sensibilisation au profit des porteurs d'initiatives économiques, fait des encadrés pour les journaux à grande diffusion (*L'Observateur, Le Soleil, Walfadjri*). Dernière étape de la composante information et sensibilisation des acteurs, l'information des partenaires potentiels du parcours de l'entrepreneur local vise à les amener à soutenir la mise en œuvre du dispositif. Les partenaires potentiels sont les gros opérateurs économiques, les émigrés, les chambres consulaires, les projets et programmes, l'administration et les institutions financières.

La mise en œuvre de cette composante a donné des résultats probants. En facilitant d'abord l'appropriation du parcours par tous les acteurs du développement économique de la région de Louga en général, et particulièrement par les porteurs d'initiatives économiques et les services financiers décentralisés, principaux bénéficiaires. En permettant ensuite à l'ADEL de nouer des partenariats techniques (avec les Services Techniques Déconcentrés (STD), les chambres consulaires et l'Agence nationale de conseil agricole et rural/ANCAR) et financiers (avec les SFD). A ce jour, l'ADEL a facilité la signature de conventions financières avec cinq mutuelles d'épargne et de crédit : FADEC Njambur (Fédération des Associations de Développement Communautaire), MECK (Mutuelle d'épargne et de crédit de Kébémér), UFM (Union Financière Mutualiste), MECAPP (Mutuelle d'épargne et de crédit des Agriculteurs Pêcheurs et Pasteurs de Keur Momar Sarr) et PAMECAS (Partenariat pour la Mobilisation de l'Épargne et du Crédit Au Sénégal).

Toutefois, ces activités ne se sont pas déroulées sans difficultés liées principalement à la faiblesse des moyens logistiques et financiers et au court délai noté entre la mise à disposition des fonds et la réalisation des activités.

### 848 porteurs d'initiatives

La deuxième composante, l'accueil des porteurs d'initiatives économiques, consiste à accompagner les porteurs d'initiatives économiques déjà informés du parcours, pour approfondir les informations reçues et aboutir à l'inscription de leurs demandes dans la BADEL, la base de données de l'ADEL. L'accueil des PIE commence par la remise, à des partenaires relais, de fiches d'accueil simplifiées, conçues à partir de la BADEL, pour faciliter la première inscription des porteurs éloignés de la Maison de développement local.

Au niveau des collectivités locales, à l'issue des séances d'information, l'équipe de l'ADEL ou l'assistant communautaire conduit des entretiens guidés, à l'aide des fiches d'accueil simplifiées et au profit des porteurs d'initiatives qui se sont engagés à suivre le parcours. Des fiches d'accueil simplifiées sont ensuite transmises aux partenaires relais de l'ADEL (principalement les systèmes financiers décentralisés, les

STD et les centres de formation professionnelle) afin qu'ils les renseignent en direction du public qui les fréquente et qui recèle de potentiels porteurs d'initiatives économiques.

L'étape d'accueil se déroule au sein de la Maison du développement local, avec l'objectif majeur de donner aux porteurs d'initiatives l'opportunité de s'inscrire dans la BADEL. Cette inscription est considérée comme l'enregistrement de la demande du porteur d'initiative économique. La fonction « accueil » du public est le pivot du dispositif. Elle permet de compléter les informations obtenues sur les fiches d'accueil simplifiées, de remplir les fiches d'accueil et d'inscrire le public dans la base de données. En outre, l'équipe de l'ADEL doit, au cours de l'entretien, pouvoir proposer au postulant une orientation vers un service de l'ADEL ou d'un partenaire relais. Il doit aussi emporter l'adhésion du postulant en faveur d'un accompagnement au sein de l'ADEL ou lui expliquer que sa demande n'entre pas dans les missions de celle-ci. L'accueil a permis l'inscription de 848 porteurs d'initiatives économiques dont les démarches se sont soldées par la création de groupements de promotion féminine, de groupements d'intérêt économique et d'entreprises individuelles.

### Post-formation et post-financement

La troisième composante repose sur le dépouillement de la BADEL pour catégoriser les porteurs d'initiatives et classer la nature de leurs demandes. Le but est de mieux orienter les candidats. Cette phase est malheureusement entravée par un traitement des informations contenues dans la BADEL non encore fonctionnelle.

Après analyse des informations de la base de données, les porteurs d'initiatives économiques sont orientés. Plusieurs cas de figure sont envisagés. Premièrement, les postulants au PEL n'ayant pas de qualification ou souhaitant une reconversion sont orientés vers des partenaires relais (entrepreneurs, centres de formation...). Ils peuvent ainsi y développer leurs capacités pour le métier choisi. Un deuxième cas concerne ceux qui veulent créer ou développer leurs entreprises. Ils sont orientés vers le service d'appui à la formation en entrepreneuriat où, pour réduire les coûts, une formation animée par l'équipe de la MDL remplace peu à peu l'approche du faire-faire utilisée au démarrage de l'expérience. Certains porteurs d'initiatives – c'est le troisième cas de figure – maîtrisent déjà les outils et techniques utilisés dans les formations en entrepreneuriat et présentent des plans d'affaires bancables et aptes à améliorer le tissu économique local. Ces porteurs sont directement orientés vers les systèmes financiers décentralisés pour le financement de leurs activités. Pour le quatrième cas, ceux qui n'ont pas maîtrisé les outils et techniques des

formations, des sessions de renforcement de capacités sont proposées jusqu'à ce qu'ils puissent rejoindre les porteurs d'initiatives en attente de financement. Enfin, dernier cas, les porteurs d'initiatives qui veulent un emploi salarié et qui en remplissent les conditions sont mis en relation avec des entreprises partenaires de l'ADEL ou orientés vers d'autres structures offrant des possibilités d'insertion.

Dans la quatrième composante, l'ADEL propose à l'ensemble des porteurs d'initiatives bénéficiaires des services du PEL, un plan de suivi de leur itinéraire. Ce plan s'articule autour d'une post-formation et d'un post-financement. Avec la post-formation, les bénéficiaires sont suivis sur la maîtrise des modules, l'élaboration de leurs plans d'affaires, l'utilisation des outils de gestion de leurs activités et le processus de création ou de développement de leur entreprise. Grâce au post-financement, les porteurs d'initiatives ayant reçu des prêts de la part des SFD sont suivis sur l'utilisation des fonds, l'exécution des plans d'affaires, le développement de leur activité et le remboursement des crédits.

S'exprimant sur la formation conçue par l'ADEL, lors de la clôture d'une session sur la culture d'entreprise, le directeur de PAMECAS Louga, affirme : « Nous étions en quête d'un partenaire qui pouvait nous accompagner dans la formation de nos sociétaires ; mais, avec ce que nous venons de vivre, nous sommes tout à fait disposés à financer tous les plans d'affaires venant des participants de cet atelier et de cheminer avec l'ADEL afin d'élargir cette session à tous nos clients qui le désirent ».

### Un fonds de garantie de 40 millions de FCFA

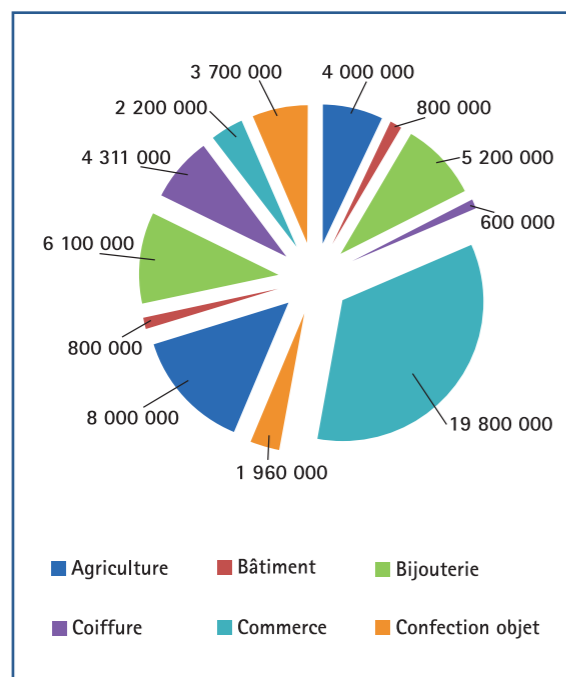
Les porteurs d'initiatives ayant suivi les sessions de renforcement des capacités de l'ADEL sont plus aptes à conduire une activité économique que ceux qui n'ont pas eu la chance d'en bénéficier. Comme l'affirme Mme Ndiaye, gérante de la mutuelle d'épargne et de crédit FADEC Njambur, « la formation offre plus d'opportunités aux porteurs d'initiatives économiques et garantit la durabilité et la compétitivité des produits ».

Une plus grande ouverture des systèmes financiers décentralisés a aussi été notée vis-à-vis des porteurs formés par l'ADEL. C'est le cas de l'Association Handicaps Form-Educ de la commune de Louga. La MEC PAMECAS s'est engagée à financer l'Association après la formation dispensée par l'ADEL. Sur un autre registre, le nombre de porteurs d'initiatives formés mérite d'être souligné, mais surtout leur diversité. A ce jour, l'ADEL a formé plus de 200 porteurs d'initiatives composés d'entreprises individuelles, des GPF, des GIE et même une société à responsabilité limitée. Les difficultés notées dans ces formations font

ressortir le caractère informel des initiatives, les réticences dans la libération des contributions pour participer aux sessions et la cherté de l'option du faire-faire (utilisation de la méthodologie GERME).

L'ADEL gagnerait toutefois à accompagner la formalisation des entreprises individuelles pour leur permettre de mieux se positionner dans le monde des affaires et de mieux contribuer au développement de leurs localités. L'appui financier des porteurs d'initiatives constitue aussi un aspect très important de la promotion de l'économie locale. Mais le financement de l'économie étant du ressort des banques, l'ADEL a noué un partenariat avec deux institutions financières du département de Kébémér (FADEC Njambur et MEC Kébémér) et trois institutions dans le département de Louga (UFM, MECAPP et PAMECAS). L'objectif est d'utiliser ces institutions dans son dispositif d'accompagnement des demandeurs de financement. Ces dernières, qui ont leur siège dans la commune de Kébémér, disposent de nombreux guichets dans les autres localités du département. Ce partenariat a permis de prendre en charge les plans d'affaires des porteurs d'initiatives économiques. Pour faciliter l'accès au financement, l'ADEL a mis en place, au profit des porteurs d'initiatives, un fonds de garantie d'un montant de 40 millions de francs CFA avec un effet multiplicateur de deux. Grâce à ce dispositif, un volume de financement de 57 millions a été octroyé dans divers secteurs, comme le montre le graphique ci-après.

### Montant des financements accordés par secteur Incidence positive



### chez les porteurs d'initiatives

On sait que, pour développer leurs activités, les promoteurs ont souvent besoin d'un appui financier. Les montants sollicités varient suivant la structure du business plan. «J'ai toujours pensé à l'ouverture d'une boutique de vente d'effets de toilette et d'habillement à Kébémér», affirme Khady Diop, qui rappelle que cette initiative a toujours été son rêve jusqu'au moment où elle a rencontré le secrétaire permanent de l'ADEL à l'époque (2009). Khady Diop disposait alors d'un fonds de commerce de 200 000 FCFA et faisait le tour de la ville pour écouler ses produits. A l'issue d'une formation en création puis en gestion d'entreprise, elle a bénéficié d'un appui financier et ouvert sa boutique à Kébémér. Elle a successivement reçu des crédits de 700.000, 3.000.000 et 5.000.000 FCFA. De temps en temps, elle voyage jusqu'à Dubaï pour acheter des marchandises.

Cette volonté de financement des initiatives économiques est très appréciée par les acteurs locaux. Néanmoins, des manquements sont notés dans la mise en œuvre du dispositif. «La demande de financement est très forte compte tenu des capacités de la mutuelle», souligne Samuella Gnilane TINE, gérante de la FADEC Njambur. C'est pourquoi, pour réaliser de meilleurs résultats, les institutions financières ont aussi besoin d'un accompagnement financier. L'ADEL travaille sur divers axes stratégiques, avec un dispositif de suivi. Celui-ci permet de déceler les points forts et les anomalies du cadre d'accompagnement. En cas de nécessité, des correctifs sont apportés afin que le processus corresponde mieux aux objectifs de développement.

Les bénéficiaires d'un renforcement de capacités sont suivis dans la mise en pratique des divers outils mis à leur disposition. Ces outils comprennent un cahier de gestion des stocks, un cahier de gestion des crédits et un livre journal. Le secrétaire permanent de l'ADEL veille à l'application stricte des recommandations. Mais, si certains promoteurs trouvent très intéressante l'application des outils de gestion et reconnaissent qu'ils les aident à avoir une meilleure visibilité de leur activité, notamment de sa rentabilité, d'autres montrent des limites liées à leur niveau d'instruction. Certains porteurs d'initiatives n'ont pas, en outre, la culture d'un tel exercice. Tout cela confirme que le renforcement des capacités correspond à un maillon essentiel dans le dispositif d'accompagnement des porteurs d'initiatives économiques. Du côté de l'appui financier aussi, un suivi est effectué. En fait, la mutuelle d'épargne et de crédit est chargée de transmettre au secrétaire permanent la situation financière mensuelle des promoteurs. Après exploitation de la situation, le secrétaire permanent fait appel à chaque créancier pour échanger avec lui sur son dossier. L'institution financière est responsable du recouvrement et parfois l'agent de recouvrement effectue des missions conjointes avec le SP. Cette méthode permet de

garantir un bon niveau de remboursement du crédit. Certains porteurs d'initiatives n'ont cependant pas une réelle volonté de rembourser, ce qui nécessite un suivi très rapproché de leurs cas.

L'objectif de l'ADEL étant de promouvoir le secteur privé local, ses interventions doivent avoir un impact sur le secteur. Pour Ibrahima Diop, bénéficiaire des services de l'ADEL, les initiatives de l'ADEL ont bel et bien une incidence positive chez les porteurs d'initiatives. «Je disposais d'un petit atelier métallique et actuellement j'ai une entreprise formelle qui obtient régulièrement des travaux métalliques et en aluminium, grâce à l'accompagnement de l'ADEL», souligne-t-il. En fait, beaucoup de porteurs, ayant bénéficié des services de l'ADEL, ont connu une évolution positive de leur entreprise. Néanmoins, la demande locale est largement supérieure aux capacités d'intervention de la structure.

### Consolider le parcours de l'entrepreneur local

Quels enseignements peut-on tirer de cette expérience ?

Tout d'abord, il faut souligner que le renforcement des capacités des porteurs d'initiatives correspond à un maillon faible dans le dispositif d'accompagnement de la population locale. C'est pourtant l'un des facteurs déterminants pour promouvoir un secteur privé fort dans les collectivités locales. En effet, les porteurs d'initiatives économiques du monde rural accusent souvent des limites en création et gestion d'entreprises. De ce point de vue, le dispositif de renforcement des capacités institué par l'ADEL doit être densifié. En outre, les élus locaux doivent en bénéficier, ce qui leur permettra non seulement d'avoir une vision économique, mais aussi de mieux prendre en charge les préoccupations du secteur privé local. Par ailleurs, le renforcement des capacités du personnel des SFD et du personnel de la MDL, dans la gestion du partenariat public-privé et dans le suivi des entreprises, devrait être partie intégrante du parcours de l'entrepreneur local.

On peut constater que les sessions de formation déroulées au profit des porteurs d'initiatives ont imprimé des changements positifs dans la vie sociale et professionnelle des bénéficiaires. L'autre point fort à souligner est que certains SFD (cas de PAMECAS) sont prêts à appuyer les bénéficiaires des formations, tout simplement parce que, disent-ils, ces formations posent les jalons d'une réussite. Du reste, la vocation principale des SFD étant d'offrir des services financiers aux individus exclus du système bancaire, cette mission est aussi parfaitement en phase avec la promotion du développement. Le partenariat avec les SFD constitue donc une belle initiative qui favorise une coproduction et une synergie entre acteurs.

Autre point positif, la souplesse dans le financement des

plans d'affaires facilite le démarrage ou le développement d'activités économiques.

Dans l'optique d'une meilleure atteinte des objectifs, un dispositif de suivi est mis en place. Le suivi post-formation permet une mise en pratique des outils de gestion. Le suivi post-financement constitue, à côté, un impératif pour un bon dénouement des crédits. Un accompagnement sur la participation des porteurs d'initiatives au financement de la collectivité est mis aussi en place.

Ainsi, dans la perspective de consolider le parcours de l'entrepreneur local, l'ADEL se fixe comme objectif celui de promouvoir un secteur privé fort capable de soutenir le développement économique local. Cela se fera par la pérennisation du dispositif d'accompagnement des dynamiques d'insertion dans la région de Louga, la mobilisation de ressources supplémentaires pour fructifier les acquis du parcours et enfin, la poursuite du renforcement des capacités des acteurs économiques tels que les collectivités locales, les systèmes financiers décentralisés, les partenaires techniques et financiers.

**Abdourahmane DIOP,**  
MDL Louga  
abdourhd@hotmail.com

**Badara AMAR,**  
MDL Kébémér  
amarba@yahoo.fr



## Conclusion

Les expériences capitalisées dans ce livre montrent clairement que l'intervention du Programme national de développement local (PNDL) a favorisé une plus grande synergie et harmonisation des interventions, devenues plus pertinentes et plus cohérentes. Il s'y ajoute que le financement du développement local est mieux assuré grâce aux initiatives de renforcement des capacités et d'arrangements institutionnels. Grâce à la charte de partenariat, de nouvelles perspectives s'ouvrent pour une plus grande implication des populations dans la définition et la gestion des politiques locales, soutenue par une réforme de la fonction publique locale.

Le partenariat entre les collectivités locales et les organisations communautaires de base laisse présager une meilleure gestion du développement local. Toutefois, l'appropriation du processus par les acteurs constitue un défi de la contractualisation pour une meilleure gestion du développement local. Dans cette perspective, la charte gagnerait à être traduite en langues nationales et largement vulgarisée. La réforme de la fonction publique locale est une étape majeure au service du développement local, à travers sa manière de faire des collectivités locales des institutions phares dotées de ressources humaines de qualité, et donc à même de capter des investissements.

Les cadres locaux de concertation ont permis une plus grande participation des populations dans la gestion des affaires locales. Toutefois, deux questions demeurent : le financement des plans d'actions des cadres de concertation et la pérennisation de tels mécanismes. Il serait souhaitable d'harmoniser les indicateurs utilisés par les partenaires et les collectivités locales, et le format des cadres de concertation pour faciliter les apprentissages collectifs. L'institutionnalisation et le financement des conférences d'harmonisation dans les régions de Diourbel, Kaolack et Tambacounda prises comme exemples, ont favorisé une plus grande synergie et cohérence dans les interventions des acteurs. Cependant, l'outil mérite d'être amélioré pour un usage harmonisé devant prendre en charge des problématiques telles que l'évaluation environnementale.

L'harmonisation des interventions des bailleurs a certainement favorisé l'intégration et l'efficacité de leurs interventions. Il convient maintenant de faciliter le portage institutionnel des réformes issues des échanges entre acteurs et de poursuivre le financement de la plateforme minimale d'infrastructures de base. Dans cette perspective, la double planification, expérimentée dans la région de Louga, a mis en évidence le lien

qui favorise la pertinence et la cohérence des plans, mais aussi la meilleure articulation des échelles de planification. Toutefois, le défi demeure une bonne appropriation de ces documents par les collectivités locales pour en faire des instruments de gestion du développement local. Cela devrait fournir une base pour contractualiser avec l'Etat sur le financement du Programme triennal d'investissement rural.

Grâce à l'initiative de renforcement des capacités des collectivités locales dans les processus de passation des marchés publics, les taux d'absorption du Fonds de développement local ont été sensiblement améliorés et la durabilité des investissements locaux a été consolidée. Cependant, il convient d'améliorer les niveaux de recouvrement. En outre, les sessions de formation mériteraient d'être démultipliées au profit d'un plus grand nombre d'acteurs du développement local. L'intermédiation financière a permis d'améliorer l'offre de services financiers des systèmes financiers décentralisés (SFD) au profit des organisations communautaires de base. Mais les faibles ressources des SFD limitent la portée de leur intervention. Il convient, dès lors, de travailler à la mobilisation de ressources pérennes dans une perspective de mise à l'échelle du financement du développement local.

Grâce aux initiatives de l'Agence de développement local de Louga, l'environnement des affaires (offre de services financiers des SFD et mise en réseau) s'est amélioré et les porteurs d'initiatives économiques ont reçu davantage de financements. Cependant, le développement du secteur privé local devrait être mieux promu et les capacités des acteurs renforcées pour la pérennisation des dynamiques locales. Au total, toutes les initiatives expérimentées par le PNDL ou avec son accompagnement indiquent des clés pour l'approfondissement des chantiers de la décentralisation et du développement local dont la réussite suppose le passage à l'échelle fortement soutenu par une orientation politique claire et un financement alternatif durable.

Réalisation Afrique Communication  
Dakar (Sénégal) - Tél. : (221) 33 862 60 62

Imprimer au Sénégal



Initié par le Gouvernement du Sénégal dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de développement local, le Programme national de développement local (PNDL) vise, à travers la réduction de la pauvreté, la promotion et la mise en œuvre d'une stratégie soutenue de développement local vers les collectivités locales.

Le PNDL développe une approche programme articulée à une pleine responsabilisation des collectivités locales et des communautés pour l'offre des services socio-économiques de base. Le PNDL favorise une implication des structures pérennes de l'Etat. Aussi impulse-t-il, au niveau régional, une dynamique de coordination et d'harmonisation des actions de développement local, à travers l'Agence régionale de développement (ARD), cadre pertinent de mise en œuvre du Programme. S'y ajoute le développement de mécanismes de collaboration partenariale avec les différents projets et programmes intervenant au sein des Collectivités locales pour une prise en charge appropriée des problèmes identifiés.

Le PNDL, sous la tutelle technique du Ministère de l'aménagement du territoire et des collectivités locales, couvre 482 collectivités locales. Sa première phase d'une durée de 6 ans, (2006-2012) est financée à hauteur d'une centaine de milliards F CFA, par l'Etat du Sénégal, les partenaires techniques et financiers et les collectivités locales.

**PNDL**

**Programme  
National de  
Développement  
Local**

**S** *CRETARIAT EX CUTIF*

7, avenue Carde, BP 6558 Dakar - Etoile  
Imm. Caisse de Sécurité Sociale, 5<sup>me</sup> étage  
T. : (221) 33 889 50 60 / 33 889 50 71  
Fax : (221) 33 823 88 35  
E-mail : [pndl@pndl.org](mailto:pndl@pndl.org)  
Site web : [www.pndl.org](http://www.pndl.org)

