



UN PEUPLE – UN BUT – UNE FOI

-----

**MINISTRE DES COLLECTIVITES TERRITORIALES, DU  
DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES**

-----

**PROGRAMME NATIONAL DE DEVELOPPEMENT LOCAL**

**NOTE DE SYNTHESE DU PAGOR ET DU PAPIC**

**SEPTEMBRE 2020**

# 1- Le PROJET D'APPUI A LA GOUVERNANCE LOCALE (PAGOR)

---

Les limites objectives notées dans l'espace du développement local et de la décentralisation sont identifiées dans le PROACT comme des défis majeurs. Ceux-ci affectent sérieusement la gouvernance territoriale. Sans être exhaustifs, les défis sont ainsi résumés :

- o **les limites de la gouvernance territoriale** qui entravent les performances des acteurs avec : (i) la faiblesse des dispositifs de management des CT; (ii) la non effectivité de la fonction publique locale en adéquation avec des organigramme-types adaptés; (iii) l'absence d'un dispositif cohérent et conséquent de formation des acteurs territoriaux; (iv) une faiblesse de la co-production des acteurs au niveau des territoires ; (v) un manque d'articulation entre les outils de planification nationaux et territoriaux ; les difficultés des structures déconcentrées à exercer efficacement leurs missions de contrôle de légalité et d'appui-conseil au profit des CT.
- o **La faiblesse de la structure de pilotage du développement territorial et d'accompagnement des initiatives des CT** en matière de connaissance (absence système d'information) et de valorisation des territoires (intelligence économique, inclusion numérique, recherche-développement).

Ces faiblesses ont été confirmés par les résultats de la mesure des performances réalisée dans la région de Saint-Louis. Les résultats de 22/23 CT du département de Podor montrent un gap **d'au moins 30 points** pour atteindre le niveau requis de performance. Les limites qui entravent la performance sont : la faible prise en charge des rôles et responsabilités des élus et leur personnel ; l'insuffisance des ressources humaines de qualité, le manque de ressources financières et matérielles, la faible valorisation des espaces de dialogue et de concertation avec les différents acteurs du territoire.

L'exercice de la fonction d'état civil par les CT souffre-t-il de beaucoup de manquement en termes de fiabilité, de sécurité et de durabilité. En effet, il est fréquent de trouver surtout en milieu rural, des centaines d'enfants sans acte de naissance. Dans le département de Podor, ce phénomène se pose avec acuité surtout dans les zones les plus reculées notamment dans le Diéri ou les populations doivent parcourir plus de 80 kilomètres pour les actes d'état civil. Cette tendance est confirmée par les résultats de l'évaluation des performances des CT qui montre la très moyenne fonctionnalité (1.5/3 points) des centres d'état civil dans les 2/3 des communes.

Pour y faire face, l'AECID souhaite accompagner le Gouvernement du Sénégal pour mieux soutenir les Collectivités territoriales à améliorer leur gouvernance institutionnelle et technique ainsi que la modernisation du système d'état civil.

D'où la mise en place du PAGOR qui ambitionne de renforcer les capacités managériales, techniques et financières des CT et de promouvoir des mécanismes citoyens de participation au processus décisionnel pour un développement territorial harmonieux et durable.

Concrètement, il s'agit de :

- Améliorer les savoir-faire et les aptitudes des acteurs territoriaux par l'acquisition de méthodes et d'outils qui renforcent qualitativement leurs capacités d'intervention et de participation aux prises de décisions majeures.
- Appuyer les CT à mettre en place des Commissions de Fiscalité locale (CFL), évaluer le potentiel fiscal et recouvrer les impôts et taxes en sensibilisant les populations à un civisme fiscal plus accompli.

- Améliorer les compétences des acteurs et la modernisation de l'enregistrement des faits et statistiques de l'état civil pour une meilleure accessibilité, une proximité des services, des procédures et conditions d'archivage, de conservation et de sécurisation du patrimoine.

- **RÉSULTATS, PRODUITS OU LIVRABLES (R)**

**R1.** Les cadres de coordination et de dialogue au niveau local sont dynamisés

**R2.** La gestion de la fiscalité locale est améliorée

**R3.** La gestion du registre d'état civil est modernisée

## **LOGIQUE GENERALE DE L'INTERVENTION**

Le PAGOR insiste sur le fondement que la gestion des investissements publics locaux a une retombée positive sur l'accès aux infrastructures de base, l'amélioration des performances des CT et l'accroissement de l'engagement de toutes les parties prenantes.

Il part du principe que l'amélioration des conditions de vie et de travail des populations réside dans le choix, la planification, la budgétisation et la mise en exécution des plans d'investissement élaborés en collaboration avec les acteurs et les populations.

Il apportera ainsi un appui aux structures déconcentrées du MCTDAT, aux services techniques et à l'ARD dans l'encadrement et l'accompagnement nécessaire au renforcement des capacités des communes cibles, afin d'améliorer leurs performances à la réalisation des investissements identifiés dans les plans d'investissement.

## 2- Le PROJET D'APPUI AUX PLANS D'INVESTISSEMENTS COMMUNAUX DE 18 CT DE PODOR

---

Les limites objectives notées dans l'espace du développement local et de la décentralisation sont identifiées dans le PROACT comme des défis majeurs. Ceux-ci affectent sérieusement les capacités d'investissements des collectivités territoriales. Sans être exhaustifs, les défis sont ainsi résumés :

- **l'étroitesse du financement du développement territorial** caractérisé, entre autres, par : (i) la faiblesse des ressources de transferts financiers de l'État aux CT (FDD, FECT et BCI) ; (ii) l'incohérence des critères de répartition et des mécanismes de financement expérimentés (sauf pour le FECT); (iii) l'insuffisante valorisation de la fiscalité locale, du partenariat public privé, du financement direct, du contrat-plan, de l'emprunt, de la coopération décentralisée et transfrontalière et d'autres mécanismes innovants;
- **Le manque de viabilité et d'attractivité des territoires** qui réduit : (i) l'accès des populations, à la fois à l'emploi et aux infrastructures, équipements et services publics et privés de la vie courante (transport, communication, éducation, santé, action sociale, eau, ...) et (ii) la valorisation des potentialités de développement des territoires ».

Pour y faire face, l'AECID souhaite accompagner le Gouvernement du Sénégal pour mieux soutenir les Collectivités territoriales à améliorer leur capacité d'investissement. D'où la mise en place du Projet d'appui aux plans d'investissements communaux de 18 CT du département de Podor (PAPIC). Il s'agit d'un projet d'investissement complémentaire au PAGOR doté d'un montant d'un million d'euros, octroyé au Ministre des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des territoires (MCTDAT) afin d'améliorer la gouvernance budgétaire des 18 Communes ciblées. Le PAPIC s'aligne également au PACASEN URBAIN. Ainsi, le soutien sera accordé aux 18 Communes du département Podor qui n'ont pas pu intégrer le PACASEN URBAIN. Il s'agit des communes de : Méry, Doumga Lao, Madina Ndiathbé, Mboumba, Walaldé, Aéré Lao, Gamadji Saré, Dodel, Guédé Village, Guédé Chantier, Démette, Bodé Lao, Fanaye, Ndiayene Pendao, Mbolo Birane, Boké Dialloubé, Galoya Toucouleur et Pété.

### 1. Méthodologie de mise en œuvre du PAPIC

La mise en œuvre du PAPIC s'inspire du PACASEN URBAIN, dans le prolongement de l'appui de la BM et de l'AFD. Les fonds du PAPIC passeront par le guichet 2 (subvention d'investissement conditionnelle à deux paliers) : les subventions conditionnelles du premier palier (ou sous-guichet CMO) du Guichet 2, seront affectées sur la base de l'atteinte, par les CT, d'un ensemble de conditions minimales obligatoires (CMO). Le second palier (ou sous-guichet IdP) permettra d'accorder à certaines CT, une allocation de performance basée sur la satisfaction d'un ensemble d'indicateurs liés aux décaissements (ILD). En bref, ce projet assurera, entre autres, le respect et l'atteinte des ILD et des CMO pour permettre aux Communes de recevoir les subventions conditionnelles.

#### Objectif général :

Renforcer les capacités d'investissement et de gouvernance des Collectivités Territoriales du Sénégal.

#### Objectifs spécifiques du PAPIC/P :

OS.1 : Contribuer au financement des programmes d'investissement de 18 communes dans le département de Podor.

OS.2 : Améliorer les performances dans la gestion des investissements de 18 communes dans le département de Podor.

OS.3 Accroître l'engagement de toutes les parties prenantes dans la planification, la programmation et l'exécution des investissements de 18 communes dans le département de Podor.

### **Résultats directs ou produits :**

**R1** : Le financement des investissements des 18 communes est augmenté ;

**R2** : La responsabilisation et l'autonomie des 18 communes sont renforcées par l'adoption de règles et principes de performance.

### **Produits principaux :**

#### **Résultat 1 : Le financement des investissements des 18 communes est augmenté**

##### *Renforcement du financement des collectivités territoriales bénéficiaires*

Le PAPIC/P vise à abonder les fonds transférés par l'Etat vers les 18 communes au titre du FECT, à travers le guichet performance. En effet, le FECT est désormais alloué sous la forme d'une dotation entre les CT selon une formule de répartition fixée par un arrêté spécifique. Cette dotation est versée sous réserve que les conditions minimales obligatoires (CMO) et les indicateurs de performances soient respectés sur la base de performances satisfaisantes.

Les allocations du Projet seront prises en compte dans le budget du Ministère des Finances et du Budget (MFB) et votées par l'Assemblée Nationale. Les ressources sont allouées aux 18 communes cibles du projet dans le département de Podor sous la forme de dotations conditionnelles. Les fonds figureront dans le budget annuel du FECT et seront transférées du compte spécial du Trésor national aux collectivités territoriales participantes par le biais du poste comptable de la localité (Perception municipale de Podor). Les subventions d'investissement/équipement seront inscrites dans les budgets annuels des communes au titre du Programme.

L'indicateur de performance, à ce niveau, est mesuré par le taux d'atteinte de montants agrégés cibles avec notification à l'échéance prévue des montants alloués annuellement aux communes bénéficiaires.

#### **Résultat 2 : Renforcement des responsabilités et de l'autonomie des 18 communes**

##### *Amélioration des mesures de performance des communes bénéficiaires*

Le PAPIC/P vise à améliorer la performance des communes cibles du projet dans la mise en place des infrastructures de service public de manière opportune, transparente, inclusive et responsable. Elle est mesurée par le taux de réalisation des investissements inscrits dans les plans annuels d'investissement.

### 3- PARTIES PRENANTES DES PROJETS PAGOR/PAPIC

---

- **BÉNÉFICIAIRES DIRECTS**

Les principaux bénéficiaires directs des projets PAGOR/PAPIC seront 18 communes ciblées, leurs populations et l'ensemble des acteurs territoriaux (autorités administratives, élus, services techniques déconcentrés, organisations de la société civile, etc.) qui recevront soit l'injection budgétaire soit le renforcement de capacités en vue de l'amélioration de leur performance.

- **BÉNÉFICIAIRES FINAUX**

Les bénéficiaires finaux du projet sont les habitants de la région de Saint-Louis estimés en 2019 à 1.063.542 personnes.

- **PARTENAIRES LOCAUX**

Le MCTDAT est le partenaire stratégique avec lequel cet appui budgétaire (PAPIC) sera réalisé. L'Agence Régionale de Saint Louis est le partenaire pour la mise en œuvre du projet PAGOR.

- **AUTRES INTERVENANTS**

Le Programme National de Développement local (PNDL), partie intégrante du MCTDAT, a élaboré cette proposition d'appui budgétaire en coordination avec l'AECID. Il assurera la coordination de la mise en œuvre à travers l'ARD de Saint Louis. Aussi, le PNDL sera en parfaite synergie avec la Direction de la Promotion du Développement territorial, la Direction de la Collectivités territoriales (DCT) chargée d'élaborer la répartition FECT, le Service de la Formation, les équipes municipales des communes bénéficiaires et l'ensemble des services techniques déconcentrés concernés. Au niveau régional, l'ARD sera responsable d'impliquer tous les acteurs nécessaires à la réussite du projet notamment le Service de la Formation, les équipes municipales des communes bénéficiaires et l'ensemble des services techniques déconcentrés concernés.

- **SYSTEME DE SUIVI, D'EVALUATION ET DE REEDITION DE COMPTES**

Conformément à l'objectif visant à soutenir le Gouvernement dans l'approfondissement du processus de décentralisation, le Projet sera mené avec une plus forte implication des institutions nationales et territoriales.

**Le MCTDAT chargé du pilotage de la politique de décentralisation**, assurera la supervision stratégique du Projet. A ses côtés, le MFB jouera aussi un rôle central, en ce qui concerne la mise en œuvre des réformes financières envisagées.

**Le Comité de Pilotage (CP)** supervisera la mise en œuvre des Projets et garantira l'engagement proactif des acteurs institutionnels impliqués. Présidé par le MCTDAT, ou son représentant, le CP est composé des représentants des entités suivantes :

- Ministère des Finances et du Budget
- PNDL, DPDT, ADM, DCT et ARD Saint-Louis
- Agence espagnole de Coopération au Développement (AECID)
- Groupe Thématique en Décentralisation au Sénégal
- Associations des maires du Sénégal (AMS)
- Communes bénéficiaires
- Conseil départemental de Podor

Le CP se réunira chaque semestre sur convocation de son président pour examiner et définir les orientations stratégiques du projet, valider les rapports techniques et financiers et résoudre les questions/contraintes soulevées par le Comité technique opérationnel. Le secrétariat du CP est assuré par le PNDL.

**Un Comité Technique Opérationnel (CTO)** sera mis en place pour assister le CP et assurer la mise en œuvre technique du projet de manière plus régulière. Il est aussi chargé de :

- Approuver, de rejeter ou de demander plus de clarifications sur la note consolidée des activités et performance de l'année élaborée par chaque commune bénéficiaire avec l'appui du PNDL, la DPDT et l'ARD de Saint-Louis
- Assurer le suivi des opérations sur le terrain

Le CTO comprendra les représentants :

- ARD
- DPDT, DAT, DGCPT, DCT
- PNDL
- ARMP
- Services techniques déconcentrés (STD)
- Associations faitières des collectivités territoriales : AMS et ADS
- ADL, AGETIP, ANAT et ADM
- Représentants des communes bénéficiaires

Le CTO se réunit chaque trimestre pour la coordination et le suivi de la mise en œuvre. Des Groupes de Travail sur des thèmes spécifiques seront créés et seront chargés d'organiser certaines réunions extraordinaires du CTO, si nécessaire, et de convoquer des réunions exceptionnelles du CP. Le secrétariat du CTO est assuré par le PNDL. En dehors du PNDL, de la DPDT, de la DCT, de l'ARD et des représentants des communes bénéficiaires, la présence de toutes les autres structures n'est pas obligatoire. Leur présence se justifie uniquement sur la base d'un croisement de l'information, pour un meilleur partage des résultats.

Des rapports annuelles techniques sur l'avancement des activités (y compris atteinte CMO et ILD) seront élaborés par l'ARD en coordination avec les Communes bénéficiaires. Aussi des rapports d'audit externe dans chaque Commune bénéficiaire seront élaborés par un cabinet indépendant dont les TdR devront être envoyés à l'AECID pour avis. Pour finir, un rapport d'audit financier externe du projet sera remis à l'AECID à la fin de l'intervention. Ces rapports incluront les états financiers consolidés de toutes les activités ainsi que les dépenses et sources de financement, le statut de la mise en œuvre, les progrès dans l'atteinte des ILD, les indicateurs de résultats et les éléments de preuve de conformité aux exigences du Plan d'Actions. Le contenu et le format de ces rapports sera indiqué par l'AECID au début de l'intervention, lors du premier CP.

**Des rapports annuelles techniques sur l'avancement des activités** (y compris atteinte CMO et ILD) seront élaborés par l'ARD en coordination avec les Communes bénéficiaires. Aussi **des rapports d'audit externe dans chaque Commune bénéficiaire** seront élaborés par un cabinet indépendant dont les TdR devront être envoyés à l'AECID pour avis. Pour finir, **un rapport d'audit financier externe** du projet sera remis à l'AECID à la fin de l'intervention. Ces rapports incluront les états financiers consolidés de toutes les activités ainsi que les dépenses et sources de financement, le statut de la mise en œuvre, les progrès dans l'atteinte des ILD, les indicateurs de résultats et les éléments de preuve de conformité aux exigences du Plan d'Actions. Le contenu et le format de ces rapports sera indiqué par l'AECID au début de l'intervention, lors du premier CP.