

REPUBLIQUE DU SENEGAL

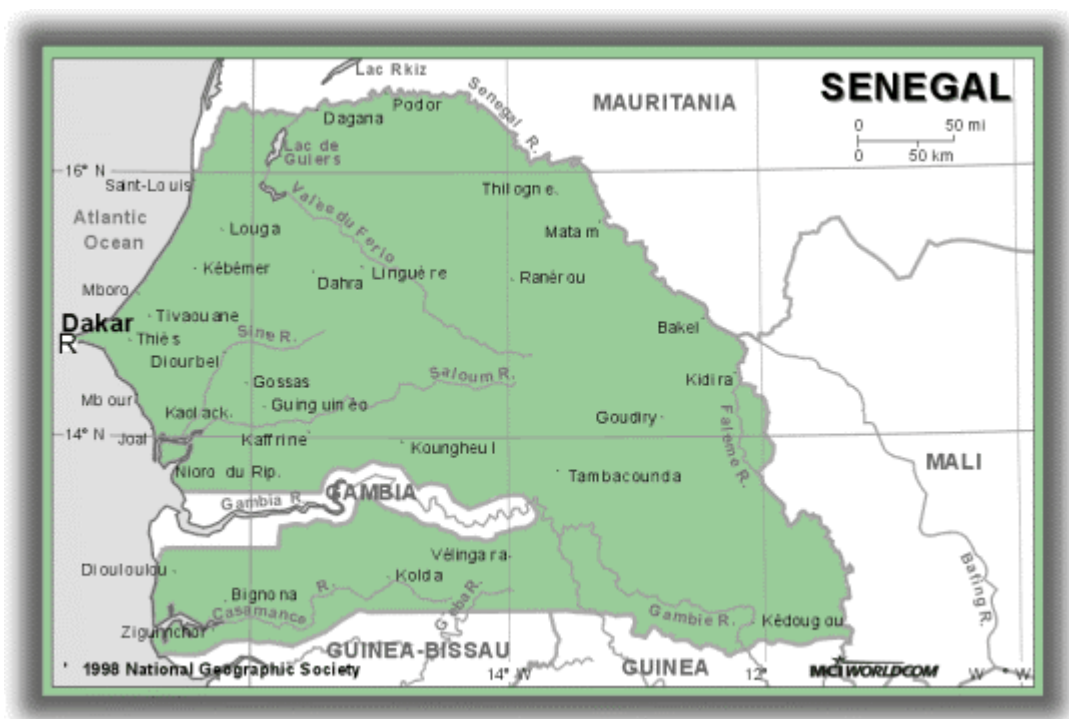
MINISTERE DE L'AGRICULTURE ET DE L'ELEVAGE

PROGRAMME NATIONAL D'INFRASTRUCTURES RURALES (PNIR)

Cellule Nationale de Coordination (CNC)



PRESENTATION DU PROGRAMME NATIONAL D'INFRASTRUCTURES RURALES (P.N.I.R)



BAILLEURS DE FONDS : IDA (Crédit 3315-SE)
SENEGAL

FIDA (Prêt 524-SN)

ETAT

DU

1. Contexte général

La situation économique de la population sénégalaise en général et rurale en particulier s'est beaucoup détériorée depuis le début des années 80. Ce facteur a amené l'Etat à entamer des réformes majeures qui ont permis de réduire le déficit des finances publiques et de créer les conditions du développement des investissements privés engendrant ainsi une croissance annuelle de l'ordre de 4,3% dans le milieu des années 80.

Ces bons résultats n'ont malheureusement pu être maintenus en raison de la faiblesse structurelle de l'économie nationale due d'une part aux aléas climatiques et aux faibles performances des filières agricoles, et d'autre part à la baisse des prix des produits agricoles. Le taux de croissance moyen annuel est alors passé à 1,5% entre 1989 et 1993 alors que , la croissance démographique avoisinait dans le même temps 2,5%.

La dévaluation du FCFA intervenue en 1994 et les mesures d'accompagnement prises ont permis de relancer la croissance. Or, l'effet de celle-ci sur la qualité de la vie des populations a été peu perceptible. En 1994 par exemple, près de 30% des ménages vivaient en deçà du seuil de pauvreté et 75% d'entre eux résident en milieu rural, selon les données de « l'Enquête sénégalaise auprès des ménages ».

Cette pauvreté constitue ainsi un frein pour l'accès aux services de base. Des études ont montré que 26% des ménages ruraux ont accès à l'eau potable (contre 83% en milieu urbain), 40% de la population rurale vivait trop loin (plus de 5km) d'un centre de santé alors que le taux d'électrification est d'à peine 5% en milieu rural (contre 50% en ville).

Cette situation a amené l'Etat à engager, avec l'appui des bailleurs de fonds des programmes de lutte contre la pauvreté notamment en milieu rural à travers la réalisation d'infrastructures rurales et le renforcement des capacités des populations.¹

Le Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) s'inscrit dans ce cadre et vise à renforcer la capacité des communautés rurales (CR) dans leur maîtrise du développement local. Il est financé par la Banque Mondiale, le FIDA et l'Etat du Sénégal et représente un des trois volets² du Programme d'Investissement du Secteur Agricole (PISA).

2. Présentation générale

Le PNIR est un projet à la demande qui a pour objectif principal de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural par le financement d'infrastructures communautaires suivant une démarche participative qui permette d'améliorer la gouvernance locale et de garantir la participation des groupes vulnérables à la prise de décision.

Au plan opérationnel, le PNIR est un projet à long terme (12ans) mis en œuvre en 3 phases de 4 années chacune. La 1^{ère} devra concerner 90 CR alors qu'à terme, l'ensemble des CR du Sénégal sera couvert. Les actions prévues par phase sont les suivantes :

¹ Les orientations générales de l'Etat dans ce domaine sont consignées dans la « Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé » adoptée en 1999

² Les deux autres volets sont i) le Programme de Développement de l'Agriculture irriguée dans la vallée du fleuve Sénégal et ii) le Programme de Soutien aux Services Agricoles et d'Appui aux Organisations Paysannes (PSAOP)

Phase I : Phase de démarrage et de rodage

La phase 1 du programme prévue pour 4 ans (2001-2004) comprend 4 composantes :

1. L'appui au processus de développement rural décentralisé (sur 90 CR) comprend des activités d'appui à la réforme de la fiscalité et des finances locales, ainsi que celles de renforcement des capacités des entités locales (CR, Centre d'Expansion Rurale Polyvalente, etc) et nationales (CNDCL³, Direction des Collectivités Locales, Association des Présidents de Communautés Rurales, Comité de pilotage, etc) pour un développement rural décentralisé réel ;
2. Le Fonds d'Investissement Local (FIL) mettra à la disposition de 60 CR, maître d'ouvrage, 80% des ressources lui permettant de satisfaire les besoins prioritaires en matière d'infrastructures sociales et économiques. Le FIL comprend i) un Fonds d'Investissement Rural (FIR) qui représente 80% des fonds et , ii) un Fonds d'Appui à l'Innovation (FAI) qui en couvre 20% (pour des activités novatrices dont les enseignements enrichiront le programme) ;
3. Le Programme de désenclavement qui développera d'une part une stratégie d'entretien des infrastructures de transport et de conduite d'un programme prioritaire de réhabilitation de piste (gérée par les CR) et, d'autre part, un appui à la Direction du Génie Rural (pilote par la DGR) ;
4. La Coordination, le suivi et l'évaluation qui constituera un outil de gestion du programme dans son ensemble. La composante 4 sera pilotée par la Cellule Nationale de Coordination (CNC) appuyée par les Bureaux Régionaux de Coordination (BRC).

Le montant prévu pour la 1^{ère} phase est de 42,9 millions de dollars US financé par :

. IDA	28,5 millions \$US
. FIDA	7,5 millions \$US
. Etat du Sénégal	4,4 millions \$US
. Bénéficiaires	2,5 millions \$US

Phase II : Expansion du programme

Le projet s'étendra et généralisera les réformes et enseignements tirés de la 1^{ère} phase. 90% des CR bénéficieront d'un appui institutionnel à la gestion du développement local et environ 80% auront un financement du FIL qui couvrira d'autres types de micro-projets. L'accent sera mis sur le retrait progressif du FIL au profit du renforcement et de l'institutionnalisation d'un système réformé de finances locales. Le suivi des politiques de décentralisation se poursuivra.

Phase III : Consolidation du programme

La Phase III vise à consolider les résultats obtenus dans les phases précédentes par le renforcement et l'institutionnalisation du développement rural décentralisé. A terme, l'ensemble des CR, répondront de manière efficace aux aspirations des populations en matière de

³ Conseil National pour le Développement des Collectivités Locales

développement local et pourront mobiliser des ressources suffisantes pour mener à bien leurs activités.

Les principaux acteurs du programme

Les composantes du PNIR ont été confiées à différentes agences d'exécution qui sont autonomes pour leur fonctionnement. Ainsi, elles élaborent leur budget, mènent les actions prévues, signent les contrats, approuvent les factures des divers intervenants avant de les adresser à la CNC pour paiement. Les principaux acteurs du PNIR sont les suivants :

Au niveau national :

- Le Conseil National pour le Développement des Collectivités Locales (CNDCL) ; il est chargé d'assurer le pilotage de la politique de décentralisation ;
- Le Comité de pilotage (CP), présidé par le Premier Ministre (ou son représentant) et regroupant les Ministères concernés et la Société Civile (représentés à part égale) est chargé de superviser et d'orienter le PNIR ;
- La Cellule Nationale de Coordination (CNC) a pour rôle d'assurer la coordination de la gestion des diverses composantes du PNIR et la tutelle des Bureaux régionaux de Coordination (BRC) ; elle assure le suivi évaluation des actions du PNIR, autorise le paiement des différentes dépenses menées par les composantes et assure la transmission des informations entre les divers acteurs.
- La Direction des Collectivités Locales (DCL) responsable de la coordination et de la supervision de la composante 1 « Appui au Développement Rural Décentralisé » qui comprend l'appui à la réforme de la fiscalité rurale, le renforcement des capacités locales et la consolidation des institutions nationales en charge de la décentralisation.
- La Direction du Génie Rural (DGR) responsable de la sous-composante 3 c : « Appui institutionnel à la Direction du Génie rural ».

Au niveau décentralisé :

- au niveau régional : les Bureaux Régionaux de Coordination (BRC) assurent, entre autres, le respect des règles du manuel de procédure, l'appui aux CR participantes et le développement des relations avec les partenaires régionaux et locaux ;
- au niveau de l'arrondissement : i) le sous-préfet qui est le représentant de l'Etat, est chargé de l'approbation des délibérations du Conseil rural, ii) le responsable du Trésor et iii) le responsable du Centre d'Expansion Rurale Polyvalent (CERP)
- au niveau local : i) les Communautés rurales (CR), maître d'ouvrage des composantes 2 (Fonds d'investissement Local) et 3 (pistes de désenclavement) et gestionnaire des fonds alloués par le programme ii) le Comité de Concertation et de Gestion (CCG) chargés d'élaborer les Plans Locaux de Développement (PLD), Plan Annuel d'Investissement (PAI) et d'aider les CR dans la mise en œuvre des investissements communautaires, iii) les Opérateurs chargés d'appuyer les CR et les bénéficiaires dans la conduite du PNIR, iii) les autres intervenants parmi lesquels les prestataires de la CR.

Organigramme du programme

Stratégie locale de mise en œuvre des infrastructures communautaires

La liste des CR devant bénéficier annuellement de l'appui du programme est arrêtée sur la base de critères de sélection approuvés par le CP. Celles-ci devront alors à satisfaire à un certain nombre de conditions pour pouvoir accéder aux fonds FIL et ceux pour le financement des pistes de désenclavement (composantes 2 et 3). Parmi ces conditions, on peut retenir les suivantes :

- le micro-projet fait partie du PAI établi par la CR suivant les priorités arrêtées dans le PLD élaboré par le CCG suivant un processus participatif et approuvé par le CR ;
- les contribution aux coûts d'investissement requis par le micro-projet ont été mobilisées et représentent 20% du coût global. Cette contribution peut provenir de sources fiscales auxquelles la CR a accès, des contributions en nature et des ressources financières supplémentaires mobilisées par la communauté.

Pour aider ces CR à remplir leur s rôles dans le cadre du PNIR, un Opérateur privé (ONG ou Bureau d'étude) sera mis à la disposition des CR par la Direction des Collectivités Locales (DCL) suivant un contrat annuel. Cet opérateur travaillera avec le CR, le CCG et les Comités de Gestion et d'Entretien (CGE) de la CR (voir tableau).

ETAPES A SUIVRE POUR L'OBTENTION D'UN FINANCEMENT FIL

Etapes	Actions à réaliser	Responsabilités
1	Elaboration du Diagnostic participatif	Opérateur + CR
2	Mise en place du Comté de Concertation et Gestion (CCG)	Opérateur + CR
3	Réactualisation du Plan Local de Développement (PLD)	Opérateur + CCG
4	Adoption du PLD révisé par le Conseil rural	Conseil rural de la CR
5	Elaboration des priorités et du Plan d'investissement Annuel (PIA)	OPP + CCG
6	Discussion et adoption du PIA	Conseil rural
7	Ouverture du compte FIL par le comptable de la CR	Percepteur
8	Transmission des documents au Bureau Représentant du PNIR (BRC)	CR
9	Vérification des critères d'éligibilité de la demande	BRC
10	Transmission à la Cellule Nationale de Coordination (CNC)	BRC
11	Mobilisation des fonds pour le PIA (contrepartie)	CR
12	Signature de la convention de financement	BRC + CR
13	Transfert des fonds vers le compte FIL de la CR	CNC
14	Passation des marchés avec les entrepreneurs locaux	MO
15	Suivi des marchés	CR+CCG+MO
16	Demande de réapprovisionnement du compte FIL	CR
18	Transmission au Bureau Représentant du PNIR (BRC)	CR
19	Transfert des fonds vers le compte FIL de la CR	BRC
20	Transmission à la Cellule Nationale de Coordination	BRC

Cet opérateur ne doit pas se substituer au Conseil rural, aux Elus locaux ou au CCG mais doit être à la disposition de ces derniers. Un suivi de la fonction de ces opérateurs sera réalisé par la DCL ou par toute organisation désignée par elle (en particulier les BRC).

Il sera mis en place le CCG (chargé de conseiller le Conseil Rural) dont la composition sera déterminée avec les données recueillies lors du diagnostic participatif. Il sera constitué de façon à intégrer tous les acteurs de la CR dont les représentants des populations défavorisées (en particulier les femmes). Le rôle principal du CCG est un rôle d'animation afin que les propositions d'actions souhaitées par la population trouvent un consensus parmi cette dernière avant d'être examinées au sein du Conseil rural qui est seul habilité à engager la CR.

Le rôle du CCG n'est pas de se substituer au CR dont les prérogatives et les règles de fonctionnement ont été fixées par la loi mais d'aider cette dernière dans ses prérogatives fixées par le PNIR parmi lesquels l'implication des populations dans la prise de décision concernant leurs besoins et d'assister aux différentes réunions du Conseil rural pour des actions concernant le PNIR. Pour cela, le CR travaillera en étroite collaboration avec le CCG qui sera chargé de :

- proposer les actions à inscrire dans le PLD dans le cadre de l'approche participative,
- proposer les Plans d'Investissements Annuels (PIA),
- appuyer la mise en œuvre des infrastructures communautaires et actions connexes.

Le Conseil rural garde l'entière responsabilité de la mise en œuvre des actions. Il en est le maître d'ouvrage des infrastructures à réaliser et passe les contrats :

- d'assistance à la maîtrise d'ouvrage et/ou de maîtrise d'œuvre et
- de travaux et d'assistance technique avec les entrepreneurs locaux
- de suivi et d'évaluation des actions réalisées.

Les CR peuvent également sélectionner un maître d'ouvrage délégué (MOD) faisant partie de la CR. Dans ce cas, une convention de MOD sera signée entre la CR et l'Association ou le Groupement. En plus, les CR pourront signer des contrats de prestations de services avec des ONGs, des bureaux d'études, des consultants individuels, des organismes de formation, des Petites et Moyennes Entreprises, des tâcherons et des services déconcentrés de l'Etat.

**LISTE DES INFRASTRUCTURES COMMUNAUTAIRES POUVANT ETRE
FINANCEES DANS LE CADRE DU PNIR**

- 1- Construction et équipement de salle de classe
- 2- Construction et équipement poste de santé
- 3- Construction et équipement maternité rurale
- 4- Construction et équipement case de santé
- 5- Latrines
- 6- Equipement de forage
- 7- Adduction en eau potable
- 8- Réalisation ou réhabilitation de piste rurale

Les résultats attendus en phase 1

Les objectifs à atteindre à l'issue de chaque phase dans la conduite du PNIR ont été clairement définis durant la formulation du projet. A titre d'exemple, les critères de performance (conditionnant l'octroi de prêts) de la première phase du programme sont les suivants :

Critère de performance conditionnant l'octroi des prêts (Phase 1)

Appui au Développement rural décentralisé

- Législation relative à une fiscalité et à une gestion financière décentralisée et à la réforme des transferts budgétaires adoptée
- Textes réglementaires, préparés par le CNDCL, les modalités de mise en œuvre des politiques de développement rural décentralisé étant en accord avec les programmes, ont été adoptés
- L'enquête participative réalisée au terme du projet révèle que les populations des CR ciblées, notamment les couches les plus vulnérables ou marginalisées, sont satisfaites de la manière dont elles ont participé au processus de développement rural décentralisé défini dans le cadre du PNIR et confirme que les infrastructures rurales financées au titre du PNIR répondent à leurs besoins fondamentaux
- Le système de suivi et d'évaluation mis en place dans le cadre du PNIR est opérationnel
- Au moins 90% des CR participantes ont reçu la formation prévue
- Au moins 80% des CR ciblées ont élaboré un PLD suivant une approche participative
- Au moins 70% des CR ciblées ont fait l'objet d'un audit concluant sans réserve

Fonds d'investissement Local

- 60% des micro-projets approuvés (dans les trois premières années) ont été menés à bien
- au moins 70% des CR ciblées ont réalisé au moins deux projets d'infrastructure

Les réalisations du PNIR

En 2000 :

Le PNIR vient de boucler sa phase pilote démarrée en 1998 pour une durée de 2 ans, dans le but de mieux cerner les conditions de faisabilité du projet. Cinq CR ont bénéficié de cette phase : Paoskoto (Kaolack), Kounkané (Kolda), Koussanar (Tambacounda), Deali (Louga) et Mbane (Saint-Louis). Durant cette phase pilote, les actions suivantes ont été menées :

- un diagnostic initial a été fait avant l'élaboration par les CR, avec l'appui des opérateurs des PLD et des PAI suivant une démarche participative associant l'ensemble des acteurs locaux (CR, producteurs groupements féminins, ONG, etc)
- mise en place des CCG, des Comités de construction et des Comités de Gestion et d'Entretien (CGE) des infrastructures communautaires,
- identification des infrastructures communautaires prioritaires éligibles au FIL, mobilisation de la contrepartie et ouverture des comptes par les CR,
- réalisation, en fin 2000, de plus de 80% des infrastructures prévues initialement,
- achèvement des études d'exécutif et cahiers de charge des pistes communautaires identifiées préalablement suivant la démarche participative préconisée,
- achèvement de l'auto évaluation de la phase pilote du PNIR et tenu de l'atelier de validation des recommandations des acteurs.

Par ailleurs, la mise en place progressive de l'équipe du projet en fin 2000 a été l'une des avancées les plus importantes du PNIR.

En 2001 (à titre indicatif) :

- l'élaboration et l'adoption des instruments suivants ; plan d'opération pour la phase 1, programme annuel d'activité et budget 2001, cadres logiques du PNIR, documents de mise en œuvre du SSE, statut des CCG, Manuel de procédures opérationnelles du PNIR, Procédures de gestion financière et comptable, Manuel de passation des marchés au niveau local (provisoire), le Plan de communication du PNIR (provisoire), etc.
- la levée de l'ensemble des conditionnalités liées à l'accord de crédit a permis de prononcer la mise en vigueur du PNIR à la date du 08 février 2001
- le démarrage des activités du programme sur les neuf premières CR du PNIR avec le recrutement des opérateurs et l'ouverture de quatre BRC
- la mise en œuvre du plan de formation du PNIR dans divers domaines : informatique, approche genre, approche participative, procédures de passation des marchés, gestion et suivi des projets avec MS project, gestion financière et comptable
- finalisation du processus d'acquisition des équipements : véhicules & motos, matériel informatique, mobilier de bureau etc
- organisation des ateliers de lancement officiel du PNIR et de développement décentralisé participatif (des projets de décentralisation de la sous région financés par la BM)
- la production et la diffusion régulière des documents de suivi physique et financier et la finalisation/adoption des programmes d'activités et du budget 2002 ; le démarrage des prestations pour l'informatisation de la BDD du PNIR
- recrutement des Chargés de suivi évaluation pour les 9 régions du programme,
- la tenue de 2 missions de supervision (BM) et de 02 comités de pilotage du PNIR, etc

