REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi

MINISTERE DE LA GOUVERNANCE LOCALE, DU DEVELOPPEMENT ET DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

Programme d'Opérationnalisation de l'Acte 3 de la Décentralisation au Sénégal (PROACT/Sen) (2017-2022)

Septembre 2016

Acronyme 4
Liste des tableaux 6
Liste des annexes 6
Résumé executif 7
1. Cadrage stratégique du programme 8
1.1. Cadre global d'insertion et phasage du programme 8
1.2. Elements moteurs de formulation du programme 10
1.2.1. Vision pour le changement : refondation de l'action territoriale de l'état 10
1.2.2. Evaluation de la première phase de l'acte 3 de la décentralisation 11
1.2.2.1. Aperçu sur le bilan diagnostic 11
1.2.2.2. Principales recommandations en perspective de la phase 2 de l'Acte 3 de la Décentralisation 12
1.3. elements moteurs de formulation du programme ..... **Erreur ! Signet non défini.**
1.3.1. Vision pour le changement : refondation de l'action territoriale de l'état **Erreur ! Signet non défini.**
1.3.2. Evaluation de la première phase de l'acte 3 de la décentralisation ..... **Erreur ! Signet non défini.**
1.3.2.1. Aperçu sur le bilan diagnostic ..... **Erreur ! Signet non défini.**
1.3.2.2. Principales recommandations en perspective de la phase 2 de l'Acte 3 de la Décentralisation ..... **Erreur ! Signet non défini.**
2. Contexte d'intervention du programme 13
2.1. Situation socio-économique du Sénégal 13
2.2. Synopsis de la décentralisation au Sénégal et defis a relever 15
3. Description du programme 17
3.1. Genèse du programme 17
3.2. Objectifs du programme 18
3.2.1. Objectif général 18
3.2.2. Objectifs spécifiques 18
3.2.3. Description des sous-programmes 18
3.2.3.1. Sous-programme 1 : Consolidation du dispositif de pilotage et de mise en œuvre de la décentralisation 18
3.2.3.2. Sous-programme 2 : Construction d'une cohérence territoriale rénovée 20
3.2.3.3. Sous-programme 3 : Renforcement des capacités organisationnelles et opérationnelles des collectivités et autres acteurs territoriaux 21
3.2.3.4. Sous-programme 4 : Accroissement des capacités de financement et d'investissement des collectivités territoriales 23

3.2.4. Zones d'intervention et bénéficiaires 25
3.2.5. Budget prévisionnel 26
4. Cadre et modalites de mise en œuvre du Programme 26
4.1. Pilotage et coordination du Programme 26
4.2. Modalités de mise en œuvre du Programme 27
4.2.1. Mécanismes de mobilisation et d'engagement des ressources financières 27
4.2.2. Passation des marchés 28
4.2.3. Gestion environnementale et sociale 29
5. Dispositif de suivi-evaluation 29
5.1. Le suivi 29
5.2. L'évaluation 30
6. Gestion des risques 31
7. ANNEXES 32
7.1. Principaux defis a relever 32
7.1.1. Difficultés dans le pilotage stratégique de la politique de décentralisation 32
7.1.2. Incohérences territoriales 32
7.1.3. Insuffisance des capacités organisationnelles et fonctionnelles et difficultés dans la répartition des compétences et l'exercice des compétences transférées 33
7.1.4. Défis liés au financement des collectivités territoriales 34
7.1.5. Défis liés à la maîtrise d'ouvrage et aux ressources humaines 38
7.2. Cadre logique du programme 40
7.3. Budget detaille et plan d'activites 44

ACRONYME

AFD	Agence Française de Developpement
ANSD	Agence nationale de la Statistique et de la Démographie
ARD	Agence régionale de Développement
ATD	Agences territoriales de Développement
AGETIP	Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt public
BID	Banque islamique de Developpement
BM	Banque mondiale
BNDE	Banque nationale pour le Développement économique
BOAD	Banque Ouest africaine de Developpement
BCI	Budget consolidé d'Investissement
CFAT	Centre de Formation des Acteurs territoriaux
CGCL	Code général des Collectivités locales
CGI	Code général des Impôts
CT	Collectivité territoriale
COMMAIR	Comptabilité du Maire
CNDT	Commission nationale du Dialogue territorial
CESE	Conseil économique, social et environnemental
Ct	Coopération transfrontalière
DET	Développement économique territorial
DT	Developpement territorial
DCL	Direction des Collectivités locales
DGCPT	Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor
DGID	Direction générale des Impôts et Domaines
DPPD	Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses
DSPL	Direction du Secteur public local
FPL	Fonction Publique locale
FECL	Fonds d'Equipement des Collectivités locales
FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
GAR	Gestion axée sur le Résultat
HCCT	Haut Conseil des Collectivités territoriales
ILD	Indicateurs liés au Décaissement
AFD	Agence française de Développement
LPS	Lettre de Politique sectorielle
MGLDAT	Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire
OBFILOC	Observatoire des Finances locales
ONAS	Office national de l'Assainissement du Sénégal
PAC	Programme d'Appui aux Communes
PADELU	Programme d'Appui au Développement local urbain
PTF	Partenaire technique et financier
PPP	Partenariat-public-privé
PDC	Plan de Developpement communal
PDD	Plan de Developpement départemental
PDU	Plan directeur d'Urbanisme

PSE	Plan Sénégal émergent
PRC	Plan de Renforcement des Capacités
PT	Pôle Territoire
PAS	Politiques d'Ajustement structurel
PIB	Produit Intérieur brut
PROACTSen	Programme d'Opérationnalisation de l'Acte 3 de la Décentralisation au Sénégal
PUMA	Programme d'Urgence pour la Modernisation des Axes frontaliers
PROMOVIL	Programme de modernisation des villes du Sénégal
PRECOL	Programme de Renforcement et d'Equipement des Collectivités Locales
PSIDEL	Programme de Soutien aux Initiatives de Développement local
PUDC	Programme d'urgence de développement communautaire
PNDL	Programme national de Developpement local
PNIR	Programme national d'Infrastructures rurales
PPR	Programme Pour le Résultat
PACASEN	Projet d 'Appui aux Communes et aux Agglomérations du Sénégal
PROGEP	Projet de Gestion des Eaux pluviales et d'adaptation au changement climatique
SDAU	Schéma directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SNDET	Stratégie nationale de Développement économique territorial
SNF	Stratégie nationale de Formation
SIT	Système d'Informations territoriales
SFI	Système de Financement intégré
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest Africaine

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 :	Fiche synoptique du programme
Tableau 2	Matrice d'articulation de la LPS et du PROACTSen
Tableau 3	Budget prévisionnel et plan de décaissement
Tableau 4	Répartition du personnel des Villes et autres communes du Sénégal
Tableau 5	Situation consolidée des budgets par ordre de CT (2013 à 2015) (DCL/DGCPT)
Tableau 6	Répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) sur la période 2012 – 2016
Tableau 7	Répartition du Fonds d'Equipement des Collectivités locales sur la période 2012 à 2016
Tableau 8	Investissements de l'Etat dans les secteurs de l'Education et de la Santé, dans le cadre du BCI Décentralisé
Tableau 9	Part des transferts directs affectés au CT et rapporté au budget de l'Etat
Tableau 10	Structure des recettes des communes (2015)

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : PRINCIPAUX DEFIS A RELEVER
ANNEXE 2 : CADRE LOGIQUE DU PROGRAMME
ANNEXE 3: BUDGET DETAILLE ET PLAN D'ACTIVITES

RESUME EXECUTIF

Ce document présente le programme d'opérationnalisation de l'Acte 3 de la décentralisation au Sénégal (PROACTSen). Il est structuré autour de sept (07) chapitres.

Le chapitre premier définit le cadre stratégique du programme qui s'insère dans les lignes d'actions du Plan Sénégal émergent et de l'Acte 3 de la décentralisation qui structure les orientations stratégiques de la lettre de Politique de Gouvernance, du Développement et de l'Aménagement du Territoire. Prévue pour une durée de 10 ans, la formulation dudit programme est aussi motivée par l'option de refondation de l'action territoriale de l'Etat et les lecçons apprises de l'évaluation de la première phase de l'Acte 3 de la décentralisation.

Le chapitre 2 présente dans un premier temps la situation socio-économique du Sénégal qui montre qu'il y'a encore des marges de progrés à réaliser avec un taux moyen de pauvreté encore établi en 2011 à 46,7% cachant des disparités régionales assez criardes et un taux de croissance du PIB (4,3 %) en 2014 assez proche de la cible de 2018 (7 à 8%). Ensuite, il fait un synopsis de la décentralisation au Sénégal, ainsi que des défis à relever en lien avec la cohérence, la gouvernance et le financement des collectivités territoriales.

Le chapitre 3 décrit le programme à travers sa gènèse, ses objectifs, ses sous-programmes, sa zone d'intervention et son budget prévisionnel. En guise de rappel, le Gouvernement avait saisi, en janvier 2015, la Banque mondiale (BM) d'une requête de financement pour la mise en œuvre d'un nouveau Programme de soutien au secteur de la décentralisation devant prendre le relais du Programme de Renforcement et d'Equipement des Collectivités locales (PRECOL) exécuté par l'ADM. Par la la suite, afin d'assurer les articulations pertinentes entre le PACASen et les processus engagés par le gouvernement dans la consolidation de la décentralisation, il a été jugé nécessaire, suite à la mission conjointe BM/AFD, effectuée en juin 2016, de changer la nature de l'instrument de financement initialement prévu. En lieu et place d'un projet d'investissement traditionnel, l'application du « Programme Pour les Résultats » (PPR) a été proposée en appui au programme du gouvernement, à travers un financement direct au budget de l'Etat et en utilisant les systèmes nationaux de passation des marchés, de sauvegarde environnementale et sociale, de financement des collectivités territoiriales. *Ainsi, le Sénégal, à travers son gouvernement, a formulé le «Programme d'Opérationnalisation de l'Acte 3 de la Décentralisation» (PROACTSen.*

L'objectif général du programme est d'« asseoir des CT viables contribuant à l'émergence du pays ». Ses effets attendus sont : (i) le renforcement des capacités de gouvernance des CT; (ii) l'accroissement des capacités de financement des CT ; (iii) l'amélioration de l'attractivité des CT.

Il s'exécutera en deux phases sur une période de dix (10) ans. Il est structuré par quatre sous-pogrammes : (i) consolider le dispositif de pilotage et de mise en œuvre de la décentralisation; (ii) rénovation de la construction de la cohérence territoriale du pays ; (iii) renforcement de l'organisation, des ressources humaines et des capacités techniques des CT; (iv) accroissement des capacités financières et d'investissements des CT.
D'un cout global estimé à 501 405 000 000 FCFA, la première phase du programme, en ancrage au Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MGLDAT), s'étalera sur une durée de 6 ans.

Le chapitre 4 présente le cadre et les modalités de mise en œuvre du programme en insistant sur le dispositif organisationnel, les mécanismes de mobilisation et d'engagement des ressources financières, les procédures de passation des marchés et la gestion environnementale et sociale.

Le Chapitre 5 explique le dispositif de suivi évaluation établi conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi organique n°2011-15 relative aux lois de finances. Il est exigé de définir pour chaque programme des objectifs et des résultats précis. Les résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance, doivent faire l'objet d'évaluations régulières et donner lieu à des rapports de performance élaborés par les entités responsabilisées.

Le chapitre 6 identifie les risques du Programme qui montre que, malgré la stabilité politique du Sénégal, suite à deux alternances politiques réussies, quelques points d'attention sont à prendre en considération : la réussite de la seconde phase de l'Acte 3 de la décentralisation et du cadre fédérateur recherché, ainsi que la mobilisation des acteurs impliqués.

Le chapitre 7 présente les documents annexes relatifs (i) aux principaux défis à relever, (ii) au cadre logique du programme et (iii) son budget détaillé.

Tableau 1 : Fiche synoptique du programme

TITRE DU PROGRAMME	Programme d'Opérationnalisation de l'Acte 3 de la Décentralisation au Sénégal (PROACT/Sen)
PAYS	Sénégal
ANCRAGE DU PROGRAMME	Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MGLDAT)
DOMAINES D'APPLICATION	Décentralisation, Aménagement du Territoire et Développement territorial
THEMATIQUE DE CONCENTRATION	✓ Pilotage du Secteur de la décentralisation ✓ Gouvernance territoriale ✓ Financement du développement territorial
MONTANT DU PROGRAMME	501 405 000 000 FCFA
FINANCEMENT ETAT DU SENEGAL	247 500 000 000 FCFA dont 22 500 000 000 F CFA provenant des Collectivités territoriales
CO-FINANCIERS	Banque mondiale (BM), Agence française de Développement (AFD), Banque islamique de Développement (BID) et autres partenaires techniques et financiers
BENEFICIAIRES	Services centraux et déconcentrés de l'Etat – Collectivités et autres acteurs territoriaux
BENEFICIAIRES FINAUX	Populations des entités territoriales bénéficiaires estimées, en 2016, à 14 799 859 habitants.
DEMARRAGE DU PROGRAMME	2017
DUREE DU PROGRAMME	06 ans

1. CADRAGE STRATÉGIQUE DU PROGRAMME

1.1. CADRE GLOBAL D'INSERTION ET PHASAGE DU PROGRAMME

Depuis 2012, le Gouvernement du Sénégal, en adoptant le **Plan Sénégal Emergent (PSE)** comme unique référentiel des politiques publiques, a décidé de donner *«une nouvelle trajectoire de développement durable pour permettre l'éclosion d'entreprises performantes et compétitives et satisfaire la forte aspiration des populations à un mieux-être »*. Ce chemin devrait aboutir, à terme, à ***«un Sénégal émergent en 2035, avec une société solidaire et dans un Etat de droit»***.

Cette nouvelle vision du changement mise aussi sur des valeurs comme la gouvernance du développement durable, et se décline autour de trois (03) axes stratégiques : (i) Transformation structurelle de l'économie et croissance ; (ii) Capital humain, protection sociale et développement durable; et (iii) Gouvernance,

institutions, paix et sécurité.

Ce dernier axe stratégique met en exergue l'option résolue du Sénégal d'engager une refondation majeure de son action territoriale, en procédant à l'Acte 3 de la Décentralisation qui, in fine, vise à ***« organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable, à l'horizon 2022*** ».

Pour concrétiser cette vision, le cheminement proposé remet en selle l'aménagement du territoire corrélé à l'option stratégique de territorialisation des politiques publiques, à travers les orientations stratégiques suivantes : (i) construire une cohérence territoriale, par une réorganisation de l'espace et l'émergence de pôles de développement ; (ii) assurer la lisibilité des échelles de la gouvernance territoriale, par une claire répartition des responsabilités et des compétences entre acteurs et une adéquation des ressources des collectivités locales avec les compétences transférées et; (iii) améliorer les mécanismes de financement du développement territorial et la gouvernance budgétaire par la mise en place d'un système intégré durable.

En cohérence avec les orientations de l'Acte 3 de la Décentralisation, le Ministère de la Gouvernance locale, du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MGLDAT) a adopté en 2015, sa Lettre de Politique sectorielle (LPS) 2015-2020.

Celle-ci s'adosse aux trois (03) axes stratégiques que sont : i) l'optimisation de la cohérence territoriale, ii) l'articulation et la lisibilité des échelles de gouvernance territoriale et ; iii) l'adaptation des mécanismes de financement du développement territorial. Les enjeux qui s'y rapportent sont : (i) la mise en place d'un système d'information pour une meilleure connaissance des CT ; (ii) la promotion du dialogue entre acteurs territoriaux d'une part, et entre territoires d'autre part ; (iii) la correction des incohérences territoriales à travers l'intercommunalité et/ou la fusion ; (iv) le développement de stratégies permettant la mise en œuvre des compétences des CT; (v) l'internalisation de dispositifs de promotion du développement économique territorial ; (vi) la mise en place d'un système d'ingénierie du développement territorial (Fonction publique locale, pôles de compétences déconcentrés et structures d'appui technique), et la construction d'un système intégré de financement des CT.

Conformément à la loi organique n° 2011-15 du 08 juillet 2011, relative aux lois des finances et internalisant la Directive n°6/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009, le MGLDAT prépare son Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses (DPPD 2017/2019) pour assurer son passage à la logique des résultats. Il s'articule avec les axes stratégiques de la LPS et prend en charge l'exécution des quatre (04) programmes y figurant: (i) Cohérence territoriale ; (ii) Gouvernance territoriale ; (iii) Administration générale et Pilotage du Secteur et ; (iv) Financement du Développement local.

Tel que conçu, le programme (PROACT/Sen), prévu pour une durée de dix (10) ans, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan Sénégal Emergent (PSE) et s'attèle, en priorité, à opérationnaliser l'Acte 3 de la Décentralisation. Plus précisément, il vise à asseoir la viabilité des CT dans leurs aspects institutionnel, organisationnel, financier et programmatique, afin qu'elles deviennent de véritables acteurs de développement socio-économique. A cet effet, il poursuit les objectifs ci-après : (i) consolider le dispositif de pilotage et de mise en œuvre de la décentralisation; (ii) rénover la construction de la cohérence territoriale du pays ; (iii) renforcer l'organisation, les ressources humaines et les capacités techniques des CT et ; (iv) accroître les capacités financières et de fournitures d'infrastructures, d'équipements et de services des CT.

Compte tenu de la complexité des processus à engager dans le cadre de l'opérationnalisation de l'Acte 3 de la Décentralisation, il est prévu de réaliser le programme sur deux (02) phases :

- la première phase (2017-2022) concourra à l'émergence de CT performantes, et ;
- la seconde phase (2023-2028) ouvrira des chantiers exigés par la montée en puissance des structures et des dispositifs territoriaux devenus plus performants.

La matrice ci-dessous permet de mieux appréhender l'articulation entre la Lettre de Politique sectorielle (LPS) et le Programme (PROACT-Sen).

Tableau 2 : matrice d'articulation de la LPS et du PROACT-Sen

Objectif général	Objectifs spécifiques	Lien avec les OS de la LPSD/MGLDAT

Asseoir des CT viables contribuant à l'émergence du pays	Consolider le dispositif de pilotage et le cadre légal de la décentralisation	• P1. Améliorer la planification, la coordination, la communication, le suivi-évaluation et le contrôle des interventions du MGLDAT • P2. Améliorer le cadre législatif, réglementaire et organisationnel de l'aménagement du territoire
	Construire une cohérence territoriale	• P2. Construction de territoires cohérents et compétitifs porteurs de développement durable
	Renforcer l'organisation des ressources humaines et les capacités techniques des CT;	• P3. Maitrise de l'information territoriale • P3. Renforcer les capacités des acteurs territoriaux
	Accroître les capacités financières et de fournitures d'infrastructures et d'équipement des CT	• P4. Valoriser la fiscalité locale et autres ressources classiques • P4. Développer des mécanismes alternatifs de financement du développement économique et social des CT • Renforcer la gouvernance budgétaire des CT

1.2. ELEMENTS MOTEURS DE FORMULATION DU PROGRAMME

En plus de ce qui précède, les éléments moteurs du processus de formulation de la première phase du programme trouvent leurs sources dans :

- l'option de refondation de l'action territoriale de l'Etat ;
- l'évaluation, en 2015, de la première phase de l'Acte 3 de la Décentralisation qui a permis de mettre en évidence certains dysfonctionnements ainsi que les éléments de perspective pour réussir la réforme ;
- la tenue, le 28 juillet 2016, du pré-conseil préparatoire au conseil interministériel sur les suites à donner aux recommandations issues de l'évaluation de la première année de mise en œuvre de la phase 1 de l'Acte 3 de la Décentralisation.

1.2.1. VISION POUR LE CHANGEMENT : REFONDATION DE L'ACTION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

"Organiser le Sénegal en territoires viables, compétitifs et porteurs de developpement durable"

L'Acte 3 de la Décentralisation ambitionne d'*«organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable»*. Cette volonté d'associer les CT aux efforts de croissance et de développement durable déclinée dans le PSE, s'inscrit dans la double perspective de *« réhabilitation de l'Aménagement du territoire»* et de *«territorialisation des politiques publiques».*

- **La réhabilitation de l'aménagement du territoire** apparait comme une exigence au Sénégal, pour trouver des réponses adéquates à l'ancrage d'une cohérence territoriale fondée sur une architecture administrative simplifiée, une reconstruction des dynamiques territoriales à travers des entités viables. Aussi, pour établir l'équité sociale et territoriale, des réponses durables et pertinentes aux cloisonnements territoriaux devront-elles être apportées, et les grandes zones éco-géographiques seront-elles des «pôles de développement » et « des pôles urbains » et leurs hinterlands, devront émergés pour servir de centres d'animation du développement territorial.

- **La « territorialisation des politiques publiques »,** concomitamment**,** s'impose dans les modes de

conception et d'exécution des politiques publiques de développement pour : faire de la décentralisation confortée et de la déconcentration réhabilitée, les moteurs de la territorialisation des politiques publiques; assurer le décloisonnement fonctionnel des services déconcentrés et promouvoir des dispositifs interministériels de coopération au niveau local; corriger les déséquilibres entre les territoires pour l'émergence de «pôles de croissance et d'équilibre»; systématiser la programmation pluriannuelle des investissements publics, en élaborant des plans de développement territoriaux intersectoriels, à même de favoriser la mise en place d'une contractualisation Etat/Collectivités territoriales.

Eu égard à sa complexité et à ses enjeux sur le devenir du Sénégal, l'Acte 3 de la Décentralisation est mis en œuvre à travers deux (02) phases.

La première phase a débuté avec l'adoption du Code général des Collectivités locales (CGCL) dont les principales innovations sont les suivantes : (i) la communalisation intégrale du territoire national, par l'érection en communes des anciennes communautés rurales et communes d'arrondissement, (ii) la suppression des régions, (iii) l'érection des départements en collectivités locales, (iv) la création de la ville en vue de mutualiser les compétences des communes la constituant, (v) la répartition des neuf (09) domaines de compétences, jusqu'ici transférés, entre les deux ordres de collectivités locales que sont le département et la commune. En outre, afin d'approfondir la démocratie locale, le CGCL a, entre autres, institutionnalisé «**la participation citoyenne ».**

La seconde phase se prépare et l'essentiel de son contenu est défini dans le rapport d'évaluation de la première année de mise en œuvre de l'Acte 3 de la Décentralisation finalisé en 2015.

1.2.2. EVALUATION DE LA PREMIÈRE PHASE DE L'ACTE 3 DE LA DÉCENTRALISATION

« De la capitalisation de l'expérience à la construction des fondements de la refondation de l'action territoriale de l'Etat et de l'autonomisation des Collectivités territoriales »

1.2.2.1. APERÇU SUR LE BILAN DIAGNOSTIC

L'évaluation de la mise en œuvre de la première phase de l'Acte 3 de la Décentralisation a été menée en 2015, suivant une démarche inclusive et participative avec l'ensemble des parties prenantes. Elle a permis d'une part, de confirmer l'adhésion des acteurs à l'esprit de la réforme et d'autre part, de mettre en exergue les difficultés majeures se rapportant :

à l'insuffisance du dispositif de pilotage et à l'inadéquation du cadre juridique, au regard d'une part, des textes complémentaires à adopter, et d'autre part de la nécessité de mettre en cohérence les textes de la décentralisation avec d'autres textes, notamment le Code général des Impôts (CGI), la Charte de la Déconcentration, etc. ;

à l'émiettement territorial et aux contraintes liées à la construction d'une cohérence territoriale qui, malgré une nouvelle architecture limitée à deux (02) échelles (commune et département), connait encore des distorsions liées au nombre (599) relativement élevé de collectivités territoriales (CT), leur étendue, la faiblesse de leurs populations, etc. Cette situation soulève des questions liées à la viabilité de certaines CT (absence de moyens humains, techniques et financiers, faiblesse des initiatives dans le portage de projets structurants, etc.) ;

à la faible lisibilité des échelles de gouvernance qui est marquée particulièrement par : (i) les limites du dialogue entre acteurs territoriaux et entre territoires, illustrées, entre autres, par le retard dans l'adoption de la Charte de la déconcentration et l'absence de textes sur l'intercommunalité ; (ii) l'inadéquation entre les compétences transférées et les ressources financières et humaines nécessaires ; (iii) les anomalies de la répartition des compétences entre la ville et les communes qui la composent ; (iv) les conflits nés de la dévolution du patrimoine des CT, à la suite des dernières élections locales ; (v) la non effectivité de la Fonction publique locale (redéploiement problématique du personnel, faiblesses des ressources humaines et

surtout du taux d'encadrement, …) ; (vi) les contraintes d'organisation et de gestion des CT ;

au faible taux de couverture des besoins de financement du développement territorial qui laisse entrevoir les limites de l'autonomie financière des CT rendant difficile l'exercice correct des compétences transférées ; cette situation relève : (i) de la faiblesse des ressources propres des CT, découlant principalement de l'inadaptation de la fiscalité locale ; (ii) du manque de clarté dans la répartition des ressources fiscales, notamment entre les communes et les villes ; (iii) de l'inadéquation des ressources de transfert et des critères de leur allocation; (iv) de l'insuffisante valorisation des autres mécanismes de financement (contrat-plan, partenariat public privé, emprunt, etc.).

Ces faiblesses, au-delà de la question de l'autonomie financière et de la libre administration, obèrent les capacités des CT à exercer correctement leurs missions.

1.2.2.2. PRINCIPALES RECOMMANDATIONS EN PERSPECTIVE DE LA PHASE 2 DE L'ACTE 3 DE LA DÉCENTRALISATION

Pour pallier les difficultés identifiées dans le cadre de l'évaluation de la première phase de mise en œuvre de l'Acte 3 de Ia Décentralisation et en préparation de la seconde, les principales recommandations formulées portent sur :

- **Le pilotage et le cadre légal de la décentralisation :** (i) actualisation des textes législatifs et réglementaires ; (ii) validation et application de la Charte de la Déconcentration ; (iii) adaptation et mise en cohérence du cadre légal et réglementaire des finances locales et de la fiscalité locale avec le CGCT révisé ;

- **Les incohérences territoriales** : (i) correction de l'émiettement et des distorsions territoriaux et (ii) clarification de la configuration des pôles-territoires (nouvelles régions) ;

- **La lisibilité des échelles de gouvernance : (i)** clarification de la répartition des compétences (anciennes et nouvelles) entre les différents ordres de CT (ville et communes, villes et communes et départements) ; (ii) clarification des relations inter-acteurs du développement territorial (CT, administration publique, acteurs du secteur privé et de la société civile) ; (iii) définition des modes de coopération entre CT (mécanismes d'intercommunalité) ; (iv) mise en cohérence des interventions à travers notamment les conférences d'harmonisation et les conférences territoriales ; (v) mise en place d'un cadre adéquat pour l'expression de la participation citoyenne (cadre de concertation, budget participatif, conseil consultatif, contrôle et veille citoyens etc.) ; (vi) dotation en ressources techniques (Fonction publique locale, structures et services d'appui, organigrammes-types et référentiel des métiers pour chaque ordre et catégorie de CT, performance territoriale, droit à la formation, etc.);

- **Le financement du développement territorial** :

  – l'augmention progressive des transferts de l'Etat aux CT(de 5,5% à 30 % de la TVA) et la restructuration du dispositif par : (i) la mise en place d'un Fonds unifié d'Appui au Financement des investissements des CT, (ii) la réévaluation des dotations en fonction du coût des compétences transférées, (iii) la définition de critères de répartition garantissant plus d'équité, de prévisibilité et d'efficacité et (iv) la généralisation de la décentralisation du Budget Consolidé d'Investissement (BCI) ;

  – la modernisation de la fiscalité locale pour améliorer les performances du système, en procédant progressivement comme suit : (i) opérationnaliser, dans chaque CT, la Commission de Fiscalité locale tout en parachevant la réforme de la patente, (ii) redéfinir la clé de répartition de la fiscalité partagée, (iii) clarifier la répartition de la fiscalité locale entre les villes et les communes, (iv) fixer les plafonds et les planchers des taxes, pour éviter certains dysfonctionnements ;

- la facilitation de l'accès des CT à l'emprunt bancaire et au marché financier (épargne publique) : (i) en mettant en place un cadre légal et réglementaire relatif aux modalités de mobilisation et d'utilisation des ressources qui en sont issues, conformément à la réglementation régionale sur l'appel public à l'épargne ; (ii) en accompagnant les collectivités locales dans leur recours à ce type de financement (notation, pooling, etc.) et ; (iii) en saisissant les opportunités de financement qu'offre la Caisse de Dépôts et de Consignations (CDC) ;

- la promotion des financements innovants (partenariat-public-privé, fonds verts, finances islamiques, marché financier, emprunt bancaire, etc.) et de la contractualisation (contrats-plans, etc.) dans le cadre de la territorialisation des politiques publiques ;

- le renforcement de la gouvernance budgétaire et financière des CT, notamment pour améliorer davantage la mobilisation des ressources et rationnaliser les dépenses.

2. CONTEXTE D'INTERVENTION DU PROGRAMME

2.1. SITUATION SOCIO-ÉCONOMIQUE DU SÉNÉGAL

Le Sénégal se situe à l'extrême Ouest du continent africain, entre 12°8 et 16°41 de latitude nord et 11°21 et 17°32 de longitude Ouest. Il est limité au Nord par la République Islamique de Mauritanie, à l'Est par le Mali, au Sud par la Guinée Bissau et la Guinée et bordé à l'Ouest par l'Océan Atlantique. Le Sénégal est aussi limitrophe de la République de Gambie qui constitue une enclave de terre à l'intérieur du territoire sénégalais longeant les régions de Fatick, de Kaolack, de Kaffrine et de Tambacounda au nord et les régions de Kolda, de Sédhiou et de Ziguinchor au sud.

Le Sénégal est membre de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) créée en 1994 et regroupant l'ensemble des huit (08) pays de l'Afrique de l'Ouest, avec une population totale qui dépasse 90 millions d'habitants. L'environnement juridique et institutionnel du Sénégal est fortement marqué par les réformes engagées au niveau de cette organisation communautaire, notamment ses nouvelles directives.

Deuxième économie de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et quatrième de la Communauté Economique des Etats de lAfrique de lOuest (CEDEAO), le Sénégal est connu pour sa stabilité politique au regard des deux alternances pacifiques intervenues à la suite des élections présidentielles de 2000 et de 2012.

S'étendant sur une superficie de 196 712 km^2, le Sénégal est ouvert sur l'océan Atlantique, avec 700 km de côtes et compte, selon les projections de 2016, une population de 14 799 859 habitants, dont de 7 427 372 femmes (50,2%). Le taux d'accroissement démographique moyen annuel est estimé à 2,7% entre 2013 et 2015.

L'une des principales caractéristiques de cette population est l'importance des jeunes. La moitié de la population à 18 ans (âge médian) et près de 42,1 % sont âgés de moins de 15 ans (page 64, rapport RGPH 2013); ce qui représente un dividende démographique susceptible d'être valorisé dans les efforts de développement. Toutefois, il faut noter que cette situation pose de nombreux problèmes de formation et d'emploi notamment chez les jeunes qui constituent l'essentiel de la population.

La densité de la population, pour l'ensemble du pays, est d'environ 75 habitants au km^2 ; mais ce taux cache des disparités importantes dans la répartition de la population sur le territoire national. Elle est concentrée à l'Ouest du pays et au Centre, tandis que l'Est et le Nord sont faiblement peuplés.

La Région de Dakar se démarque de loin des autres avec une densité de 5 735 habitants au km² en 2013- contre seulement 9 habitants au km² à Kédougou. En effet, selon les projections, la population dakaroise en 2016, de La région de Dakar, avec 3 429 370 habitants, est de loin la région la plus peuplée avec 23,17% des habitants, soit près du quart de la population totale sur une superficie représentant 0,3% seulement de celle du pays. A l'inverse, la Région de Tambacounda, la plus étendue du pays (21,5%), ne compte que 5,0% de la population du Sénégal, soit une densité de 16 habitants au km². Plus de la moitié de la population sénégalaise

réside en milieu rural (54,8 %) et plus de la moitié des citadins vit dans la région métropolitaine de Dakar. Avec l'urbanisation en progression, l'accroissement de la population non agricole se poursuivra à l'avenir. En effet, au cours des trois dernières décennies, le taux d'urbanisation du Sénégal est passé de 34 % en 1976 à 39 % en 1988, et de 41 % en 2002 à 45,2% en 2013
Selon l'ANSD (RGPHAE 2013) au niveau des entrées, on note que les régions qui enregistrent les pourcentages les plus importants sont Dakar, Diourbel et Thiès, avec respectivement 43,2%, 15,5% et 12,7%, tandis que celles qui connaissent les sorties les plus importantes sont Dakar et Thiès, avec respectivement 13,0% et 14,8%.

En 2014, le PIB du Sénégal est de 7 569 milliards CFA, soit 544000 F CFA per capita. Pour la même année, le taux de croissance du PIB est de 4,3 %, un ratio supérieur au croit démographique annuel (2,7%). Il est prometteur, au regard des perspectives du Plan Sénégal Emergent (PSE) qui visent, entre autres objectifs, à porter, sur la période 2014-204, la croissance entre 7 et 8%.

L'agriculture et la pêche qui totalisent 12,3 % des recettes d'exportation sont les deux premiers secteurs de l'économie sénégalaise. Viennent ensuite les services, les télécoms et le tourisme (deuxième pourvoyeur de devises après la pêche).

Les stratégies et les politiques mises en œuvre jusqu'ici n'ont pas permis de réduire sensiblement la pauvreté, si on se réfère à l'incidence de la pauvreté monétaire estimée à 46,7 % en 2011. Toutefois, il sied de noter que ce taux cache des disparités de niveaux de pauvreté selon le milieu de résidence. En effet, la pauvreté est plus élevée en zone rurale avec une proportion de 57,1% contre 41,2% dans les autres zones urbaines et 26,1% à Dakar. Les régions de Kolda (76,6%), de Kédougou (71,3%), Sédhiou (68,3%), Fatick (67,8%) et Ziguinchor (66,8%) présentent les taux de pauvreté les plus élevés.

Toujours selon l'ESPS 2011, le taux d'activité est estimé à 48,8% de la population en âge de travailler (personnes de 10 ans et plus) et le taux d'occupation s'établit à 43,8%. Au regard du milieu de résidence, le chômage des jeunes est plus important dans les zones urbaines (16,8% à Dakar urbain et 16,3% dans les autres centres urbains) qu'en milieu rural (10,5%).

Le taux d'alphabétisation des personnes âgées de 15 ans et plus, est estimé à 52,1%. S'agissant de la scolarisation au primaire, les taux net et brut qui étaient estimés en 2005-06 à 54,6% et 75,8% respectivement s'établissent à 59,6% et 79,8% au moment de l'ESPS-II.

Pour la situation sanitaire, le taux de fréquentation des structures sanitaires et des tradi-praticiens, par des personnes malades ou non, est de 15,2% en milieu rural, 15,0% à Dakar et 14,7% dans les autres centres urbains.

En ce qui concerne l'accès à l'électricité, le milieu rural est nettement plus défavorisé avec seulement 24,9 % des ménages qui y utilisent l'électricité comme mode d'éclairage, contre 93,8 % à Dakar et 82,5% dans les autres centres urbains.

L'accès à l'eau potable est loin d'être égalitaire au Sénégal. L'eau courante est la principale source d'approvisionnement pour la quasi-totalité des ménages de Dakar (95,5%) et pour 79,1% des ménages des autres villes. Cette proportion reste faible en milieu rural (53,6%) où près d'un ménage sur trois (32%) s'approvisionne à partir d'une source non protégée.

Au plan de l'assainissement, selon le rapport de l'ANSD (2015), en 2012 le niveau d'accès des ménages à un assainissement de qualité est de 47, 7% au niveau national. Cependant, les niveaux d'accès à un système d'assainissement de qualité diffèrent selon les milieux de résidences des ménages. En milieu urbain, ce taux d'accès est de 62,4% contre 35,6% en milieu rural.
Le transport routier a un rôle prépondérant dans la mobilité des personnes et des biens à travers le pays et dans la sous-région. Le réseau est dominé par les routes nationales (57,4%), suivies des routes départementales (21,3%), des routes régionales (14,3%), des pistes répertoriées (4,0%), des voiries urbaines (2,9%) et des voies de dégagement (0,3%).

2.2. SYNOPSIS DE LA DÉCENTRALISATION AU SÉNÉGAL ET DEFIS A RELEVER

Depuis 1872, date de création des Communes de Gorée et Saint-Louis, le Sénégal s'est lancé dans un processus irréversible de renforcement de sa décentralisation. Ce processus a conduit essentiellement à deux réformes majeures.

La première réforme majeure de décentralisation date de 1972 et pose *« l'acte précurseur de libertés locales plus affirmées, avec la création des communautés rurales, la promotion de la déconcentration et la régionalisation de la planification » ;* ainsi, une approche plus institutionnelle et plus administrative du développement local imprime la politique de décentralisation.

Réalisée en 1996, la seconde réforme, « dans le souci d'accroitre la proximité de l'Etat et la responsabilité des collectivités locales », consacre la régionalisation, avec, notamment, l'érection de la région en collectivité locale, la création de communes d'arrondissement, le transfert aux collectivités locales de compétences dans neuf domaines, le contrôle de légalité à posteriori.

A l'analyse, la pratique effective de cette politique de décentralisation a permis d'engranger des ***avancées administratives et institutionnelles significatives***. Cependant, malgré les progrès et acquis évoqués, beaucoup de défis restent encore à être relevés, en ce qui concerne principalement :

l'inadéquation du cadre de pilotage et de mise en œuvre de la décentralisation qui requiert: (i) une révision conformément au principe de la centralité du territoire et des options retenues au titre de la seconde phase de l'Acte 3 de la Décentralisation; (ii) une mise en cohérence avec les autres textes pertinents (Charte de la déconcentration, CGI, Code de l'Urbanisme) ;

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 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.

la faiblesse de la structure de pilotage de la décentralisation 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) ;

l'étroitesse du financement du développement territorial caractérisé, entre autres, par : (i) la faiblesse des ressources de transferts financiers de l'Etat aux CT (FDD, FECL et BCI) ; (ii) l'incohérence des critères de répartition et des mécanismes de financement expérimentés ; (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.

Ces défis constituent des limites qui pèsent encore sur la mise en œuvre de la politique de décentralisation, surtout dans sa dimension économique et résultent de la faiblesse des stratégies et politiques de développement appliquées jusqu'ici.

En effet, les Politiques d'Ajustement structurel (PAS) menées, durant les années 80, ont abouti à la dégradation de la situation du pays avec la fragilisation des groupes sociaux les plus vulnérables, à l'aggravation de certains problèmes d'ordre macro-économique, à l'affaiblissement de la capacité productive

des pays et à l'accroissement de leur incapacité à générer de l'emploi. Dans le même sillage, la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) adoptée en 2002 a donné, sur la période 2006-2009, une croissance annuelle moyenne située à moins de 3 % ; ce qui, dans tous les cas, est inférieur aux 7 % nécessaires pour corriger le taux de pauvreté monétaire établi en 2011 à 46,7%, avec des disparités régionales assez criardes (26,1% à Dakar et 76,6% à Kolda).

Les défis précités sont décrits de manière plus détaiillée en annexe 1.

C'est dans le but de relever ces défis que l'Etat du Sénégal s'est engagé à «**construire, dans le cadre d'un dialogue consensuel et prospectif, le renouveau de la modernisation de l'Etat, à travers une décentralisation cohérente dans ses principes, et performante dans sa mise en œuvre».** Ainsi, en 2012, est lancé le processus de «refondation majeure de l'action territoriale de l'Etat», à travers l'Acte 3 de la Décentralisation.

Il s'agira ainsi, avec ce Programme : (i) de rénover la construction de la cohérence territoriale, (ii) d'améliorer l'organisation et le fonctionnement des CT et (iii) le financement des CT. Aussi, est- il essentiel d'assurer, suivant l'approche territoriale du développement, la prise en charge des questions adressant le pilotage et le cadre législatif et réglementaire de la décentralisation, l'attractivité des territoires (fourniture de services publics de base et structurants) et la création de richesses (économie territoriale).

3. DESCRIPTION DU PROGRAMME

3.1. GENÈSE DU PROGRAMME

Le Gouvernement avait saisi, en janvier 2015, la Banque mondiale (BM) d'une requête de financement pour la mise en œuvre d'un nouveau Programme de soutien au secteur de la décentralisation devant prendre le relais du Programme de Renforcement et d'Equipement des Collectivités locales (PRECOL) exécuté par l'ADM.

Faisant suite à différentes missions, le Gouvernement du Sénégal, la BM, l'Agence française de Développement (AFD) et la Banque islamique de Développement (BID), ont conjointement engagé la préparation dudit programme dénommé « Programme d'Appui aux Communes et aux Agglomérations du Sénégal » (PACASen).

Cette mission avait abouti à la stabilisation des piliers du PACASen et d'un agenda pour les activités-clés qui mettaient en exergue la présentation du Projet au Conseil d'Administration de la BM, en janvier 2017.

Dans le même temps, le Gouvernement a fini de procéder à l'évaluation de la mise en œuvre de la première phase de l'Acte 3 de la Décentralisation. Celle-ci met un accent particulier sur les aspects institutionnels et financiers, en perspective de la mise en œuvre de la seconde phase.

Ainsi, afin d'assurer les articulations pertinentes entre le PACASen et les processus engagés par le gouvernement dans la consolidation de la décentralisation, il a été jugé nécessaire, suite à la mission conjointe BM/AFD, effectuée en juin 2016, de changer la nature de l'instrument de financement initialement prévu. En lieu et place d'un projet d'investissement traditionnel, l'application du « Programme Pour les Résultats » (PPR) a été proposée.

Le PPR, conçu suivant les règles qui gouvernent la « Gestion Axée sur les Résultats » (GAR), permet d'appuyer la mise en œuvre d'un **Programme du Gouvernement**, à travers un financement direct au budget de l'Etat et en utilisant les systèmes nationaux de passation des marchés, de sauvegarde environnementale et sociale, de financement des CT. etc.

L'instrument met l'accent sur les résultats à atteindre en faisant d'eux la base des décaissements et prend également en compte le principe d'échelonnement qui donne la possibilité d'obtenir des tranches de décaissements, si certains Indicateurs liés au Décaissement (ILD) sont partiellement atteints, ou avant la réalisation des résultats, à la demande du pays. De plus, des décaissements jusqu'à 25 % du montant du programme peuvent être opérés sur la base des résultats atteints, entre la note conceptuelle et la signature de l'accord de financement.

Aussi, le PPR concentre-t-il son intervention sur le développement institutionnel, et plus particulièrement sur la capacité de l'Etat à assurer le contrôle des résultats et à renforcer le système des dépenses publiques du pays.

En outre, cet instrument permettra un alignement des interventions des partenaires au développement sur les priorités du Gouvernement, en adéquation avec la politique de décentralisation. Il incitera les divers acteurs institutionnels concernés à faire avancer les réformes envisagées dans le cadre de la mise en œuvre de l'Acte 3 de la Décentralisation.

De plus, l'utilisation des systèmes nationaux contribuera au renforcement des capacités des institutions du pays et permettra : (i) de pallier les difficultés souvent observées dans l'application des procédures et ; (ii) d'optimiser les coûts de transaction associés aux projets d'investissement traditionnels. De ce fait, il soutiendra la consolidation et le renforcement des systèmes de financements gouvernementaux, notamment ceux dédiés aux investissements des CT.

Le Gouvernement du Sénégal, conscient des enjeux de la proposition, s'est engagé à formuler le **« Programme d'Opérationnalisation de l'Acte 3 de la Décentralisation » (PROACTSen)** qui servira de cadre d'ancrage au PACASen qui sera financé à travers le mécanisme PPR.

3.2. OBJECTIFS DU PROGRAMME

3.2.1. OBJECTIF GÉNÉRAL

Le **PROACTSen** a pour objectif général d'asseoir des CT viables contribuant à l'émergence du pays. Ses effets attendus sont : (i) le renforcement des capacités de gouvernance des CT, (ii) l'accroissement des capacités de financement des CT ; (iii) l'amélioration de l'attractivité des CT.

Pour y parvenir, il s'agira de conduire une *«politique de décentralisation cohérente dans ses principes et performante dans sa mise en œuvre »* en créant les conditions institutionnelles et organisationnelles d'un développement territorial durable et équilibré reposant sur une gouvernance concertée et la valorisation du potentiel des territoires. De ce fait, elle participera de la réduction des disparités de développement et de l'amélioration du bien-être des populations.

3.2.2. OBJECTIFS SPÉCIFIQUES

Les objectifs spécifiques visent à :

- consolider le dispositif de pilotage et de mise en œuvre de la décentralisation;
- rénover la construction de la cohérence territoriale du pays ;
- renforcer l'organisation, les ressources humaines et les capacités techniques des CT;
- accroître les capacités financières et d'investissements des CT.

3.2.3. DESCRIPTION DES SOUS-PROGRAMMES

Le programme est structuré autour de quatre (04) sous-programmes :

- Sous-programme 1 (SP1) : Consolidation du dispositif de pilotage et de mise en œuvre de la décentralisation ;
- Sous-programme 2 (SP 2) : Rénovation de la construction de la cohérence territoriale du pays ;
- Sous-programme 3 (SP 3) : Renforcement de l'organisation, des ressources humaines et des capacités techniques des CT et ;
- Sous-programme 4 : Accroissement des capacités de financement et d'investissement des CT .

3.2.3.1. SOUS-PROGRAMME 1 : CONSOLIDATION DU DISPOSITIF DE PILOTAGE ET DE MISE EN ŒUVRE DE LA DÉCENTRALISATION

Objectif du Sous-programme 1 (SP1)

Le SP 1 a pour objectif d'appuyer le dispositif d'intervention du MGLDAT, en vue d'améliorer ses capacités de pilotage stratégique, de gestion et de coordination administratives de la Politique de Décentralisation, prenant en compte la dimension « développement et aménagement du territoire", ainsi que son offre de services aux CT.

Ses extrants sont les suivants: (i) Dispositif de pilotage et de mise en œuvre de l'Acte III de la

Décentralisation consolidé ; (ii) Cadre légal et réglementaire de la décentralisation révisé ; (iii) Mécanismes d'appui au Développement économique territorial (DET) mis en place.

Description des contenus du SP1

- **Opérationnalisation du dispositif de pilotage de la décentralisation** : appuyer le MGLDAT dans (i) la réorganisation et la rationalisation de son dispositif d'intervention intégrant une structure de coordination, de suivi et d'évaluation de l'application de la réforme, (ii) la révision des mécanismes de planification, de coordination, de communication, de suivi-évaluation et de contrôle , (iii) la mise en place de mécanismes d'appui pour le renforcement des capacités de acteurs du développement territorial, (iv) la mobilisation des organes de pilotage, de coordination et de contrôle et le renforcement de leur capacités, en vue de faciliter l'exercice effectif de leurs missions auprès des CT.

- **Révision du cadre légal de la décentralisation** : modification de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant CGCL; élaboration des textes relatifs à la réforme de la fiscalité locale et application des différentes mesures y afférentes ; élaboration des textes relatifs au statut de l'élu local et définition des mécanismes de mise en œuvre ; élaboration de la charte de la déconcentration et définition de ses mécanismes de mise en œuvre ; harmonisation des Lettres de Politiques sectorielles en vigueur avec le CGCT révisé; mise en cohérence des missions des ARD et/ou des ATD avec les orientations de l'Acte III de la Décentralisation, structuration, en conséquence, de leur cadre organisationnel et financier; adaptation des conventions de mise à disposition des services déconcentrés de l'Etat et redéfinition des relations avec les CT; harmonisation des procédures de planification du développement territorial ; clarification du statut juridique des ouvrages communautaires et définition des modes de gestion et des modalités d'entretien et de maintenance ; appui à l'adaptation et à la fonctionnalité du Comité national des finances locales ; élaboration du décret portant organisation et fonctionnement de la Commission d'évaluation des charges ; élaboration du décret portant organisation et fonctionnement de l'observatoire du DT; accompagnement de la rénovation du cadre réglementaire des finances locales.
- **Mise en place de mécanismes d'appui au Développement économique territorial (DET)** : valider la stratégie nationale de développement économique territorial (SNDET); appuyer l'insertion du DET dans les politiques publiques des territoires; soutenir la mise en place d'un dispositif de gouvernance DET au niveau des CT et des PT ; Accompagner la mise en œuvre de la stratégie DET au niveau des CT et des PT.

Mise en œuvre du SP1

La mise en œuvre du SP 1 est pilotée par le ministère en charge de la Décentralisation et impliquera plusieurs acteurs, en particulier, les ministères en charge des Finances et de l'Intérieur, ainsi que les ministères sectoriels dont le transfert des compétences aux CT est effectif ou envisagé.

Spécifiquement, la révision du CGCL prendra en charge des questions ci-dessous : la création, le statut, l'organisation et le fonctionnement du pôle-territoire ; les différentes formes d'intercommunalités et de coopération entre les collectivités territoriales; le statut de l'élu local ; les transferts et la répartition des cinq (5) nouvelles compétences ; l'augmentation du nombre d'impôts et de taxes à prélever au profit des CT ; la restructuration et la détermination des critères de répartition des transferts financiers de l'Etat aux CT ; les modalités de recours à l'emprunt par les collectivités territoriales ; les dispositions complémentaires relatives au Partenariat-Public-Privé (PPP) et aux autres financements innovants.

Aussi, la révision des textes prendra-t-elle en compte la nécessité d'améliorer les mécanismes opérationnels dans les domaines de transfert de ressources de l'Etat aux CL. Il s'agit de : (i) la réalisation d'une étude sur les mécanismes de transferts (FECL, FDD et BCI) et la mise en œuvre des recommandations et mesures qui en découlent, en particulier la définition de critères d'allocation et de répartition des concours financiers; (ii) l'évaluation des coûts des compétences transférées et la définition de modalités de leur prise en charge effective par les CT ; (iv) l'étude sur l'opportunité et la faisabilité d' un mécanisme unifié de transfert de ressources aux CT.

En outre, il faudra veiller à ce que les autres textes soient en cohérence avec les dispositions du CGCT modifié. Dans ce cadre, le Code général des Impôts (CGI) doit être révisé et modifié. A la pratique, la réforme de la fiscalité locale suit sa propre évolution de modernisation : réforme de la patente, réflexion sur la législation des impôts fonciers ancienne et inadaptée, amélioration des recensements fiscaux, recherche de plus grande efficacité et de rendement.

La réforme de la patente qui serait imminente, pourrait impacter les ressources des collectivités locales. Une étude sur les impacts de la réforme pour les finances des CTs est indispensable avant sa mise en œuvre. *L'amélioration des recensements des contribuables et les recouvrements butent toujours sur une panoplie de problèmes* : insuffisance des recensements, manque de moyens du Cadastre qui fonctionne suivant une logique plus juridique que fiscale, difficulté de localisation des contribuables du fait de la faiblesse de l''adressage, retards dans la modernisation de la chaine informatique, taux de recouvrement très faibles pour la taxe foncière (25%).

Dans le même ordre d'idées, les textes sur la comptabilité publique et la nomenclature budgétaire des CT seront mis à jour en adéquation avec leurs nouvelles compétences et les règles édictées par l'UEMOA en matière de programmation pluriannuelle des dépenses axée sur les résultats.

L'Acte 3 de la Décentralisation ne propose pas encore de cadre institutionnel pour des interventions à vocation intercommunale. Le Gouvernement devra s'y atteler dans le cadre du projet de révision du CGCL, en précisant la forme et les modalités de fonctionnement des instruments d'intervention intercommunale (syndicats à vocation unique ou multiple, communauté de communes, communauté urbaine, etc.). Pour les agglomérations émergentes, il se penchera sur les limites actuelles des communes urbaines.

Une plateforme composée de tous les acteurs centraux impliqués dans la mise en œuvre de la SP1 sera mise en place par le ministère en charge de la Décentralisation pour faciliter la réalisation des réformes planifiées. La coordination du Programme passera des protocoles de partenariat avec les structures des départements ministériels concernés. Ces protocoles de partenariat indiqueront les structures des ministères en charge de la mise en œuvre des différentes activités identifiées, ainsi que les modalités pratiques de coordination et de suivi.

Spécifiquement, les réformes relatives à l'amélioration de la fiscalité locale seront portées par la Direction générale des Impôts et Domaines) et celles qui concernent le cadre réglementaire des finances locales par la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT).

3.2.3.2. SOUS-PROGRAMME 2 : CONSTRUCTION D'UNE COHÉRENCE TERRITORIALE RÉNOVÉE

Objectifs du Sous-programme 2 (SP2)

Le SP 2 vise à appuyer la *«construction de territoires cohérents et compétitifs, porteurs de développement durable »*. Il s'agit particulièrement de donner des réponses adéquates à l'ancrage d'une architecture administrative simplifiée et à la reconstruction des dynamiques territoriales à travers des entités viables. Dans ce sillage, les mécanismes de valorisation de l'intercommunalité (inter-territorialité) seront à identifier. Enfin, pour rendre l'Etat davantage orienté vers l'équité sociale et territoriale, des réponses durables et pertinentes aux cloisonnements territoriaux seront apportées. De même, les grandes zones éco-géographiques du Sénégal seront constituées en pôles de développement. Dans la même veine, des pôles urbains et péri-urbains seront créés pour en faire des centres d'animation du développement territorial.

Les extrants attendus de ce sous-programme sont les suivants : (i) Stratégie nationale de développement des pôles-territoires (PT) appliquée ; (ii) Agences territoriales de Développement (ATD) opérationnelles et ; Incohérences territoriales majeures corrigées.

Description des contenus du SP2

Application de la stratégie nationale de développement des PT: (i) élaborer et valider la stratégie ; (ii) accompagner la mise en place des PT pilotes ; (iii) capitalisation de l'expérience pilote de mise en place de

PT.

Opérationnalisation des ATD : (i) valider le modèle pilote d'implantation des ATD ;(ii) soutenir la structuration des ATD et; (iii) suivre la performance des ATD.

Correction des incohérences territoriales majeures : (i) valider la cartographie des incohérences territoriales du pays ; (ii) valider le schéma de reconstruction des dynamiques territoriales à travers des entités viables ; (iii) lancer le processus de correction des incohérences territoriales majeures.

Mise en œuvre du SP2

Le SP 2 sera mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat entre le MGLDAT, les associations faîtières des élus locaux, le Haut Conseil des Collectivités territoriales (HCCT), le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et la Commission nationale du Dialogue territorial (CNDT), etc. Toutefois, il faut souligner la nécessité de mettre au cœur de la réflexion les acteurs territoriaux spécifiquement concernés par la reconstruction des dynamiques territoriales.

Aussi, la plateforme régionale des acteurs du développement territorial sera t-elle fortement mise à contribution dans la préparation des études, des concertations et des dialogues planifiés.

3.2.3.3. SOUS-PROGRAMME 3 : RENFORCEMENT DES CAPACITÉS ORGANISATIONNELLES ET OPÉRATIONNELLES DES COLLECTIVITÉS ET AUTRES ACTEURS TERRITORIAUX

Objectifs du Sous-programme 3 (SP3)

Le SP 3 vise à accroître les capacités organisationnelles et opérationnelles des collectivités et autres acteurs territoriaux à exercer leurs missions au bénéfice des populations (planification, programmation, passation des marchés, gestion et suivi-évaluation des opérations, mise en service, entretien et maintenance des infrastructures et des équipements, etc.).

Il cible quatre (04) extrants : (i) Système d'information et de planification territoriale opérationnalisé ; (ii) Fonction publique locale opérationnalisée ; (iii) Dispositif pérenne de Formation des Acteurs territoriaux (CFAT) mis en place ; (iv) Centre de formation des élus et autres acteurs territoriaux fonctionnel.

Description des contenus du SP3

- **Appui à la mise en place d'un système d'information et de planification territoriale :** élaboration d'un manuel des procédures d'une Système d'Informations territoriales (SIT); étude méthodologique sur la structuration d'un indicateur d'attractivité des territoires (éducation, santé, eau/assainissement, route, électricité, télécommunication…); implémentation informatique du SIT (y compris architecture, logiciels et équipements); renforcer les capacités des acteurs pour l'utilisation du SIT ; appuyer l'élaboration des plans de développements des collectivités territoriales et des Pôle-territoires ; opérationnalisation l'observatoire des finances locales (OBFILOC); mise en place du Système d'information managériale de la DSPL pour le suivi de l'exécution budgétaire des CL; achèvement de la migration vers une architecture trois tiers du logiciel Colloc; dématérialisation des échanges d'information entre la DGCPT, les Ordonnateurs locaux et la Cour des Comptes; accompagnement à la rénovation, à la mise en œuvre et à la diffusion du cadre réglementaire des finances locales.

- **Mise en place de la FPL** : finaliser les travaux de la CAHI (intégration compléments de dossiers d'agents, transmission aux autorités locales, recueil des actes de nomination signés, actualisation des agents dans le fichier centralisé) ; partager les décrets portant création de nouveaux statuts particuliers ; mettre en place la structure nationale de la fonction de la FPL (statuts, les missions et les modalités de

financement) ; auditer les effectifs non-permanents en adéquation avec les organigrammes-types, par ordre et par taille de CT.

- **Mise en place du dispositif d'appui à la gouvernance des CT :** validation d'une grille d'évaluation de la gouvernance des CT; audit organisationnel et financier des CT ciblées; validation des Plans de Renforcement des Capacités (PRC) des CT ciblées; appui à la mise en place du dispositif de gouvernance des CT ciblées; élaboration de manuels et guides opérationnels adaptés à l'usage des CL pour la mise en œuvre des actions de développement local; appui à la mise en œuvre des PRC des CT ciblées; appui à la mise en place de plateforme de concertation et de dialogue en vue de favoriser la participation citoyenne; appui à la valorisation des mécanismes d'intercommunalité; appui aux Associations d'Elus locaux, aux Organisations de la Société civile et aux Acteurs du Secteur privé intervenant dans le champ de la décentralisation et du développement territorial ; accompagnement à la signature et à la mise en œuvre de la Charte de Partenariat entre la DGCPT et les associations d'élus locaux .

- **Opérationnalisation du dispositif pérenne de formation des acteurs territoriaux :** finaliser la validation des contenus de mécanismes de la Stratégie nationale de Formation (SNF) (pilotage et régulation, pré-qualification, labellisation et agrément, mise en œuvre et stratégie de financement et suivi-évaluation) ; appuyer la validation de la SNF ; faciliter la mise en œuvre de SNF y compris sa diffusion et la mise en place de ses mécanismes d'opérationnalisation.

- **Mise en place du CFAT** en appuyant la finalisation du Document Projet (statut, missions, organisation, fonctionnement, financement, …), la réalisation des infrastructures et équipements et l'opérationnalisation.

Mise en œuvre du SP3

Le SP 3 sera mis en œuvre par le MGLDAT appuyé par la coordination du Programme aux niveaux national et régional, et en partenariat avec les départements ministériels concernés. Les CT et leurs associations seront au cœur du processus de mise en place des dispositifs de gouvernance, des mécanismes de formation, du centre de formation, des organigrammes-types et de la FPL. Les ministères en charge de la Fonction publique et de la formation professionnelle seront fortement impliqués pour assurer la prise en compte des normes dans leur secteur respectif.

La capacitation des CT se rapporte aux mécanismes de planification (PDU, PUD, SDAU, PDC, PDD, etc.), de programmation (Audits Urbains, Organisationnels et Financiers), de contractualisation (contrat de ville, contrat-plan), d'exécution (Maitrise d'Ouvrage déléguée, Assistance à la Maitrise d'Ouvrage, …), et de gestion et de maintenance des infrastructures. Cette chaine de valeur qui permettra d'assurer la bonne exécution des compétences et une correcte utilisation des ressources transférées est le fondement pour une gestion municipale efficiente. Cette chaine de valeur testée dans le cadre des programmes précédents (PAC, PRECOL), a besoin d'être institutionnalisée pour assurer une pérennisation des acquis et des structures de soutien aux CTs, tels que l'ADM, les ARDs, l'AGETIP et autres.

D'importants progrès ont été réalisés afin de doter le pays d'une FPL, conformément à l'Acte 3 de la décentralisation. La loi de 2011 est en cours de mise en œuvre. Ainsi, plus de 10 000 agents des CT ont été intégrés au nouveau système destiné à assurer la stabilité du personnel et un renforcement de leurs compétences et de leurs capacités. Ils seront directement payés sur le budget des communes et des départements. Un concours sera mis en place pour les futurs recrutements. Le reste des agents sera détaché de la Fonction publique centrale ; ils seront payés par l'Etat.

La DCL a élaboré des organigrammes-types pour trois (03) catégories de communes : Dakar, les villes moyennes (de type A) et les villes moins importantes (de type B). Le projet a été transmis aux associations d'élus et aux maires, et des concertations devraient être prochainement organisées pour leur validation. Le Programme devra traiter de façon claire des modalités d'application des organigrammes-types, de formation

des agents (centre de formation des élus et autres acteurs territoriaux) et du dispositif de gestion des ressources humaines. Il devra également intégrer l'évolution du rôle des services déconcentrés de l'Etat, en synergie avec le Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique.

L'institutionnalisation de l'engagement citoyen ne se limite pas à la systématisation de (i) la participation citoyenne dans la planification/conception et exécution des programmes d'investissement et (ii) la transparence budgétaire grâce aux efforts de communication sur les finances locales. Le programme incitera à l'engagement citoyen via un portail des CT, un Espace interactif et une Messagerie dédiée.

Pour assurer une coordination et un suivi des processus à engager dans le cadre du SP3, la coordination du Programme passera des conventions de partenariat avec les départements ministériels concernés. Ces conventions indiqueront les structures des ministères impliquées dans la mise en œuvre des différentes activités identifiées ainsi que leurs modalités pratiques d'exécution.

3.2.3.4. SOUS-PROGRAMME 4 : ACCROISSEMENT DES CAPACITÉS DE FINANCEMENT ET D'INVESTISSEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Objectifs du Sous-programme 4 (SP4)

Le SP 4 vise à accroitre les ressources financières mobilisées et les investissements des CT, à travers la construction d'un système de financement intégré valorisant les mécanismes attachés aux transferts financiers (FDD, FECL et BCI), à la fiscalité locale (efforts propres des populations), à la Contractualisation (Cn), à l'Emprunt (E), au Partenariat public privé (PPP) et à la Coopération transfrontalière (Ct).

L'autonomie financière des CT contribuera au relèvement de leur niveau d'équipement et, ainsi, à leur attractivité.

Dans le principe, il s'agira de valoriser les acquis des programmes d'investissement déjà exécutés (PAC, PNIR, PSIDEL, PADELU, PRECOL, PNDL, PROGEP, …) et prenant en compte : i) l'avantage qualité/coût des infrastructures réalisées directement par les CT ou par le biais de la MOD ; ii) l'importance de l'ingénierie sociale pour faciliter l'appropriation et la pérennisation de l'offre de services publics par les bénéficiaires. Les faiblesses observées dans le cadre de la l'expérimentation du « BCI décentralisé » seront capitalisées.

En outre, le SP 4 contribuera à définir des critères de détermination et de répartition des ressources de transfert financiers axés, notamment, sur la performance et l'équité territoriale. Egalement, il offrira des services aux CT pour une meilleure exploitation des mécanismes de financement identifiés.

Le SP 4 cible quatre (4) extrants : (i) Instruments de valorisation des mécanismes du système de financement intégré des CT mis en place ; (ii) Dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage des CT structuré ; (iii) Réalisation des infrastructures, d'équipements et de services des CT soutenue et ; (iv) Système de gestion, d'entretien et de maintenance des infrastructures mis en place au sein des CT.

Description des contenus du SP4

- **Restructuration du mécanisme de transferts financiers de l'Etat aux CT :** évaluer le volume financier dévolu aux investissements et à la prise en charge des compétences transférées, à travers le FECL et le FDD pour la période 2017-2022 ; étudier la faisabilité de l'augmentation du taux de la TVA perçue par l'Etat et allouée au FDD et au FECL à au moins 20 (contre 5,5 actuellement) au cours de la période allant de 2018 à 2022 ; estimer les possibilités de mobilisation des ressources des PTF sur la période 2016/2022; restructurer le mécanisme de transfert existant, en termes d'architecture (fonctionnement /investissement, Affecté/Non affecté, …) et de critères de détermination et de répartition des transferts de l'Etat (compensation, péréquation, etc.), suivre l'effectivité des transferts

financiers, conformément au schéma restructuré.

- **Application de la réforme du régime de la fiscalité locale** : appuyer l'installation des commissions sur la fiscalité locale au niveau de toutes les communes (loi n°2012-31 du 31 décembre 2012) ; faciliter la mise en place d'un Bureau de la fiscalité locale au sein de la DGID ; appuyer la signature et la mise en œuvre de conventions de performance entre les CT et services des Impôts (contrat de performance) et du Trésor (Charte de partenariat) ; aider à la clarification des moyens opérationnels pour améliorer l'identification de la matière imposable, des contribuables et du recouvrement (cadastre national, adressage, etc.).

- **Mise en place d'instruments de valorisation des mécanismes du système de financement intégré des CT**: évaluer les capacités des CT à exploiter les mécanismes du SFI; Concevoir des outils de valorisation des mécanismes de SFI; appuyer l'opérationnalisation des dispositifs d'exploitation, de gestion et de pérennisation des mécanismes du SFI au sein des CT; appuyer le développement de l'adressage des CT.

- **Structuration du dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage des CT**: faire le bilan des capacités de MO des CT (technique, fiduciaire), établir la grille des indicateurs qui permettront de départager les situations d'AMO et de MOD (dispositif d'évaluation dynamique), définir les modalités d'adaptation des agences (ARD et AGETIP) à ces situations, définir les modalités de mobilisation des services techniques déconcentrés.

- **Soutien à la réalisation d'infrastructures et d'équipements pour les CT** : appuyer les études techniques des projets identifiés par les CT; aider à la passation des marchés (de l'élaboration des Dossier d'Appels d'Offres des projets retenus à la contractualisation) ; appuyer l'exécution des marchés ; faciliter la mise en services des équipements et des infrastructures réceptionnés.

- **Système de gestion, d'entretien et de maintenance des infrastructures mis en œuvre au sein des CT :** diffuser le texte sur le statut juridique des infrastructures et équipements des collectivités territoriales.

Mise en œuvre du SP4

L'exécution des activités de la SP4 sera partagée entre les ministères concernés, la coordination du programme et les CT.

La structuration du mécanisme de transferts financier de l'Etat aux CT sera l'œuvre principale du MGLDAT, en collaboration avec le MEFP et les Associations des Elus locaux. Cette opération sera conduite d'une manière inclusive pour faciliter la mise en œuvre de ses livrables. Les ministères en charge de la Décentralisation et des Finances auront en charge la mise à disposition des transferts financiers de l'Etat et la mobilisation des ressources extérieures vers les CT.

Le MGLDAT, par le biais de la DCL, a déjà lancé un processus visant à terme à réformer le FECL et le FDD. A cet effet, il est mis en place un Comité technique de suivi de l'étude de détermination des critères de répartition du FDD, du FECL et du BCI décentralisé. Pour la détermination des clés de répartition, la restructuration des mécanismes de transfert aux CT prendra en considération, entre autres, les données actualisées sur la pauvreté à l'échelle communale, sur la base d'enquêtes et des données du recensement de 2013. Cette cartographie de la pauvreté a été réalisée par l'ANMT (Observatoire de la pauvreté) en partenariat avec la Banque mondiale.

L'application de la réforme du régime de la fiscalité locale sera réalisée par les services de la DGID, en collaboration avec les CT. Ils seront appuyés par la Coordination du Programme, pour la mobilisation des acteurs concernés. Les actions suivantes peuvent être engagées pour booster l'accroissement des impôts des impôts locaux avec le recensement global des 1 607 768 habitations que compte le Sénégal (source

: ANSD_Rapport-definitif - RGPHAE 2013) répartis entre 853 760 de type urbain et 754 009 de type rural. Cela permettra de constituer la base de données initiale des propriétés afin de maitriser celles qui sont imposables et celles à exonérer. Le recensement permettra également d'identifier les activités qui y sont menées. Il faut rappeler que l'ANSD ne peut faire un tel recensement car l'exploitation des données sur la population par elle et à des fins fiscales est interdite. En effet, seule l'administration fiscale peut mener une telle opération. En rappel, cette opération est à mener avec l'appui des délégués des quartiers de chaque commune dans le cadre des commissions de fiscalité locale.

Les directions compétentes du Ministère de l'Economie des Finances et du Plan (DGID et DGCPT) sont en plein chantier d'adaptation au nouveau contexte de l'Acte 3 de la décentralisation. La DGCPT a créé une Direction du Secteur Public local (DSPL), alors que la DGID prépare la mise en place d'un Bureau de la fiscalité locale et de commissions de fiscalité au niveau décentralisé.

Face à cette situation, les « commissions de la fiscalité locale » qui regroupent des fonctionnaires et des élus, devraient être le pivot de l'amélioration des recettes locales, surtout si elles intègrent les représentants du Trésor. Elles devraient pouvoir bénéficier de l'appui institutionnel du Programme sous des formes à préciser. Les communes motivées devraient pouvoir développer leur adressage. La méthodologie de l'adressage pourra évoluer, en prenant en compte les expériences acquises dans le cadre du PAC et du PRECOL, ainsi que les suggestions de la DGID (nouvelle direction et Cadastre).

La DSPL doit prendre en charge, dans sa mission de suivi, un plus grand nombre de CT (communes et départements) avec l'Acte 3 de la décentralisation. Aussi, a-t-elle pris la décision de mettre en place une nouvelle stratégie pour améliorer le suivi de la gestion financière des CT.

Parmi les tâches qu'elle compte développer, peuvent être notés:

la mise en place d'un **Observatoire des finances locales** qui constitue l'une des missions prioritaires de la direction ; l'observatoire devra s'appuyer, entre autres, sur une exploitation des information centralisée du logiciel COLLOC ;

la proposition d'une Charte de partenariat à signer avec les associations des élus locaux pour (i). le renforcement de la coopération entre les services, (ii). l'amélioration du recouvrement des recettes, de l'exécution des dépenses, du circuit financier et comptable ainsi que de la transparence et de la qualité du service rendu aux usagers,

Egalement, il s'agira de mettre en place des comptes spéciaux ou des comptes de dépôt au profit des CT pour le financement de leurs investissements (via le FECL ou autre) en garantissant les délais de notification et de liquidation effective des fonds aux CT (FECL et autres transferts).

La mise en place d'instruments de valorisation des mécanismes du système de financement intégré des CT sera accompagnée par la Coordination du Programme. Elle mettra en œuvre un mécanisme de transferts de compétences aux CT afin d'assurer la durabilité des opérations soutenues.

Pour assurer une coordination et un suivi des processus à engager dans le cadre du SP4, la coordination du Programme passera des conventions de partenariat avec les départements ministériels concernés. Ces conventions indiqueront les structures des ministères impliquées dans la mise en œuvre des différentes activités identifiées ainsi que leurs modalités pratiques d'exécution.

3.2.4. ZONES D'INTERVENTION ET BÉNÉFICIAIRES

Le programme s'exécutera sur tout du territoire sénégalais. Il impactera les populations sénégalaises estimées en 2016, à 14 799 859 habitants.

Il améliorera le dispositif de pilotage de la décentralisation articulé autour du MGLDAT et des autres ministères impliqués dans sa mise en œuvre.

Il participera au renforcement des capacités d'intervention des CT et des autres acteurs territoriaux (administration territoriale, services déconcentrés, secteur privé, société civile, etc.).

3.2.5. BUDGET PRÉVISIONNEL

Le budget prévisionnel du programme, par sous-programme estimé à 501 405 000 000 F CFA est présenté comme suit :

Tableau n° 3 : budget prévisionnel et plan de décaissement

Sous-programme	Budget prévisionnel	%	Plan de décaissement					
			2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sous-programme 1 (SP1) : Consolidation du dispositif de pilotage et de mise en œuvre de la décentralisation (3% SP4)	10 150 000 000	2,0%	2 243 750 000	1 918 750 000	1 356 250 000	1 543 750 000	1 543 750 000	1 543 750 000
Sous-programme 2 (SP 2) : Rénovation de la construction d'une cohérence territoriale (3% SP4);	3 000 000 000	0,6%	1 445 000 000	755 000 000	725 000 000	25 000 000	25 000 000	25 000 000
Sous-programme 3 (SP 3) : Renforcement de l'organisation, des ressources humaines et des capacités techniques des CT	16 000 000 000	3,2%	3 230 000 000	6 995 000 000	1 750 000 000	1 375 000 000	1 325 000 000	1 325 000 000
Sous-programme 4 : Accroissement des capacités de financement et d'investissement des CT	472 255 000 000	94,2%	29 235 000 000	57 190 000 000	81 900 000 000	94 420 000 000	97 660 000 000	111 850 000 000
TOTAL	501 405 000 000	1,0	36 153 750 000	66 858 750 000	85 731 250 000	97 363 750 000	100 553 750 000	114 743 750 000

L'annexe 3 présente le détail du budget ainsi que le plan d'activités.

4. CADRE ET MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

4.1. PILOTAGE ET COORDINATION DU PROGRAMME

Le Programme est ancré au sein du MGLDAT, chargé de concevoir et de coordonner la mise en œuvre de la politique du Sénégal en matière de décentralisation, de gouvernance territoriale, de développement et d'aménagement du territoire.

Un Comité de pilotage du Programme présidé par le MGLDAT sera mis en place. Il aura pour mission : (i) de définir les orientations stratégiques, (ii) d'adopter les programmes de travail et des budgets annuels (PTBA) ainsi que les rapports d'activités et, (iii). Veiller à l'exécution correcte du programme.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ses missions, le Comité de pilotage sera assisté par un Comité technique.

Une Unité de Gestion du Programme (UGP) sera mise en place par le MGTDAT pour assurer la coordination globale du programme, le suivi-évaluation et l'appui au montage des diverses activités physiques et institutionnelles.

L'UGP mettra à contribution tous les services centraux concernés, chacun en ce qui le concerne, pour la mise en œuvre des sous-programmes définis. A ce titre, des conventions de collaboration seront établies entre l'UGP et chacun de ses services pour que ces derniers veillent sur la

cohérence de la politique du secteur et du respect des normes en appui aux CT. Dans la même veine, cette logique partenariale sera adoptée avec les acteurs du secteur privé et de la société civile.

La coordination régionale du Programme sera portée par une plateforme regroupant toutes les catégories d'acteurs territoriaux (élus locaux, ARD et/ou ATD, Administration territoriale, services déconcentrés, secteur privé, chambres consulaires, société civile, etc.).

Une convention de collaboration sera signée entre l'UGP et chacune des plateformes régionales. En contrepartie, le Programme appuiera lesdites plateformes à renforcer leurs capacités d'intervention.

Les CT et leurs cadres de coopération mis en place assureront pleinement leur responsabilité de maitre d'ouvrage. Ils pourront, dans ce cadre, bénéficier de l'assistance des structures d'appui technique. Ils définissent dans leurs plans de développement et plans annuels d'investissement, les projets prioritaires à réaliser. Cependant, la possibilité d'utiliser, si la CT le souhaite, la maîtrise d'ouvrage déléguée n'est pas exclue, notamment pour les projets d'investissements plus complexes.

Par ailleurs, le programme bénéficiera des échanges avec le Groupe thématique des Partenaires Techniques et Financiers en Décentralisation et sera exécuté en harmonie avec le Programme d'Urgence de Développement Communautaire (PUDC), le PROMOVIL, PUMA, et avec tous les autres projets exécutés dans le secteur de la décentralisation et de l'appui aux collectivités locales.

4.2. MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME

4.2.1. MÉCANISMES DE MOBILISATION ET D'ENGAGEMENT DES RESSOURCES FINANCIÈRES

La gestion financière du PROATCSen sera assurée par la cellule administrative et financière de l'UGP qui affectera un comptable au Programme.

Le système comptable en vigueur au niveau de l'UGP est basé sur une comptabilité d'engagement articulée autour d'un logiciel dénommé «TOMPRO » qui permet l'enregistrement des opérations à partir des mouvements de fonds. Ce logiciel sera paramétré pour lui permettre d'assurer la tenue d'une comptabilité d'engagement intégrant les modules de comptabilité budgétaire, de comptabilité générale et de comptabilité analytique.

Le manuel de procédures administratives, financières et comptables de l'UGP prend en compte le contrôle interne. Toutefois, il sera révisé pour y intégrer les problèmatiques spécifiques au Programme.

Le PROACTSen recevra plusieurs types de fonds : (i) les ressources de transferts et (ii) les ressources provenant des partenaires au développement. La nature de ces ressources déterminent, ainsi, les circutits à emprunter pour la réception et l'utilisation des fonds.

Le circuit des ressources de transferts y compris les contributions du PPR

Un arrêté interministériel MGLDAT/MEFP est signé pour l'exécution des décisions issues de la réunion du Comité national de Développement des Collectivités locales (CNDCL) portant sur la répartition, en grande masse, du FDD et du FECL. Sur cette base, les services du Trésor mettent à dispostion les ressources aux structures bénéficiaires qui, conformément aux procédures y afférentes, procèdent à l'exécution des dépenses budgétisées.

Le Programme est assujetti à l'audit des Corps de contrôle de l'Etat (IGE, Cours des Comptes, etc.).

Le circuit des ressources provenant des partenaires au développement

Les ressources mobilisées auprès des partenaires au développement transiteront par les comptes spéciaux ouverts dans des établissements bancaires agréés. Deux types de flux sont établis suivant les règles des partenaires :

un flux dédié aux dépenses qui seront exécutées par l'UGP ;

et un flux pour abonder le fonds d'investissement qui sera directement exécuté par les CT et qui intégrera également leurs contreparties financières.

En outre, il sied de prendre en compte la spécificité de certains partenaires qui procèdent à des paiements directs.

L'audit financier et comptable du Programme sera assuré par un cabinet indépendant agréé recruté, selon les normes en vigueur, pour une durée de trois ans. Les rapports d'audit devront parvenir chaque année aux partenaires, au plus tard six mois après la clôture de l'exercice.

4.2.2. PASSATION DES MARCHÉS

La passation des marchés pour les activités ciblées dans le cadre du Programme sera exécutée conformément au Code des Marchés publics et, le cas échéant, selon les procédures des Partenaires techniques et financiers, en accord avec les dispositions stipulées dans les Accords de financement.

L'UGP qui a sous sa responsabilité directe la coordination et le suivi de l'exécution du Programme, aura ainsi un nombre important de marchés à exécuter. Elle a actuellement un dispositif opérationnel qui, au regard de son expérience dans l'exécution de projets et programmes, est familier des règles de passation des marchés édictées dans le Code des Marchés publics et les directives des principaux PTF, comme la Banque Mondiale, l'Agence française de Développement (AFD), le Fonds nordique de Développement, etc.

Les CT également seront chargées de l'exécution directe de certaines activités du Programme et auront la responsabilité de passer des marchés, notamment dans le domaine des investissements pour lesquels elles pourront opter pour la Maitrise d'ouvrage directe ou pour l'Assistance à Maitrise d'Ouvrage (AMO).

Dans le cas où certaines CT n'auraient pas susfisamment de compétences à cet effet, l'UGP sera amenée à développer des programmes spécifiques de renforcement de capacités à leur endroit. Elles pourraient également, dans chaque région, bénéficier de l'appui technique du dispositif d'Assistance à Maitrise d'Ouvrage (AMO) porté par l'ARD (ou l'ATD) existant qui sera accompagné par les services techniques déconcentrés et les autres structures de l'Etat.

En ce qui concerne les investissements physiques qui seront réalisés à travers la MOD, la passation de marchés sera assurée par l'agence choisie à cet effet. Les modalités afférentes à la passation des marchés devront être clairement définies à travers la convention MOD liant la CT et l'agence chargée d'assurer la MOD.

Concernant **la gouvernance et lutte contre la corruption** dans les procédures de passation de marchés, il convient de signaler que le Gouvernement s'est engagé résolument à moderniser et à assurer la transparence dans les opérations de passation de marchés publics du pays pour se conformer aux Directives de Passation des marchés de l'UEMOA et aux normes internationales.

A cet effet, le Gouvernement du Sénégal a mis en application une série de documents nécessaires qui incluent les dossiers types d'appel d'offres nationaux (DAON) préparés sur la base des dossiers types d'appel d'offres de la Banque mondiale (DAO). Différentes mesures contribuant à instaurer la confiance du secteur privé et de la société civile envers le système ont également été

mises en oeuvre. Ainsi, aussi bien la société civile que le secteur privé sont impliqués dans les opérations de contrôle des marchés publics et font partie intégrante de l'Agence de Régulation des Marchés publics (ARMP), créée au début de 2008 et gérée de manière tripartite par des représentants de l'Administration gouvernementale, du secteur privé et de la société civile. L'ARMP est responsable des politiques, de l'examen des réclamations des soumissionnaires et des audits de passation des marchés.

4.2.3. GESTION ENVIRONNEMENTALE ET SOCIALE

Le système de Gestion environnementale et sociale (GES) du Programme sera basé sur le dispositif légal, réglementaire et institutionnel existant au Sénégal et défini à travers la loi n° 2001-01 du 15 janvier 2001 portant Code de l'environnement et son décret d'application n° 2001-282 du 12 avril 2001, complété par cinq (05) arrêtés du 28 Novembre 2001.

Le Programme s'appuiera sur l'expérience des programmes urbains similaires réalisés au Sénégal au cours de ces vingt (20) dernières années. Le programme, étant conçu pour impacter sensiblement les conditions et cadre de vie des populations, il covient de souligner que certaines de ses activités pourraient affecter l'environnement et le milieu socioéconomique.

Par conséquent, les sous projets proposés et basés sur les besoins exprimés par les CT devront tenir compte des préoccupations sociales et environnementales. Cette préoccupation sera également prise en compte dans les procédures de sélection des entreprises. De même, les impacts attendus seront inclus comme critère de validation au cours de la formulation.

En raison de la dispersion géographique importante des CT ciblées et de l'ampleur des investissements attendus, le Programme n'est pas susceptible d'engendrer des effets cumulatifs.

Pour la réinstallation et l'indemnisation des occupants non autorisés de terrains et d'emprises relevant du domaine public, les personnes touchées par la perte de terres et/ou de biens seront assistées dans le rétablissement de leurs moyens de subsistance, dans un cadre participatif et transparent.

5. DISPOSITIF DE SUIVI-EVALUATION

Le système de suivi-évaluation sera défini conformément aux dispositions de l'article 12 de la loi organique n°2011-15 relative aux lois de finances. Ledit article stipule qu'à chaque programme sont accordés des objectifs et des résultats précis. Les résultats, mesurés notamment par des indicateurs de performance, font l'objet d'évaluations régulières et donnent lieu à des rapports de performance élaborés par les entités responsabilisées.

A cet effet, un système participatif sera mis en place, en articulation avec le système du cadre harmonisé de suivi-évaluation du Bureau opérationnel de Suivi du Plan Sénégal Emergent (BOS) et celui du MGLDAT, pour assurer le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du Programme. Ce système comprendra les composantes suivantes :

5.1. LE SUIVI

Il s'agit du processus continu de collecte systématique d'informations qui permettra à l'UGP et aux entités concernées de disposer des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des ressources.

Ainsi, cette composante concerne le suivi et le contrôle de l'exécution de la planification opérationnelle. Le travail de suivi concerne la collecte, le traitement des données, la production et la diffusion des rapports sur la mise en œuvre du plan d'actions et le niveau d'atteinte des indicateurs de résultats. Pour ce faire, chaque année, un exercice de planification opérationnelle sera effectué par les principaux acteurs conformément aux orientations et au plan d'actions et de financement du Programme. Le plan de travail comprenant le budget fera l'objet d'une validation par le Comité de pilotage avant d'être mis en œuvre.

Durant la mise en œuvre du Programme, des rapports (techniques et financiers) trimestriels, semestriel et annuels seront élaborés par l'UGP, en rapport avec le comité technique de suivi évaluation du MGLDAT, sur la base des informations collectées de manière continue auprès des acteurs de mise en œuvre et diffusés aux différentes parties prenantes. Pour informer l'autorité de la bonne exécution du Programme et du respect des engagements, un rapport technique et financier lui est transmis trimestriellement.

Les cadres de résultats (effets et impacts) et de mesure des résultats sont établis conformément au cadre logique du Programme et les indicateurs d'effets seront renseignés annuellement suite à la compilation annuelle des données collectées. La situation de référence des indicateurs sera ensuite déterminée.

5.2. L'ÉVALUATION

L'évaluation est un processus ponctuel de mesure des performances et d'atteinte des résultats. Il s'agira pour le ProAct/Sen d'apprécier de manière systématique sa conception, sa mise en œuvre et ses résultats. Le but visé est de déterminer sa pertinence, l'accomplissement de ses objectifs, l'efficience dans l'atteinte des résultats, son efficacité et l'impact et sa durabilité.

Ainsi, est-il prévu l'organisation de revues annuelles d'avancement permettant à l'ensemble des acteurs concernés par le ProAct/Sen d'évaluer les performances réalisées. A ce titre, il est établi un bilan critique du niveau d'atteinte des résultats, les mesures correctives à mettre en œuvre et l'actualisation des engagements des partenaires dans la planification opérationnelle de l'année n+1. Un focus sur l'efficacité et la rentabilité des processus/activités et les effets enregistrés sera fait.

Un examen à mi-parcours sera entrepris en décembre 2019 par une équipe pluridisciplinaire extérieure au projet, travaillant sur la base des informations issues du système de suivi et en associant de préférence les parties prenantes du Programme. Il permet de suivre et, éventuellement, de réorienter le Programme. Il a pour objectif de mettre à la disposition des acteurs, des partenaires un ensemble d'analyses et de recommandations visant à renforcer ou corriger éventuellement le Programme, en particulier par : (i) une analyse de la pertinence et de la performance du plan ; (ii) un examen des premiers résultats des actions engagées ; (iii) un relevé des leçons apprises ; (iv) des suggestions et des recommandations pour guider la mise en œuvre du plan au cours des prochaines années.

Une évaluation finale sera effectuée en 2022 par une expertise externe. Un rapport détaillé sera élaboré pour couvrir tous les aspects de la mise en œuvre du plan, les succès obtenus et les contraintes ainsi que les leçons apprises. Elle permet d'examiner les différents éléments du plan, de vérifier les résultats en accordant une attention particulière à la durabilité des bénéfices produits et à la rentabilité de l'intervention.

Pour ce faire, il est important de procéder à l'établissement de la situation de référence au plus tard en début de mise en œuvre du programme. L'étude de ladite situation pourrait être confiée à une expertise externe. Ainsi, il serait pertinent de mutualiser les ressources des projets et programmes en ancrage au MGLDAT et celles du département afin de disposer d'une situation de référence du secteur de la décentralisation, di Développement et de l'aménagement du territoire.

Aussi, est-il envisagé d'articuler le suivi évaluation à la signature d'un contrat de performance liant l'UGP au MGLDAT, conformément aux dispositions de l'Article 12 de la loi organique n°2011-15 relative aux lois de finances.

6. GESTION DES RISQUES

Globalement, le Sénégal est un pays qui rassure compte tenu de sa stabilité politique, suite à deux alternances politiques réussies. Cependant, pour la réussite du Programme d'Opérationnalisation de l'Acte 3 de la Décentralisation, il demeure quelques points d'attention si :

les réformes envisagées dans le cadre de la seconde phase de l'Acte 3 de la décentralisation ne sont pas mises en œuvre ; en effet, eu égard au principe du PPR qui est relatif aux Indicateurs liés aux Décaissements (ILD), les lenteurs et le faible engagement des parties prenantes sur les réformes planifiées pourraient limiter les performances du programme;

le cadre fédérateur recherché dans le présent programme ne fonctionne pas eu égard à la complexité des thématiques abordées, à la faiblesse du dispositif de pilotage ainsi qu'à la persistance de la faible coproduction des acteurs constatée aussi bien aux niveaux national que local;

les acteurs impliqués dans la mobilisation des ressources relatives à l'emprunt, aux contrat-plans, aux PPP et la coopération transfrontalière ne participent pas ou n'appliquent pas les accords issus des plateformes de concertation et de dialogue;

les Collectivités territoriales « version Acte 3 » ne développent pas assez rapidement des capacités de mobilisation autour des objectifs du programme ;

l'instabilité régionale et politique au Mali et dans les autres pays du Sahel n'est toujours pas résolue et induit des difficultés de mise en œuvre du Programme au niveau des zones transfrontalières.

Les parties prenantes au Programme, dans le cadre du dispositif de suivi –évaluation, s'attèleront à identifier une série de mesures d'atténuation pour ces risques.

7. ANNEXES

7.1. PRINCIPAUX DEFIS A RELEVER

7.1.1. DIFFICULTÉS DANS LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION

Le MGLDAT a élaboré sa LPS pour la période 2015-2020 qui s'adosse à un Document de Programmation pluriannuelle des Dépenses (DPPD 2016-2018).

L'analyse de la situation actuelle du MGLDAT révèle : (i) l'insuffisance de ses capacités de pilotage, de planification et d'impulsion; (ii) le manque de synergie des capacités et d'actions de ses structures ; (iii) l'inadéquation des dispositifs de financement, de gestion, de suivi, de contrôle, d'évaluation et de communication en direction des CT ; (iv) l'inexistence de mécanismes adéquats d'appui au développement économique local (DEL) et au renforcement des capacités des acteurs du développement territorial (DT); (iv) le manque de rationalisation, d'harmonisation et d'articulation des outils de planification du DT;

En outre, la volonté de mettre en cohérence des interventions dans le champ du développement territorial se complexifie du fait de l'exécution de programmes d'appui au développement des CT (PUDC, PROMOVIL, PUMA, …), en dehors du cadre défini par le MGLDAT.

7.1.2. INCOHÉRENCES TERRITORIALES

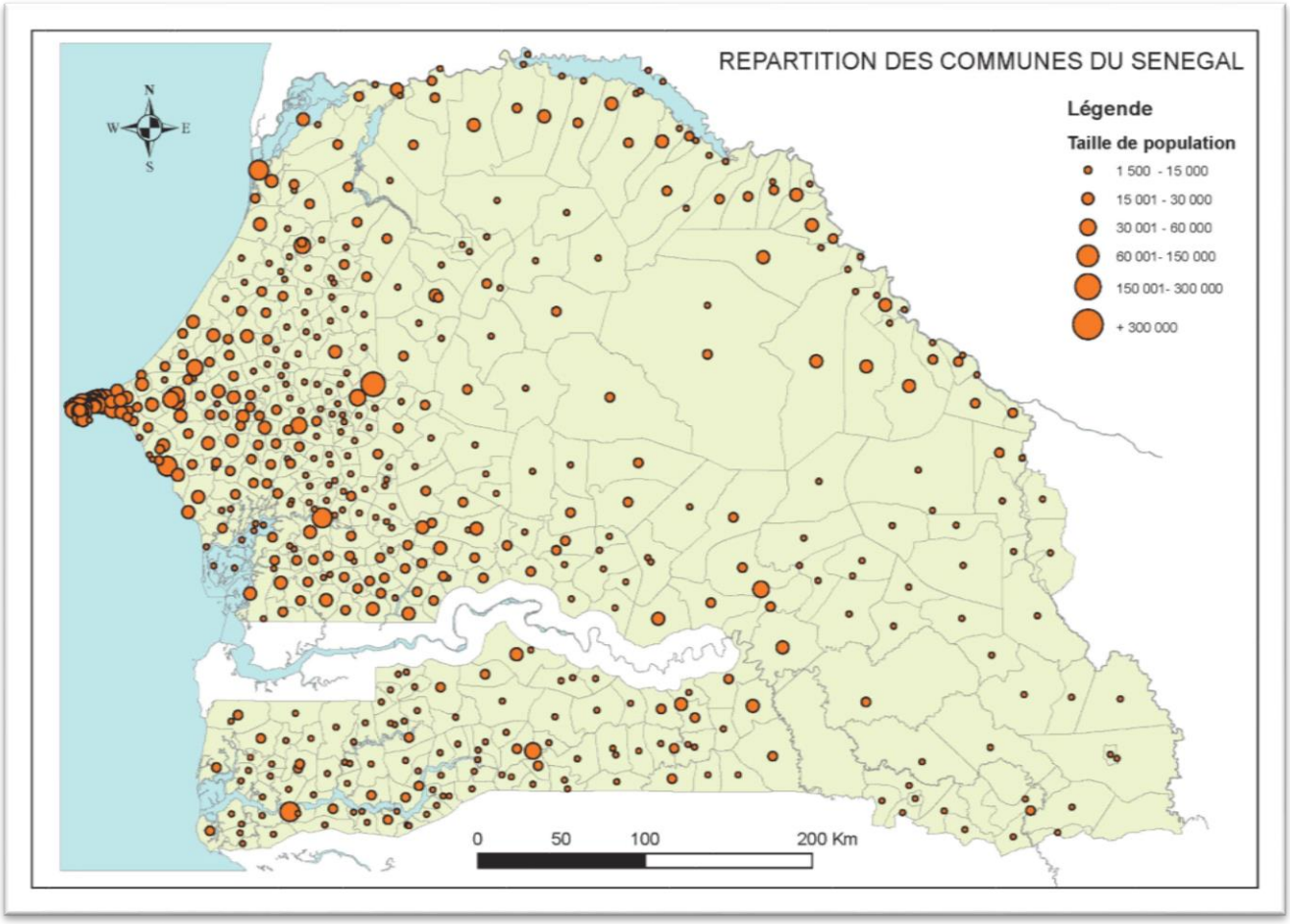
A la faveur de la communalisation intégrale, les anciennes communautés rurales et communes d'arrondissement sont toutes devenues, en 2014, des communes de plein exercice, en conservant intégralement leurs limites. Ainsi, le nombre de communes est passé, dès l'entrée en vigueur du CGCL de 172 à 557.

De l'analyse de l'architecture territoriale, il ressort que, dans leur grande majorité, les communes existant avant l'avènement de l'Acte 3 de la Décentralisation sont confinées dans des limites très étroites avec des densités de population relativement élevées. A l'inverse, celles nées de la communalisation intégrale, à l'exception des ex-communes d'arrondissement, sont, pour l'essentiel, étendues et peu peuplées. Cette incohérence et la disparité spatiale des communes sont illustrées comme suit :

- écart énorme de superficies entre anciennes communautés rurales, variant entre 35 km² (Darou Nahim) et 9 794 km² (Oudalaye) pour une moyenne de 530 km² ;
- 65% des anciennes communautés rurales ont une superficie inférieure à la moyenne (509 km²) et concentrent 62% de la population du pays ;
- 35% des anciennes communautés rurales couvrent 54% du territoire national et n'abritent que 13% de la population totale du pays ;
- dans le Centre-Ouest du pays, la moyenne de la superficie d'une ancienne communauté rurale est de 290 km², alors qu'elle est de 776 km² dans la zone périphérique ;
- l'agglomération dakaroise forme une conurbation empiétant sur la Région de Thiès ; elle compte à elle seule 56 communes réparties sur moins de 0,25% du territoire national.

Ces disparités spatiales et démographiques pèsent sur la viabilité de beaucoup de communes et posent également un certain nombre de problèmes dont la récurrence est à l'origine des conflits sur les limites et des contentieux fonciers entre communes voisines. Elles sont accentuées par les difficultés liées au remodelage plus optimal du pays et à la coopération inter-territoriale.

Carte 1 : Cartographie illustrant l'émiettement territorial du Sénégal



Source : rapport évaluation Acte 3 de la Décentralisation (page 11)

7.1.3. INSUFFISANCE DES CAPACITÉS ORGANISATIONNELLES ET FONCTIONNELLES ET DIFFICULTÉS DANS LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ET L'EXERCICE DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES

Le CGCL répartit les neuf (09) domaines de compétences, jusqu'ici transférés, entre les deux ordres de collectivités locales que sont le département et la commune. Aujourd'hui, force est d'admettre que les CT peinent à assurer efficacement l'exercice de ces compétences, et d'une manière plus générale l'ensemble de leurs missions. La raison tient principalement, entre autres, à la faiblesse de leur organisation et de leurs ressources humaines, matérielles et financières.

En effet, rares sont les CT qui disposent de ressources humaines en quantité et en qualité suffisantes pour une prise en charge correcte de leurs missions. Elles souffrent également, dans leur grande majorité, d'une insuffisance criarde de moyens matériels et financiers.

De plus, il est apparu, dans l'exercice de leurs missions, la persistance de conflits entre CT qui posent avec acuité la nécessité de clarifier la répartition des compétences entre la ville et les communes (Agglomérations de Dakar et de Thiès), entre les communes et les départements, entre les villes et les départements (Rufisque et Thiès).

Par ailleurs, le rapport d'évaluation de la première phase de l'Acte 3 de la Décentralisation souligne que certaines compétences transférées aux CT, continuent d'être exécutées au niveau central, par le biais de programmes initiés et exécutés directement par des ministères, sans

consultation préalable, ni implication des collectivités territoriales bénéficiaires. Cette situation limite l'adéquation entre les ressources et les compétences transférées. Ainsi, des confusions de rôles et de responsabilités sur la gestion de ces compétences persistent. Cette situation est bien illustrée par les difficultés relevées dans la gestion des hôpitaux de niveaux 1 et 2, si on se réfère à la circulaire du Ministre en charge de la Santé qui est en contradiction avec les dispositions de l'article 306 du CGCL relatif à l'installation des conseils d'administration de ces structures de santé.

Egalement, il est apparu que certaines nouvelles communes éprouvent des difficultés dans la prise en charge correcte des compétences en matière d'urbanisme du fait de l'absence de structures appropriées (services techniques) et/ou de ressources matérielles et humaines adéquates.

D'une manière plus spécifique, il est également indiqué, pour pallier les difficultés enregistrées dans leur prise en charge, de définir plus clairement les prérogatives communales en matière d'urbanisme et de gestion foncière, mais aussi de gestion des déchets.

Tableau n°4 : répartition du personnel des Villes et autres communes du Sénégal

ORDRES DE COLLECTIVITES TERRITORIALES		EFFECTIFS		POURCENTAGE
Villes	Dakar	3039	5556	53,34 %
	Pikine	1168		
	Guédiawaye	173		
	Rufisque	1009		
	Thiès	167		
Autres Collectivités territoriales			4860	46,66%
Total			**10416**	**100 %**

7.1.4. DÉFIS LIÉS AU FINANCEMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les CT sénégalaises sont, dans leur quasi-totalité, confrontée à des difficultés financières persistantes. Ces dernières résultent principalement de l'inadaptation des ressources et des mécanismes financiers mis en place par l'Etat, au regard de l'ampleur des missions qui leur sont dévolues et qui nécessitent l'adoption d'un système de financement adapté leur permettant, entre autres, de prendre en charge, avec efficacité, les énormes besoins en infrastructures, en équipements et en services de base.

Les ressources financières des CT continuent, en effet, de représenter une faible proportion des finances publiques et de l'économie sénégalaise. Elles représentaient déjà en 2011, 1,5 % du PIB, et moins de 5 % du budget de l'Etat.

Le tableau ci-dessous permet de mettre en exergue

En outre, une analyse plus fine de ces contraintes permet, comme le révèle, du reste, le rapport d'évaluation de la première phase de l'Acte 3 de la Décentralisation, de mettre en évidence les défis majeurs qu'il sied de relever en ce qui concerne les différents mécanismes présentés ci-dessous.

- **Des mécanismes de transfert**

L'évaluation de la mise en œuvre de mécanismes de transferts de l'Etat au CT indique : (i) la faiblesse des fonds de dotation et de concours alloués aux CT qui sont nettement insuffisants pour

faire face à leurs missions, notamment à leurs besoins d'investissement ; (ii) l'inadéquation entre les compétences transférées et les ressources mises à disposition qui ne découlent pas d'une évaluation du coût des charges des compétences transférées ; (iii) l'absence de critères susceptibles d'assurer plus d'équité dans la répartition du FDD et du FECL.

En dépit des faiblesses identifiées ci-dessus, il faut reconnaître que les CT tirent l'essentiel de leurs ressources des transferts de l'Etat, principalement constitués par le FDD et FECL qui sont indexés sur la Taxe sur la Valeur ajoutée (TVA). Les tableaux qui suivent permettent d'appréhender, sur les cinq (05) dernières années, l'évolution du FDD et du FECL.

Tableau n°5 : Répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) sur la période 2012 - 2016

BENEFICIAIRES	2012	2013	2014	2015	2016
REGIONS	4 765 000 000	5 216 000 000	4 000 000 000		
ARD	950 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	777 071 000	900 000 000
DEPARTEMENTS				5 200 000 000	5 715 000 000
COMMUNES	4 681 100 000	5 163 500 000	5 062 321 000	13 000 000 000	14 332 000 000
COMMUNES ARRONDISSEMENT	276 000 000	276 000 000	276 000 000		
COMMUNAUTES RURALES	4 628 560 000	4 665 551 000	6 000 000 000		
Services déconcentrés de l'Etat (SDE)	282 250 000	282 250 000	282 250 000	283 500 000	326 000 000
ADL	300 000 000	600 000 000	600 000 000	400 000 000	365 000 000
Agence d'assistance à la Sécurité de proximité (ASP)			360 000 000	360 000 000	360 000 000
ANCR (Entr véh CR, Assur,ind chauf.)	630 000 000	620 000 000	630 000 000		
ARS	70 000 000	70 000 000	30 000 000		
ADS				80 000 000	100 000 000
AMS	160 000 000	160 000 000	100 000 000	250 000 000	250 000 000
UAEL	50 000 000	50 000 000	50 000 000	50 000 000	50 000 000
ANACS	30 000 000	10 000 000	10 000 000		
Intersyndical travailleurs CL		10 000 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000
TOTAL	16 822 910 000	18 123 301 000	18 410 571 000	20 410 571 000	22 408 000 000

Source : DCL 2016

Tableau n°6 : Répartition du Fonds d'Equipement des Collectivités locales sur la période 2012 à 2016

BENEFICIAIRES	2012	2013	2014	2015	2016
Régions	920 000 000	840 000 000	850 000 000	-	-
Départements				2 500 000 000	2 820 000 000
Communes	1 293 000 000	1 150 000 000	1 398 000 000	5 700 000 000	7 730 000 000
Communes d'arrondissement	322 000 000	282 000 000	282 000 000	-	
Communautés rurales	2 163 000 000	1 966 000 000	2 200 000 000	-	
Entente FERLO	30 000 000	-	-	-	
GIC Podor	10 000 000				
ADM				500 000 000	500 000 000
PNDL	4 200 000 000	5 000 000 000	4 000 000 000	2 000 000 000	2 700 000 000
AGETIP	3 100 000 000	3 000 000 000	3 500 000 000	4 000 000 000	6 000 000 000
Programme TACC	100 000 000	-	-	-	-
SOPROSEN	50 000 000	-	-	-	-
PROFADEL	312 000 000	-	-	-	-
ADL	-	312 000 000	320 000 000	200 000 000	150 000 000
Dispositif conjoint coop. Dec				100 000 000	100 000 000
TOTAUX	**12 500 000 000**	**12 550 000 000**	**12 550 000 000**	**15 000 000 000**	**20 000 000 000**

Source : arrêtés interministériels

Outre la faiblesse des transferts financiers, comparés aux charges, les CT éprouvent, dans leur grande majorité, des difficultés pour assurer une budgétisation et une planification optimale de leurs recettes et de leurs dépenses liées à ces dotations (FDD et FECL). En effet, du fait qu'elles n'ont pas une réelle maitrise sur les critères de répartition, les CT ne sont pas à même de connaitre à l'avance, au moment même de la préparation et du vote de leurs budgets, les montants qui leur seront transférés, de manière à l'inscrire directement et à programmer leurs investissements sur un horizon temporel significatif.

En plus, il est constaté que l'Etat continue de prendre en charge directement le financement d'activités et d'investissements relevant des domaines déjà transférés aux CT, notamment la construction d'infrastructures sanitaires, sportives, éducatives, etc. (voir tableau n° 8). Cette démarche tranche d'avec le principe du transfert de compétences qui exige un désengagement de l'Etat de ces secteurs, au profit des CT. Aussi, l'Etat devrait-il s'y conformer en transférant aux CT l'intégralité des ressources dédiées à ces secteurs.

Tableau n°7 : investissements de l'Etat dans les secteurs de l'Education et de la Santé, dans le cadre du BCI Décentralisé.

Domaines	2013	2014	2015	TOTAL
Santé	500 000 000	500 000 000	700 000 000	1 700 000 000
Education	4 093 000 000	0	2 410 000 000	6 503 000 000
TOTAL	**4 593 000 000**	**500 000 000**	**3 110 000 000**	**8 203 000 000**

Source : arrêtés des ministères en charge de la Santé et de l'Education

D'une manière plus globale, la contribution de l'Etat dans les budgets des CT demeure relativement faible, si l'on se réfère à la part de son budget directement affecté au secteur de la Décentralisation et des CT, comme en atteste les données contenues dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 8 : Part des transferts directs affectés au CT et rapporté au budget de l'Etat)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Budget de l'Etat (A)	2 008 000 000 000	2 266 900 000 000	2 446 600 000 000	2 732 000 000 000	2 869 000 000 000	3 022 400 000 000	**15 344 900 000 000**
Transferts (FECL ; FDD) aux CT (B)	29 366 599 000	29 322 910 000	30 673 301 000	32 960 571 000	37 910 571 000	42 408 000 000	**202 641 952 000**
Pourcentage (B/A%)	0,0146	0,0129	0,0125	0,0121	0,0132	0,0140	**0,0794**

Source : MEFP

↗ Des mécanismes de fiscalité locale :

Le régime de la fiscalité localeprésente beaucoup de contraintes : (i) le nombre important de taxes rapportant peu et difficiles à administrer, comme le minimum fiscal, etc. ; (ii) la gestion très centralisée et inefficace de la chaîne fiscale ainsi que l'étroitesse de l'assiette fiscale accentuée par les exonérations et autres formes de dérogation accordées par l'Etat ; (iii) l'absence de recensement annuel des propriétés foncières et d'inventaire détaillé du potentiel foncier ; (iv) le mode d'évaluation qui n'est pas basée sur la valeur locative ; (v) la faiblesse des dotations accordées aux collectivités territoriales à titre de compensation des nombreuses charges résultant

des compétences transférées ; (vi). le faible accompagnement des CT par les services spécialisés (Impôts et Trésor) pour l'enrôlement et le recouvrement des impôts ; (vii) le manque de clarté dans la répartition de la fiscalité entre la commune et le département ; (viii) l'absence d'un programme pilote initié par l'Etat pour appuyer les collectivités locales dans la mise en oeuvre de stratégies de développement des finances locales ; (ix) l'insuffisance du recouvrement et de la mobilisation des ressources découlant de la faiblesse des capacités des CT, en termes surtout d'organisation appropriée et de ressources humaines qualifiées, (x). le retard dans la mobilisation des ristournes constituées de 50% respectivement de la taxe sur la plus-value immobilière et de la taxe annuelle sur les véhicules ou engins à moteur désormais indexé sur le prix du carburant.

Tableau n° 9 : Structure des recettes des communes (2015)

Ordre de CT	RECETTES FISCALES (F CFA)	RECETTES NON FISCALES (F CFA)	Ristournes (F CFA)	Total (F CFA)
Communes	40 032 053 072	46 594 804 714	4 362 909 000	**90 989 766 786**
Total	**40 032 053 072**	**46 594 804 714**	**4 362 909 000**	**90 989 766 786**

Source : MEFP/DGCPT (2015)

Une bonne maîtrise de la chaine fiscale qui va de l'identification de l'assiette au recouvrement effectif des impôts, est un gage d'efficacité dans la mobilisation des ressources budgétaire d'une CT. C'est pourquoi, il est envisagé, conformément au Code général des Impôt, de mettre en place une Commission de fiscalité locale dans chaque CT, dans le but de promouvoir une décentralisation et une appropriation de la chaine fiscale et favoriser leur plus grande implication. L'objectif visé, in fine, est d'accroître substantiellement le rendement fiscal, à travers notamment une réforme des structures de la DGID, l'opérationnalisation des commissions de fiscalité locale et le parachèvement de la réforme de la patente.

Dans la même veine et en vue de son optimisation, il faudra également identifier, clarifier et rationaliser l'arsenal fiscal des CT contenu, aussi bien dans le CGCL, que dans le Code général des Impôts (CGI).

Par ailleurs, les exonérations et autres dérogations fiscales accordées par l'Etat à certaines entreprises minières, industrielles et touristiques par exemple, constituent de réels handicaps dans la mobilisation des ressources de certaines communes.

Il est, par conséquent, nécessaire d'adapter la fiscalité aux spécificités territoriales en permettant aux CT de tirer davantage profit de leurs potentialités économiques, en identifiant et en codifiant de nouvelles niches fiscales, en rapport avec les activités économiques spécifiques des territoires (agriculture, mines, pêche, élevage,…).

↗ Des mécanismes de l'emprunt

Relativement à l'emprunt des CT, il faut souligner : (i) la grande faiblesse des expériences sénégalaises dans ce domaine et qui se résument à celles engagée par la Ville de Dakar à travers le recours à un crédit de la BOAD et une tentative d'émissions d'obligations municipales qui n'a pas abouti ; (ii) la faiblesse des recettes autogérées et des capacités des CT en matière d'emprunt, ainsi que le manque d'accompagnement par l'Etat (standardisation de la comptabilité des CT, mise en place de mécanisme de cotation et d'institutions spécialisées, solution adaptée à la problématique posée par l'unicité de caisse, etc.).

Le Programme d'Appui aux Communes/PAC (1997-2004) et le Programme de Renforcement et d'Equipement des Collectivités locale/¨PRECOL (2006-20013) ont permis à certaines communes d'expérimenter le principe du financement de leurs investissements par l'emprunt.

En effet, dans le cadre de la mise en œuvre de ces deux programmes, il était retenu, pour les communes justifiant d'une capacité avérée, d'intégrer dans le financement de leur contrat de ville, une part d'emprunt estimée en moyenne à 7,5 % du montant de leurs Programmes d'Investissement Prioritaire (PIP). Cet emprunt est consenti au taux de 4,25 % et remboursable sur 12 ans, après un différé d'un an.

Selon les données fournies par l'ADM, au 30 juillet 2016, les communes devaient globalement, pour leurs engagements financiers au titre du PAC et/ou du PRECOL, la somme de 6,123 milliards de FCFA.

Les expériences capitalisée par l'ADM et les difficultés rencontrées dans le recouvrement des sommes dues par les communes au titre du PAC et du PRECOL, montre l'ampleur de la problématique liée au financement des investissements territoriaux par l'emprunt bancaire.

Elle requiert une réflexion approfondie, d'autant plus que le marché du prêt aux CT est trop étroit, voire quasi-inexistant. Le faible niveau de solvabilité des CT pose également la pertinence et la viabilité de la création d'une banque publique spécialisée. Jusqu'ici, la Ville de Dakar demeure l'une des rares CT à avoir directement bénéficié de prêts bancaires (Ecobank, etc.).

En attendant la mise en place d'un tel établissement financier spécialisé, l'option qui pourrait être transitoirement adoptée consisterait à convaincre une Banque commerciale à s'engager dans cette activité. Parallèlement, pour pallier les risques liés à la solvabilité des CT, il importera, pour l'Etat, en relation avec ses partenaires techniques et financiers (BM, AFD, etc.), de mettre en place un dispositif de garanties d'emprunt et des lignes de crédit.

En outre, un système de prêt aux communes impliquant conjointement par la Caisse de Dépôts et de Consignation (CDC) et la BNDE pourraient être envisagé.
En tout état de cause, des dispositions devraient être prises pour accompagner les CT, afin qu'elles puissent, à terme, disposer des capacités nécessaires leur permettant de recourir à l'emprunt (fiabilisation des comptes, communication financière, etc.).

- **Des mécanismes du Partenariat-public-privé (PPP)**

La valorisation du PPP par les CT reste encore problématique du fait de : (i) la non applicabilité aux CT de la loi n° 2014-09 du 20 février 2014 qu'il convient de réviser pour leur permettre de disposer d'un cadre juridique propice au recours au PPP ; (iii) la faiblesse des capacités financières et des ressources humaines qualifiées, capables d'intervenir dans la chaine de valeur des PPP (analyse socio-économique, passation et signature de contrats, négociations avec les cocontractants, contractualisation, suivi-évaluation, etc.).

7.1.5. DÉFIS LIÉS À LA MAÎTRISE D'OUVRAGE ET AUX RESSOURCES HUMAINES

Les CT ont l'obligation d'assumer leur fonction de maître d'ouvrage (MO), notamment pour la réalisation de leurs infrastructures.

La nature, la diversité et la complexité des missions qui leur sont dévolues requièrent d'elles des capacités techniques, financières et organisationnelles leur permettant d'assumer avec efficacité cette responsabilité.

En effet, l'exercice efficient de la MO nécessite, pour les CT, des capacités avérées en termes programmation des investissements physiques, de financement, de budgétisation, de passation de marchés, d'exécution, de paiement, d'entretien, etc.

Sous ce rapport, il importe de reconnaitre que, dans leur grande majorité, les CT éprouvent actuellement des difficultés à réaliser, à travers une maitrise d'ouvrage directe, des infrastructures d'une certaine envergure.

Cette situation découle de plusieurs facteurs dont : (i) la faiblesse des ressources humaines et; (ii) l'étendue des besoins sociaux à satisfaire et qui ne cessent d'évoluer.

La mise en place effective de la FPL et des organigrammes-types devrait aider les CT à transcender la faiblesse de leurs capacités en les doter en personnels qualifiés leur permettant d'exercer directement leur maitrise d'ouvrage.

Pour pallier cette difficulté et favoriser la fourniture d'infrastructures et d'équipements, il est souvent fait appel, dans l'exécution de certains programmes, à des institutions spécialisées, par le biais de conventions de Maitrise d'Ouvrage déléguée (MOD) et d''Assistance à la Maitrise d'Ouvrage (AMO).

C'est ainsi que, dans le cadre du PAC, l'AGETIP avait été désignée comme Maitre d'Ouvrage délégué (MOD) pour l'exécution des programmes d'investissement prioritaire (PIP) de l'ensemble des 52 communes (PAC 1 et 2) et 320 communautés (PAC 3) existants à l'époque.

Quant au PRECOL qui a succédé au PAC, l'AGETIP est intervenue en qualité de MOD pour 48 des 67 communes concernées, tandis que dix (10) Agences régionales de Développement (ARD) sont intervenues dans la mise en œuvre des PIP des 19 autres communes, par le biais de convention d'Assistance à Maitre d'Ouvrage (AMO).

L'expérience dans l'appui aux CT a été déterminante dans le choix de l'AGETIP et des ARD. Toutefois, il importe de signaler qu'au regard de l'expérience capitalisée à travers les deux programmes précités, l'exercice de ces deux modes d'intervention (MOD et AMO) soulève quelques dysfonctionnements qu'il sied à l'avenir de corriger. En effet, considérant les objectifs d'apprentissage initialement visés, la pratique n'a pas permis, aux communes d'avoir une plus grande responsabilité dans la prise en charge et l'appropriation des projets, et de renforcer leurs capacités à exécuter directement leur maitrise d'ouvrage.

C'est pour cette raison qu'il est nécessaire, tirant les leçons de l'expérience, de revoir les conditions et les modalités d'exécution de la MOD et de l'AMO.

A cet effet, et après évaluation préalable des capacités des CT, de l'AGETIP et des ARD (ou ATD), il peut être proposé dans le cadre du Programme de retenir la MOD et l'AMO qui devront, selon certains critères (complexité et envergure des projets, capacités des CT, etc.) être articulées comme suit :

- **un dispositif de MOD** constitué essentiellement par l'AGETIP qui devra adapter son organisation et sa stratégie d'intervention, en corrigeant les faiblesses diagnostiquées ;
- **et un dispositif d'AMO** porté par l'ARD (ou l'ATD) qui s'appuiera également sur les services techniques déconcentrés et les autres structures de l'Etat comme l'AGEROUTE, l'ONAS, etc. Il sera ainsi nécessaire, à travers plusieurs mécanismes, de renforcer les capacités techniques et d'intervention de l'ensemble des acteurs de cette plateforme territoriale.

7.2. CADRE LOGIQUE DU PROGRAMME

Objectif général du Programme : Asseoir des CT viables contribuant à l'émergence du pays

CHAÎNE DES RÉSULTATS		INDICATEURS DE PERFORMANCE			Sources de vérification	Hypothèses
		Indicateur	Situation de référence	Cible		
IMPACT	Asseoir des CT viables contribuant à l'émergence du pays	Taux de croissance du Produit intérieur brut	En 2016 : …	En 2022 :	Rapports ANSD et DGPPE	Stabilité du pays
		Indice de pauvreté	En 2016 : -----	En 2022: ----------		
EFFETS	1. Amélioration des capacités de gouvernance des CT	Nombre de CT ayant un Profil Gouvernance établi à plus de 80%	2016 (0)	30/an de 2018 à 2022	Rapport d'activités PROACTSen	Mise en œuvre phase 2 de l'Acte III de la décentralisation
	2. Amélioration des Capacités financières des CT	Volume des ressources des CT augmenté au moins de 25%;	Situation par CT en décembre 2016	2018 : 5% ; 2019 : 10% ;2020 :15% ;2021 : 20% ; 2022 : 25%		
	3. Amélioration de l'attractivité des CT	Nombre de CT ayant atteint un taux d'exécution de leur carte d'attractivité établi à 80%	En 2016 (0)	30/an de 2018 à 2022		
PRODUITS SP1: Consolidation du dispositif de pilotage et de mise en œuvre de la décentralisation	1.1- Dispositif de pilotage de l'Acte III de la décentralisation consolidé	Décret portant réorganisation du MGLDAT signé	En 2016 (0)	En 2017 (oui)	Journal officiel	Options changement validées par parties prenantes
		Plan de réorganisation du MGLDAT exécuté	En 2016 (0)	En 2017 (70%); En 2018 (100%) ….	Rapports de performance du MGLDAT	Signature décret portant réorganisation du MGLDAT
	1.2- Dispositif de mise en œuvre de l'Acte III de la décentralisation consolidé	Mécanismes planification, de coordination, de communication, de suivi-évaluation et de contrôle validés	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
		Mécanismes d'appui au renforcement des capacités des acteurs du DT validés	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
	1.3- Organes de pilotage, de coordination, de suivi-évaluation et de contrôle mobilisés	Plans annuels d'appuis aux CT exécutés	En 2016 (0)	En 2017 (60%); de 2018 à 2019 (85%)		
	1.4- Cadre légal de la décentralisation révisé	Code général des CT révisé adopté	En 2016 (0)	En 2017 (oui)	Journal officiel	Affirmation volonté du Gouvernement de procéder à la seconde phase de l'Acte III de la décentralisation
		Textes relatifs aux réformes de la fiscalité locale adoptés	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
		Charte de la Déconcentration adoptée	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
		Textes relatifs à la réforme de l'emprunt adoptés	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
		Textes relatifs à la réforme du PPP adoptés	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
		Décret portant organisation et fonctionnement de la Commission nationale des finances locales signé	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
		Décret portant organisation et	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		

CHAÎNE DES RÉSULTATS		INDICATEURS DE PERFORMANCE			Sources de vérification	Hypothèses
		Indicateur	Situation de référence	Cible		
		fonctionnement de la commission d'évaluation des charges signé				
	1.5- Procédures de planification du développement territorial harmonisées	Textes relatifs à l'harmonisation des procédures de planification adoptés	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
	1.6- Statut juridique des ouvrages communautaires clarifié	Texte relatif au statut juridique des ouvrages communautaires adopté	En 2016 (0)	En 2018 (oui)	Journal officiel	
	1.7- Observatoire du Développement territorial fonctionnel	Décret portant organisation et fonctionnement de l'observatoire du DT signé	En 2016 (0)	En 2017 (oui)	Journal officiel	
	1.8- Cadre réglementaire des finances locales rénové	Textes relatifs à la rénovation du cadre réglementaire des finances locales adopté	En 2016 (0)	En 2017 (oui)	Journal officiel	
	1.9- Mécanismes d'appui au Développement économique territorial (DET) mis en place	Stratégie nationale de développement économique territorial validée	En 2016 (0)	En 2017 (oui)	Rapports de performance du MGLDAT	
SP2: Rénovation de la construction d'une cohérence territoriale	2.1- Stratégie nationale de développement des Pôle-Territoire (SNDPT) appliquée	Document de capitalisation de l'expérience pilote de PT validé	En 2016 (0)	En 2017 (oui)	Rapports de performance du MGLDAT	Consensus fort obtenu des acteurs concernés
		SNDPT validée	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
		Nombre de PT pilotes mis en place	En 2016 (0)	2017 (3) ; 2018 (2)		
	2.2- Agences territoriales de Développement opérationnalisées (ATD)	Modèle pilote d'implantation des ATD validé	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
		Nombre d'ATD mis en place	En 2016 (0)	2017 (3) ; 2018 (2)		
	2.3- Incohérences territoriales majeures corrigées	Cartographie des incohérences territoriales du pays validée	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
		Schéma de reconstruction des dynamiques territoriales à travers des entités viables validé	En 2016 (0)	En 2018 (oui)		
l'organisation, des ressources humaines et des capacités	3.1- Système d'information et de planification territoriale opérationnalisé	Manuel des procédures d'un Système d'Informations territoriales (SIT) validé	En 2016 (0)	En 2017 (oui)	Rapports de performance du MGLDAT	Disponibilité des acteurs concernés
		Etude méthodologique sur la structuration d'un indicateur d'attractivité des territoires	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
		Nombre de plan de développement des CT et des PT élaboré	En 2016 (0)	En 2017 (280) ; 2018 (326)		
	3.2- Dispositif de gouvernance des CT mis en place	Grille d'évaluation de la gouvernance des CT validée	En 2016 (0)	En 2017 (oui)	Rapports de performance du MGLDAT	Disponibilité des acteurs concernés
		Profil de gouvernance des CT validé	En 2016 (45)	En 2017 (280) ; 2018 (274)		
		Guide ……. disponible	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		

CHAÎNE DES RÉSULTATS	INDICATEURS DE PERFORMANCE			Sources de vérification	Hypothèses
	Indicateur	Situation de référence	Cible		
	Nombre de plateformes territoriales de concertation et de dialogue mis en place	En 2016 (45)	En 2017 (280) ; 2018 (274)		
	Nombre de structures intercommunautaires mises en place	En 2016 (0)	En 2017 (5) ; 2018 (10) ; 2019 (15) ; …..		
	Charte de Partenariat entre la DGCPT et les associations d'élus locaux signée	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
3.3- Dispositif pérenne de formation des acteurs territoriaux opérationnel	SNF validée	En 2016 (0)	En 2017 (oui)	Rapports de performance du MGLDAT	Disponibilité des acteurs concernés
3.4- CFAT mise en place	Document Projet du CFAT validé	En 2016 (0)	En 2017 (oui)	Rapports de performance du MGLDAT	Disponibilité des ressources
	Siège équipé du CFAT réceptionné	En 2016 (0)	En 2019 (oui)		
3.5- Fonction publique locale (FPL) mise en place	Structure nationale de la FPL mis en place	En 2016 (0)	En 2018 (oui)	Rapports de performance du MGLDAT	Disponibilité des acteurs concernés
	Base de données du personnel de la FPL stabilisée	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
4.1- Dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage des CT structuré	Guide sur l'AMO et la MOD disponible	En 2016 (0)	En 2017 (oui)	Rapports de performance du MGLDAT	Adoption des textes décentralisation et déconcentration
	Guide sur les modalités de mobilisation des services techniques déconcentrés disponible	En 2016 (0)	En 2018 (oui)		
4.2- Mécanisme de transferts financiers de l'Etat aux CT restructuré:	Etude sur la restructuration du mécanisme de transferts financiers de l'Etat aux CT (architecture et de critères de détermination et de répartition) disponible	En 2016 (0)	En 2017 (oui)	Rapports de performance du MGLDAT	Volonté du gouvernement
	Rapport d'évaluation du coût des charges des compétences transférées aux CT disponible	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
	Etude sur la faisabilité de l'augmentation du taux de la TVA perçue par l'Etat et allouée au FDD et au FECL disponible	En 2016 (0)	En 2018 (oui)		
4.3- Réforme du régime de la fiscalité locale appliquée	Nombre de commissions sur la fiscalité locale installées	En 2016 (0)	En 2017 (557)	Rapports de performance du MGLDAT	Disponibilité des acteurs
	Bureau de la fiscalité locale mis en place au sein de la DGID	En 2016 (0)	En 2017 (oui)		
	Nombre de conventions de performance entre les CT et services des Impôts (contrat de performance) et du Trésor (Charte de partenariat)	En 2016 (0)	En 2018 (557)		
	Rapport sur la détermination des moyens opérationnels pour améliorer	En 2016 (0)	En 2018 (oui)		

CHAÎNE DES RÉSULTATS	INDICATEURS DE PERFORMANCE			Sources de vérification	Hypothèses
	Indicateur	Situation de référence	Cible		
	l'identification de la matière imposable, des contribuables et du recouvrement (cadastre national, adressage, etc…)				
4.4- Instruments de valorisation des mécanismes du système de financement intégré des CT mise en place	Rapport d'évaluation des capacités des CT à exploiter les mécanismes du SFI disponible	En 2016 (0)	En 2018 (oui)	Rapports de performance du MGLDAT	Adoption des textes de la décentralisation
	Nombre de guide sur la valorisation des mécanismes de SFI	En 2016 (0)	En 2018 (4)		
4.5- Réalisation des infrastructures et équipements des CT soutenue	Nombre de CT ayant réceptionné au moins 5 réalisations	En 2016 (0)	50/an de 2018 à 2022		Disponibilités des acteurs et des ressources
4.6- Système de gestion, d'entretien et de maintenance des infrastructures mis en œuvre au sein des CT	Nombre de CT ayant mis en place un fonds de gestion, d'entretien et de maintenance des infrastructures	En 2016 (0)	50/an de 2018 à 2022		

7.3. BUDGET DETAILLE ET PLAN D'ACTIVITES

Du SP1 : Consolidation du dispositif de pilotage et du cadre légal de la Décentralisation

Actions	Ressources	Durée	Calendrier						Responsable
			An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	An 6	
1.1- Dispositif de pilotage et de mise en œuvre de l'Acte 3 de la Décentralisation consolidé									
1.1.1-Réorganisation et rationalisation du dispositif d'intervention du MGLDAT	150 000 000	2 ans	50 000 000	100 000 000					MGLDAT/SG
1.1.2-Révision des mécanismes de planification, de coordination, de communication, de suivi-évaluation et de contrôle	50 000 000	3 mois	50 000 000						MGLDAT/ CPETP
1.1.3-Mise en place de mécanismes d'appui au renforcement des capacités des acteurs du DT	300 000 000	1 an	300 000 000						MGLDAT/DCL
1.1.4-Mobilisation des organes de pilotage, de coordination et de contrôle en vue de favoriser l'exercice effectif de leurs missions auprès des CT	7 550 000 000	6 ans	943 750 000	1 143 750 000	1 131 250 000	1 443 750 000	1 443 750 000	1 443 750 000	MGLDAT/DCL
Sous-total produit 1	**8 050 000 000**		**1 343 750 000**	**1 243 750 000**	**1 131 250 000**	**1 443 750 000**	**1 443 750 000**	**1 443 750 000**	
1.2- Cadre légal et réglementaire de la décentralisation révisé									
1.2.1-Modification de la Loi 2013-10 portant CGCL	150 000 000	6 mois	150 000 000						MGLDAT/DCL
1.2.2-Elaboration des textes relatifs à la réforme de la fiscalité locale et application des différentes mesures y afférentes	100 000 000	6 mois	100 000 000						MEFP/DGID
1.2.3-Elaboration de la charte de la déconcentration et définition de ses mécanismes de mise en œuvre ; harmonisation des Lettres de Politiques sectorielles en vigueur avec le CGCT révisé	50 000 000	6 mois	50 000 000						MINT/SP- DGAT
1.2.4. Elaboration des textes relatifs au statut de l'élu local et définition des mécanismes de mise en œuvre	50 000 000	6 mois	50 000 000						UAEL
1.2.5. Harmonisation des LPS en vigueur avec le CGCT révisé	200 000 000	2 ans	100 000 000	100 000 000					MGLDAT/DCL

Actions	Ressources	Durée	Calendrier						Responsable
			An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	An 6	
1.2.6. Harmonisation des procédures de planification du développement territorial	250 000 000	2 ans	125 000 000	125 000 000					MGLDAT/DADL
1.2.7-Appui à l'adaptation et à la fonctionnalité du Comité national des finances locales (pm)	-	1 an							MGLDAT/SG
1.2.8-Clarification du statut juridique des ouvrages communautaires et définition des modes de gestion et des modalités de maintenance	150 000 000	2 ans	75 000 000	75 000 000					MGLDAT/DCL
1.2.9-Elaboration du décret portant organisation et fonctionnement de la commission d'évaluation des charges (pm)	-	1 an							MGLDAT/SG
1.2.10--Elaboration du décret portant organisation et fonctionnement de l'observatoire du DT (pm)	-	3 mois							MGLDAT/SG
1.2.11. Accompagnement de la rénovation du cadre légal des finances locales	50 000 000	1 an	50 000 000						MEFP/DGCPT
Sous-total produit 2	**1 000 000 000**		**700 000 000**	**300 000 000**					
1.3. Mécanismes d'appui au Développement économique territorial (DET) mis en place									
1.3.1- Validation de la stratégie nationale de développement économique territorial	50 000 000,00	6 mois	50 000 000						MGLDAT/DSDT
1.3.2- Appui à l'insertion du DET dans les politiques publiques des territoires	300 000 000,00	2 ans	150 000 000	150 000 000					MGLDAT/UGP
13.3- Soutien à la mise en place d'un dispositif de gouvernance DET au niveau des CT et des PT	250 000 000,00	1 an		125 000 000	125 000 000				MGLDAT/UGP
1.3.4- Accompagnement de la mise en œuvre de la stratégie DET au niveau des CT et des PT	500 000 000,00	4 ans		100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	MGLDAT/UGP
Sous-total produit 3	**1 100 000 000**		**200 000 000**	**375 000 000**	**225 000 000**	**100 000 000**	**100 000 000**	**100 000 000**	
TOTAL SPI	**10 150 000 000**		**2 243 750 000**	**1 918 750 000**	**1 356 250 000**	**1 543 750 000**	**1 543 750 000**	**1 543 750 000**	
Du SP2: Rénovation de la construction d'une cohérence territoriale									
Actions	**Ressources**	**Durée**	**Calendrier**						**Responsable**
			An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	An 6	
2.1- Stratégie nationale de développement des Pôles Territoires (SNDPT) appliquée									
2.1.1- Elaboration et validation de la SNDPT	75 000 000	6 mois	75 000 000						MGLDAT/DSDT

Actions	Ressources	Durée	Calendrier						Responsable
			An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	An 6	
2.2- Accompagnement de la mise en place des PT pilotes	2 200 000 000	3 ans	945 000 000	630 000 000	625 000 000				MGLDAT/UGP
2.3- Capitalisation de l'expérience pilote de mise en place de PT	50 000 000	3 mois			50 000 000				MGLDAT/UGP
Sous-total Produit 1	**2 325 000 000**		**1 020 000 000**	**630 000 000**	**675 000 000**	**0**	**0**	**0**	
2.2- Agences territoriales de Développement opérationnalisées (ATD)									
2.2.1- Validation du modèle pilote d'implantation des ATD (pm)	0	6 mois	0						MGLDAT/DSDT
2.2.2- Soutien à la structuration des ATD (pm)	0	3 ans	0						MGLDAT/UGP
2.2.3- Suivi de la performance des ATD	150 000 000	6 ans	25 000 000	25 000 000	25 000 000	25 000 000	25 000 000	25 000 000	MGLDAT/UGP
Sous-total produit 2	**150 000 000**		**25 000 000**	**25 000 000**	**25 000 000**	**25 000 000**	**25 000 000**	**25 000 000**	
2.3-Incohérences territoriales majeures corrigées									
2.3.1- Validation de la cartographie des incohérences territoriales du pays	300 000 000	1 an	300 000 000						MGLDAT/DSDT
2.3.2- Validation du schéma de reconstruction des dynamiques territoriales à travers des entités viables	150 000 000	18 mois	75 000 000	75 000 000					MGLDAT/DSDT
2.3.3- Lancement du processus de correction des incohérences territoriales majeures	75 000 000	3 ans	25 000 000	25 000 000	25 000 000				MGLDAT/UGP
Sous-total Produit 3	**525 000 000**		**400 000 000**	**100 000 000**	**25 000 000**	**0**	**0**	**0**	
TOTAL SP2	**3 000 000 000**		**1 445 000 000**	**755 000 000**	**725 000 000**	**25 000 000**	**25 000 000**	**25 000 000**	

Du SP 3 : Renforcement de l'organisation, des ressources humaines et des capacités techniques des CT

Actions	Ressources	Durée	Calendrier						Responsable
			An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	An 6	
3.1- Système d'information et de planification territoriale opérationnalisé									
3.1.1- Elaboration d'un manuel des procédures d'un Système d'Informations territoriales (SIT)	75 000 000	6 mois	75 000 000						MGLDAT/DSDT
3.1.2- Etude méthodologique sur la structuration d'un indicateur d'attractivité des territoires (éducation, santé, eau/assainissement, route, électricité, télécommunication…)	100 000 000	6 mois	100 000 000						MGLDAT/UDP

Actions	Ressources	Durée	Calendrier						Responsable
			An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	An 6	
3.1.3- Implémentation informatique du SIT (y compris architecture, logiciels et équipements)	75 000 000	6 mois	75 000 000						MGLDAT/DSDT
3.1.4- Renforcement des capacités des acteurs pour l'utilisation du SIT	150 000 000	2 ans	75 000 000	75 000 000					MGLDAT/DSDT
3.1.5- Appui à l'élaboration des plans de développements des collectivités territoriales et des Pôle-territoires	5 000 000 000	2 ans	2 000 000 000	3 000 000 000					MGLDAT/UGP et CT
3.1.6-Opérationnalisation l'observatoire des finances locales (OBFILOC)	50 000 000	3 mois	50 000 000						MEFP/DGCPT
3.1.7- Mise en place du Système d'information managériale de la DSPL pour le suivi de l'exécution budgétaire des CL	20 000 000	3 mois	20 000 000						MEFP/DGCPT
3.1.8- Achèvement de la migration vers une architecture trois tiers du logiciel Colloc	50 000 000	3 mois	50 000 000						MEFP/DGCPT
3.1.9- Dématérialisation des échanges d'information entre la DGCPT, les Ordonnateurs locaux et la Cour des Comptes	50 000 000	3 mois	50 000 000						MEFP/DGCPT
3.1.10- Accompagnement de la rénovation, la mise en œuvre et la diffusion du cadre réglementaire des finances locales	50 000 000	3 mois	50 000 000						MEFP/DGCPT
Sous-total Produit 1	**5 620 000 000**		**2 545 000 000**	**3 075 000 000**			-		
3.2- Dispositif de gouvernance des CT mis en place									
3.2.1- Validation de la grille d'évaluation de la gouvernance des CT	50 000 000	3 mois	50 000 000						MGLDAT/UGP
3.2.2-Audit organisationnel et financier des CT ciblées	50 000 000	8 mois	50 000 000						MGLDAT/UGP
3.2.3-Validation des plans de renforcement des capacités (PRC) des CT ciblées	250 000 000	6 mois		250 000 000					MGLDAT/UGP
3.2.4-Appui à la mise en place du dispositif de gouvernance des CT ciblées	250 000 000	2 ans		125 000 000	125 000 000				MGLDAT/UGP
3.2.5-Elaboration de manuels et de guides opérationnels adaptés à l'usage des CT pour la mise en œuvre des actions de DL	200 000 000	2 ans		100 000 000	100 000 000				MGLDAT/UGP

Actions	Ressources	Durée	Calendrier						Responsable
			An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	An 6	
3.2.6-Appui à la mise en oeuvre des Plans de Renforcement de Capacités (PRC) des CT ciblées	6 000 000 000	5 ans		2 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	1 000 000 000	MGLDAT/UGP
3.2.7-Appui à la mise en place de plateformes de concertation et de dialogue	300 000 000	2 ans		150 000 000	150 000 000				MGLDAT/UGP
3.2.8-Appui à la valorisation des mécanismes d'intercommunalité	600 000 000	4 ans		100 000 000	150 000 000	150 000 000	100 000 000	100 000 000	MGLDAT/UGP
3.2.9-Appui aux Associations d'Elus locaux, aux Organisations de la Société civile et aux Acteurs du Secteur privé intervenant dans le champ de la décentralisation et DT	500 000 000	5 ans		100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	MGLDAT/UGP
3,2,10. Accompagnement de la signature et de la mise en œuvre de la Charte de partenariat entre DGCPT et les Associations d'Elus locaux	15 000 000	1 mois	15 000 000						MEFP/DGCPT
Sous-total Produit 2	**8 215 000 000**		**115 000 000**	**2 825 000 000**	**1 625 000 000**	**1 250 000 000**	**1 200 000 000**	**1 200 000 000**	
3.3- Dispositif pérenne de formation des acteurs territoriaux opérationnel									
3.3.1-Validation des contenus de mécanismes de la Stratégie nationale de Formation (SNF)	20 000 000	02 mois	20 000 000						MGLDAT/SF
3.3.2-Validation de la SNF	50 000 000	01 mois	50 000 000						MGLDAT/SF
3.3.3-Mise en œuvre de la SNF y compris sa diffusion et la mise en place de ses mécanismes d'opérationnalisation	600 000 000	6 ans	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	MGLDAT/SF
Sous-total Produit 3	**670 000 000**		**170 000 000**	**100 000 000**	**100 000 000**	**100 000 000**	**100 000 000**	**100 000 000**	
3.4- Centre de Formation des Elus et autres Acteurs territoriaux (CFAT) mis en place									
3.4.1-Finalisation du Document Projet (statut, missions, organisation, fonctionnement, financement, …) du CFAT	25 000 000	02 mois	25 000 000						MGLDAT/SF
3.4.2-Réalisation des infrastructures et équipements et l'opérationnalisation du CFAT	1 000 000 000	24 mois	300 000 000	700 000 000					MGLDAT/SF
3.4.3- Accompagnement à la mise en service et à l'exploitation du CFAT.	100 000 000	4 ans			25 000 000	25 000 000	25 000 000	25 000 000	MGLDAT/DIRCFAT
Sous-total Produit 4	**1 125 000 000**		**325 000 000**	**700 000 000**	**25 000 000**	**25 000 000**	**25 000 000**	**25 000 000**	

Actions	Ressources	Durée	Calendrier						Responsable
			An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	An 6	
3.5- Fonction publique locale (FPL) mise en place									
3.5.1-Finalisation des travaux de la Commission Ad Hoc d'Insertion (CAHI)	50 000 000	03 mois	50 000 000						MGLDAT/DCL
3.5.2-Finalisation et partage des décrets portant création de nouveaux statuts particuliers	25 000 000	02 mois	25 000 000						MGLDAT/DCL
3.5.3-Mise en place de la structure nationale de la FPL (statuts, les missions et les modalités de financement)	25 000 000	06 mois		25 000 000					MGLDAT/DCL
3.5.4-Audit des effectifs non permanents, en adéquation avec les organigrammes-types par ordre et taille de CT	270 000 000			270 000 000					MGLDAT/DCL
Sous-total Produit 5	**370 000 000**		**75 000 000**	**295 000 000**	**0**	**0**	**0**	**0**	
TOTAL SP3	**16 000 000 000**		**3 230 000 000**	**6 995 000 000**	**1 750 000 000**	**1 375 000 000**	**1 325 000 000**	**1 325 000 000**	
Du SP 4 : Accroissement des capacités de financement et d'investissement des CT									
Actions	**Ressources**	**Durée**	**Calendrier**						**Responsable**
			An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	An 6	
4.1- Dispositif d'appui à la maîtrise d'ouvrage des CT structuré									
4.1.1-Faire le bilan des capacités de Maitrise d'Ouvrage (MO) des CT (technique, fiduciaire)	50 000 000	6 mois	50 000 000						MGLDAT/UGP
4.1.2-Etablir la grille des indicateurs qui permettront de départager les situations d'AMO et de MOD	25 000 000	3 mois	25 000 000						MGLDAT/UGP
4.1.3-Définir les modalités d'adaptation des agences (ARD et AGETIP) à ces situations	25 000 000	3 mois	25 000 000						MGLDAT/UGP
4.1.4-Définir les modalités de mobilisation des services techniques déconcentrés	25 000 000	3 mois	25 000 000						MGLDAT/UGP
Sous-total Produit 1	**125 000 000**		**125 000 000**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	
4.2- Mécanismes de transferts financiers de l'Etat aux CT restructuré									
4.2.1-Evaluation du volume financier dévolu aux investissements et à la prise en charge des compétences transférées	150 000 000	18 mois	100 000 000	50 000 000					MGLDAT/DCL
4,2.2-Etude de la faisabilité de l'augmentation du taux de la TVA perçue par l'Etat et allouée au FDD et au FECL à au moins 20 %	50 000 000	12 mois	25 000 000	25 000 000					MGLDAT/DCL

Actions	Ressources	Durée	Calendrier						Responsable
			An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	An 6	
4.2.3-Estimation des possibilités de mobilisation des ressources des PTF sur la période 2016/2022 y compris recherche de financements complémentaires	200 000 000	18 mois	100 000 000	100 000 000					MEFP/DCEF
4.2.4-Restructuration du mécanisme de transfert existant, en termes d'architecture, de critères de détermination et de répartition des transferts de l'Etat	60 000 000	12 mois	60 000 000						MGLDAT/DCL
Sous-total Produit 2	**460 000 000**		**285 000 000**	**175 000 000**	**0**	**0**	**0**	**0**	
4.3- Réforme du régime de la fiscalité locale appliquée									
4.3.1-Appui à l'installation des commissions sur la fiscalité locale au niveau de toutes les communes	140 000 000	6 mois	140 000 000						MEFP/DGID
4.3.2-Facilitation mise en place d'un Bureau de la fiscalité locale au sein de la DGID	25 000 000	06 mois	25 000 000						MEFP/DGID
4.3.3-Appui à la signature et la mise en œuvre de conventions de performance entre les CT et services des Impôts et du Trésor	50 000 000	3 mois	50 000 000						MEFP/DGID/
4.3.4-Aide à la clarification des moyens opérationnels pour améliorer l'identification de la matière imposable, des contribuables et du recouvrement	50 000 000	12 mois		50 000 000					MEFP/DGID
Sous-total Produit 3	**265 000 000**		**215 000 000**	**50 000 000**	**0**	**0**	**0**	**0**	
4.4- Instruments de valorisation des mécanismes du système de financement intégré des CT mise en place									
4.4.1-Evaluation des capacités des CT à exploiter les mécanismes du SFI (pm)	0	08 mois							MGLDAT/UGP
4.4.2-Conception des outils de valorisation des mécanismes de SFI	125 000 000	09 mois		75 000 000	50 000 000				MGLDAT/UGP
4.4.3-Appui l'opérationnalisation des dispositifs d'exploitation, de gestion et de pérennisation des mécanismes du SFI au sein des CT (pm)	0	30 mois							MGLDAT/UGP
4.4.4-Appui au développement de l'adressage des CT	2 000 000 000	48 mois		500 000 000	500 000 000	500 000 000	500 000 000		MGLDAT/UGP
Sous-total Produit 4	**2 125 000 000**		**0**	**575 000 000**	**550 000 000**	**500 000 000**	**500 000 000**	**0**	

Actions	Ressources	Durée	Calendrier						Responsable
			An 1	An 2	An 3	An 4	An 5	An 6	
4.5- Réalisation des infrastructures et équipements des CT soutenue									
4.5.1-Appui aux études techniques de projets structurants identifiés par les CT	500 000 000	36 mois	150 000 000	250 000 000	100 000 000				MGLDAT/UGP
4.5.2-Aide à la passation des marchés (de l'élaboration des Dossiers d'Appels d'Offres des projets retenus à la contractualisation)	300 000 000	60 mois	60 000 000	60 000 000	60 000 000	60 000 000	60 000 000		MGLDAT/UGP
4.5.3-Appui à la mise en œuvre des projets d'investissement retenus dans le Programme (Maitrise d'œuvre + travaux+fournitures)	467 580 000 000	72 mois	28 400 000 000	55 880 000 000	80 990 000 000	93 660 000 000	96 900 000 000	111 750 000 000	MGLDAT/UGP + CT
4.5.4-Facilitation de la mise en services et de l'exploitation des équipements et des infrastructures réceptionnés.	500 000 000	60 mois		100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	100 000 000	MGLDAT/UGP
Sous-total Produit 5	**468 880 000 000**		**28 610 000 000**	**56 290 000 000**	**81 250 000 000**	**93 820 000 000**	**97 060 000 000**	**111 850 000 000**	
4.6- Système de gestion, d'entretien et de maintenance des infrastructures mis en œuvre au sein des CT									
4.6.1- Diffusion du texte sur le statut juridique des infrastructures et équipements publics implantés dans les collectivités territoriales (comptabilité patrimoniale, gestion de patrimoine, etc.)	50 000 000	3 mois		50 000 000					MGLDAT/UGP
4.6.2- Mise en place d'un système cohérent de gestion, d'entretien et de maintenance des infrastructures au sein des CT	50 000 000			50 000 000					MGLDAT/UGP
4.6.3- Appui à la valorisation du système de gestion, d'entretien et de maintenance des infrastructures au sein des CT	300 000 000				100 000 000	100 000 000	100 000 000		MGLDAT/UGP
Sous-total du Produit 6	**400 000 000**		**0**	**100 000 000**	**100 000 000**	**100 000 000**	**100 000 000**	**0**	
TOTAL SP 4	**472 255 000 000**		**29 235 000 000**	**57 190 000 000**	**81 900 000 000**	**94 420 000 000**	**97 660 000 000**	**111 850 000 000**	
TOTAL PROGRAMME	**501 405 000 000**		**36 153 750 000**	**66 858 750 000**	**85 731 250 000**	**97 363 750 000**	**100 553 750 000**	**114 743 750 000**	