DECENTRALISATION ET GOUVERNANCE LOCALE

“ Pour une Gestion Locale plus Efficace, Démocratique et Responsable des Services et des Ressources ”

Modules d'apprentissage sur la décentralisation pour une assistance technique aux collectivités locales partenaires du Programme DGL Felo

Mai 2002

**Préparé par le Programme DGL Felo pour l'ARD, Inc.
Au titre du Contrat N° 685-C-00-00-000037-00
Avec l'USAID / Sénégal**

Sommaire

Introduction	3
Eléments de méthodologie d'élaboration des modules	4
Module Décentralisation	5
Système des procédures.....	6
Système des contenus	7
Système des évaluations.....	8
ANNEXES	9
Outil d'évaluation n°2	10
Outil d'évaluation n°3	11
Outil d'évaluation sommative	12
APPORTS D'INFORMATIONS	13

(114-04)

Introduction

Le Programme d'Appui à la Décentralisation et à la Gouvernance Locale, l'Objectif Stratégique N° 2 de l'USAID, dont l'exécution est contractée à DGL Felo (ARD, Inc), a pour mission de contribuer à une gestion plus efficace, démocratique et responsables des services et ressources dans les zones ciblées. Pour ce faire, il poursuit les quatre résultats intermédiaires-clés suivants :

- Capacité accrue des institutions locales
- Accès accrue aux ressources financières
- Participation populaire accrue à la gestion et supervision des affaires locales
- Mise en œuvre plus efficace des politiques et règlements liés à la décentralisation.

Pour déterminer les activités à appuyer au niveau de chacune des collectivités locales partenaires, le programme organise au début de son intervention, selon une approche participative, un atelier de planification de stratégies qui réunit les représentants de l'ensemble des groupes d'acteurs de la collectivité. A l'issue de ces ateliers, vingt-trois des vingt-cinq collectivités partenaires des deux premières années ont choisi la santé parmi les cinq stratégies prioritaires retenues par collectivité.

Cette option massive des collectivités locales partenaires pour les stratégies liées à la santé et les multiples difficultés relevées dans ce secteur ont amené le Programme DGL Felo à développer un paquet d'appuis en termes de missions successives de formation et d'assistance technique.

Ces missions auront pour supports des modules d'apprentissage conçus selon plusieurs critères :

- La précision : le module comprend un seul objectif général décliné en trois objectifs spécifiques, pas plus ; et les contenus sont exclusivement référés à ces trois objectifs pour éviter toute dispersion et toute digression
- La cohérence : il y a une interaction entre les différents systèmes du module de sorte qu'il y a une correspondance entre l'objectif, l'outil d'évaluation, les processus correspondants, les procédures et les contenus.

En réalité, les modules sont conçus pour deux types de cibles : les formateurs relais d'une part et, d'autre part, les membres des GTT avec, éventuellement, d'autres acteurs des collectivités locales.

Il s'agit donc de deux séries de formations, l'une consistant en une formation de formateurs et l'autre, ultérieurement, consistant en une démultiplication des formations au niveau local.

Il reste entendu que la formation des formateurs sera l'occasion d'affiner telle ou telle partie des modules et de rendre les outils et les procédures plus opérationnels en cas de besoin.

Éléments de méthodologie d'élaboration des modules

Un module est un composant, une unité d'apprentissage, une entité autonome et indépendante d'une série planifiée d'activités d'apprentissage.

Le module ici proposé se compose de plusieurs parties :

- Les documents d'entrée correspondant au système des objectifs
- Les documents de sortie correspondant au système des évaluations
- Entre les deux, le corps du module constitué de trois systèmes : processus, procédures, contenus.

Le module est donc structuré selon 5 systèmes : le système des objectifs, le système des évaluations, le système des processus, le système des procédures et le système des contenus. Ce type de structuration facilite le contrôle de la cohérence du module.

Le système des objectifs

Le système des objectifs comprend, pour le module, un objectif général qui se décline en trois objectifs spécifiques. Ce nombre limité d'objectifs permet de maîtriser le module. Il s'agit cependant de choisir les trois objectifs spécifiques les plus représentatifs de l'objectif général. Idéalement, chaque objectif doit être formulé avec un verbe d'action de type comportemental pour être observable, univoque et, par conséquent, évaluable.

Le système des évaluations

Le système des évaluations est le pendant du système des objectifs. C'est un structurant postérieur alors que le système des objectifs est un structurant antérieur. Chaque objectif spécifique a ainsi son correspondant en évaluation. Après le test du module, c'est-à-dire après la formation de formateurs sur le terrain, il sera possible de systématiser les différents outils et contenus.

Le système des processus

Le système des processus est une interaction entre deux logiques : la logique d'apprentissage de la part des participants et la logique d'appui (avec des outils) de la part du facilitateur et des personnes ressources ; il s'agit en fait d'une interaction entre le psychologique (activités d'apprentissage) et le pédagogique (activités de facilitation). Ce système permet de générer, en situation, les contenus des apprentissages.

Le système des procédures

Le système des procédures concerne les procédures de gestion du temps, de l'espace et des ressources. Ce sont elles qui indiquent la façon dont les ateliers vont être organisés. Ce système et celui des processus constituent les deux aspects de la stratégie de facilitation. Ils peuvent aussi être considérés comme un guide de formation.

Le système des contenus

Le système des contenus dépend de l'approche ; avec une approche participative, il s'agit de créer les conditions (ou de fournir des outils) pour que les participants participent à la construction de leur propre savoir en produisant une grande partie des contenus ; il s'agit aussi d'articuler les apports d'information (s'il y a lieu) avec les productions des participants : il y a alors un travail de médiation et de structuration important de la part de l'équipe pédagogique.

Module Décentralisation

Système des objectifs	Système des processus		Système des évaluations
	Activités des participants	Activités de facilitation	

Objectif général : Présenter la politique de décentralisation au Sénégal
--

OS.1 Retracer l'évolution de la politique de décentralisation	3. Proposition de réponses en ateliers 4. Rapport des groupes de travail	1. Présentation du module et détermination des objectifs 2. Question : “ Quelles sont les principales étapes de la décentralisation au Sénégal ? ” 5. Systématisation des résultats et apport d'information	Citer 03 repères historiques dans la politique de décentralisation (dates, événement ou innovation)
--	---	---	---

OS.2 Présenter les domaines de compétence transférés	3. Proposition de réponses en ateliers 4. Rapport des groupes	1. Rappel de l'OS.2 2. Outil tableau sur la décentralisation : “ Objectifs/ Principes/ Domaines de compétence ” 5. Systématisation des résultats et apport d'information	Le réarrangement : mise en ordre des différents contenus des domaines présentés dans le désordre
---	--	--	--

OS.3 Catégoriser les différents acteurs de la décentralisation	3. Proposition de réponses en ateliers 4. Rapport des groupes de travail par énoncé de l'outil	1. Rappel de l'OS.3 2. Introduction aux ateliers : Outil d'évaluation “ appariement ” 5. Facilitation des discussions 6. Apport d'information	L'appariement : deux listes d'éléments à associer entre eux (Catégories / Acteurs)
---	---	--	---

Evaluation générale : L'alternative : deux réponses possibles entre lesquelles choisir (Vrai / Faux)
--

Système des procédures

Le système des procédures permet d'organiser l'atelier.

Procédures de gestion		Propositions
Temps	Période	- A déterminer (de juillet à septembre)
	Durée	- 01 journée
	Horaires	- Matin : 09h 00 – 12h 30 - Après-midi : 15h 00 – 18h 30 ; - 02 Pausés : 10h 30 – 11h 00 et 16h 30 – 17h 00
	Unités de temps	- 04 unités de 01h 30 - 01 unité par objectif spécifique - 02 pauses de 30 mn
Espace	Atelier	- 01 salle pour la plénière - Même salle pour les travaux de groupes - 04 groupes de travail - Disposition des participants : 04 groupes de 06 personnes
	Hébergement	- Lieu à déterminer - 04 formateurs - Participants déplacés : à déterminer
	Restauration	- Lieu à déterminer - Nombre de personnes : environ 30 - Déjeuner collectif
	Mobilier	- 30 chaises - 06 tables : 04 pour les groupes de travail, 02 pour les formateurs
Ressources	Humaines	- 24 participants organisés en 04 groupes de travail - 04 formateurs - 01 chauffeur - 01 secrétaire
	Matérielles	- 01 véhicule - Carburant : à déterminer - Matériel de visualisation : à déterminer
	Financières	- Frais d'hébergement - Frais de restauration pour le déjeuner - Remboursement des frais de dîner - Remboursement du coût du transport - Perdiem

Il reste à ajouter que de façon générale, chacun des groupes de travail produit selon les modalités suivantes :

- Choix d'un facilitateur et d'un rapporteur du groupe
- Réflexions individuelles
- Partage des idées pour synthèse ou sélection des éléments consensuels
- Transcription des idées retenues sur des cartes à afficher
- Rapport en plénière

Par la suite, il est procédé à la systématisation de l'ensemble des productions des groupes afin de stabiliser certains acquis. Il est aussi prévu des apports d'information pour éventuellement compléter les productions.

Système des contenus

Le système des contenus n'est pas complet ici : il y manque les productions des participants ; il ne s'agit donc ici que de propositions d'apports d'informations.

Système des objectifs	Système des contenus
<p>OS.1</p> <p>Retracer l'évolution de la politique de décentralisation</p>	<p>Quelques grandes étapes de la décentralisation au Sénégal :</p> <p>1872- 1887 : Quatre communes créées lors de la période coloniale (Saint Louis et Gorée en 1872, Rufisque en 1880, Dakar en 1887)</p> <p>1960 : Statut de commune de plein exercice étendu à toutes les communes (extension de la communalisation)</p> <p>1966 : Adoption du code de l'administration communale (textes régissant la commune regroupés dans ce code)</p> <p>1972 : Loi créant les communautés rurales comme 2^e catégorie de collectivité locale</p> <p>1990 : Responsabilisation du Président du conseil rural en matière de gestion du budget en lieu et place du Sous préfet et suppression des communes à statut spécial</p> <p>1996 : 3^e catégorie de collectivité locale avec l'avènement de la région, le transfert d'un nombre important de compétences aux collectivités locales et la création des communes d'arrondissement.</p>
<p>OS.2</p> <p>Présenter les domaines de compétence transférés</p>	<p>Aux termes de la loi 96-07, les 9 domaines de compétences transférées sont :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Domaines 2. Environnement et gestion des ressources naturelles 3. Santé, population et action sociale 4. Jeunesse, sports et loisirs 5. Culture 6. Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et formation professionnelle 7. Planification 8. Aménagement du territoire 9. Urbanisme et habitat <p>Les collectivités locales ont pour mission générale de contribuer au développement économique et social de leur zone de compétence. Chacun de ces 9 domaines est répartie entre la région, la commune et la communauté rurale (art. 17 à 53 / loi 90).</p>
<p>OS.3</p> <p>Catégoriser les différents acteurs de la décentralisation</p>	<p>Les principaux acteurs de la décentralisation sont :</p> <p>Les organes des collectivités et leurs structures rattachées</p> <p>Commune : maire et bureau municipal, conseil municipal, commissions techniques</p> <p>Communauté rurale : PCR, conseil rural, Commissions techniques</p> <p>Région : Président du conseil régional, conseil régional, commissions, le comité économique et social, l'Agence Régionale de Développement</p> <p>Les représentants de l'Etat : Gouverneur auprès de la région, Préfet auprès de la commune (ou sous-préfet dans la commune d'arrondissement), Sous-préfet auprès de la CR et de la commune d'arrondissement</p> <p>Les services extérieurs de l'Etat</p> <p>La justice (le conseil d'Etat et la cour des comptes)</p> <p>La société civile : OCB, ONG, opérateurs économiques, citoyen, presse indépendante</p>

Système des évaluations

Le système des évaluations est déjà présenté : il s'agit ici de proposer des outils d'évaluation ; les premiers ateliers de formation permettront d'en tester la pertinence.

Système des objectifs	Outils d'évaluation				
EV.1 Citer 03 repères historiques dans la politique de décentralisation (dates, évènement ou innovation)	1972, Création des communautés rurales, 1990, Retrait de la gestion du budget de la communauté rurale aux sous-préfets pour la confier au président du conseil rural, 1996, Erection de la région en collectivité locale, Découpage de Dakar en communes d'arrondissement / Transfert de nouvelles compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales				
EV.2 Le réarrangement : mise en ordre des différents contenus des domaines présentés dans le désordre	Gestion des ress. Natur. Environnement Aménagement du terr. Formation professionn. Alphabétisation Promotion langues nat.	Population Sports Education Santé Action sociale Culture	Urbanisme Domaines Planification Jeunesse Habitat		
EV.3 L'appariement : deux listes d'éléments à associer entre eux (Catégories / Acteurs)	<ul style="list-style-type: none"> – Les représentants de l'Etat – Les services extérieurs de l'Etat – La justice – Les organes des CL et structures rattachées – La société civile 	<ul style="list-style-type: none"> – Conseil d'état – Maire – Cour des comptes – Presse indépendante – Sous-préfet – Eaux et forêts – Conseil municipal – Groupements féminins – Comité économique et social – Ong – Agence régionale de développement (ARD)... 			
ES L'alternative : deux réponses possibles entre lesquelles choisir (Vrai / Faux)	1 2 3 4 5 6	Le président du conseil rural peut utiliser l'infirmier chef de poste pour l'organisation d'un Gamou annuel La commune et la communauté rurale du même district peuvent cogérer des fonds de dotation Le président du conseil rural peut révoquer l'ICP Le maire peut affecter le médecin chef de district La commission GRN peut annuler une décision du conseil rural portant atteinte à l'environnement Le président du conseil rural peut porter plainte contre celui qui ne s'acquitte pas de la taxe rurale			

ANNEXES

- Outils d'évaluation
- Apports d'informations

Outil d'évaluation n°2

Rappel de l'objectif spécifique 2

“ Décrire la composition, les attributions et le fonctionnement du comité de santé ”

Evaluation formative 2

Outil “ réarrangement ” consistant à mettre en ordre différents contenus des domaines présentés dans le désordre.

Mettre en ordre les différents contenus des domaines présentés dans le désordre

Gestion des ressources
naturelles

Urbanisme

Population

Aménagement du territoire

Planification

Education

Culture

Jeunesse

Santé

Environnement

Domaines

Sports

Alphabétisation

Habitat

Action sociale

Promotion des langues
nationales

Formation professionnelle

Outil d'évaluation n°3

Rappel de l'objectif spécifique 3

“ Catégoriser les différents acteurs de la décentralisation ”

Evaluation formative 3

“ L'appariement : deux listes d'éléments à associer entre eux (Catégories / Acteurs)”

Associer entre eux catégories d'acteurs et acteurs

	Projets communautaires des bailleurs de fonds	Eaux et forêts
		Conseil municipal
Les représentants de l'Etat	Conseil d'état	Groupements féminins
	Maire	Conseil régional
Les services extérieurs de l'Etat	Cour des comptes	Associations sportives et culturelles
		Comité économique et social
La justice	Bureau municipal	Gouverneur
	Président du conseil régional	Préfet
Les organes des CL et structures rattachées		
	Presse indépendante	Ong
La société civile	Commissions	Agence régionale du développement
	Sous-préfet	
		Président du conseil rural

Outil d'évaluation sommative

Rappel de l'objectif général

- “ Présenter la politique de décentralisation au Sénégal ”

Evaluation sommative

- Outil “ Alternative sur les acteurs ”

Cochez les cases correspondant à Vrai ou à Faux en fonction de la réponse retenue.

N°	Propositions	Vrai	Faux	Remarque
1	Le président du conseil rural peut utiliser l'infirmier chef de poste pour l'organisation d'un Gamou annuel	☐	☐	
2	La commune et la communauté rurale du même district peuvent cogérer des fonds de dotation	☐	☐	
3	Le président du conseil rural peut révoquer l'infirmier chef de poste	☐	☐	
4	Le maire peut affecter le médecin chef de district	☐	☐	
5	La commission GRN peut annuler une décision du conseil rural portant atteinte à l'environnement	☐	☐	
6	Le président du conseil rural peut porter plainte contre celui qui ne s'acquitte pas de la taxe rurale	☐	☐	

INFORMATIONS

Pour le module “ Décentralisation ”

Objectifs du module

Les objectifs visés à travers ce module sont :

Objectif général : Présenter la politique de décentralisation au Sénégal

Objectif spécifique 1 : Retracer l'évolution de la politique de décentralisation

Objectif spécifique 2 : Décliner les objectifs, les principes de la décentralisation ainsi que les domaines de compétences transférées aux collectivités locales

Objectif spécifique 3 : Catégoriser les différents acteurs de la décentralisation

Objectif spécifique 1 : Retracer l'invention de la politique de décentralisation au Sénégal

Période coloniale

– Erection de Saint Louis, Gorée, Rufisque et Dakar en communes.

1960

– Extension des communes de plein exercice (généralisation des communes de plein exercice)

1966

– Adoption du code de l'administration communale

1972

– Création des communautés rurales

1990

– Retrait de la gestion du budget de la communauté rurale aux sous-préfets pour la confier au président du conseil rural

1996

– Erection de la région en collectivité locale

– Découpage de Dakar en communes d'arrondissement

– Transfert de nouvelles compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales

Objectif spécifique 2 : Décliner les objectifs, les principes de la décentralisation ainsi que les domaines de compétences transférées aux collectivités locales

Objectifs de la décentralisation

- Rapprocher l'administration des populations
- Promouvoir le développement local
- Renforcer la démocratie à la base

Principes de la décentralisation

- Principe du respect de l'unité nationale
- Égale dignité des collectivités locales
- Libre administration des collectivités locales
- Libre administration des collectivités locales
- Principe du transfert progressif des compétences

Modalités dans la décentralisation

- Compensation à travers les fonds de dotation et le transfert de compétence ou les deux à la fois
- Partenariat entre collectivités locales avec l'Etat ou avec l'extérieur
- Contrôle à posteriori
- Équilibre entre déconcentration et décentralisation
- Répartition des compétences transférées entre les trois catégories de collectivités locales

Les domaines de compétences transférées :

Les participants répartis en trois groupes ont donné les réponses suivantes :

- Domaines
 - Environnement et gestion des ressources naturelles
 - Santé, population, action sociale
 - Jeunesse, sports et loisirs
 - Culture
 - Education, alphabétisation, promotion des langues nationales et formation professionnelle
 - Planification
 - Urbanisme et habitat
 - Aménagement du territoire
-

Objectif spécifique 3 : Catégoriser les différents acteurs de la décentralisation

Classement des acteurs en catégories

Les différents acteurs de la décentralisation peuvent être classés en cinq catégories :

Catégories d'acteurs	Acteurs
Les représentants de l'Etat	Le gouverneur, le préfet, le sous-préfet
Les services extérieurs de l'Etat	Eaux et forêts, inspections d'académie, IDEN, équipes de district sanitaire, etc...
La justice	Conseil d'état, cour des comptes
Les organes des collectivités locales et structures rattachées	Les commissions, le conseil municipal, le maire, le conseil municipal, le président du conseil rural, le conseil régional, le président du conseil régional, le comité économique et social, le bureau municipal, l'agence régionale du développement
La société civile	Les ONG, les groupements féminins, les associations sportives et culturelles, les projets communautaires des bailleurs de fonds, la presse indépendante

Outil " Alternative sur les acteurs "

– Eléments de réponses

N°	PROPOSITIONS	VRAI	FAUX	REMARQUE
1	Le président du conseil rural peut utiliser l'infirmier chef de poste pour l'organisation d'un gamou annuel	X		Convention d'utilisation des services de l'Etat
2	La commune et la communauté rurale du même district peuvent co-gérer des fonds de dotations	X		En cas de groupement d'intérêt communautaire
3	Le Président du conseil rural peut révoquer l'infirmier chef de poste		X	Le personnel des services extérieurs de l'Etat n'est pas transféré aux collectivités locales
4	Le maire peut affecter le médecin chef de district		X	Il peut seulement donner son avis consultatif sur la nomination
5	La commission gestion des ressources naturelles peut annuler une décision du conseil rural portant atteinte à l'environnement		X	En tant qu'émanation du conseil, la commission ne peut pas décider par elle-même
6	Le président du conseil rural peut porter plainte contre celui qui ne s'acquitte pas de la taxe rurale		X	Controverse sur le caractère obligatoire ou non de la taxe rurale