

1365

**Ministère de l'Economie et des Finances**

**Groupe de travail sur le financement des projets issus des POR**

**appuyé par le projet « Assistance-conseil au  
Ministère de l'Economie et des Finances » (gtz)**

---

**Mise en œuvre du DSRP 2006-2008**

**Proposition de stratégie pour financer les projets  
issus des Plans d'opérations régionaux (POR)  
à partir du Budget de l'Etat**

**Rapport du Groupe de travail**

---

**Novembre 2005**

## **Avant-propos**

*Vu la volonté de l'Etat de financer les projets issus des Plans d'opérations régionaux et vu l'impossibilité technique de leur financement à partir du budget national à laquelle l'Etat s'est vu confronté en 2004, un groupe de travail composé des représentants de la CSPLP, de la DCEF, du PCRBF, de la DP, de la DCL, du MCDPR, du CEPOD et de l'ANCR a été créé à l'initiative du Projet « Assistance-conseil au Ministère de l'Economie et des Finances » (GTZ/MEF) .*

*Le groupe a d'abord élaboré un document d'orientation qui a mis à contribution l'expérience des premières années de mise en œuvre du DSRP, de la politique de décentralisation et des réformes en cours pour donner des axes de réponse à la question de savoir : « quels mécanismes permettront de financer les projets issus des POR par le Budget de l'Etat ? ». Trois options sont identifiées dans ce document comme solutions possible ce problème. Il s'agit :*

- le parrainage des projets par les ministères techniques ;*
- le financement des projets par le FECL ;*
- le financement des projets par un fonds spécial*

*Une étude a été commanditée sous financement du Projet « Assistance-Conseil au MEF » . Pour l'exploitation du rapport déposé par le consultant au début du mois d'août 2005, un comité ad hoc a été chargé d'expliquer la justification et la faisabilité de chaque option ainsi que d'en analyser les avantages, les inconvénients et les perspectives de son intégration dans les activités courantes des organes concernés par sa mise en oeuvre. Tenant compte des caractéristiques propres aux différentes catégories des projets retenus dans les POR, le comité a fini par développer un mécanisme composé qui serait applicable à tous les projets POR.*

*Le comité était composé de Soyebou Thiam du PCRBF, Mamadou Assane NIANG de la CSPLP, Massamba Dieng de la DCL, Cheikh SECK du Projet GTZ/MEF, Souleymane Diop de la DP et Aboubacary Sow du CEPOD. C'est sur la base des travaux et contributions écrites de ce comité ad hoc que le présent rapport a été finalisé.*

*Aliou Faye , CEPOD*

*Kerstin Meyer, GTZ/MEF*

# SOMMAIRE

Résumé analytique .....	3
I. CONTEXTE .....	9
II. DIAGNOSTIC de la situation actuelle et identification des différentes options de financement des POR par le budget général .....	11
1. Présentation des Plans d'Opérations Régionaux (POR).....	12
2. Processus de proposition et de sélection des projets issus des POR.....	13
3. Mise en œuvre et financement des POR .....	15
III. FINANCEMENT DES PROJETS POR PAR LE FECL (OPTION 1) .....	17
1. Description de l'option FECL.....	17
2. Les modalités de mise en œuvre de l'option FECL.....	18
3. Avantages et Inconvénients .....	19
4. Mesures d'accompagnement .....	19
IV. PARRAINAGE DES PROJETS POR PAR LES MINISTERES TECHNIQUES (OPTION 2) .....	22
1. Description de l'option Parrainage .....	22
2. Les modalités de mise en œuvre de l'option Parrainage .....	23
3. Avantages et Inconvénients .....	25
4. Mesures d'accompagnement .....	26
V. LE FINANCEMENT DES PROJETS POR PAR UN FONDS SPECIAL (OPTION 3).....	28
1. Description de l'option Fonds Spécial .....	28
2. Modalités de mise en œuvre de l'option Fonds Spécial.....	28
3. Avantages et inconvénients .....	30
4. Mesures d'accompagnement .....	30
VI. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS .....	32
1. Mécanisme global composé proposé.....	32
2. Mesures d'accompagnement.....	33
3. Perspectives .....	33

### 3. Les trois options proposées

#### Option 1 : Le financement des Projets POR par le fonds d'équipement des collectivités locales (FECL)

Le FECL, alimenté par le budget de l'Etat et destiné à financer les projets de développement des collectivités locales, pourrait recevoir des ressources additionnelles dédiées au financement des projets issus des POR. Certaines modalités s'imposeront concernant

- ✓ le type de projet à être proposé par les collectivités locales,
- ✓ la définition d'un ordre de priorité entre les projets par le Comité Régional du Suivi de la SRP selon les critères conformes à la SRP et en tenant compte des zones les plus touchées par la pauvreté
- ✓ l'approbation par le Comité Régional de Pilotage de la SRP.

Le financement des projets issus des POR, au moins dans un premier temps, devrait venir en complément des ressources traditionnelles dont bénéficient les collectivités locales. A cette fin, un certain nombre d'activités sont à mener. Il s'agit de :

- ✓ maintenir la catégorisation du FECL en FCO et FCS;
- ✓ augmenter le FECL du montant des projets sélectionnés ;
- ✓ inscrire les montants destinés à financer les projets des POR dans la partie FCS du FECL ; et
- ✓ le CNDCL tient compte des projets issus des POR dans la répartition du FECL.

Par ailleurs, des mesures d'accompagnement s'avèreront nécessaires concernant aussi bien la sélection des projets que l'augmentation du FECL; la réforme sur le FECL doit tenir compte des projets POR.

<b>Option FECL</b>	
Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Les CL sont mieux placées pour connaître les zones les plus défavorisées et les niches de pauvreté (proximité)</li> <li>✓ Possibilité de financement des projets tirés des plans d'investissement communal, du PRDI etc.</li> <li>✓ Renforcement de la responsabilité et du rôle des CL et des acteurs locaux pour le développement local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Capacités pour proposition de projets et planification régionale ne suffisent pas toujours</li> <li>✓ Les moyens et capacités pour exécuter certains projets restent à être développés</li> <li>✓ Souci de manque de transparence dû à des faiblesses de capacité de gestion ou dû à des interventions politiques</li> <li>✓ Certains CL ne proposent pas de projets à cause de faiblesse de capacités ou l'ignorance de l'existence des POR.</li> </ul>

Le fonds sera créé par loi de finance sur proposition du Ministère de l'Economie et des Finances. Il sera doté d'un pourcentage des fonds destinés à assurer le financement du PAP du DSRP.

Les mesures d'accompagnement concernent la gestion et le fonctionnement du fonds les critères de sélection des dossiers de projet et l'élaboration détaillée des procédures du fonds. En alternative, le fonds spécial pourra être géré par un projet national adéquat qui existe et fonctionne déjà (tel que l'ancienne AFDS).

### Option Fonds Spécial

#### Avantages

- ✓ Les acteurs locaux non étatiques pourront accéder des ressources pour la lutte contre la pauvreté
- ✓ Le gouvernement pourra renforcer son partenariat avec des OSC et des C.L. surtout dans le monde rural sur la réduction de la pauvreté dans leur localités.

#### Inconvénients

- ✓ L'état veut limiter le nombre de comptes spéciaux
- ✓ Les coûts d'instauration d'un tel fonds peuvent être importants.
- ✓ La re- centralisation des décisions au niveau de Dakar

### 3. Conclusion

Vu le caractère nécessairement trans-sectoriel de la lutte contre la pauvreté, on pourrait regretter l'absence d'un mécanisme comparable au CSDMT pouvant lier directement le ministère de l'Economie et des Finances et les régions dans le cadre de l'exécution de la SRP.

Or, la mise en oeuvre des PIC, des PLD, des PRDI et autres visions stratégiques constitue une occasion pour instaurer, au niveau régional et national, des instances de négociation entre l'Etat central (représenté par exemple par le MEF, le MPDD et le MDCL) et les collectivités dans le cadre de la double planification.

En absence d'une telle plateforme, les POR constituent un outil utile pour les collectivités locales du point de vue stratégique (analyse et suivi) et opérationnel (projets).

## **I. CONTEXTE : Cadre général de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et de sa mise en œuvre**

Au terme d'un processus participatif ayant impliqué les acteurs de la vie socio-économique et les partenaires au développement, le Sénégal a adopté en Décembre 2001 un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). La Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) définie dans ce document a été approuvée par les partenaires au développement en 2002. La SRP est articulée autour de trois axes prioritaires : (i) doubler le revenu par tête d'ici à 2015 dans le cadre d'une croissance forte, équilibrée et mieux répartie ; (ii) généraliser l'accès aux services sociaux essentiels en accélérant la mise en place des infrastructures de base pour renforcer le capital humain avant 2010 ; (iii) éradiquer toutes les formes d'exclusion au sein de la Nation et instaurer l'égalité des sexes dans les niveaux d'enseignement primaire et secondaire d'ici à 2015.

Le DSRP est désormais le cadre de référence du Gouvernement et des bailleurs de fonds en vue d'un recentrage de la politique économique sur la lutte contre la pauvreté. Comme instrument de mise en œuvre des orientations de l'Initiative d'allègement de la dette des Pays pauvres très endettés (IPPTE), le recentrage susvisé de la politique économique doit permettre d'établir un lien étroit, d'une part, entre allègement de la dette et réduction de la pauvreté et, d'autre part, entre croissance et réduction de la pauvreté. En somme, une dynamique de croissance et une utilisation judicieuse des fruits de cette croissance ainsi que des économies de dépenses nées de l'allègement de la dette publique devront permettre de venir à bout de la pauvreté. Pour ce faire, le DSRP en général met un accent particulier sur l'approche participative à la faveur de laquelle tous les segments de la population apportent leur contribution à la définition mais également à la mise en œuvre et au suivi-évaluation de la SRP.

Aussi, les options de base de la SRP sont-elles rendues opérationnelles à travers une démarche participative et décentralisée de pilotage, d'exécution et de suivi - évaluation des programmes. Celle-ci est matérialisée sur le terrain par un cadre institutionnel de mise en œuvre de la SRP comprenant les organes ci-après: (i) un conseil interministériel d'orientation et de décision présidé par le Premier Ministre; (ii) un comité national de pilotage de la SRP (iii) onze comités régionaux de pilotage, (iii) une Cellule nationale de suivi de la mise en œuvre de la SRP, (iv) onze cellules régionales de suivi et (v) des points focaux ministériels.

Ces organes de pilotage et de suivi-évaluation, sont chargés de mobiliser aux niveaux national et régional l'ensemble des acteurs de la vie socioéconomique (que sont l'administration, les collectivités locales, la société civile et le secteur privé). Ils ont comme mission essentielle de traduire dans les faits le quatrième pilier de la SRP, notamment sur la base des principes directeurs que sont la proximité, le faire-faire, la transparence, la participation, la célérité, la complémentarité et la synergie et en s'inscrivant dans une dynamique de cohérence avec les options fortement affirmées dans le cadre de la décentralisation,

C'est ainsi que trois options sont identifiées à savoir :

- l'augmentation des fonds de concours spéciaux et leur utilisation pour financer les projets des POR ;
- faire parrainer les projets issus des POR par les ministères techniques et utiliser la stratégie de décentralisation du BCI pour accroître la responsabilité des acteurs locaux;
- la création d'un fonds spécial inscrit dans le BCI pour financer les projets des POR.

C'est la difficulté particulière qui s'attache à la prise en charge financière des POR qui justifie la présente étude dont la finalité est de proposer aux autorités du ministère de l'Economie et des Finances un mécanisme opératoire de traitement de cette contrainte dans le cadre de l'élaboration et de l'exécution du budget de l'Etat.

Le plan du reste du rapport est le suivant : le prochain chapitre présente les POR ainsi que les différentes options envisageables pour leur trouver un porteur et un financement dans le cadre du budget de l'Etat. Ensuite un chapitre est consacré à chaque option identifiée dans le sens d'analyser ses avantages et ses inconvénients ainsi que les projets pour lesquels l'option étudiée serait la solution appropriée. Un avant dernier chapitre récapitule les différents cas de projets possibles, les porteurs et les mécanismes de financement recommandés pour chaque cas. Les conclusions et recommandations terminent le rapport.

## **II. DIAGNOSTIC de la situation actuelle et IDENTIFICATION des différentes options de financement des POR par le budget général**

A la suite de l'élaboration participative du DSRP et de sa validation politique en Conseil des Ministres, il appartenait aux ministères techniques et aux régions de traduire en documents sectoriels et régionaux, les orientations et les objectifs stratégiques ainsi que les plans d'action ainsi approuvés. Les stratégies et plans qui ressortent de l'appropriation du DSRP national constituent un cadre approprié pour mobiliser également les professionnels des secteurs et les populations des régions autour de la lutte contre la pauvreté. A cet effet, les POS et les POR permettent ainsi de décliner à l'échelle des secteurs d'activités et des régions le plan d'actions prioritaires du DSRP. En corollaire, il est nécessaire au niveau national, en vue d'une mise en œuvre équilibrée de la SRP aux plan sectoriel et spatial, de disposer d'un cadre de mise en cohérence des POS et des POR et de veiller à leur exécution intégrale et à bonne date.

Le lien qui doit exister entre le document de politique (DSRP) et son principal instrument d'exécution n'a pas été reflété de façon satisfaisante dans le BCI et le PTIP dans la première année de réalisation des axes stratégiques. Si le tir a été sensiblement rectifié au cours de la deuxième année, notamment pour les projets

Pour les premiers POR comme pour les suivants, leur mise en œuvre réussie restera fonction de leur degré d'intégration dans les activités courantes des collectivités locales, des ministères techniques et du ministère de l'Economie et des Finances en matière de programmation et d'exécution financières. Aussi, serait-il utile de procéder à une analyse des différentes catégories de projets de POR au regard de la SRP, des domaines transférés par la loi sur la décentralisation et des catégories de dépenses effectuées par les collectivités locales.

## **2. Processus de proposition et de sélection des projets issus des POR**

C'est de manière exceptionnelle que les acteurs régionaux ont soumis la première fois des projets dans le cadre du DSRP pour financement.

En effet, la CSPLP avait préparé pour chaque région un groupe de travail (composé d'un représentant du Conseil régional, d'un représentant de l'ARD du Chef de services régional de la planification et du chef de service régional de la statistique) à l'élaboration de dossiers de projets selon un canevas dégagé de manière consensuelle sous la supervision des services compétents du Ministère de l'Economie et des Finances. Elle avait par la suite demandé à chaque Comité Régional de Pilotage de soumettre au MEF des projets pour les financer par le budget.

Le cadre de proposition et de sélection des POR indique clairement le rôle de chaque acteur concerné et garantit aux organes régionaux du DSRP de jouer pleinement leur mission de pilotage de la stratégie. Ce cadre repose sur un circuit de quatre étapes :

- 1. L'élaboration des dossiers de projets :** les acteurs régionaux (les conseils régionaux, les conseils municipaux, les conseils ruraux et les Organisations Communautaires de Base) élaborent des dossiers de projets selon des canevas et une méthodologie à préciser dans un manuel de procédure.
- 2. Proposition des projets au Comité Régional de Pilotage :** les acteurs régionaux déposent à l'ARD qui les réceptionne et les enregistre en sa qualité de Secrétaire général du CRP les dossiers de projet. Il s'appuie ensuite sur son Comité Technique pour faire une analyse profonde des projets afin de faire des recommandations au CRP. Il prépare aussi la réunion de ce comité.
- 3. La sélection des projets de la région :** le Comité Régional de Pilotage sélectionne les dossiers de projets à soumettre au financement et les classe en catégorie selon les possibilités de financement disponible.
- 4. La proposition des projets au financement :** le Comité Régional de Pilotage à travers son Président le Gouverneur de région propose pour financement les dossiers sélectionnés pour chaque catégorie à l'autorité compétente.

Les projets sont sélectionnés sur la base de critères relatifs à la conformité du dossier avec les objectifs du DSRP et des politiques sectorielles, la rentabilité de l'opération, etc. Les différentes étapes à travers lesquelles respecter ces critères sont à préciser dans un manuel de procédures après qu'une étude sérieuse ait été faite pour les déterminer.

#### **d) Mise en œuvre et financement des POR**

Un certain nombre de projets sont actuellement proposés au MEF pour financement depuis 2004. Ces projets peuvent être classés en quatre catégories :

- ✓ les projets d'infrastructures et d'équipements sociaux de base composés des structures sanitaires, des structures éducatives, des adductions d'eau et d'infrastructures hydrauliques etc,
- ✓ les projets d'infrastructures et d'équipement de type électrification, assainissement, aménagement de pistes rurales,
- ✓ les projets d'équipements marchands comme les marchés les abattoirs etc.,
- ✓ les projets d'Activités Génératrices de Revenus généralement proposés par les OCB.

Cependant, l'analyse des budgets 2004 et 2005 a fait ressortir qu'aucun projet proposés dans le cadre des POR n'est pris en compte dans la programmation budgétaire. Seuls quelques projets POS sont pris en compte par le budget sur propositions des ministères techniques.

Plusieurs raisons ont été soulevées pour expliquer cette situation. Il s'agit notamment des contraintes juridiques et techniques (délai insuffisant pour l'évaluation, le caractère privé de certains projets, la faiblesse des coûts de certains projets, l'inexistence de procédures propres pour l'inscription des projets des POR dans le budget de l'Etat).

En plus, la nomenclature budgétaire classe les opérations par structure (ministère – direction – services rattachés, etc.) par nature d'activités (travaux, équipement, biens et services, etc.). Les collectivités locales n'étant pas des forces de propositions d'actions dans le PTIP, leur codification dans le budget n'a pas fait l'objet de traitement (classification fonctionnelle), une situation qui rend impossible leur prise en compte dans le BCI et le PTIP.

Pourtant le financement des projets issus des POR par le budget de l'Etat s'inscrit parfaitement dans les perspectives de la politique de décentralisation de l'Etat et confirme son attachement au principe de proximité du DSRP en vertu duquel les lieux de décision concernant la mise en œuvre des interventions relatives à la Stratégie de Réduction de la Pauvreté doivent être les plus proches possibles des bénéficiaires et de leur lieu de résidence.

Cette situation pose le problème de la mise en harmonie des points de vue des services compétents du ministère de l'Economie et des Finances, d'une part, et des ministères techniques, autre part, quant au rang dans la hiérarchie des priorités qu'il convient d'attacher à chaque projet POR ou POS. Le cadre approprié pour l'examen de cette question est à définir par le ministère de l'Economie et des Finances. En outre, pour les projets POR, des contraintes additionnelles ont été rencontrées.

Les projets d'infrastructures sociaux des collectivités locales sont proposés aux ministères sectoriels dans le cadre de la décentralisation de l'exécution du BCI et les projets d'infrastructures de commerce soumis au ministère de la décentralisation et des collectivités locales pour les faire financer par le biais du FECL. En revanche, pour les projets des OCB et autres organisations de la société civile, une solution appropriée reste à trouver.

### III. FINANCEMENT DES PROJETS POR PAR LE FECL (OPTION 1)

#### 1. Description de l'option

L'Etat, dans le cadre du renforcement de capacités d'investissement des collectivités locales, a créé le FECL en 1977 (loi 77-67 du 04 juin 1977).

Au début, ce fonds était utilisé pour accorder des prêts sans intérêts aux collectivités locales afin de leur permettre de réaliser des projets locaux ou des investissements. A la mise en œuvre, il n'a été accordé que des subventions en lieu et place de prêts. Les communautés rurales ne sont devenues bénéficiaires de ce fonds qu'en 1985.

Le FECL est alimenté par les recettes générales du budget de l'Etat. L'article 63 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 stipule que « le FECL reçoit un pourcentage de la TVA et est réparti sur la base du principe de la solidarité nationale, chaque année, par arrêté conjoint du Ministre de l'Economie et des Finances et du Ministre chargé des Collectivités Locales ».

Le FECL est divisé en deux catégories : les Fonds de Concours Ordinaires (FCO) qui constituent une dotation sans affectation spéciale et les Fonds de Concours Spéciaux (FCS) attribués pour financer des projets relatifs à des équipements collectifs, des équipements marchands ou tout autre projet bien étudié.

En ce qui concerne les communautés rurales, les FCO sont allouées à celles qui ont recouvré la taxe rurale à 70%.

La répartition des FCO se fait entre les communes et les communes d'arrondissement en fonction de leurs performances en matière de gestion administrative et financière : 50% des fonds sont alloués suivant un taux inversement proportionnel aux charges de personnel et 50% suivant un taux proportionnel à l'importance de l'investissement réalisé sur fonds propres.

Pour les régions, il s'agit d'un montant forfaitaire réparti suivant la démographie et l'étendue.

Dans la répartition du FECL, ces critères mentionnés ci-dessus ne sont plus tenus en compte pour plusieurs raisons. D'abord leur application portait préjudice aux communautés rurales du fait de la faiblesse de leurs capacités à proposer des projets et des difficultés pour recouvrer la taxe rurale à 70%. Ensuite, l'application des critères basés sur la performance en gestion du personnel et sur le volume des investissements réalisés par la collectivité locale a toujours constitué un facteur discriminant pour certaines collectivités locales à faibles ressources financières.

Ces insuffisances constatées nécessitent une réforme du FECL. Les modalités de financement des projets issus des POR par ce fonds pourraient constituer un input pour la réforme.

- ✓ le CNDCL tient compte des projets issus des POR dans la répartition du FECL.

Le financement des projets issus des POR par le FECL présente des avantages et des inconvénients.

### **3. Avantages et Inconvénients de l'option**

#### **Avantages**

Avec l'approfondissement de la décentralisation, les collectivités locales, beaucoup plus que par le passé, sont appelées à apporter des réponses effectives à la demande des populations en infrastructures et équipements, et dont la gestion efficiente peut contribuer à l'accroissement des recettes. En impliquant les collectivités locales à travers le FECL, avec les mesures d'accompagnement, l'Etat contribue à renforcer leurs capacités en gestion et en mobilisation de ressources financières et à apporter une solution au manque de transparence en matière d'utilisation des deniers publics que gèrent les collectivités locales. Par ailleurs, à travers l'exécution des projets des POR, les collectivités locales s'habituent à prendre en charge des projets directement inspirés de la SRP ; ce qui les prépare à les intégrer progressivement dans leur processus de planification, de programmation et de budgétisation.

Le financement des projets des POR à travers le FECL génère ainsi comme avantages le renforcement de l'autonomie financière des collectivités locales, le financement des projets locaux tirés des plans d'investissement communal, la maîtrise de modalités d'utilisation du FECL aussi bien par les collectivités locales que par le MEF et le ministère en charge des collectivités locales, le renforcement du rôle que doivent jouer les collectivités locales et les populations dans le développement local.

#### **Inconvénients**

Outre le manque de transparence déjà évoqué, parmi les contraintes à lever figurent les lenteurs constatées dans la mise à disposition du FECL aux collectivités locales, et l'insuffisance des moyens matériels, financiers et humains des collectivités locales pour exécuter certains projets.

Pour lever ces contraintes des mesures d'accompagnement doivent être envisagées

#### **4. Mesures d'accompagnement**

Le financement des POR par le FECL nécessite un certain nombre de mesures d'accompagnement. Il s'agit :

TABLEAU SYNOPTIQUE DU FINANCEMENT DES PROJETS DES POR PAR LE FECL

Actions à mener	Acteurs	Avantages	Inconvénients	Mesures d'accompagnement	Indicateurs de performance
<b>Sélection des projets</b>					
Sélection et proposition de projets au niveau régional	CL, CRSE, CRP	Permet aux CL de proposer des projets pertinents et de les harmoniser avec le PRDI	Certaines CL ne proposent pas de projets à cause de la faiblesse de leurs capacités et l'ignorance de l'existence des POR	Renforcement de leurs capacités avec l'assistance des ARD et organisation de CRD et de CDD pour informer les acteurs locaux sur les PO	CRD, CDD tenus avant décembre 2005
Etude et hiérarchisation des projets proposées par les CL au niveau central	MEF, MCLD, MPDD, UAEL, CNDCL	Permet de sélectionner les projets les plus pertinents en tenant compte de la SRP, des zones déshéritées et de l'enveloppe du FECL	Influence politique et difficultés des CL à proposer des projets pertinents  Manque d'information sur les niches de pauvreté dans les régions	Déterminer les critères de hiérarchisation les plus pertinents et les adopter d'un commun accord, informer les autorités (ministres, élus locaux) sur les projets des POR	Réunion de sélection tenue avant juillet 2006
Informer les CL dont les projets sont retenus	MCLD, UAEL, MEF	Inscription dans les budgets primitifs et adoption par le conseil avant	-	Autorité administrative veille à l'inscription des fonds alloués à la CL dans la section d'investissement du budget comme recettes et les projets à réaliser comme dépenses	Les CL informer avant décembre
<b>Augmentation du FECL</b>					
Actions à mener	Acteurs	Avantages	Inconvénients	Mesures d'accompagnement	Indicateurs de performance
Scinder le FECL en deux parties : FCO et FCS	MEF, MCLD, CNDCL	Financement des projets des CL issus des POR par les FCS	Discrimination pour certaines CL qui ne proposent pas de projets à cause de la faiblesse de leurs capacités	Renforcement de leurs capacités avec l'assistance des ARD et informer les autorités locales sur l'importance des POR	Financement des projets retenus à 100%
Augmentation du FECL et renforcement du FCS	MEF, MCLD,	Financement des projets des CL issus des POR par les FCS	Insuffisance des fonds pour financer tous les projets	Informer les autorités (ministres, députés, bailleurs de fonds) sur l'importance des POR afin d'augmenter le montant du FECL	Augmentation du FECL au moins du montant global des projets retenus
Mettre le FECL à la disposition des CL dès février	MCLD, CNDCL, MEF	Exécution des projets durant l'année budgétaire	Faiblesse des capacités en passation de marché	CNDCL se réunit dès janvier pour faire la répartition	Arrêté pris avant fin janvier

programmer, la DCEF arrête en même temps des propositions de crédits de paiement sur chaque opération retenue. Le projet de BCI est soumis à l'arbitrage du MEF avec toutes justifications des propositions de crédits de paiement. Les inscriptions de crédits budgétaires ne seront définitives qu'après les arbitrages du MEF et du PM.

La nomenclature budgétaire classe les opérations par structure (ministère – direction – services rattachés, etc.), par nature d'activités (travaux, équipement, biens et services, etc.). Les collectivités locales n'étant pas prises en compte comme une force de propositions d'actions dans le PTIP, leur codification dans le budget n'a pas fait l'objet de traitement (classification fonctionnelle), une situation qui rend impossible pour le moment leur prise en compte dans le BCI et le PTIP. En attendant qu'un circuit soit défini pour les POR pour accéder directement aux ressources de l'Etat et que la nomenclature budgétaire puisse s'ajuster pour prendre en compte dans la classification fonctionnelle les collectivités locales, des solutions de rechange peuvent être envisagées.

## **2. Les modalités de mise en œuvre de l'option Parrainage**

La mise en œuvre de cette option de « parrainage » devra être appréhendée principalement pour les secteurs du ressort des ministères techniques testant la décentralisation du BCI sous cadre sectoriel de dépenses à moyen terme CS-DMT. La phase expérimentale de la décentralisation du BCI ne concernant par prudence que les secteurs de l'éducation et de la santé, le parrainage de ministères compétents pour d'autres secteurs, requiert plus de préalables et de dialogue pour être opérationnel. Sans autre mécanisme de financement, les chances de succès d'un plaidoyer auprès de ces ministères en faveur des collectivités locales pourraient minces, sans également une réflexion approfondie.

Par conséquent, l'accent sera mis sur le parrainage de projets des POR par les ministères techniques sous CS DMT et testant la décentralisation du BCI

### **Procédures de sélection et de financement des projets POR éligibles**

Ce premier cas de figure de l'option s'appuie sur la planification ascendante des besoins et des décisions d'investissement conduite par les ministères de l'éducation, de la santé et l'environnement pour lesquels les compétences sont transférées. Ces ministères sont engagés dans les réformes budgétaires (approche CS-DMT). Ils démarrent le processus de préparation budgétaire par les services déconcentrés. Avec le ministère de l'éducation, c'est avec les inspections départementales et régionales d'académie ; avec la santé, ce sont les districts sanitaires et régions médicales, avec l'environnement, ce sont les secteurs des eaux et forêts, les inspections départementales et régionales.

L'occasion est ainsi offerte aux collectivités locales de participer activement à ces exercices de planification participative et de pouvoir faire passer leurs demandes d'investissement en matière de réalisation d'infrastructures sociales de base dans la santé, l'éducation et l'environnement à travers ces processus de bas en haut et d'arbitrage.

l'intervention de la phase paiement est le receveur chargé d'inscrire le montant de la décision de versement dans la partie recette d'investissement de la collectivité locale bénéficiaire. Il est chargé également de veiller à la conformité des rubriques de dépenses et des crédits de paiement autorisés.

Le système des reports de crédits d'investissement qui existe également dans les procédures budgétaires des collectivités locales permet à l'image des reports du BCI, une continuité de la réalisation des crédits de paiement et donc des opérations d'investissement.

### **3. Avantages et Inconvénients de l'option**

#### **Avantages**

Les réformes des procédures de préparation budgétaire qui mettent l'accent sur la gestion axée sur les résultats (CS-DMT), la démarche de planification participative et ascendante conduite depuis plusieurs années par les ministères de l'éducation et de la santé, le fait que ces deux secteurs fassent partie des compétences transférées et enfin, l'existence d'un cadre de coordination et de suivi de la mise en œuvre du DSRP, offrent aux collectivités locales un terrain idéal de prise en charge des projets d'investissement afférents à ces deux secteurs et qui sont contenus dans le portefeuille des POR ;

Aussi, sur la base d'une répartition adéquate des responsabilités dans la préparation et la gestion du cycle de vie des projets d'investissement des POR, le fonds de dotation à la déconcentration trouverait mieux sa justification et sa valorisation dans ce terrain d'application où il y a un déficit de capacités institutionnelles et de gestion pouvant être résorbé avec l'appui des services déconcentrés de l'Etat. Par ailleurs, dans la même dynamique que l'Etat est en train d'accroître régulièrement le FDD, il pourrait s'avérer judicieux de renforcer le fonds de dotation à la déconcentration.

#### **Inconvénients**

La décentralisation du BCI expérimentée par les ministères chargés respectivement de l'éducation et de la santé n'est pas ouverte pour apporter toutes réponses aux demandes susceptibles d'être exprimées par les collectivités locales. En effet, l'implantation d'infrastructures dans le domaine de l'éducation obéit à des normes de taille de population cible (par exemple en matière d'implantation d'infrastructures scolaires dans l'élémentaire, il faut qu'il ait dans une localité rurale en tenant des localités susceptibles d'être polarisées suffisamment d'élèves scolarisables pour justifier la création de classes d'enseignement élémentaire. De même, dans le domaine de la santé, les normes d'implantation obéissent au souci de couverture géographique et d'organisation du district et de la région médicale).

Une autre limite est relative aux procédures d'identification des projets d'investissement qui peuvent avoir une implantation locale sans être nécessairement proposés les acteurs locaux. Cette fonction est assurée à la base par les services déconcentrés de l'Etat des ministères concernés et non par les collectivités locales. En outre, les services déconcentrés exercent un contrôle relativement strict sur les

Durant la phase de préparation des dossiers d'appel d'offres, de sélection des entreprises et des prestataires de services, et d'exécution des travaux, l'accompagnement des services compétents et déconcentrés de l'Etat sera nécessaire pour permettre aux acteurs de contracter avec les meilleurs et à moindre coût.

Par conséquent, le dernier point sur lequel, on doit insister est afférent au renforcement des capacités institutionnelles et de gestion des collectivités locales que l'on cherche à davantage responsabiliser dans la réalisation de projets d'investissement issus des POR. En effet, très peu sont les collectivités locales qui disposent de services techniques fonctionnels capables de préparer les avants - projets détaillés, les plans de passation des marchés, les dossiers de marchés, les plans de décaissement, de suivre les chantiers, d'approuver les décomptes soumis pour paiement aux prestataires.

## Les critères de sélection des dossiers de projets

Les critères d'appréciation des projets soumis au financement de ce fonds seront devant être de trois types, à savoir : les critères de conformité du dossier avec le DSRP, les critères de conformité du promoteur du projet, les critères d'évaluation.

- ✓ Les critères de conformité du dossier avec le DSRP vont permettre de mesurer la cohérence du projet avec les principes du DSRP, ses objectifs, ses indicateurs etc.
- ✓ Les critères de conformité du promoteur du projet mesurent la capacité juridique et administrative de celui-ci de gérer des ressources publiques.
- ✓ Les critères d'évaluation vont permettre de mesurer la viabilité financière, économique et sociale du projet. Ils permettent de conclure sur la rentabilité du projet, sur sa durabilité et son impact sur la pauvreté.

Ces critères seront précisés dans un manuel de procédures après une étude spécifique pour les déterminer.

### Proposition de critères de sélection de projets

Pour la sélection des projets POR devant être proposés au financement dans le cadre du DSRP, des éléments de critères sont proposés ci-dessous selon le type de projet.

#### a) Les projets d'infrastructures et d'équipement sociaux de base

La sélection de ce type de projet doit se baser sur les indices de pauvreté. Ainsi les collectivités locales les plus pauvres, les plus déshéritées en infrastructures et équipements de base seront privilégiées. Ces critères basés sur le niveau de pauvreté sont très pertinents dans la mesure où ils vont permettre :

- ✓ de mieux harmoniser le développement sur l'ensemble du territoire national
- ✓ de rester conforme aux principes de solidarité et d'équilibre nationaux

L'application objective de ces critères exige l'existence d'une base de données des infrastructures et équipements de toutes les collectivités locales et la prise en compte des normes de couverture sanitaire, scolaire et d'approvisionnement en eau potable.

#### b) Les projets d'infrastructures et d'équipement de type électrification, assainissement, aménagement de pistes rurales :

Pour ce genre de projet les critères doivent tenir compte :

- ✓ du taux d'urbanisation élevé ;
- ✓ de l'enclavement de la zone et du nombre de village polarisés ;
- ✓ des problèmes environnementaux (inondation, assainissement, pollution).

#### c) Les projets d'équipements marchands

Pour ces projets, les critères de sélection devront se reposer sur :

- ✓ l'inexistence d'équipements marchands, leur mauvaise répartition dans l'espace, leur nombre insuffisant ;
- ✓ les potentialités économiques à haute ou moyenne intensité de la localisation du projet (l'existence de flux commerciaux importants). Les potentialités de la zone de localisation du projet sont un critère de taille dans la mesure où il éviterait la réalisation d'équipements marchands à faible rentabilité.

- ✓ en renforçant l'articulation des actions proposées avec la situation réelle dans la pauvreté de la région concernée.

## 2. Disposer d'un manuel de procédures indiquant :

- ✓ comment élaborer un dossier de projet dans le cadre de la SRP,
- ✓ comment soumettre un projet au comité de Gestion du Fonds,
- ✓ quels sont les critères d'éligibilité à respecter,
- ✓ quels sont les critères de sélection des dossiers de projets,
- ✓ quelles conditions juridiques et administratives que les promoteurs doivent-ils remplir pour pouvoir prétendre à un financement du fonds
- ✓ quelles sont les procédures de dépenses et de décaissement des fonds du compte spécial etc.

3. Prévoir un programme de formation des acteurs sur le manuel de procédure et mener une campagne de sensibilisation et de communication pour informer sur l'existence et l'objectif du fonds.

4. Allouer des ressources supplémentaires aux services régionaux qui seront impliqués pour leur permettre d'assumer les nouvelles missions qu'ils auront à remplir et prévoir un budget de fonctionnement pour la gestion du Fonds.

Le comité régional de pilotage et de suivi de la mise en œuvre du DSRP pourrait jouer un rôle de facilitateur pour le niveau local et la CSPLP assurer la facilitation pour la prise en compte des projets POR pendant la programmation et l'exécution budgétaires.

## **2. Mesures d'accompagnement**

Les mesures d'accompagnement à mettre en œuvre porteront sur :

### **A court terme**

1. affecter un pourcentage minimum des ressources prévues pour les POR aux régions défavorisées pour éviter que celles-ci ne soient pénalisées ;
2. accélérer les procédures de mise à disposition des ressources pour accroître la capacité d'absorption des collectivités locales
3. élaborer un manuel de procédures à l'intention de tous les acteurs intervenant dans la mise en œuvre du Fonds POR ;

### **A moyen terme**

4. moderniser les équipements des collectivités locales ;
5. renforcer les capacités des élus locaux, des ARD et des services déconcentrés de l'Etat dans la formulation, la mise en œuvre et le suivi des projets de développement en donnant la priorité aux collectivités les plus démunies ;
6. introduire les réformes budgétaires dans les collectivités locales ;
7. former les cadres des collectivités locales aux techniques modernes de gestion locale ;
8. améliorer la qualité des ressources humaines des collectivités locales
9. finaliser l'étude sur les dotations de l'Etat et mettre en œuvre les recommandations de celle-ci ;
10. augmenter les ressources destinées aux collectivités locales dans des proportions permettant de prendre en charge les POR ;
11. améliorer la transparence et l'objectivité dans la répartition des ressources aux collectivités locales
12. mettre en place un mécanisme comparable au cadre sectoriel de dépenses à moyen terme pouvant lier directement le ministère de l'Economie et des Finances et les régions dans le cadre de l'exécution de la SRP (« CDMT régional »).

## **3. Le recours à d'autres sources de financement**

Les POR sont des instruments qui planifient les actions de réduction de la pauvreté au niveau d'une région. Son financement ne doit pas être uniquement envisagé par un accès direct (à travers de mécanismes spéciaux) des acteurs locaux au budget national. Les autres sources de financement du développement local doivent être aussi explorées. Qu'ils s'agissent des différents Programmes de développement local en cours ou du futur PNDL de même que la coopération décentralisée. Les