

L'appui budgétaire aux collectivités locales dans le cadre de la réalisation de projets communautaires au Sénégal : Le cas du PNIR- *version finale*

Par Mamadou Kane¹

1. Résumé

L'approche développement décentralisé participatif (DDP) dans le cadre des programmes de lutte contre la pauvreté vise à encourager un transfert de pouvoir vers les communautés. Cependant, le système de financement des projets communautaires a souvent été conçu en suivant le circuit interne des projets et sans tenir compte des procédures nationales ce qui limite leur impact.

L'expérience développée au Sénégal, dans le cadre de l'exécution du programme national d'infrastructures rurales (PNIR) repose essentiellement sur le principe de l'appui budgétaire qui s'appuie sur le circuit habituel de financement des collectivités locales qui sont de trois ordres : les régions, les communes et les communautés rurales. La formulation et la mise en œuvre d'un protocole cadre liant le Trésor public et le PNIR a servi de base pour l'exécution des financements d'infrastructures rurales dans les 69 communautés rurales (CR) d'intervention (en fin 2004).

Les résultats obtenus au bout d'une année d'intervention sont favorables avec plus de 90% des micro-projets financés et la moitié réceptionnée pour une valeur d'environ 8,3 millions de \$ US. Le niveau de satisfaction des populations mesuré sur base d'échantillonnage atteint 93% en 2004. Les présidents de CR en tant qu'ordonnateur des dépenses, travaille sur la base des plans d'investissement élaborés par les populations de manière participative. La maîtrise d'ouvrage déléguée des micro-projets est une réalité pour les bénéficiaires à travers la commission de passation des marchés (composées d'élus locaux et de bénéficiaires) et les comités de construction (des micro-projets). La qualité des investissements est également garantie à travers l'intervention du secteur privé (ingénieurs-conseils et entreprises) et l'assistance techniques des services de l'Etat chargé de veiller au respect des politiques sectorielles. Enfin, le taux de recouvrement de l'impôt per capita dépasse 80% dans la plupart des CR grâce à une plus grande transparence dans l'exécution du budget.

Des faiblesses ont néanmoins été notées et qui sont liées au manque de capacités des acteurs locaux (au plan managérial et financier) aux problèmes de ressources limitées du Trésor et des autres services techniques de l'Etat chargés d'appuyer les CR dans la réalisation des micro-projets.

2. Contexte

Le Sénégal est un pays situé dans la zone péri-désertique de l'Afrique de l'Ouest marquée par une pluviométrie faible et mal répartie. Il couvre une superficie d'environ 190 000 Km² pour une population estimée à 10 millions d'habitants majoritairement rurale. Il est marqué par une pauvreté prononcée comme l'attestent les résultats de l'Enquête auprès des ménages (ESAM) portant sur l'année 1994 qui montrent que 34% des ménages vivent en dessous du seuil de pauvreté et 75% des ménages pauvres résident en milieu rural (LPDRD, 1999).

C'est la raison pour laquelle, le gouvernement du Sénégal a initié avec l'aide de ses partenaires au développement, une politique résolue de lutte contre la pauvreté qui a été définie dans le cadre du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) de 2001. Cette stratégie repose en bonne partie sur la responsabilisation des acteurs locaux par un transfert de pouvoirs et de ressources notamment du centre vers la périphérie à travers les collectivités locales (Régions, Communes et Communautés rurales).

¹ Directeur des opérations du PNIR (avec la collaboration de la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor)

Le PNIR a ainsi été conçu pour permettre aux communautés rurales, maîtres d'ouvrage de planifier et mettre en œuvre leur vision du développement local. Ainsi, un protocole a été signé entre le programme et la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) pour l'exécution financière des projets communautaires suivant le principe de l'appui budgétaire. Cette présente note fait le point de cette expérience partagée entre le PNIR, la DGCPT et la Banque Mondiale (crédit 3315-SE).

3. Les principaux acteurs institutionnels

Le cadre institutionnel de mise en œuvre des infrastructures communautaires comprend trois principaux acteurs institutionnels : la CR, le PNIR et la DGCPT.

➤ Les Communautés Rurales (CR)

Le Sénégal dispose de 441 collectivités locales réparties en 11 régions, 110 communes et 320 communautés rurales qui ont en charge la planification et la mise en œuvre de leurs plans locaux de développement. Chaque communauté rurale est administrée par un organe élu, le conseil rural qui a à sa tête un président, ordonnateur du budget. Le président du conseil rural est responsable devant la population (qui l'a élu) et exécute les délibérations du conseil rural dans le respect des lois et règlements. C'est ainsi que conformément à la politique de décentralisation définie dans le Code des Collectivités Locales de 1996, les Communautés Rurales (CR), qui sont délégataires de 9 domaines de compétences, sont placées au cœur du dispositif du PNIR.

➤ Le Programme national d'Infrastructures rurales (PNIR)

Le PNIR est un projet à la demande qui s'inscrit dans le cadre de la Lettre de Politique de Développement Rural Décentralisé (LPDRD). Il a pour objectif principal de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural par le financement d'infrastructures communautaires suivant une démarche participative et décentralisée améliorant la gouvernance locale. C'est un projet à long terme (12 ans) réparti en 3 phases de 4 années chacune. La 1^{ère} phase d'un montant total de 42,9 millions de \$ US, est financée par l'IDA (Crédit 3315- SE) et le FIDA et couvre 100 CR.

La phase 1 du PNIR qui couvre la période 2001-2004 comprend 4 composantes (BM, 1999) :

- A. L'Appui au processus de développement rural décentralisé comprend l'appui à la réforme de la fiscalité et des finances locales, ainsi que le renforcement des capacités des entités locales et nationales; elle est confiée à la Direction des Collectivités locales (DCL) ;
- B. Le Fonds d'investissement local (FIL) met à la disposition des CR, maîtres d'ouvrage, 80% des ressources leur permettant de satisfaire les besoins prioritaires en matière d'infrastructures sociales et économiques. Le FIL comprend i) un Fonds d'investissement rural (FIR) qui représente 80% des fonds soit 70 000 \$US/CR/an et, ii) un Fonds d'appui à l'innovation (FAI) qui en couvre 20 % (pour des activités novatrices) soit 17 500 \$US/CR/an;
- C. Le Programme de désenclavement qui prévoit un programme prioritaire de réhabilitation de pistes (gérée par les CR) pour 55 000 \$US/CR/an et une stratégie d'entretien des infrastructures de désenclavement ;
- D. La Coordination, le suivi et l'évaluation qui constitue un outil de gestion du PNIR

La gestion financière et comptable du Fonds d'investissement local (FIL) et du programme de désenclavement est confiée à la DGCPT dont le réseau comptable est chargé de l'exécution classique du budget des collectivités locales.

➤ **La Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT)**

La Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor (DGCPT) est une des directions générales du département ministériel chargé des Finances, est chargée d'une manière générale de l'exécution des opérations de l'Etat et des collectivités locales à travers son réseau comptable.

Le réseau comptable, composé de postes comptables, présents au niveau de l'ensemble des collectivités locales, assure la gestion financière des communautés rurales.

La DGCPT, a ainsi en charge l'exécution financière des composantes «Fonds d'Investissement Local» et «Programme de désenclavement» à travers des procédures définies dans le protocole d'accord PNIR- DGCPT.

4. Les conditions de mise en œuvre de l'appui budgétaire

Le PNIR et la DGCPT ont arrêté, après plusieurs discussions, les instruments et les mécanismes d'exécution dont le cadre juridique repose sur la loi n° 96- 06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales, les documents cadres du programme comme l'Accord de crédit IDA 3313 SE, les Directives de la Banque mondiale notamment en matière de passation de marchés, le manuel d'exécution du PNIR et par le règlement général de la comptabilité publique nationale.

Parmi les instruments d'exécution : on relève deux documents de base :

- Le protocole d'accord signé entre le DGCPT et le PNIR, définissant les mécanismes de mobilisation d'exécution des fonds destinés aux communautés rurales dans le cadre des opérations éligibles au FIL et au programme de désenclavement ;
- Les manuels de procédures pour l'exécution des micro-projets au niveau CR qui sont au nombre de trois : le manuel des procédures opérationnelles, le manuel de passation des marchés communautaires et le manuel des procédures financières

La mise en œuvre des procédures:

Plusieurs phases sont nécessaires pour la réalisation des projets communautaires dont (voir schéma ci-dessous):

➤ **La phase planification locale (PNIR, 2003)**

Elle est gérée par la communauté rurale à travers l'instance de participation et de décision que constitue le comité de concertation et de gestion (CCG), qui regroupe les représentants de l'ensemble des acteurs de la CR. Elle se fait en plusieurs étapes :

- **la planification stratégique du développement local** avec l'élaboration des plans locaux de développement qui intègre les besoins en investissement, en formation et en communication locale de la communauté; elle est faite en 3 à 4 mois par les populations avec l'appui d'un prestataire privé recruté par le programme ;

- la planification opérationnelle qui aboutit notamment à la confection, en 1 mois, des plans annuels d'investissement (PAI) où sont recensés l'ensemble des micro-projets prioritaires retenus par la communauté pour être exécutés durant l'année.
- **La phase formulation des micro-projets**

Elle est également assurée par les CR, maîtres d'ouvrage, qui confient au CCG (maître d'ouvrage délégué), les tâches nécessaires à la formulation des micro-projets prioritaires ; elle comprend plusieurs étapes :

- La réalisation des études de faisabilité des micro-projets au plan technique, financier, social, environnemental, etc., qui est menée par les assistants à la maîtrise d'ouvrage (AMO) que sont les services techniques de l'Etat ; La conformité du projet avec les politiques sectorielles de l'Etat est vérifiée durant cette phase ;
- La conduite des études d'avant projet des micro-projets est faite par des ingénieurs-conseils recrutés par la commission passation des marchés du CCG suivant les procédures précises mentionnées dans le manuel de passation des marchés (2001) ; ils travaillent sous le contrôle des CCG, assistés dans cette tâche par les AMO ;
- l'élaboration des instruments financiers nécessaires à la réalisation des micro-projets intervient durant cette étape avec la confection des conventions de financement PNIR-CR et l'élaboration du budget de la CR ; ces instruments, précisent clairement la clé de répartition des financements suivant les bailleurs (PNIR, CR, bénéficiaires), mais également la nomenclature budgétaire des CR (exécution des recettes et des dépenses); les instruments sont ensuite approuvés respectivement par le PNIR, pour les conventions de financement et par le représentant de l'Etat, pour le budget avant d'être exécutoire
- **La phase mise en œuvre des micro-projets**

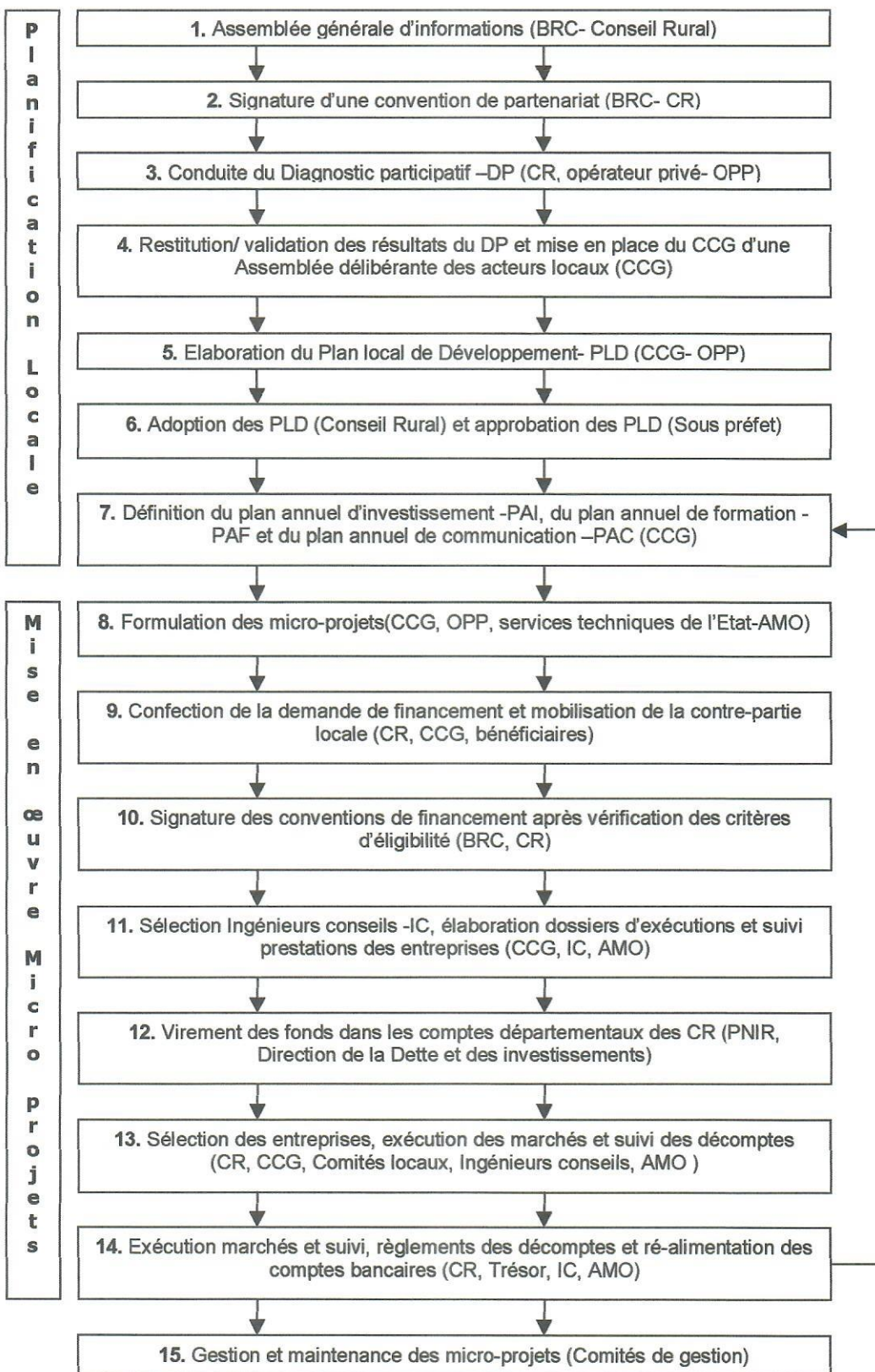
Cette phase commence par le lancement des procédures de passation des marchés de réalisation des micro-projets et se termine par la clôture des conventions de financement signées dans le cadre du plan annuel d'investissement. Elle se décline en plusieurs étapes :

La sélection des prestataires (PNIR- DGCPT, juin 2003):

Les principes essentiels de la sélection sont les suivants :

- Les procédures de passation des marchés communautaires appliquées dans le cadre du programme sont consignées dans un manuel élaboré par les deux parties et qui tient compte des dispositions contenues dans le Code des marchés publics et de celles de l'Accord de crédit 3315 SE;
- Les procédures de passation des marchés reposent sur 4 principes :
 - la participation des bénéficiaires à toutes les phases de la procédure ;
 - la simplicité du manuel de passation des marchés ;
 - la transparence par une saine concurrence et la publication des annonces et les résultats des consultations;
 - l'économie par l'attribution au soumissionnaire éligible dont l'offre conforme est la moins disante.

Graphique : Schéma de mise en œuvre des projets au niveau des CR du PNIR



- Les préalables à la passation des marchés communautaires sont les suivants :
 - La constitution d'une commission de passation des marchés au niveau du CCG de la CR et la formation de ses membres; elle est assistée par les compétences nécessaires (AMO, ingénieurs-conseils, assistant communautaire) ;
 - La publication annuelle au niveau local de l'Avis Général de passation des marchés ;
 - La publicité des conventions de financement signées entre le PNIR et la CR

- Les modes de passation des marchés applicables aux marchés communautaires sont les suivants :
 - Le demande de cotation locale : fournitures (montant inférieur à 3 millions F CFA²) et travaux (montant inférieur à 6 millions de F CFA) ;
 - L'appel d'offres : fournitures (montant supérieur à 3 millions de F CFA) et travaux (montant supérieur à 6 millions F CFA) ;
 - Le gré à gré et l'entente directe

- Le mandat de la commission passation des marchés du CCG se résume ainsi :
 - La préparation des dossiers de sélection
 - La publicité de la consultation
 - L'émission des dossiers de sélection
 - La réception des offres
 - L'ouverture des offres en séance publique
 - L'évaluation des offres
 - La sélection de l'offre la plus avantageuse
 - La proposition d'attribution des marchés au conseil rural
 - Le suivi des marchés

CRITERES D'ELIGIBILITE DES MICRO-PROJETS (NIVEAU CR)

(1) Critère d'éligibilité au financement Fonds d'Investissement Local (FIL):

- Avoir été identifié comme priorité par les populations selon un mode participatif ;
- Avoir été reconnu par la CR comme une action prioritaire inscrite dans le PAI élaboré sur la base d'un diagnostic participatif ;
- Faire partie de la catégorie d'infrastructures communautaires à financer ;
- Ne pas constituer un double emploi ou une surcapacité avec les infrastructures similaires déjà existantes dans le village ou la CR ;
- Le micro projet ne doit pas avoir un impact négatif sur l'environnement ;
- Les bénéficiaires doivent être disposés à participer financièrement et en nature au coût du projet (entre 5 et 20%);

(2) Critères d'éligibilité au programme de désenclavement:

- les projets choisis font partie des priorités définies dans le plan local de développement;
- les investissements proposés correspondent au niveau de service prescrit ;
- les contributions locales en nature ou en numéraire s'élèvent à 5 % ;
- la CR passera un contrat avec les entreprises qualifiées pour l'exécution des travaux Les micro projets ne doivent pas avoir d'impact négatif sur l'environnement

² 1 dollar= environ 540 F CFA à la date d'aujourd'hui

La réalisation des micro-projets (PNIR- DGCPT, juin 2003):

1°) L'exécution physique et le suivi au niveau local (par la CR)

Le suivi des marchés (fourniture, travaux, consultant) est assuré par la commission passation des marchés du CCG qui s'appuie pour cela sur les acteurs suivants :

- les comités de construction mis en place pour chaque micro-projet par les bénéficiaires ; ils sont appuyés dans cette tâche par les ingénieurs conseils et les assistants à la maîtrise d'ouvrage ;
- le président de CR qui est l'ordonnateur des dépenses de la CR ;
- le bureau régional de coordination du PNIR qui veille le respect des procédures consignées dans le manuel et le sous préfet, garant de la légalité.

2°) L'exécution financière

(i) L'organisation financière de la communauté rurale (CR)

L'organisation financière de la communauté rurale repose sur trois éléments essentiels: un budget, des agents d'exécution et un système de contrôle.

Le budget est un acte de prévision et d'autorisation annuelle de recettes et de dépenses, décidé par le conseil rural pour une prise en charge financière des affaires de la communauté rurale. Le budget est exécuté par les personnes suivantes :

- Le Président du Conseil rural: ordonnateur des recettes et des dépenses de la CR;
- Receveur rural : comptable du trésor du ressort de la communauté rurale.

Les actes de ces agents d'exécution sont soumis au contrôle classique prévu par les lois et règlements et exercé par :

- Le conseil rural au moment de l'adoption ou vote des plans stratégiques et annuels, du budget et du compte de gestion du receveur rural ;
- Le Sous préfet (autorité, représentant de l'Etat) lors de l'approbation des plans locaux de développement, des marchés (suivant des seuils définis dans le manuel) et du budget ;
- Les organes de contrôles spécialisés notamment par la Cour des comptes, l'Inspection générale d'Etat, Contrôle financier et l'Inspection générale des Finances dans le cadre de leur programme annuel de contrôle sur la gestion des collectivités locales;
- La DGCPT qui exerce un contrôle hiérarchique sur le receveur rural

En plus, un système de contrôle additionnel au contrôle classique est introduit par le programme et qui s'exerce :

- Par la population à travers le processus participatif de sélection des projets et de suivi et d'évaluation interne définis à travers le manuel des procédures opérationnelles (PNIR et DGCPT, 2003) et le manuel de S&E communautaire (PNIR, 2003);
- Par les Comités de concertation et de Gestion (CCG), organe d'approbation des propositions de la commission des marchés ;
- Par les Comités de Construction, instances de suivi du travail des prestataires
- Par les Ingénieurs –conseils et les assistants à la maîtrise d'ouvrage (services techniques de l'Etat) chargé d'appuyer la communauté rurale dans le suivi des prestations ;

- Par les bureaux régionaux de coordination (BRC) du PNIR pour le respect des critères d'éligibilités des micro-projets avant la signature des conventions de financement
- Par des auditeurs externes commis chaque année par le PNIR
- Par les missions de supervision de la Banque mondiale et évaluations à mi-parcours

(ii) Le cadre juridique d'exécution du PNIR

Basé sur l'Accord de crédit, les Directives de la BM et les lois et règlements nationaux, le cadre juridique est défini par les documents ci-après :

- Le protocole d'accord entre le PNIR et le DGCPT
- Le manuel des procédures opérationnelles ;
- Le manuel de passation des marchés communautaires ;
- Le manuel des procédures financières ;

La particularité de l'appui budgétaire du PNIR aux CR réside dans les modifications apportées au niveau de l'organisation financière classique de la CR pour prendre en compte les principes de participation et de responsabilisation des populations dans le processus d'exécution des projets communautaires. Le protocole d'accord signé entre le PNIR et le DGCPT fixe les obligations du Trésor qui se résument ainsi qu'il suit (PNIR- DGCPT, 2003):

- Faire traiter avec diligence les dossiers de paiement émis par les présidents de conseils ruraux dans le cadre de l'exécution du FIL et du programme de désenclavement ;
- Présenter au BRC du PNIR, le récapitulatif des dépenses effectuées et la demande de réalimentation des comptes bancaires ;
- Mettre à la disposition des communautés rurales, les informations nécessaires à la production d'un rapport financier périodique ;
- Mettre à la disposition des auditeurs commis par le PNIR les documents comptables et les pièces justificatives relatifs aux opérations du FIL et du fonds de désenclavement

Par ailleurs, cet appui budgétaire est suivi au niveau d'un compte bancaire spécialement réservé aux opérations du PNIR en marge des autres opérations du budget et de la trésorerie propre de la CR. Cette spécificité présente l'avantage de sécuriser les fonds du PNIR affectés à la réalisation des besoins prioritaires des populations. Les modalités d'ouverture et de fonctionnement du compte bancaire spécial sont définies par une convention signée entre le Ministre chargé des Finances et la banque primaire

(iii) L'exécution comptable

□ Budgétisation de la convention de financement

La prise en charge de la convention de financement dans le budget de la communauté rurale commence avec la signature de cette convention par le Chef du BRC du PNIR et par le Président du conseil rural. Cette phase se déroule de la façon suivante :

- Inscription des ressources et des micro-projets aux chapitres et comptes budgétaires appropriés par le président du conseil rural ;
- Vote du projet de budget par le conseil rural ;
- Approbation du budget par le sous préfet pour le rendre exécutoire ;
- Mise en place du budget par saisie du budget dans le logiciel de comptabilité administrative par la CR et ouverture des registres de comptabilité par le receveur rural.

République du Sénégal
Programme National d'Infrastructures Rurales

Evaluation finale

Termes de référence des visites de terrain

Objectifs

- (i) Vérifier et documenter les résultats physiques du programme ;
- (ii) Faire une analyse qualitative du processus de planification participative et de mise en oeuvre des actions de développement local et l'impact du programme sur les bénéficiaires
- (iii) Tirer les leçons et conclusions de la mise en oeuvre du Programme.

Méthodologie

- Visites des infrastructures
- Discussions avec les acteurs locaux (élus, populations bénéficiaires, les acteurs du secteur privé, société civile, services techniques déconcentrés)
- Revue des documents

Propositions de thème

Planification participative et décentralisée, et mise en oeuvre des actions de développement local

- Quel a été le niveau (et la qualité) de participation des populations par rapport au processus de planification ? Quel est le niveau de prise en charge des groupes vulnérables (y compris les femmes) dans les plans locaux de développement quelles sont les mesures à mettre en place pour les améliorer dans l'avenir pour assurer une meilleure implication et prise en charge des groupes vulnérables et les plus pauvres ?
- Quel a été le niveau de participation (et la qualité) des services techniques déconcentrés et des structures de coordination du PNIR (notamment les Bureaux régionaux de coordination) dans le processus de développement local (planification et mise en oeuvre des infrastructures). Quelles sont les mesures correctives à prendre en compte pour améliorer leur participation et impliquer davantage les services déconcentrés en vue du contrôle de la conformité de la planification et des microprojets avec les politiques sectorielles ?
- Quelles sont les relations des populations et des acteurs communautaires avec les opérateurs privés et comment juger la qualité des prestations ?
- Quels sont les mécanismes mis en place pour assurer une pérennité du développement local assuré par les collectivités locales et les populations bénéficiaires ?

- Le processus permet-il une meilleure articulation des actions de développement des communautés avec les plans/politiques sectoriels ? Quelles sont les améliorations à envisager en vue de rendre plus efficace le processus de planification ?

Pérennité du processus et durabilité des microprojets

- Quelles sont les dispositions prises pour assurer la viabilité de l'investissement (dispositions institutionnelles et financière pour la gestion et l'entretien, dispositions environnementales etc.)? Garantissent-elles la viabilité et la pérennisation des infrastructures ? Quels mécanismes supplémentaires doit-on envisager pour garantir la viabilité et la pérennisation des infrastructures ?
- Les CCG fonctionnent-ils ? quels en sont les rapports avec le conseil rural?

Flux financier, gestion des ressources et mobilisation des contributions

- Les procédures de transfert de ressources vers les CR sont-elles efficaces et permettent-elles d'exécuter les activités à temps? Quelles sont les mesures correctives à proposer ?
- Quelles sont les procédures de gestion au niveau communautaire? Correspondent-elles à celles du Programme? Quelles sont les améliorations à apporter en vue d'assurer la bonne gouvernance et le contrôle citoyen.
- Les collectivités ont-elles pu mobiliser toutes les contributions demandées par le PNIR ? Par quels moyens ? Sinon, pourquoi? Quels mécanismes peut-on mettre en place pour assurer la mobilisation des contributions communautaires ? Quelles sont les mesures d'encouragement à envisager pour encourager les contributions communautaires ?

Environnement

- Les plans locaux de développement ont-ils pris en compte la gestion de l'environnement ? Quelles sont les mesures mises en place pour assurer que les micro-projets proposés n'ont pas d'incidents sur l'environnement ?

Partenariat

- Quels sont les autres projets intervenant dans les différentes collectivités ?
- Quels sont les rapports des différents projets financés par d'autres bailleurs avec les collectivités locales ? les communautés ?
- Le PNIR et les différents projets en cours dans les collectivités locales ont-ils développé des liens/synergies entre eux ?

- Existe-il des mécanismes de coopération intercommunautaire entre les CR du PNIR ?

Renforcement des capacités et formation

- Quelles ont été les actions du PNIR en matière de renforcement des capacités et quels en sont les résultats ? Ces actions sont-elles pertinentes ? Sont-elles adéquates?
- Quelles sont les actions supplémentaires nécessaires pour faciliter la planification et l'exécution des actions de développement local et la maîtrise d'ouvrage par les collectivités et communautés bénéficiaires?