

Kaudji

# CONTRIBUTION SUR LE CONCEPT DE DEVELOPPEMENT LOCAL PARTICIPATIF

## Introduction

Le développement local est un <sup>concept</sup> outil de choix qui, au plan théorique, doit recouvrir un ensemble de composantes dont les plus importantes sont l'aménagement du territoire, le développement communautaire, la décentralisation et la déconcentration.

↳ ~~Par contre, il est bon de préciser~~  
Dans la pratique, le **local** met l'accent sur la **proximité géographique** et la **représentation des acteurs**. ~~L'une des faiblesses du développement local qui a toujours occulté~~ la **participation réelle** et la **responsabilisation des acteurs locaux** à la conception et à la mise en œuvre des politiques de développement de leurs localités.

La quintessence de cette note de contribution est d'apporter des éléments de clarification entre les concepts de développement **local** et de développement local **participatif** tels que pratiqués.

Pour ce faire, les chapitres ci-dessous tenteront de démontrer l'évolution des choix politiques de développement local par les pouvoirs publics et d'identifier les manquements notés par rapport au concept de **participation** avant de décliner les expériences menées sur le développement local **participatif**.

## I – Considérations générales

**La décentralisation** est un moyen qui donne aux populations locales le droit de définir et d'organiser leurs programmes de développement en s'appuyant sur les grandes lignes de développement national. Elle constitue donc un cadre qui permet au citoyen d'être associé à :

- la recherche du bien-être de sa communauté,
- la prise de décisions le concernant.

Sous ces différents rapports, la décentralisation consacre le passage d'un pouvoir centralisé à une responsabilisation des populations à la base.

Néanmoins, malgré les efforts fournis en matière de décentralisation, la faible implication de la population à la politique de développement local demeure. Ceci pose le **problème de la participation réelle des populations à la gestion des affaires locales et au processus de conception et de mise en œuvre de la politique de développement local** qui restent encore entre les mains du pouvoir central. Ce manque de **responsabilisation** sera à l'origine de la réforme de 1972 qui consacre la création de la **communauté rurale**.

**Par cette réforme, l'Etat entend faire de la communauté rurale une personne morale de droit public dotée d'une autorité financière** et qui doit prendre en compte la volonté, les besoins des populations et trouver des ressources nécessaires au développement de leur terroir.

Malgré l'existence de textes juridiques qui confèrent à l'Elu et à la collectivité locale un pouvoir dans la gestion des affaires locales, **la participation et la responsabilisation des Elus et des communautés de base restent très limitées à cause de l'analphabétisme de la plupart des Elus, du manque de maîtrise des textes et de l'insuffisance de ressources matérielles, humaines et financières**

On note que la réforme de 1996 consacre le transfert des compétences qui n'a pas été accompagné d'un système de renforcement des capacités adéquat, pour permettre aux élus locaux de mieux exercer leurs fonctions.

La participation des Elus et des populations à la base à la prise en charge effective du développement de leur localité se pose encore avec acuité. Même si les textes existent et les mécanismes de transfert mis en place, les résultats restent en deçà des attentes des populations d'où la nécessité d'approfondir la politique de décentralisation pour une meilleure application des textes.

## **II- Développement local participatif**

Le concept de développement local **participatif** met en relation la décentralisation et la participation communautaire.

Mais, comme noté au chapitre précédent, le développement local a été confronté, dans sa mise en œuvre, au problème de **participation** des acteurs locaux au développement. Pour illustrer ce propos, notre raisonnement s'articule autour des principales étapes d'une **participation au développement** et des expériences de **planification locale participative** mise en œuvre par les Elus et les communautés de base grâce à l'appui de projets et programmes.

L'approche de développement local **participatif**, dans sa dimension communautaire, représente un processus véritablement politique en ce sens qu'elle favorise, sans l'imposer, une **participation collective**, une philosophie de la **prise de conscience** et de **l'expression**.

Dès lors, la **participation au développement** peut être définie comme une **approche** où toutes les parties **prenantes** sont **équitablement** et **activement** engagées.

Pour ce faire, les différentes étapes clés sont les suivantes :

- 1) La mobilisation sociale et l'adhésion de la communauté
- 2) Le diagnostic de la communauté et l'élaboration du plan local de développement
- 3) La mise en place d'une facilité financière
- 4) La formation et le renforcement des capacités des élus et des communautés de base
- 5) L'exécution des marchés et les mesures de redressement
- 6) Le suivi – évaluation participatif.

Au cours de la mise en œuvre de ces étapes, nous identifierons, chaque fois que possible, les innovations spécifiques en matière d'approches et de pratiques qui ont fait l'objet de tests, principalement, dans les projets et programmes de développement local afin d'appuyer une meilleure fourniture d'infrastructures et de services par le biais des collectivités locales et des communautés de base.

## 1. Mobilisation sociale et l'adhésion de la communauté

Cette étape constitue un élément important de l'accès et du partage de l'information à tous. C'est une étape préalable à tous projets et programmes de développement réalisée à travers une campagne de communication sociale et éducative directe au profit de tous les acteurs locaux.

Les différentes catégories d'acteurs concernés sont les organisations communautaires de base formelles ou informelles, les chefs de villages ou quartiers, les élus locaux, les femmes, les jeunes, les autres groupes vulnérables (handicapés, âgés, etc.) et l'Administration. L'objet des rencontres et les calendriers de déroulement dans les villages et quartiers sont discutés et validés avant le démarrage de la phase diagnostique.

Les résultats attendus lors de cette étape sont entre autres :

- le processus de contrôle citoyen à l'action publique est déclenché avec l'identification de personnes ressources locales
- les instruments d'adhésion des communautés identifiés et progressivement mis en place et développés.

## 2. Diagnostic de la communauté et élaboration du plan de développement local

Dans le cadre de la décentralisation, la planification locale fait partie des domaines de compétences transférés. Sa mise en pratique connaît diverses approches selon la philosophie d'intervention du partenaire financier. Il s'agit plus précisément de la démarche et de la mise à disposition d'outils de planification participative par lesquels les populations et les collectivités locales sont invitées à travers des réunions de partage et de validation pour une appropriation. L'objectif est d'accroître la participation de la population et de rendre les décisions relatives à la planification plus transparentes.

**Le plan local de développement (PLD)** est l'outil de planification de base. D'un point de vue économique, il procède à un diagnostic de l'économie locale et répertorie les actions de fournitures d'infrastructures et de services pour un horizon déterminé (variable entre 4 et 6 ans). D'un point de vue juridique, c'est une délibération du conseil rural approuvé par l'autorité de tutelle, le sous-préfet.

La réalisation du PLD se déroule sur plusieurs séquences :

- **La phase préparatoire**

La phase préparatoire comme l'indique son appellation prépare le processus de planification. Durant cette phase, il est procédé à l'identification des **villages centres** et des **personnes ressources**. Cette étape permet la mise en place des Comités Villageois de Développement (CVD), qui sont regroupés dans des Comités Inter villageois de Développement (CIVD).

En règle générale, le CVD comprend : le chef de village, les notables, les femmes et les jeunes. Les différents membres des CVD reçoivent une formation en planification participative.

Afin d'éviter les effets d'inhibition des groupes socialement vulnérables (jeunes et femmes) par les groupes influents (notables et chefs de villages), des tables de discussions séparées sont organisés pour participer au diagnostic.

- **La phase diagnostique de la communauté et l'analyse des besoins**

Suite à l'identification des représentants des villages, le contenu du diagnostic est déroulé et partagé avec tout le monde en présence des élus et des représentants des communautés de base.

Des groupes thématiques sont formés et mis en place. Le diagnostic commence par la collecte des données de base par zone. Cette collecte se fait sur site et auprès des services techniques déconcentrés.

Après une analyse des données recueillies, les assemblées inter villageoises les valident. Chaque comité villageois de développement (CVD) procède au diagnostic des besoins et à leur analyse. La synthèse de ce diagnostic est présentée aux conseillers locaux élargis aux représentants des zones concernées.

A cette étape, la participation des administrations déconcentrées peut ne pas être identique d'une localité à une autre.

- **La phase de planification proprement dite**

Il est procédé à la rédaction du PLD par l'équipe de projet ou par un consultant indépendant puis à sa validation par le conseil rural.

Le problème fondamental qu'on peut retenir est l'assimilation qui est fait du plan local de développement comme un passage obligé pour accéder à un investissement. Or, il s'agit d'un instrument qui permet à la collectivité locale de définir sa vision du développement et d'identifier les axes stratégiques qu'elle veut promouvoir.

Au cours des séances de priorisation, on observe souvent des coalitions d'intérêt entre élus qui se sont heurtées à l'autorité administrative ou aux priorités des communautés de base. Les représentants de zones possédant moins d'élus sont souvent défavorisés par opposition aux zones qui en sont pourvues.

- **La phase juridique**

La phase juridique est constituée par la prise d'une délibération par le conseil rural ou municipal pour donner force juridique au PLD et à son approbation par un arrêté du Préfet ou du Sous-Préfet.

### **3. Mise en place d'une facilité financière**

Sous la dénomination de Fonds de Développement Local (FDL) nous entendons désigner toutes les ressources destinées au développement local dans le cadre de projets appuyés par l'Etat et les bailleurs de fonds. La mise en place d'une facilité financière a pour objectif de financer des investissements publics locaux et d'aider ainsi à résorber la faiblesse des

ressources affectées au développement local. Nous examinerons principalement la méthode de l'AFDS et du PADMIR et subsidiairement, celle du PNIR.

- **La méthode AFDS**

Le Projet Fonds de Développement Social est un projet qui vise à contribuer à la réduction de la pauvreté. L'AFDS est la structure chargée de gérer le projet. Elle intervient directement auprès des communautés de base bénéficiaires de projets d'infrastructures et de services sociaux de base et de projets de développement économiques par des financements à petite échelle.

Les villages ou quartiers cibles font leur planification à travers deux études :

- Evaluations Participatives de la Pauvreté visent à identifier la situation de référence du village ou quartier en terme de niveau de pauvreté, définir la perception qu'ont les communautés de cette pauvreté et enfin à identifier les principaux problèmes rencontrés.
- Evaluations Participatives des Besoins visent à confirmer les principaux problèmes identifiés lors des EPP, les priorisent et donnent les idées de projets. Au cours de cet exercice participatif, toutes les couches de la société sont représentées. Un diagnostic des OCB et des besoins est réalisé de façon démocratique à tous les niveaux. Un dialogue habile entre les différents groupes (femmes, jeunes, hommes, groupes marginalisés, etc.) permet de créer un consensus sur les priorités de développement communautaire. Une liste de trois priorités est dégagée dans chaque village aussi bien pour la fourniture d'équipements et de services sociaux de base que pour les projets de développement économique. Ces réunions de priorisation sont sanctionnées de procès verbaux signés par l'ensemble des participants. La première priorité est traduite en projet avec l'appui de l'opérateur recruté par l'AFDS pour accompagner la communauté de base bénéficiaire.

Les projets formulés font l'objet de visas du président du CR ou le maire (cohérence avec le PLD ou PIC) et du Services Déconcentrés de l'Administration (SDA) en charge du secteur pour éviter la redondance ou la duplication et conforme à la politique du Ministère concerné.

Le Comité Technique d'Evaluation (CTE), structure externe à l'AFDS présidée par le Gouverneur et composée de tous les SDA, les collectivités locales et représentants des ONG et des OCB, évalue tous les projets avant leur approbation par l'AFDS pour financement.

L'AFDS ne gère pas les fonds car ils sont versés dans les comptes des OCB ouverts dans les institutions de micro finance (SFD) ou les banques. Le président du CGMP, signataire de l'Accord de financement, est cependant co-signataire pour les dépenses. Il signe les contrats de marchés de travaux et/ou de fournitures des entrepreneurs et prestataires de services ayant rempli les critères et conditions d'éligibilité lors de l'analyse et de l'évaluation des offres par le Comité Technique de Mise en Œuvre (CTMO). Ce CTMO est l'organe technique de l'OCB chargé d'évaluer les offres de services et de suivre les travaux de chantiers, la fourniture d'équipements et biens de services.

Dans ce cas, les communautés sont les maîtres d'ouvrages directs des infrastructures réalisées dans leurs localités. Elles recrutent des maîtres d'œuvre (techniciens locaux) pour élaborer les DAO, assurer le suivi et assister les OCB dans l'organisation des réceptions des infrastructures.

- **La méthode PADMIR**

Le PADMIR intervient directement dans le budget des CR pour le financement du développement local. Le projet ne gère pas les fonds car ils sont versés dans le compte de la CR au niveau du comptable du Trésor qui en assure la garde. Le Président de la CR est l'ordonnateur des dépenses du FDL, il gère aussi la commande en passant les marchés de travaux et/ou de fournitures.

La CR donne une contrepartie égale à 10% des sommes allouées par le projet. Toutefois, compte tenu de la faiblesse des ressources des CR, c'est l'Etat qui mobilise la contrepartie. La grande innovation introduite dans le domaine de la Fourniture d'Infrastructures et de Services en milieu rural au Sénégal réside dans cet appui budgétaire.

- **La méthode PNIR**

Le PNIR a pour ambition de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural et a pour objectifs de développer et de mettre en place des processus décentralisés de développement rural qui permettent d'améliorer la gouvernance locale et la participation effective des populations, notamment celle des femmes, des jeunes et d'autres groupes vulnérables à la prise de décision.

La première phase (le projet) se propose :

- d'établir et de mettre en place un système efficace de développement rural décentralisé
- d'améliorer la disponibilité des infrastructures rurales de base

La réalisation de ces objectifs se fera essentiellement par la mise en œuvre des trois composantes suivantes :

- Appui aux processus de développement rural décentralisé
- Fonds d'Investissement local (FIL)
- Programme de désenclavement rural (pistes)

Le FIL intervient avec une contrepartie des CR, l'éligibilité est fondée sur les performances de recouvrement de la taxe rurale. Si l'idée de départ est la pérennisation de la FIS, on peut se demander dans quelle mesure on ne fait pas supporter un coût marginal plus élevé aux pauvres en conditionnant le financement au paiement d'un impôt régressif c'est à dire qui frappe plus les pauvres que les riches. C'est peut-être pourquoi l'amélioration de la fiscalité en milieu rural est un des objectifs intermédiaire du projet.

#### **4. Formation et renforcement des capacités**

Le renforcement des capacités a démarré depuis l'animation rurale initiée par l'Etat et mise en oeuvre par les services un encadrement des services déconcentrés.

L'objectif du renforcement des capacités des élus et des communautés de base est de pallier aux insuffisances de la planification participative locale, à la faiblesse des ressources humaines, matérielles et financières

Les projets et programmes appuient les collectivités et communautés à définir et à mettre en oeuvre, selon leurs préoccupations, des programmes de renforcement de capacités axés sur les techniques de planification, de communication, les textes et lois portant sur la décentralisation, l'élaboration de budget, les procédures de passation des marchés publics, les formations techniques spécifiques liées aux actions programmées.

La prise en charge réelle du renforcement des capacités par les collectivités locales et les communautés est élargie à la Formation en Gestion à la Base et à la Stratégie Accélérée de Développement des Capacités. Il est noté une prise de confiance

#### **5. Exécution, suivi marchés et mesures de redressement**

Selon la perception des CR, l'exécution des projets à travers la maîtrise d'ouvrage, il existe des limites qui sont entre autres :

- La longueur des délais d'exécution des chantiers car il n'y avait personne pour suivre l'entrepreneur qui souvent était "parachuté" depuis Dakar ou la capitale régionale où se trouvait son commanditaire.
- Le CR n'avait même pas connaissance du contrat qui le liait au commanditaire. Pour ceux qui sortent d'une situation pareille, dans laquelle l'entrepreneur pouvait disparaître en plein milieu des travaux, les délais sont facilement améliorés
- Les ressources humaines : les CR n'ont pas encore les compétences techniques pour mener un processus de planification même s'ils acceptent le principe d'une pérennisation du processus et reconnaissent son intérêt
- insuffisances liées à la réalisation des investissements à travers le budget des CR. En effet les charges de fonctionnement et les recettes liées aux nouvelles infrastructures ne sont pas retracées,
- Le coût financier d'un PLD encore élevé par rapport au budget des CR. Ce coût reste supérieur aux recettes fiscales locales de la plupart des CR
- La taille et la dispersion géographique des établissements humains en milieu rural rendent difficiles le processus de planification. En effet, la faiblesse des densités de populations rend difficile la Fourniture d'Infrastructures et de Services car les coûts par habitant sont généralement élevés.

Au Sénégal, les collectivités sont régies par le Code des marchés nationaux et doivent se conformer aux directives prescrites par celui-ci. Dans l'ensemble les règles sont assez souples sauf lorsque les montants impliqués dépassent 10 000 000 de FCFA, auquel cas il est alors nécessaire de recourir aux commissions nationales de marché.

Le suivi des marchés et la maîtrise d'ouvrages par les élus et les communautés de base ont pour objectif de les responsabiliser davantage. On utilise la maîtrise d'ouvrage déléguée pour

la réalisation de l'exercice de planification. Dans tous les cas, les autorités administratives sont impliquées dans le processus, que ce soit comme exécutant ou comme participant.

Au niveau de l'AFDS, le président du CGMP signe les contrats de marchés de travaux et/ou de fournitures des entrepreneurs et prestataires de services ayant rempli les critères et conditions d'éligibilité lors de l'analyse et de l'évaluation des offres par le Comité Technique de Mise en Œuvre (CTMO). Ce CTMO est l'organe technique de l'OCB chargé d'évaluer les offres de services et de suivre les travaux de chantiers, la fourniture d'équipements et biens de services.

Les communautés de base sont les maîtres d'ouvrages et bénéficiaires directs des infrastructures réalisées dans leurs localités. Elles recrutent des maîtres d'œuvre (techniciens locaux) qui sont chargés d'élaborer les DAO, assurer le suivi et assister les OCB dans le lancement des DAO et l'organisation des réceptions des infrastructures.

## **6. Suivi - évaluation participatif**

Les projets et programmes ont contribué à assurer la pérennisation des initiatives de développement local en travaillant directement avec les villages ou quartiers ou encore avec les communautés rurales ou communes pour évaluer les besoins et créer des organes de gestion, d'entretien et de maintenance dans les divers domaines de la santé, de l'éducation, de l'hydraulique, etc.

Des outils de suivi et des indicateurs ont été identifiés et utilisés par les OCB et les élus sur le terrain. Des guides et manuels de maintenance ont été élaborés et mis en pratique avec la collaboration des SDA concernés.

Au Sénégal les groupes communautaires ont montré leur efficacité dans plusieurs secteurs comme la santé, l'éducation, l'hydraulique, l'agriculture et l'élevage. Dans tous ces secteurs, des comités de gestion des infrastructures et des services assurent la gestion quotidienne. Ces comités gèrent un système de tarification à l'usager du service et assurent la maintenance des infrastructures. Ce système qui fonctionne nécessite des approfondissements dans le sens d'un renforcement des capacités destiné à introduire des outils de gestion plus performants



## ANNEXES

### 1. Tableau comparatif entre développement local et développement local participatif

Rubriques	Développement Local (DL)	Développement Local Participatif (DLP)
<b>Lieux d'intervention</b>	Les interventions pour un développement local se déroulent au niveau : - Village - Quartier - CR - Commune	Les interventions pour un développement local participatif se déroulent au niveau : - Village - Quartier - CR - Commune
<b>Acteurs</b>	Les acteurs pour le DL sont : - La population - Les services déconcentrés de l'Etat - Les bailleurs de fonds et ONG - Les autorités administratives - ETAT - Les autorités locales	Les acteurs pour le DLP sont : - La population - Les services déconcentrés de l'Etat - Les bailleurs de fonds et ONG - Les autorités administratives - ETAT - Les autorités locales
<b>Rôles des acteurs</b>	<b>Population</b> : Contribution financière et en nature pour la réalisation des projets. <b>SDA</b> : Conception et élaboration de programmes, encadrement technique, formation et évaluation des projets <b>Bailleurs de fonds et ONG</b> : Financement et évaluation <b>Autorités administratives</b> : Conseils, appui et approbation. <b>Autorités locales</b> : Affectation de terrain, conseils et appui	<b>Population</b> : Conception, élaboration, contribution financière et en nature pour la réalisation des projets, la planification, le suivi –évaluation des projets. <b>SDA</b> : Encadrement technique, formation et évaluation des projets <b>Bailleurs de fonds et ONG</b> : Financement et évaluation <b>Autorités administratives</b> : Conseils, appui <b>Autorités locales</b> : Affectation de terrain, planification, conception de programme et projets, conseils et appui
<b>Méthodologie ou approche</b>	- Prise de décision Top- down - Les programmes et projets sont conçus et parachutés à la base sans consultation sur les besoins réels de la population	- Forte implication de la population dans le processus de prise de décisions, conception et élaboration de programmes et projets, planification locale des activités au niveau local (Exemple des congrès villageois) - Implication de la population dans la mise en œuvre des réalisations - Responsabilisation totale de la population dans la gestion des projets
<b>Appropriation des résultats</b>	Appropriation difficile des résultats (Les projets sont considérés comme étant la propriété du bailleurs de fonds)	Résultats sont immédiatement appropriés et utilisés par la population
<b>Pérennisation</b>	Absence de maintenance et d'entretien des réalisations	Maintenance et entretien constants des réalisations pour une utilisation durable La population veut sauver les biens et efforts consentis pour la réalisation des projets

<b>Perspectives</b>	- Perspectives pas clairement définies pour le futur	- Démultiplication par effet de tâche d'huile des réalisations dans la localité - Déclenchement d'un développement endogène et tentative de diversification des activités
<b>Planification</b>	- La planification est faite par les services déconcentrés de l'état à la place des populations	- Les collectivités élaborent leur propre plan de développement en définissant leur vision et stratégies
<b>Renforcement des capacités</b>	Les services déconcentrés de l'état assurent les formations techniques des populations	- Le renforcement des capacités est fait sur demande à partir d'un diagnostic qui a été fait pendant l'identification des besoins en formation. - Formation technique des populations liées à la gestion des micro - projets et des sous projets
<b>Suivi évaluation</b>	Les services décentralisés de l'état assurent le suivi et l'évaluation des réalisations. En général les populations ne sont pas consultées pour dire leur avis.	Le suivi technique est assuré par un maître d'œuvre en rapport avec les populations. Le maître d'œuvre est un contractuel de la population.

## **2. DECENTRALISATION**

### **Introduction**

Les réformes administratives entreprises à partir de 1960 avaient pour objectifs d'assurer le passage d'une administration classique de type colonial à une administration de développement. Mais, à côté de l'Etat central caractérisé par la centralisation du pouvoir les autorités publiques ont choisi pour assouplir le fonctionnement des institutions étatiques recourir à une réforme techniques appelée décentralisation.

### **I- DEFINITION**

La décentralisation est un moyen qui donne aux populations locales le droit de définir et d'organiser leurs programmes de développement en s'appuyant sur les grandes lignes de développement national. Elle constitue donc un cadre qui permet au citoyen d'être associé :

- A la recherche du bien-être de sa communauté,
- A la prise de décisions le concernant.

Sous ces différents rapports, la décentralisation consacre le passage d'un pouvoir jacobin c'est-à-dire centralisé à une responsabilisation des populations à la base.

Pour résumer on peut utiliser cette formule lapidaire » Par les populations et pour les populations »

La décentralisation s'est traduite par la création de Collectivités Locales qui sont les régions, les communes, les communes d'arrondissement et la communauté rurale. Ce sont ces CL qui doivent désormais organiser, exécuter et évaluer les stratégies et actions de développement de concert avec la population.

### **II- LES DIFFERENTES ETAPES DE LA DECENTRALISATION**

La politique coloniale au Sénégal avait mis l'accent sur l'économie de traite. Elle se résumait à l'écoulement des produits européens au niveau de la colonie et l'exportation des matières premières vers la métropoles. C'est dans cette perspective que le pays était divisé en cercles et en subdivisions qui étaient les ordonnateurs du budget local. Cette organisation administrative coloniale a permis un bon fonctionnement de l'économie de la France au détriment de celle du Sénégal. C'est pourquoi, au lendemain de son indépendance, le premier souci était de substituer une telle administration par une autre axée sur le développement intégral de toutes les couches sociales du pays.

#### **1 – LES REFORMES DE 1960 et de 1964**

Après son accession à la souveraineté internationale, le Sénégal a entrepris une série de réformes avec la mise en place d'une administration de développement. C'est dans ce cadre que furent créés les régions (07) administrées en cercles et les cercles en arrondissements. Par cette réforme, le gouverneur de la région devient le principal animateur de celle-ci alors que cette tâche était précédemment dévolue aux commandants de cercles et de subdivisions. Il a aussi été créé au niveau de l'arrondissement un Centre d'Expansion Rurale (CER) qui est un service décentralisé de l'Etat chargé d'appliquer sa politique de développement.

Au total, même si des efforts ont été réalisés en matière de décentralisation, il existe toujours un goulot d'étranglement, des lenteurs dans l'exécution de certaines décisions et pire la non implication de la population à la politique de développement qui pourtant lui concerne. Ce qui pose **le problème de la participation réelle des populations à la gestion des affaires locales et au processus de conception et de mise en œuvre de la politique de développement local qui restent encore entre les mains du pouvoir central.** Ce manque de responsabilisation sera à l'origine de la réforme de 1972.

## 2- LA REFORME DE 1972

Au regard de ce qui précède, il n'existe pas en zone rurale un organe devant permettre à la population de participer au développement de son terroir. C'est pour pallier cette insuffisance que fut lancée en 1972 une autre réforme qui s'est traduite par la création de la **Communauté Rurale. De part cette réforme l'Etat entend faire de la CR une personne morale de droit public dotée d'une autorité financière** et qui doit prendre en compte la volonté, les besoins des populations et trouver des ressources nécessaires au développement de leur terroir. **Malgré l'existence de textes juridiques qui confèrent à l'Elu et à la Collectivité Locale un pouvoir dans la gestion des affaires locales, la participation et la responsabilisation des Elus et des communautés de base restent très limitées à cause de l'analphabétisme de la plupart des Elus, le manque de maîtrise des textes et l'insuffisance de ressources matérielles, humaines et financières**

## 3- LA REFORME DE 1990

Par cette réforme, l'Etat cherche non seulement à parachever le processus de décentralisation mais aussi et surtout corriger les insuffisances de celle de 1972 qui avait fini par installer un imbroglio entre le Conseil Rural logé à la même enseigne que **le sous préfet, ordonnateur du budget.** En d'autres termes leur compétence n'était pas clairement délimitée. Cette réforme a confié au Conseil Rural la gestion des terres du Domaine National en sus de la gestion du budget.

## 4- LA REFORME DE 1996

Elle a fait des C L des cadres de programmation du développement économique et social. Désormais tout part de la base.

Il y a aussi la réforme de 2002 qui a fait de Matam la 11<sup>e</sup> région du Sénégal.

A travers ces différentes réformes sus étudiées, le Sénégal compte 11 régions, 67 communes, 43 communes d'arrondissement et 320 communautés rurales soit 441 CL. Neuf domaines de compétence ont été transférés aux CL. Il s'agit de :

- l'environnement et de la gestion des ressources naturelles,
- La gestion du Domaine National
- la santé, de la population et de l'action sociale,
- la jeunesse et les sports,
- la culture,
- l'éducation, l'alphabétisation et la promotion des langues nationales,
- la planification,
- l'aménagement du territoire,
- l'urbanisme et l'habitat

**On note toutefois que le transfert des compétences n'a pas été accompagné d'un système de renforcement des capacités adéquat, pour permettre aux élus locaux de mieux exercer leurs fonctions.**

**En plus, les fonds de dotation restent encore très faibles pour augmenter la capacité de financement des collectivités pour la réalisation des projets. C'est encore le pouvoir central qui décide de la clé de répartition et des montants de ces fonds.**

### **III- LES LIMITES**

De la réforme de 1960 à celle de 2002, l'Etat a progressivement responsabilisé les populations à travers les CL. Mais force est de reconnaître que cette politique qui se veut participative appelée décentralisation présente quelques limites. A titre d'exemple, la bonne gouvernance semble être une donnée inconnue par certains acteurs du Conseil Rural. Des fois, les règles et les procédures d'élaboration, d'exécution et du contrôle du budget ne sont pas respectées ou bien c'est un manque total de transparence. Des blocages sont aussi apparus quant à la gestion de certains comités (santé, éducation) et peuvent être liés à l'appartenance d'un tel à telle chapelle politique, dans la mobilisation de la contrepartie nécessaire pour bénéficier d'un financement. On peut parfois noter la centralisation de tout autour de la personne du PCR et de sa localité dans les CR, une forte influence qu'il peut exercer sur les OCB.

Il se développe aussi un certain clientélisme qui s'exprime des fois à travers la passation des marchés, les procédures d'affectation, de désaffectation et de réaffectation des terres.

**La participation des Elus et des populations à la base à la prise en charge effective du développement de leur localité se pose encore avec acuité. Même si les textes existent et les mécanismes de transfert mis en place (Fonds de dotation, fonds d'équipement), les résultats restent en deçà des attentes suscitées au niveau des populations d'où la nécessité d'approfondir la politique de décentralisation pour une meilleure application des textes.**

dynamique de développement social et économique portée par les différents acteurs locaux que sont le conseil rural, les OCB et les autres acteurs dans l'Arrondissement.

Il est dirigé par un cadre appuyé dans l'exercice de ces tâches par des agents correspondant aux principales activités économiques développées dans la zone. Le personnel est composé d'un agent technique des eaux et forêts, un agent technique d'élevage, un agent technique d'agriculture et une monitrice d'économie rurale. Toutefois, cet effectif se révèle être nettement insuffisant si l'on tient compte du volume des sollicitations et des moyens dont l'équipe dispose pour y faire face.

Sur le plan opérationnel, les équipes de CERP ne disposent d'aucun moyen de déplacement. Elles sollicitent régulièrement l'appui des Sous-préfets ou des partenaires pour assurer leur déplacement. Les rares CERP équipées l'ont obtenues grâce à l'intervention de certains partenaires ayant pour cible les collectivités locales de l'arrondissement. En outre, leur instrument de travail reste rudimentaire car peu d'entre eux disposent d'outils informatiques.

Ce manque de moyens des CERP principaux partenaires des Communautés rurales, est à l'origine de la faiblesse de ses interventions auprès des collectivités locales se situant hors du chef lieu de communauté rurale. Ainsi, les collectivités abritant les locaux des CERP ont plus d'accès facile aux services de ces derniers que celles situées à une dizaine de kilomètres et par conséquent, leurs capacités ne sont pas à comparer.

Ce faible niveau d'intervention des CERP auprès des collectivités locales, se manifeste également auprès des populations et OCB qui déplorent le manque d'appui et d'encadrement dans l'identification de leurs problèmes et dans la recherche de solution.

#### 4.4- Les OCB et ONG

Variante d'une Collectivité locale à une autre, les organisations communautaires de base sont nées dans l'espoir de mieux prendre en charge des problématiques spécifiques de développement qui se posent dans leur propre terroir. Elles sont diverses et tournent autour

- des ASC,
- des GIE,
- des GPF,
- des AVD
- des cadres de concertation (CIVD, CLCOP, CLC ...),
- des comités de gestion d'infrastructures de base,
- des secteurs (organisation mise en place par Plan dans les communautés rurales.

De toutes ces structures, les GPF constituent le groupe d'acteurs reconnu dans chacune des collectivités locales comme l'une des organisations les plus dynamiques. Elles se sont fédérées dans la plupart des cas à travers une union à l'échelle de toute la communauté rurale. Certains GPF disposent d'ailleurs d'une solide expérience des activités de Plan car ayant conduit des actions liées au programme nutritionnel en direction des enfants mais aussi se sont beaucoup impliqués dans la gestion des cantines scolaires.

Les activités des GPF tournent essentiellement autour du crédit revolving octroyé par les partenaires dont les plus déterminants sont : Plan Sénégal, le Pader, l'aquadev.

Les GPF constituent le type d'organisations qui draine beaucoup de partenaires et c'est pourquoi c'est l'une des groupes d'acteurs de base où les membres principalement ceux du bureau ont une bonne maîtrise de leurs rôles et responsabilités et ceci grâce aux nombreuses actions de renforcement de capacités dont elles ont été bénéficiaires. Cependant, les GPF ont en proie à de nombreuses difficultés ayant pour nom :

- Des travaux domestiques contraignants (corvée d'eau, recherche de bois mort etc.) ;
- L'insuffisance de moyens financiers (faiblesse des crédits) ;
- Le manque de moyens matériels (inexistence de local pour développer des AGR) ;
- Difficulté d'écoulement et de conservation des produits halieutiques, maraîchers ;
- L'insuffisance de formations thématiques liées à leurs principales activités ;
- L'accès difficile à la santé ;
- Les difficultés d'accès à l'information.

A côté des GPF, l'on peut relever les associations thématiques telles que les comités de gestion des infrastructures de base (hydraulique, Ecole, Santé). Ces derniers dans l'exercice de leur activité sont confrontés à des difficultés de pérennisation et d'entretien de l'infrastructure une fois arrivée à la date d'amortissement mais

Les cadres de concertation existant dans les communautés rurales se distinguent des autres OCB par le fait qu'elles aient été pour la majeure partie des cas suscitées par des partenaires tels que l'ANCAR avec les CLCOP, le PNIR avec les cadres de gestion communautaires et le programme d'appui aux communautés rurales avec les CIVD. La limite de ces OCB est liée au fait qu'elles n'impliquent que les localités concernées par ces programmes et à cet effet leur ancrage social certes solide est assez restreint.

A coté de toutes ces organisations, il en existe d'autres appelées « secteurs » mis en place par Plan à l'image des cadres de concertation ci-dessus afin d'avoir une réelle mainmise sur ces activités. De manière générale, l'on peut relever des contraintes majeures traversant l'ensemble des OCB dans les communautés rurales. Ces contraintes sont :

- manque de formation surtout en gestion,
- faiblesse du crédit accordé,
- accès difficile à l'information,
- inexistence de mécanisme de gestion et de pérennisation des infrastructures communautaires,
- faiblesse de leur tissu de partenaire.

Dans la nouvelle orientation stratégique enclenchée par Plan, les OCB entendent jouer un véritable rôle d'opérateur des collectivités dans l'ingénierie sociale afin d'assurer aux actions de Plan les résultats escomptés. Pour y arriver, des actions de renforcement de capacités sont partout sollicitées mais aussi le financement d'AGR aux OCB pour les inciter dans la collaboration.

## V- LES EXPERIENCES ET LES LECONS APPRISES

A partir de l'année 2000 la plupart des programmes initiés par l'Etat du Sénégal ou par les partenaires au développement se sont fixé pour objectif prioritaire la lutte contre la pauvreté, notamment dans le monde rural, où les populations sont particulièrement défavorisées. Cette pauvreté est mesurée par le niveau d'accès aux services et infrastructures de base comme l'éducation, la communication et les services de santé essentiels.

locales soit par transfert de fiscalité et/ou de dotations les ressources nécessaires à la prise en charge des nouvelles compétences. En conséquences les transferts de compétences par l'Etat doivent être accompagnés du transfert simultané d'au moins des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. C'est ainsi que la loi dispose que les ressources financières nécessaires à l'exercice des charges inhérentes aux transferts sont évaluées préalablement selon les modalités définies par les mécanismes de compensation et du fonds de dotation. Mieux le législateur engage l'Etat sur la nécessité de libérer au profit des collectivités locales des dotations spéciales dans les cas où l'insuffisance des ressources financières pourrait compromettre la réalisation et l'exécution des missions des services publics.

L'observation de telles dispositions par l'Etat devrait en principe conduire à des transferts de ressources proportionnelles aux charges transférées. L'évaluation de leur application ou non ne peut se faire qu'à transfert l'analyse du volume et de la structure des transferts financiers.

### 6.2.1- Les transferts financiers de l'Etat

Les transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales sont de deux formes, les dotations et les subventions. Les dotations sont des aides apportées aux collectivités dans le but d'assurer une couverture financière des charges induites par le transfert de compétences. Actuellement le fonds de dotation de la décentralisation constitue la principale mesure d'accompagnement du transfert de compétences. *fonds de dotation*

Par contre les subventions sont des aides accordées de façon discrétionnaire et affectées aux financements de dépenses particulières. On distingue à ce titre, le Fonds d'Equipe-ment des Collectivités Locales (FECL) destinés au renforcement des capacités d'investissement au niveau local. Depuis 2002 l'Etat a mis en place un Fonds d'Appui à l'éclairage public et en 2003 un Fonds de Contrepartie en complément du FECL afin d'aider les collectivités locales à prendre en charge les contreparties exigées par les partenaires au développement. *FECL*

Le transfert financier de l'Etat vise deux objectifs, la compensation qui se fonde sur le principe d'équité et la péréquation qui vise à instaurer une solidarité entre les CL afin de réduire les écarts de richesse entre elles par une redistribution des ressources au profit des moins nanties.

La compensation, qui se fonde sur le principe selon lequel tout transfert de compétences de l'Etat vers les CL, doit s'accompagner d'une compensation des coûts récurrents. L'objectif est de maintenir une certaine justice entre l'Etat et les collectivités locales, en évitant que la régionalisation ne se transforme en un système qui permet à l'Etat de se décharger sur les collectivités locales. On peut noter aussi les ristournes de l'Etat aux CL au titre de la taxe sur la plus value foncière. Mais en définitive le FDD et le FECL sont les deux sources de transferts financiers de l'Etat vers les collectivités locales.

#### 6.2.1.1- Le Fonds de Dotation de la Décentralisation

Le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) créée par la loi des finances reçoit une dotation équivalente à un pourcentage de la TVA perçue au profit du budget de l'Etat. La dotation est constituée par les aides apportées par l'Etat aux collectivités locales pour faire face aux compétences transférées et pour assurer d'autres par le fonctionnement de la région qui ne dispose pas de ressources propres, en attendant la mise en place d'une fiscalité locale renouvelée.



La compensation repose sur le principe de la couverture par l'Etat des besoins de financement induit par le transfert de compétences. Ainsi l'article 5 alinéa 2 du code des collectivités locales précise que « les ressources nécessaires à l'exercice, par les collectivités locales de leurs compétences leur sont dévolues, soit par transfert de fiscalité, soit par dotation ou par les deux à la fois ».

La préoccupation de l'Etat à travers un tel mécanisme est d'assurer une certaine justice dans ses relations financières avec les collectivités. Le souci est d'apporter l'aide nécessaire aux collectivités à chaque fois qu'un déséquilibre financier non accompagné par des transferts de fiscalité est engendré par sa politique.

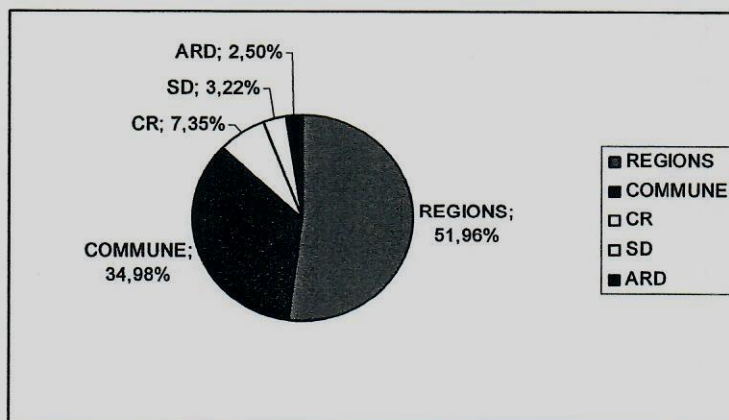
Le problème réel posé par le mécanisme de compensation est relatif au niveau de couverture des charges par les ressources financières transférées. En effet l'observation des faits à démontrer leur insuffisance notoire. En effet les dotations sont très en dessous des besoins.

#### 6.2.1.1.1 *Caractéristique et évolution*

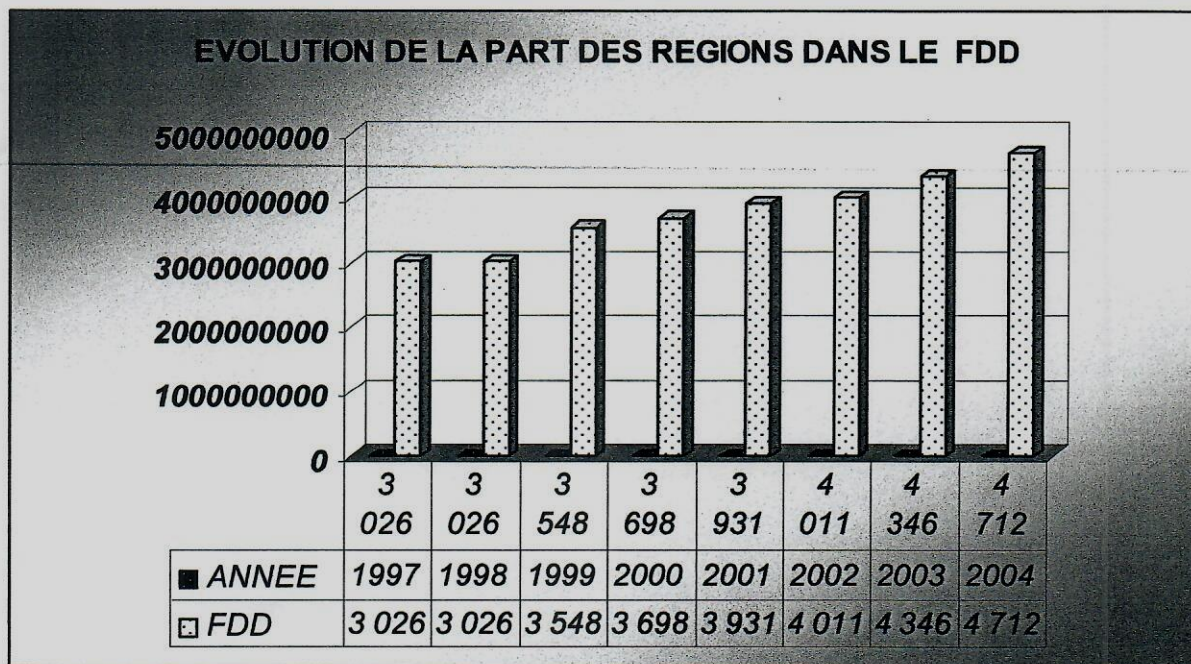
De 4,8 milliards entre 1997 et 1998, le FDD prélevé sur la TVA au profit du budget de l'Etat a augmenté progressivement pour atteindre 10,7 milliards en 2003 avant de subir une légère baisse en 2004 avec seulement 9,9 milliards environ. Soit une augmentation de l'ordre de 103% portée par un taux de croissance annuel de l'ordre de 12,96%.

Le volume cumulé de l'enveloppe du FDD a atteint dans la période 1997 – 2004 la somme de 58 milliards de FCFA.

- La part des régions qui représentent dans la période un volume de 30 milliards a cru de plus de 36%.
- La part des communes 34,96% soit 20 milliards ;
- La part des communautés rurales 7,35% soit 4 milliards ;
- Le fonds de déconcentration représente 3,22% du volume global de la période.



Les régions, ne disposant pas d'un patrimoine immobilier significatif ni de services propres pouvant générer des redevances pour services rendus, reçoivent plus de la moitié de l'enveloppe.



Depuis sa création le FDD des régions a augmenté de l'ordre de 36% passant de 3,026 millions à 4,712 millions. Il est aisé de constater que la progression est très lente et les ressources largement en dessous des besoins des régions. De 1997 à 2001 le FDD est resté presque constant, entre 3,026 milliards et 3,93 milliards. Ce n'est qu'à la sixième année de sa mise en place qu'il a atteint la barre de 4 milliards.

#### **6.2.1.1.2 Les critères de répartition du FDD**

Le fond de dotation est réparti chaque année par décret, sur la base de critères proposés par le Conseil National de Développement des Collectivités Locales Présidé par le Président de la République, de l'ensemble des ministres concernés par la décentralisation ainsi que les représentants des associations d'élus locaux. Les critères proposés depuis 1997 par le décret 96-1126 du 27 décembre 1996, et qui n'ont pas été jusqu'ici modifiés, reposent sur, un critère de compensation et un critère relatif à l'appui donner aux services déconcentrés de l'Etat.

#### **6.2.1.1.3 Le critère de compensation.**

Sur la base de ce critère, une part du fonds (qui ne pouvait être inférieure à 82% de son montant global) est répartie entre les collectivités locales en fonction des charges résultant des compétences qui, leur avaient été transférées et du coût de fonctionnement des organes de la région. **C'est la dotation de compensation.** Les 82% sont réparties selon :

- 1 part nombre de régions
- 1 part % de la pop et
- 1 part % à la superficie

L'allocation de fonctionnement des organes régionaux qui ne peut être supérieure à 10% du montant total du fonds de dotation est prélevée sur la dotation de compensation. Cette allocation est répartie

entre les régions en fonction de l'importance des effectifs de leur conseil régional et de leur comité économique et social régional. **C'est la dotation de fonctionnement des régions.**

#### **6.2.1.1.4 Le critère d'appui aux services déconcentrés de l'Etat**

Une dotation globale destinée à appuyer les services techniques déconcentrés de l'Etat est prélevée sur le fonds de dotation. Le décret de 1996 non encore modifié fixe cette dotation à 8% maximum du montant global du fonds. Cette dotation est ensuite répartie aux régions comme suit :

- 70% à parts égales ;
- 30% proportionnellement à l'étendue et à la population de la région.

Cette partie est mise à la disposition est gérée par les gouverneurs préfets et sous préfets. Son emploi se fait sur la base de la signature d'une convention d'utilisation de services extérieurs de l'Etat conformément aux dispositions du décret 96-1123 du 27 décembre relatif à l'utilisation par les collectivités locales des services extérieurs de l'Etat.

#### **6.2.1.1.5 Les contraintes du FDD**

La mise en œuvre du FDD est traversée par de nombreux dysfonctionnements liés essentiellement à :

- La détermination de l'enveloppe ;
- Sa vocation
- Sa répartition.
- La gestion des ressources par les services déconcentrés
- Le dirigisme de l'administration centrale
- Le suivi de l'exécution des fonds.

*La  
No  
sant  
L'P  
OCD*

L'assiette originelle du FFD était basée sur la TVA et les recettes totales de l'Etat hors emprunt et dons. Hors la fixation de l'enveloppe est faite jusqu'ici de manière forfaitaire contrairement aux dispositions de l'article 58 de la loi 96-07 qui dans son esprit invite l'Etat à fixer ex - ante le pourcentage de la TVA et des recettes à prélever avant leur mobilisation effective. A la première année de mobilisation du FDD, l'enveloppe représentait après évaluation du pourcentage 5,8% de la TVA au titre du budget et seulement 2% des recettes totales hors emprunts et dons. Bien qu'ayant fortement augmenté entre 1997 et 2004, le FDD finance à plus de 75% au moins les dépenses de fonctionnement des régions.

Importantes que soient les dotations globales de l'Etat, elles cachent de profondes disparités et sont très en deçà des charges que doivent supporter les collectivités locales en général :

- La mise en place des crédits du FDD accuse des retards imputables à l'Etat ;
- Les dotations de compensation allouées ne tiennent pas compte de certains paramètres objectifs comme la carte sanitaire, la carte scolaire, la population à scolariser, etc. ;
- La prise en charge des compétences transférées est déficiente. Les régions consacrent leurs dotations pour l'essentiel aux dépenses de fonctionnement.

La situation est cependant beaucoup plus préoccupante pour les communautés rurales, collectivités de base les plus nombreuses et dont les populations sont plus exposées à la pauvreté.

## 6.2.1.2- Le Fonds d'Equipement des collectivités locales

### 6.2.1.2.1. *Caractéristiques du Fonds et évolution*

Institué en 1977 et alimenté par les recettes générales de l'Etat, il a pour mission d'accorder des fonds de concours ordinaires ou spéciaux à l'ensemble des collectivités locales pour la réalisation de leurs investissements. Le FECL constitue la seule source de subvention permanente de l'Etat aux collectivités locales. Son volume qui n'était que de 1,5 milliards en 1987 a été relevé à partir de cette date. En effet de 2,5 milliards en 1987 il a atteint la barre de 4 milliards en 2002.

Laissé à la discrétion du Ministère de l'économie et des finances et du Ministère chargé des Collectivités Locales, les modalités de répartition du fonds sont fixées par arrêté conjoint des deux ministères sous formes de fonds de concours. Dans un premier temps la répartition du Fonds d'Equipement des Collectivités Locales se fait en grandes masses correspondant aux enveloppes à accorder à chaque type de Collectivité Locale. Dans un second temps, le comité de gestion décide de la répartition à l'intérieur de chacune des catégories entre fonds de concours ordinaires et fonds de concours spéciaux.

### 6.2.1.2.2. *Critères de répartition*

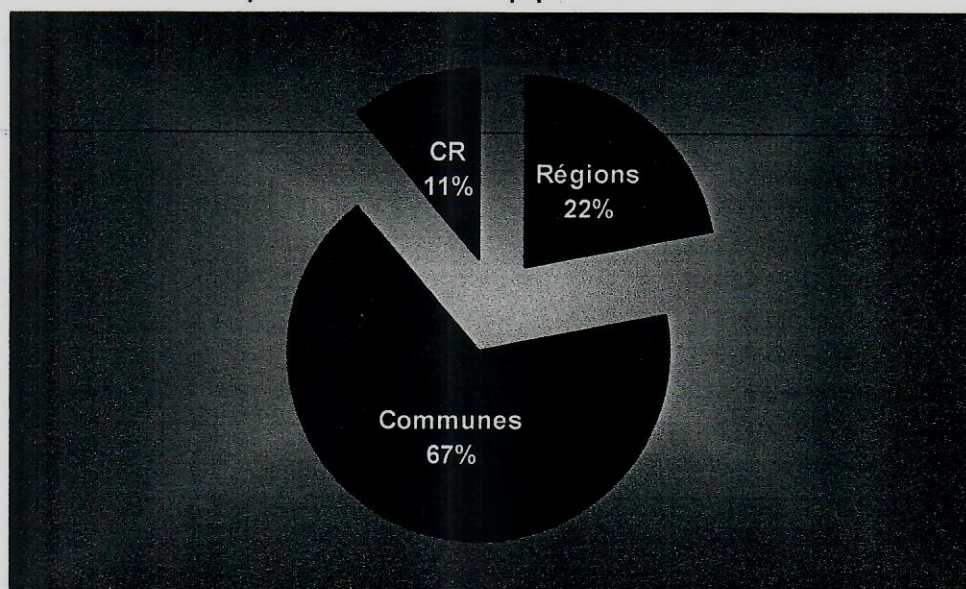
Le fonds de concours comprend deux volets :

- **Un volet ordinaire** alloué aux communes et communautés rurales. Les critères de performance retenus pour la répartition varient selon les cibles :
  - Pour les communes, la répartition se base sur de leur performance en matière de gestion administrative et financière ( la maîtrise de leur charge de personnel et le taux de recouvrement des impôts ) et de leur capacité d'autofinancement des investissements par la réalisation d'une épargne permettant de financer des investissements à hauteur d'au moins 25%.
  - Pour les communautés rurales, le fonds vise en priorité celles qui ont recouvré à 100% de leur taxe rurale. Le fonds de concours ordinaire a atteint entre 1993 et 2002, la somme de 3,728 milliards de Francs CFA soit 18% du FECL.
  - Pour les régions, il s'agit d'un montant forfaitaire réparti suivant la démographie et l'étendue.
- **Un volet spécial** : les concours spéciaux qui ont été plafonnés à 17,183 milliards soit 82% du FECL sont réservés aux collectivités locales qui soumettent des projets d'équipement collectifs, des équipements marchands et tous autres projets techniques bien étudiés et qui soit dans les limites des possibilités de prise en charge de l'enveloppe.

Entre 1997 et 2002, le FECL a alloué aux collectivités locales la somme de 20,911 milliards ainsi répartis :

- 4,673 milliards au profit des régions soit 22%;
- 13,909 milliards au profit des communes soit 67%; et
- 2,329 milliards aux communautés rurales soit 11%.

Tab : répartition du Fonds d'équipement entre CL 93-2002



Les dotations allouées aux régions sont surtout des concours spéciaux consacrés aux besoins spécifiques de nouvelles régions comme Fatick et Kolda.

Les communes reçoivent à elle seules plus de la moitié du FECL. Pendant cette période rien que Dakar et ses communes ont perçu plus de 27% de l'enveloppe soit plus la part des régions.

La part des communautés rurales bien que très faible cache aussi de grandes disparités. En effet se sont les communautés rurales comme Ndande, M'boro et Taïba Ndiaye qui ont reçu les parts belles avec des dotations supérieures à la moyenne, en raison d'investissements spécifiques.

Il permet de financer une partie de ce fonds la contrepartie versée à des projets de réalisation d'infrastructures mis en place avec des partenaires traditionnels. Ainsi, entre 1998 et 2001, une somme de 5 milliards a été versée à l'Agence de Développement Municipal (ADM) dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes ( PAC) . Il en est de même avec les autres organismes partenaires tels que l'AGETIP, 1,7 milliards FCFA, le PNIR, 0,364 milliards.

#### **6.2.1.2.3. Les contraintes du FECL**

Ces difficultés proviennent de son assiette, de sa vocation et de sa répartition

- **Son assiette** : Conçu au départ pour le financement de 37 communes, le FECL est depuis la réforme de 1996 mis à la disposition de 441 CL. Non seulement les cibles ont été multipliées par 12 mais les besoins des collectivités ciblées ont connu un accroissement substantiel avec le transfert de compétences. Par ailleurs la fixation de l'enveloppe, selon le décret 96-07 de mars 1996 (article 63), doit être effectuée de la même manière que le FDD. Elle doit être équivalente à un pourcentage de la TVA perçue au profit de l'Etat et ne peut toutefois être inférieure à un pourcentage des recettes totales de l'Etat, hors emprunt et aides extérieures. Ces deux (2) pourcentages sont fixés chaque année en fonction de l'évolution des transferts de compétences.
- **Sa vocation** : le FECL n'arrive pas à répondre avec conséquence au volet concours ordinaire et concours spécial. Certaines années (200 et 2001), le fonds a été entièrement consacré au

2<sup>ème</sup> volet rendant vains les efforts fournis par certaines CL pour améliorer leur gestion administrative et budgétaire avec l'appui des partenaires au développement.

- **Répartition** : l'article 63 de la loi 96-07 stipule que le FECL doit être « réparti sur la base du principe de la solidarité nationale, chaque année, par arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre chargé des collectivités locales, entre les régions administratives ». Dans la pratique, la répartition du Fonds accorde de moins en moins d'importance aux critères de performance initialement établis. L'enveloppe est allouée de façon discrétionnaire pour financer les concours spéciaux. Le FECL est réparti sans aucune évaluation de la dotation de l'année précédente ni une connaissance des financements prévus des autres programmes destinés aux CL ( AGETIP, FED, PNIR...). Sous ce rapport des propositions pertinentes ont été faites pour de nouvelles modalités de répartition du FECL avec 75% de l'enveloppe attribuée exclusivement sur la base des critères de performances et 25% pour des subventions spécifiques à savoir :
  - Le financement des contreparties des programmes d'appui et des projets de coopération décentralisée ;
  - La subvention aux nouvelles CL issues des derniers découpages administratifs et territoriaux.

Il faut noter aussi que le FECL est fortement tributaire de ses procédures de gestion. Le comité de gestion est faiblement impliqué dans la gestion en amont du fonds. Le pouvoir discrétionnaire des deux ministres reste la variable déterminante de gestion des ressources. La mise en place des fonds accuse des retards très importants pouvant atteindre 9 mois.

### **6.2.1.3- Les ressources des partenaires au développement et de la coopération décentralisée**

Elles sont relativement importantes au regard de la cartographie réalisée par le sous comité des bailleurs de fonds de la décentralisation en avril 2000. Sur la décennie 1995-2005, les engagements financiers des 19 projets pour lesquels des informations étaient disponibles ( 8 urbains et 11 intéressant les communautés rurales) doivent s'élever à environ 195 milliards de FCFA en chiffre constant 1995, dont 125 milliards de FCFA en milieu rural. Comparativement aux dotations de l'Etat sur la période ( FDD, FECL), les engagements des partenaires au développement vont représenter 75% des financements du secteur de la décentralisation.

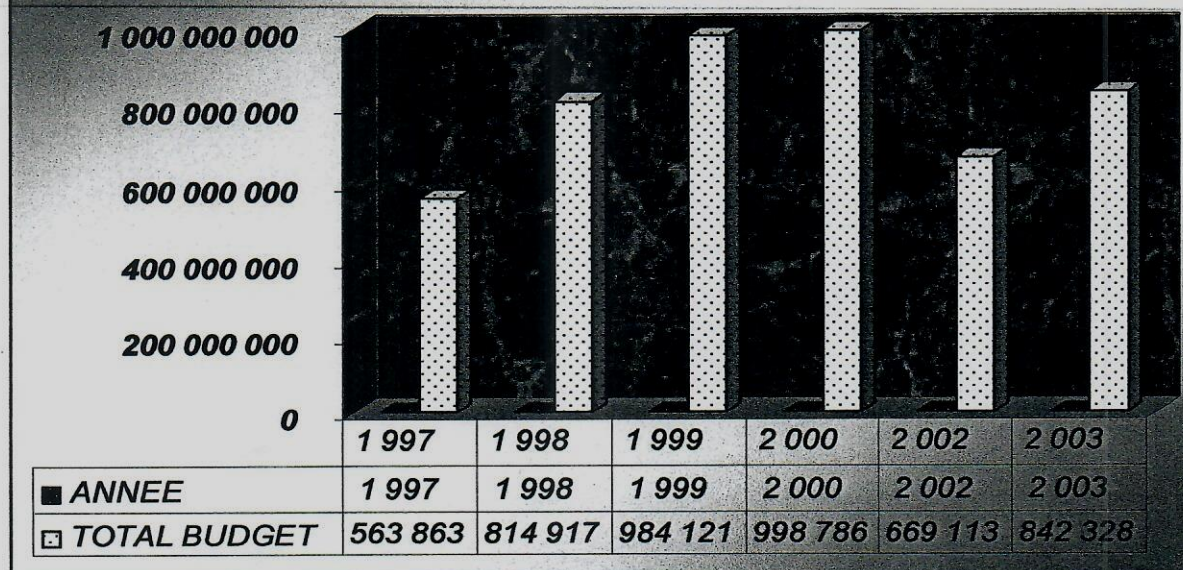
Le Projet d'Appui aux Communes apparaît comme étant le projet le plus important avec un montant d'environ 57,5 milliards CFA. Pour les régions les contributions du PAR sont déterminantes.

## **7. Les ressources de la région**

### **7.1 Le budget et son évolution**

Le budget de la région de Saint Louis qui s'élève en moyenne à 812.188.427 Fcfa est marqué dans son évolution par une progression forte entre 1997 et 2002. Il est passé de 563 millions environ en 1997 à 998 millions en 2000 soit une augmentation de 434,9 millions en valeur absolue et 44% en valeur relative. Cette progression est marquée par la facture de 2002. Le budget a en effet subi une baisse en valeur absolue de l'ordre de 329 millions soit 33% en valeur relative par rapport à l'année 2000. Cette baisse drastique du budget est une des conséquences financières du détachement du budget de Matam érigé en région.

## EVOLUTION DU BUDGET DE LA REGION DE ST LOUIS



Après cette phase on a assisté par la suite à une remontée budgétaire qui s'explique essentiellement par une augmentation du fonds de dotation par rapport à 2002 et une augmentation du fonds de contrepartie. A ces ressources exogènes s'ajoutent les apports des partenaires de la coopération décentralisée particulièrement les appuis budgétaires du Nord - Pas -de Calais.

### 7.2 La structure du budget

#### 7.2.1- Les recettes de fonctionnement

##### 7.2.1.1- Les résultats reportés

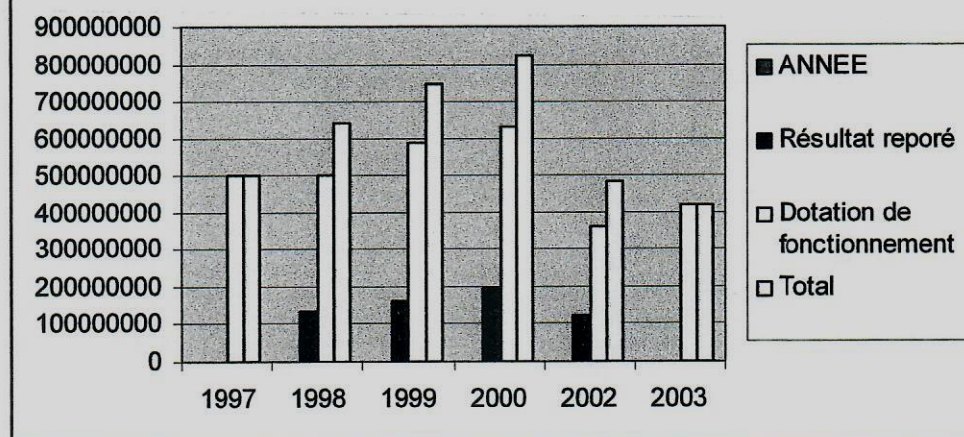
Ils sont constitués par le reliquat du budget de fonctionnement non réalisé pendant l'année qui précède le budget courant. Ils représentent que 17% des recettes de fonctionnement de la région pour toute la période 1997-2003.

##### 7.2.1.2- Les dotations de fonctionnement

Les recettes de fonctionnement qui s'élèvent en valeur absolue à la somme de 603 985 500 Fcfa en moyenne entre 1997 et 2003 sont constituées à 83% par les dotations annuelles de fonctionnement qui représentent en valeur absolue la somme, 500.705.76 FCFA.

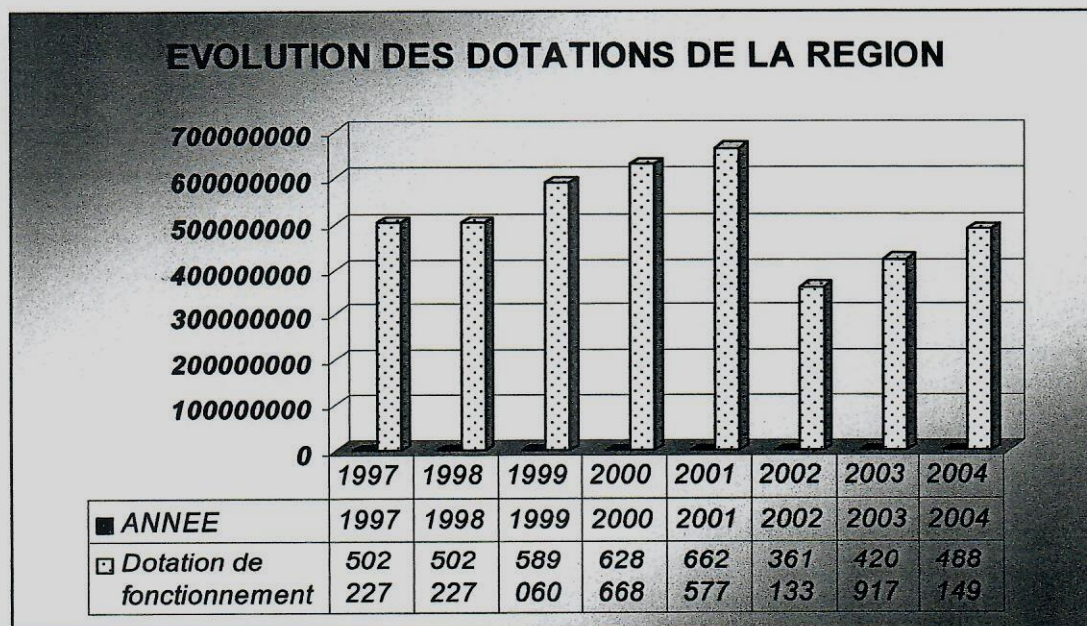
Cependant, il y'a lieu de faire observer que les recettes de fonctionnement à l'instar du budget ont chuté de 51% en 2002.

## STRUCTURE DES RECETTES DE FONCTIONNEMENT DU BUDGET



En effet elles sont passées de 823,983 millions en 2002 à 485,617 millions en 2002 soit une baisse en valeur absolue de l'ordre de 338 millions. Cette baisse des recettes de fonctionnement est consécutive à la baisse des dotations de fonctionnement de la région. L'évolution du budget de la région est fortement corrélée à l'évolution des dotations de fonctionnement de l'Etat.

## EVOLUTION DES DOTATIONS DE LA REGION



(En millier de FCFA)

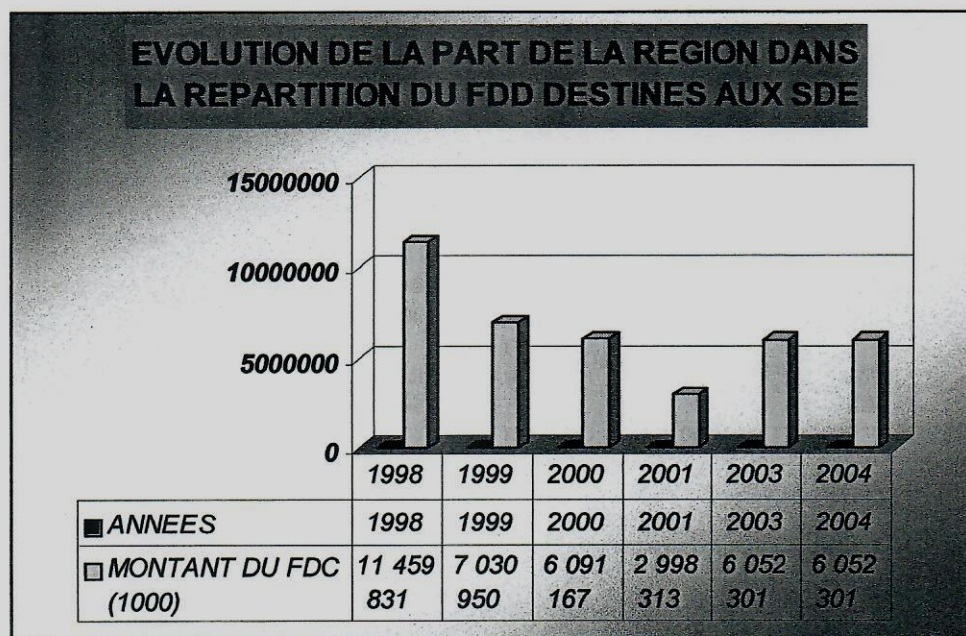
La baisse du fonds de dotation de la région a entraîné presque dans les mêmes proportions la baisse du budget. En effet, on note les FDD alloués par l'Etat à la région finance le budget dans une proportion moyenne de 63%. Ainsi l'évolution du budget est fortement conditionnée par celle de la variable dotation de fonctionnement qui est la masse la plus forte des recettes budgétaires de la région de Saint Louis. Les montants cumulés de la dotation de fonctionnement représentent dans la période plus de 3 milliards de Francs CFA des recettes contre 619 millions de résultats reportés qui sont des ressources intra budgétaires (autogénérées).



### 7.2.1.3- Les fonds de déconcentration<sup>3</sup>

Dans les dépenses d'appui au fonctionnement des services de la région, il y a lieu de mentionnés la part du FDD destinée aux services à compétences transférées.

Le montant du FDD destiné aux services déconcentrés de l'Etat dans la région est passé de 11.459.831 en 1998 à 6.052.301 soit une baisse d'un peu moins de 50%. Cette baisse n'est pas imputable au détachement de la région de Matam d'autant plus qu'en 2001 déjà le FDD/SDE avait chuté de 74% par rapport à 1998. A partir de 2003 le Fonds de Déconcentration se stabilise autour de 6,052 millions.



Ces ressources mises à la disposition du gouverneur servent à appuyer les SDE. Son emploi se fait sur la base de la signature d'une convention d'utilisation, entre la région et le gouverneur, des services extérieurs de l'Etat conformément aux dispositions du décret 96-1123 du 27 décembre relatif à l'utilisation par les collectivités locales des services extérieurs de l'Etat.

### 7.2.2- Les recettes d'investissement

Les recettes d'investissement s'élèvent en moyenne, à 189,181 millions entre 1998 et 2002 et représentent que 23% du budget de la région. Les recettes d'investissement sont financées essentiellement par les Fonds de Concours de l'Etat et le Fonds de Concours du Nord Pas de Calais. Les reports qui s'y ajoutent (résultats reportés et excédents fonctionnement capitalisés) sont des reliquats de l'exécution du budget précédent et constituent donc des recettes générées par l'exécution.

#### 7.2.2.1- Le fonds de concours de l'Etat

Il a connu deux phases distinctes dans son évolution :

- La période 1998-2000 où il représente en moyenne 71, 818 millions et
- La période d'après 2002 où le fonds de concours atteint une valeur constante de 90 millions dans toute la période.

<sup>3</sup> Ces fonds ne sont pas inscrits au budget mais constituent des ressources de la région gérées par le Gouverneur.

Sur la période 98 – 2003 le Fonds de concours représente en moyenne 42% du budget d'investissement.

#### **7.2.2.2- Le fonds de concours Nord Pas de calais**

L'appui de la région Nord Pas de Calais qui est une source permanente d'appui à la région représente en moyenne de 98 à 2003, 10% du budget d'investissement. Pendant la période 98 – 2000 le Fonds de Concours Nord Pas de Calais a représenté jusqu'à 15% du budget d'investissement. En valeur absolue la coopération décentralisée a contribué entre 45 et 18 millions pendant cette période de référence avant de chuter entre 3 et 6 millions entre 2002 et 2003.

En conclusion on peut retenir que dans le budget de la région qui se chiffre en moyenne à 812,188 millions de Francs, les transferts financiers de l'Etat représentent 566,645 millions de Francs CFA soit 70% du budget. Les apports de la coopération décentralisés dans le financement du budget sont devenus très faibles autour depuis la décennie 2000. Dès lors il est permis de conclure que le conseil régional de Saint Louis à l'instar de ses paires ne dispose d'aucune autre ressource significative en dehors des transferts de l'Etat pour assurer son fonctionnement et ses missions de développement qui consistent à prendre en charge les compétences transférées. Bien que jugée largement insuffisamment la part de la région de Saint Louis dans le FDD n'est pas des moindres. En effet la région se trouve dans le peloton des 4 régions qui reçoivent les dotations les plus importantes avec Dakar (16%), soit 763 millions, Thiès (11%) 536,7 millions, Kaolack (11%), 509,670 millions et Saint Louis (10%) avec 448,149 millions.

#### **7.3 Exécution budgétaire et grandes tendances.**

Les dépenses de fonctionnement représentent entre 78% à 82% du budget dans la période 1998 – 2000 soit respectivement en valeur absolue, 639, 545 millions en (1998), 751 millions (1999) et 823 millions en 2000. Dans leur structure les dépenses de fonctionnement sont pour l'essentiel constituées par l'appui au fonctionnement des services dont la part la plus forte est constituée par la rubrique contingent et participation qui intègre les appuis aux hôpitaux, l'ARD et à partir de 2005, la participation de la région au capital de l'Ankar.

Les autres postes du chapitre fonctionnement intègrent les dépenses relatives au fonctionnement :

- Du cabinet du président ;
- Du secrétariat et des bureaux ;
- Les dépenses permanentes et
- Les interventions en matières économiques.

Dans la période 98-2000, ces dépenses ont représenté dans le chapitre dépenses de fonctionnement entre 305 millions et 605 millions soit, entre 52% et 74% du budget de fonctionnement. Dans la période 2002-2003 cette catégorie de dépenses de fonctionnement s'est stabilisée entre 29% et 48.

Les dépenses d'investissement sont composées par les dépenses de développement dans le cadre de la prise en charge des compétences transférées et les autres dépenses d'investissement constituées par les achats d'équipement et les opérations financières, entre autres. Les dépenses de développement représentent en moyenne jusqu'à 63% des dépenses d'investissement.

L'analyse du budget du point de vue de son volume et de son évolution permet de disposer d'un caché.

## **8-AUDIT DES COMPETENCES**

L'audit des compétences est circonscrit à l'échelle de la région, en tant que collectivité locale.

### **8.1- Education, Alphabétisation, Promotion des Langues Nationales et de Formation Professionnelle**

#### **8.1.1- la structure des attributions de la région**

L'exercice des compétences transférées en matière d'éducation, alphabétisation et promotion des langues nationales et de formation professionnelle n'a été effective qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1997 et se structure en attributions précises décrite par le décret d'application.

Structure de la compétence :

##### **8.1.1.1- Education :**

- la participation à, l'établissement de la tranche régionale de la carte scolaire nationale,
- l'équipement, l'entretien et la maintenance des lycées et collèges,
- le recrutement et la prise en charge du personnel d'appoint des lycées et collèges,
- Allocation et répartition, de bourses et d'aides scolaires,
- Contribution à l'acquisition des manuels et aux fournitures scolaires,
- La participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges par le biais des structures de dialogues et de concertation. A ce titre le Président du Conseil est membre de droit des structures de concertation et de dialogue ci-après des lycées de la région (i) le conseil de gestion (ii) le conseil de perfectionnement (iii) le comité de gestion.

##### **8.1.1.2- Alphabétisation :**

- Le Conseil élabore avec l'appui des services concernés compétents de l'éducation nationale, le plan régional d'élimination de l'analphabétisme ;
- Commandite des études pour le suivi et l'évaluation des plans d'élimination de l'analphabétisme ;
- l'exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme
- La synthèse annuelle de l'exécution des plans et campagne d'alphabetisation ;
- Le recrutement d'alphabetiseurs – l'autorisation de la formation des formateurs et alphabetiseurs ;
- La conception et la production de matériels didactiques. A ce titre la région donne tous les moyens nécessaires aux services extérieurs de l'Etat.
- la réalisation de la carte de l'alphabetisation\*\*\*,
- Les autorisations d'exercer comme opérateur sont délivrées par le Président du Conseil Régional. Ainsi les opérateurs autorisés peuvent utiliser les infrastructures appartenant à la région ;
- la mise en place d'infrastructures et équipements éducatifs, le suivi et l'évaluation des plans d'éliminations de l'analphabétisme
- Le président du conseil régional assure la mobilisation des ressources nécessaires aux campagnes d'alphabetisation\*\*\*.

Dans ce contexte les partenaires au développement notamment l'Union Européenne, le PNUD et la Banque Mondiale ont exprimé leur volonté de renforcer davantage la maîtrise d'œuvre locale par une articulation de leur schéma d'intervention aux contours de la décentralisation.

Pour rester dans cette logique qui respecte au mieux le principe de la libre administration des collectivités locales, ces programmes ont tous adopté l'appui budgétaire classique comme mode de mise en œuvre. L'appui budgétaire est cependant toujours combiné avec la stratégie du Faire – Faire qui consiste à externaliser toutes les fonctions liées à la maîtrise d'ouvrage.

## 5.1- L'appui budgétaire

### 5.1.1 Les instruments classiques de l'appui budgétaires

L'appui budgétaire se définit comme tout transfert de ressources financières de l'Etat ou de tout autre partenaire à une collectivité publique à condition que celles-ci soient inscrites et exécutées dans son budget.

L'appui budgétaire obéit dans sa pratique à un certain nombre de règles dont :

- a. **L'existence d'une convention entre l'Etat et le partenaire financier des collectivités.** Cette convention régit les modalités d'intervention du bailleur au Sénégal et définit les obligations des deux parties.

**b. L'inscription budgétaire :** les ressources, autres que celle destinées à l'appui institutionnel, sont retracées par le budget et exécutés à travers le Plan d'Investissement et selon les procédures publiques ;

- c. **La contrepartie :** Tous les programmes d'appui budgétaires exécutés jusqu'ici au Sénégal, même si ce n'est pas une condition absolue, exigent une contrepartie de la collectivité locale. La contrepartie est directement mobilisée par les populations bénéficiaires du projet à réaliser, sauf dans le cadre des infrastructures communautaires où la contrepartie est libérée par le Conseil Rural.

#### d. La convention entre le bailleur et la collectivité locale

Cette convention qui s'inspire de celle signée entre l'Etat et le partenaire au développement fixe les obligations de la collectivité locale et du bailleur. Cette convention donne des indications pratiques sur les objectifs et la stratégie de mise en œuvre des programmes.

### 5.1.2 La revue des expériences (Modalités de gestion des ressources.)

Trois expériences majeures d'appui budgétaires sont en cours Sénégal :

- La nouvelle génération de programmes de l'Union Européenne ;
- Le Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (le Padmir)
- Le Programme National des Infrastructures Rurales.

#### 5.1.2.1 Les programmes de l'Union Européenne

Postérité de disputer d'  
cette spécial.

⇒ unicité de caisse  
n'est pas obligé au Sénégal

Inscrit budget.  
Exécute selon plan  
d'investissement  
- Procédure publiques

Les conventions signées entre l'Etat et l'Union Européenne pour l'exécution de ses trois programmes sont singulières en leur genre. Elles présentent la particularité de transférer tous les risques liés à l'exécution sur l'Etat et les collectivités locales.

**Domiciliation et gestion des ressources :** Les ressources des programmes sont domiciliées dans les livres du Trésor et soumises à cet effet aux règles de la comptabilité publique et au pouvoir des conseillers financiers des collectivités locales que sont les trésoriers payeurs dans le cas des communes et les receveurs ruraux dans le cas des communautés rurales.

Les ressources sont de ce fait également soumises aux règles de vérification de la Cour des comptes.

Toutes les opérations du programme sont préfinancées sur fonds publics. L'Union Européenne ne rembourse l'Etat du Sénégal à travers le compte des programmes domicilié à la BCEAO qu'après audit technique et financier concluant de l'opération. Dans le cas contraire elle ne rembourse pas le coût de l'opération. Tous les programmes de la nouvelle génération de l'Union Européenne ( 8ème Fed) d'appui aux collectivités locales sont exécutés selon ce principe. Il s'agit du :

- Programmes d'Appui aux Régions, le PAR,
- Programme d'Appui au Développement Local Urbain, Padelu et
- Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local ( Psidel).

Dans le cadre de ces programmes tous les paiements sont effectués à partir des guichets du trésor.

**Accompagnement et ancrage des Programmes :** L'un de ces Programmes, le Psidel qui présentement est exécuté dans quatre régions du Sénégal, s'appuie sur une équipe très légère à deux niveaux :

- **Niveau central :** le Secrétariat Permanent composé de 5 cadres basés à Dakar.
- **Niveau Région :** Un coordonnateur basé dans chaque chef lieu de département où le Programme est mis en œuvre à l'exception de Saint Louis.

Le coordonnateur de région est appuyé par un assistant comptable mis à la disposition du percepteur rural.

Dans la logique d'un ancrage systématique au schéma de la décentralisation les coordonnateurs du PSIDEL sont mis à la disposition des Agences Régionales de Développement.

Le PADELU et le PAR bien que structurés sur le même format que le Psidel n'ont pas de *audit assistant comptable* représentation au niveau région.

#### 5.1.2.2 Le Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural ( Padmir)

Le Padmir est un programme d'appui budgétaire financé par le Programme des Nations Unies pour le Développement ( PNUD). Son rayon d'action est circonscrit dans les régions de Louga et Fatick, respectivement dans les départements de Kébemer et Kaffrine.

*KL*

**Domiciliation et gestion des ressources :** Les ressources du programme sont domiciliées dans un compte ouvert au nom du payeur général du trésor à la BCEAO. Le compte qui est suivi par la Division de la Dette et de l'Investissement alimente les comptes secondaires ouverts dans les livres des perceptions départementales.

**Accompagnement du Programme :** Contrairement au Psidel où c'est une équipe très légère de consultants internes qui développe le Programme dans chaque département, le Padmir est administré au niveau de chaque département par une Unité d'Appui Technique ( UAT) aux collectivités bénéficiaires.

A la tête de chaque Unité se trouve un Coordonnateur qui anime une équipe pluridisciplinaire de technicien. L'UAT élabore pour le compte des collectivités les études techniques et prépare pour les collectivités les dossiers d'appel d'offre.

Comme dans le cadre des programmes de l'Union Européenne les paiements de toutes les prestations sont effectués directement au niveau des guichets du Trésor.

### 5.1.2.3 Le Programme National des Infrastructures rurales

Le PNIR est le seul programme d'appui à la décentralisation conçu pour couvrir à terme, l'ensemble des collectivités rurales du Sénégal.

**Domiciliation et gestion des ressources :** Les ressources du PNIR sont domiciliées dans un compte central ouvert au nom du Payeur Général du Trésor dans les livres de la BCEAO. Ce compte suivi par la DDI alimente les comptes spéciaux ouverts par les percepteurs et receveurs ruraux dans des banques commerciales au niveau des régions et des départements où s'exécute le Programme.

**Cette disposition est une particularité du PNIR .**

Ces comptes qui sont mouvementés par les trésoriers offrent plus de souplesse dans la gestion des opérations de décaissement. Les comptes sont alimentés sur appel de fonds des Bureaux Régionaux de Coordination au Bureau National. Le Bureau National du PNIR formule une demande à la DDI qui est le donneur d'ordre pour les virements à partir de la Banque Centrale.

### 5.1.3 Caractéristiques communes des différents programmes d'appui budgétaire

Les ressources des différents programmes d'appui budgétaire sont domiciliées dans les livres du trésor et soumises alors aux :

- Règles de la comptabilité publique et
- Pouvoirs du conseiller financier des collectivités locales, le trésorier payeur ou le receveur rural ;
- Règles de vérification de la Cours des Comptes.

Par ailleurs le Ministère de l'Economie et des Finances à travers la Division de la Dette et de l'Investissement est omniprésent dans le schéma de tous les programmes d'appui budgétaire, des décisions de financement aux fonctions de suivi évaluation.

## 5.1.4 Avantage et limites de l'appui budgétaire classique

### 5.1.4.1 Les avantages

L'appui budgétaire en tant que mode d'exécution de programme présente les principaux avantages suivants:

- La sécurité et la transparence dans la gestion des ressources ;
- Utilisation des procédures publiques qui offrent beaucoup de garantie ;
- L'ancrage des programmes au contexte de la décentralisation et ;
- Possibilités de retracer les opérations sur le Tableau des Opérations Financières (TOF) ;
- Efficiences des programmes par une réduction des charges de fonctionnement ;
- L'inscription des actions dans le Plan d'Investissement Local de la collectivité ;
- L'articulation des actions du partenaire au Plan Local ou au PIC ;

### 5.1.4.2 Les limites

Les principaux inconvénients de l'appui budgétaire sont, entre autres

- Le coût des décaissements qui s'élève à 18% de TVA par opération ;
- La lourdeur des procédures ;
- Les retards dans l'exécution induite par les procédures ;
- La faible capacité adaptative des collectivités aux procédures publiques.

## 5.2 Les autres expériences

Trois expériences spécifiques sont actuellement en cours au Sénégal. Ces expériences sont mises en œuvre par l'Agence du Fonds de développement Social, le PNIR et Plan International.

### 5.2.1 L'Agence du Fonds de Développement Social (AFDS)

Ce programme du gouvernement du Sénégal financé par la Banque Mondiale appuie directement les communautés villageoises par un transfert de ressources destinées au financement des ouvrages et des activités génératrices de revenus. Les ressources de l'AFDS bien que publiques ne transitent pas par le trésor public. Ainsi elles sont directement mis à la disposition des bénéficiaires.

### 5.2.2 Le réaménagement de l'appui budgétaire expérimenté par le PNIR.

Pour atténuer les difficultés notées dans l'exécution de son programme durant les quatre dernières années avec le Trésor Public, le PNIR, est entrain d'expérimenter des réaménagements dans la stratégie de mise à disposition de ressources aux collectivités.

Dans la communauté rurale de Gandon, le PNIR et le Trésor ont mis en place un mécanisme de transfert des ressources du compte commercial ouvert par le trésor à la BICIS de Saint Louis vers un compte ouvert par la communauté rurale dans une mutuelle d'épargne et de crédit locale. Ce compte alimenté par le percepteur suite à un appel de fonds du Président de la Communauté Rural assure un accès facile aux ressources du programme. Le montant

PCR  
ordonnance  
x  
liquité

des ressources à mettre à la disposition du Conseil Rural pour une période donnée est déterminé à partir des plans de financement des différents projets. Ce procédé confère au PCR une certaine autonomie de gestion qui solutionne les problèmes de délai de mobilisation des ressources et d'exécution des projets.

Il faut noter cependant que cette stratégie n'est utilisée que dans le cadre du Fonds des Innovations Techniques du PNIR qui finance les activités génératrices de revenus.

### 5.2.3 L'expérience de Plan Sénégal à Gandon

Plan Sénégal développe avec la communauté rurale de Gandon une expérience de partenariat conventionnée qui ouvre des perspectives intéressantes. Effectivement le cadre de partenariat est passé progressivement de la mise à disposition de fournitures et d'équipements scolaires, entre autres, pour devenir très rapidement un appui financier direct à la collectivité locale. Les ressources nécessaires à l'achat des fournitures sont mises à la disposition du Conseil Rural qui est entièrement responsabilisé pour assurer toutes les fonctions liées à la consultation, aux dépouillements et la distribution des fournitures aux bénéficiaires.

Les ressources de ce partenariat sont domiciliées dans un compte ouvert au nom de la collectivité locale qui est mouvementé par le PCR.

L'inconvénient de ce système est qu'il n'offre pas beaucoup de garantie. Cependant il a l'avantage de placer les collectivités sur une posture d'apprentissage qui, à terme assure la capacité.

## 5.3 Les avantages et limites des autres expériences

### 5.3.1 Les avantages

Cette catégorie d'expériences présente les avantages suivants :

- Une meilleure gestion de la variable temps ;
- L'élimination des procédures des bons d'engagements ;
- Une diminution des charges liées au prélèvement de la TVA. 11 -
- Une plus grande opportunité d'apprentissage de gestion des collectivités locales.

### 5.3.2 Les limites

- Les risques de gestion sont plus élevés ;
- Les mutuelles présentent moins de garantie ;
- Faible capacité de gestion de ressources financières des collectivités.

## VI- LE PARTENARIAT PLAN COLLECTIVITES LOCALES

Un transfert efficace d'activités aux collectivités suppose un transfert concomitant des ressources appropriées pour leur mise en oeuvre. L'objectif de ce transfert est de :

- Réduire de manière substantielle les coûts des unités de services offerts aux enfants et à leur famille pauvre.
- Assurer plus de service avec le même niveau ressources ;



- Ramener à un niveau acceptable le ratio entre le budget de fonctionnement et d'investissement.

A partir de l'analyse des expériences en cours au Sénégal, il est alors possible de proposer une option d'appui qui s'inspire des avantages notés tout en minimiser au mieux les inconvénients. Ce qui est principalement recherché c'est la performance de l'option institutionnelle en terme, d'efficacité, d'efficience, de pertinence et de viabilité financière.

### 6.1 La convention de partenariat

La convention de financement qui est déjà une culture de mise en œuvre de programme au plan sera le premier instrument de la stratégie. Cette convention est le cadre dans par lequel sont définies avec précision, d'une part, les obligations des deux parties et d'autre part tous les mécanismes de mises en œuvre qui assurent une opérationnalité du cadre.

Plan Sénégal dispose d'une gamme très large d'expériences de référence à partir desquelles il est possible de s'inspirer pour produire une convention très pertinente qui sécurise au mieux son option, ses ressources et permet de réaliser ses objectifs.

Contrairement aux autres programmes d'appui budgétaire essentiellement promus par l'Etat et financés sur fonds publics, aides ou emprunts, Plan Sénégal, au regard de son statut d'ONG d'utilité publique et des avantages que lui confère son accord de siège peut adopter l'appui budgétaire comme stratégie de sa nouvelle option, moyennant un réaménagement de taille mais qui reste possible. Ce réaménagement permet de contourner le trésor. Néanmoins il y'a des règles à respecter, dont le plus important est le recours obligatoire, à défaut du trésor à un établissement financier parapublic.

### 6.3 Mécanismes de financement : l'alternative Plan Sénégal

A partir des expériences et des leçons apprises des programmes majeurs d'appui à la décentralisation mis en œuvre au Sénégal depuis 2000, Plan Sénégal peut développer son programme par une approche qui combine les avantages des différentes options en cours.

La stratégie de l'appui budgétaire que nous préconisons pour Plan Sénégal, se présente comme la meilleure des options au regard des avantages et garanties qu'elle offre. Cependant son adoption suppose des réaménagements qui corrigent les inconvénients relevés dont principalement ceux relatifs à la gestion de la variable temps qui risque d'annuler l'essentiel des avantages recherchés.

En effet la principale contre performance de l'appui budgétaire est liées aux pesanteurs induites par l'intermédiation du Trésor Public. Si cette contrainte est levée l'appui budgétaire est à même de garantir une très haute performance du programme.

Pour y arriver Plan Sénégal devra, mettre à profit son statut et son accord de siège pour contourner les difficultés liées à la responsabilisation du Trésor et adopter l'alternative dont les modalités seront les suivantes :

- **La stratégie** : appui budgétaire comme mode de transfert des aux collectivités locales afin de garantir la transparence et la vérité budgétaire.

- **Domiciliation des ressources** : ouverture de comptes chèques postaux dans les lieux d'exécution des programmes.
- **Gestion des comptes** : les comptes ouverts à cet effet seront cogérés par les Présidents et les responsables de Plan désignés à cet effet ( le coordonnateur du PU par exemple jusqu'à un certain montant) ;
- **Modalités des mouvements de fonds** : les comptes seront alimentés par :
  - Un appel de fonds motivé par le Centre Opérationnel (le PCR et le Bureau Plan) à Plan Sénégal, Dakar ;
  - La demande validée par le Bureau National sur la base des plans de financement et des plans d'opérations des différents projets à réaliser pour une période donnée.
  - Plan Dakar sollicite son siège qui alimente directement le compte local ou un compte de transit géré par le niveau national qui à son tour alimente le compte local.

Les modalités de transfert et de mise à disposition des ressources seront précisées par la réalité des relations financières entre Plan Sénégal et Plan International.

## 6.2 Les actions transférables

Domaines	Transférables	Non encore transférables
Santé	_____	_____
Education	_____	_____
Hydraulique	_____	_____
Environnement et cadre de vie	_____	_____
Les activités génératrices de revenus	_____	_____
Communication avec les parrains	_____	_____

## 6.4 Les mesures d'accompagnement

Afin de renforcer la capacité opérationnelle des collectivités locales dans le cadre de l'exécution de la convention deux catégories de mesures de renforcement sont préconisées :

- L'appui institutionnel et
- La formation.

### 6.4.1 Les mesures institutionnelles

L'une des principales limites constatées dans la mise en œuvre de la décentralisation est relative à la faible capacité de réponse des collectivités locales aux exigences de l'exécution correcte des programmes d'appui des partenaires. Cette situation s'explique par :

- L'inexistence de compétence technique dans les institutions locales notamment les communautés rurales ;

- Les difficultés de mobilisation des services techniques déconcentrés de l'Etat, qui sont dans l'esprit des textes de la régionalisation, notamment le décret 96 -1123 du 27 mars 96, sensés servir de bras technique des collectivités locales.

Il existe actuellement, à l'exception des collectivités locales à partenariat - majeurs qui sont depuis quatre ans dans des processus d'apprentissage par l'action, un énorme Gap de capacité entre d'une part ce que ces collectivités savent et ce qu'elles doivent savoir réellement et d'autre part, entre ce qu'elles peuvent et ce qu'elles doivent pouvoir.

Pour éviter d'approfondir ce gap Plan Sénégal devra :

- Outiller chaque collectivité partenaire par une dotation en expertise logée dans la collectivité locale sous l'autorité du Président du Conseil. Les agents de Développement Communautaire pourraient par exemple être transférés à la communauté rurale où ils devront résider.
- Améliorer la fonctionnalité des collectivités locales, particulièrement, dans les domaines suivants :
  - La communication
  - Le matériel de bureau et
  - La fonctionnalité des locaux

#### 6.4.2 La formation

Pour évaluer les besoins de formation durant le processus du diagnostic institutionnel des collectivités, il a été administré un outil d'auto identification des besoins conscients de renforcement des capacités. Le processus d'identification est centré sur les capacités requises pour une bonne prise en charge des fonctions liées à la gestion des compétences transférées en général et de l'exécution de programme d'appui budgétaire en particulier. La grille structurée autour de vingt cinq (25) variables stratégiques de renforcement de capacité et de mise en place de cadre d'animation, a permis de dégager une forte concentration de besoins autour de douze (12) variables soit 48% de l'échantillon d'analyse. Sur ces douze variables stratégiques (83%) portent sur la formation et (17 %) sur la mise en œuvre de cadres d'animation du développement local. Les axes indicatifs de formation sont classés en deux catégories :

- **Catégorie 1** : Les besoins de formation dans des domaines où les treize collectivités jugent leur capacité moyenne voir faible (80%) :
  - Gestion des procédures de marchés des partenaires
  - Maîtrise des rôles et responsabilités des élus et des conseils ;
  - Gestion et entretien des infrastructures communautaires ;
  - Planification stratégique et programmation des activités ;
  - Procédure d'élaboration des budgets ;
  - Stratégie de mobilisation des impôts et taxes ;
  - Gestion de l'Etat civil.
- **Catégorie 2** : Formation dans des domaines où les treize collectivités locales ne disposent d'aucune capacité et expriment un besoin réel de formation et/ou d'appui à la mise en place de cadres d'animation du développement local (20%).

**INTRODUCTION AUX PRINCIPES ET MODALITES DE MISE EN  
ŒUVRE DE L'APPUI BUDGETAIRE: APPROCHE PAR L'EXEMPLE**

624.65.57

C'est à ce niveau que les partenaires au développement et l'Etat ont structuré leurs interventions à partir de 1999. En effet, le Sénégal avait besoin d'améliorer le taux d'absorption des fonds auxquels il est éligible (dans le cadre du Document de Stratégie de lutte contre la Pauvreté (DRSP), du Millénum Challenge Account (MCA), de l'initiative Pays Pauvre Très Endettés, PPTTE) et d'avoir plus de visibilité et de prise sur les appuis qui lui sont apportés.

Cependant, dans le contexte actuel de la décentralisation et du développement local avec la lutte contre la pauvreté comme objectif prioritaire des bailleurs et du gouvernement sénégalais, cet appui, pour être efficient, doit s'opérer au niveau local

Le champ ouvert par le principe de la libre administration des collectivités locales est propice à l'exercice des multiples expériences.

Plusieurs expériences ont été développées au Sénégal à partir de 1999, selon différentes stratégies et approches souvent différentes.

## II. HISTORIQUE ET CONTENUS

### 2.1 historique

L'appui budgétaire en général n'est pas une approche nouvelle au Sénégal. Avant l'avènement des Programmes/projets financés par les partenaires financiers, les fonds issus de l'aide au développement étaient directement inscrits dans le budget national, d'où un appui budgétaire au niveau central. Par la suite, l'approche projet, qui consiste à financer de façon parallèle les besoins exprimés par l'Etat en matière de développement économique et social, fut adoptée par la plupart des bailleurs dans le cadre de financements ciblés.

Le principe actuel de l'appui budgétaire aux Collectivités Locales a ainsi démarré avec le Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR) financé par le PNUD/FENU en 1999.

### 2.2 le contenu

Dans le cadre qui nous intéresse l'appui budgétaire se définit comme un concours consenti à un organisme public, en l'occurrence une collectivité locale et dont les opérations y afférentes sont retracées dans le budget de cet organisme suivant les normes budgétaires habituelles et les principes et règles applicables à l'exécution du budget.

Il peut arriver, que cet appui soit assorti de règles particulières destinées surtout à renforcer les gages de réussite et de conformité de l'emploi des fonds selon la volonté du donateur.

Cette inscription permet ainsi de mieux appréhender le niveau réel d'endettement des Collectivités Locales et d'obtenir une meilleure lisibilité de l'ensemble des moyens mis en œuvre par les élus locaux pour assurer un correct exercice des compétences et attributions de la collectivité.

Cette option affirmée depuis 1999, comme mode d'exécution des programmes de lutte contre la pauvreté au Sénégal, s'est véritablement généralisée à partir de 2000. En effet, la presque totalité des programmes majeurs, initiés par l'Etat du Sénégal ou par les partenaires au développement l'ont adopté comme stratégie de mise en œuvre. L'objectif prioritaire de lutte contre la pauvreté, notamment dans le monde rural, où les populations sont particulièrement défavorisées, est un des dénominateurs

b. **L'inscription budgétaire** : les ressources, autres que celle destinées à l'appui institutionnel, sont retracées par le budget et exécutées à travers le Plan d'Investissement et selon les procédures publiques.

c. **La contrepartie** : Tous les programmes d'appui budgétaire exécutés jusqu'ici au Sénégal, même si ce n'est pas une condition absolue, exigent une contrepartie de la collectivité locale. La contrepartie est directement mobilisée par les populations bénéficiaires du projet à réaliser, sauf dans le cadre des infrastructures communautaires où la contrepartie est libérée par le Conseil Rural.

d. **La convention entre le Programme et la collectivité locale**

Cette convention qui s'inspire de celle signée entre l'Etat et le partenaire au développement fixe les obligations de la collectivité locale et du bailleur. Cette convention signée entre le Directeur du Programme (maître d'œuvre délégué) et le Président de la collectivité locale concernée donne des indications précises sur les objectifs et la stratégie de mise en œuvre des programmes. Elle est supervisée par la DDI et sert aussi de cadre d'évaluation du Programme.

e. **Le circuit du trésor pour effectuer le déboursement des ressources.**

L'utilisation du circuit du Trésor pour effectuer le déboursement des ressources est une constante des programmes d'appui budgétaire au Sénégal. Ce souci procède de la volonté de pérenniser les mécanismes de financement public des collectivités locales en leur permettant d'acquérir une meilleure maîtrise du processus budgétaire et de s'approprier les règles de base de la comptabilité et des procédures régissant le cadre des finances publiques locales à partir duquel elles sont gérées.

f. **Le fonds de garantie** : Dans le cas particulier de l'Union Européenne, l'Etat a constitué un fonds de garantie financé par un prélèvement sur le FECL destiné à couvrir le Trésor, en prévision du non-remboursement par l'UE des dépenses qui ne seraient pas validées par les audits financiers.

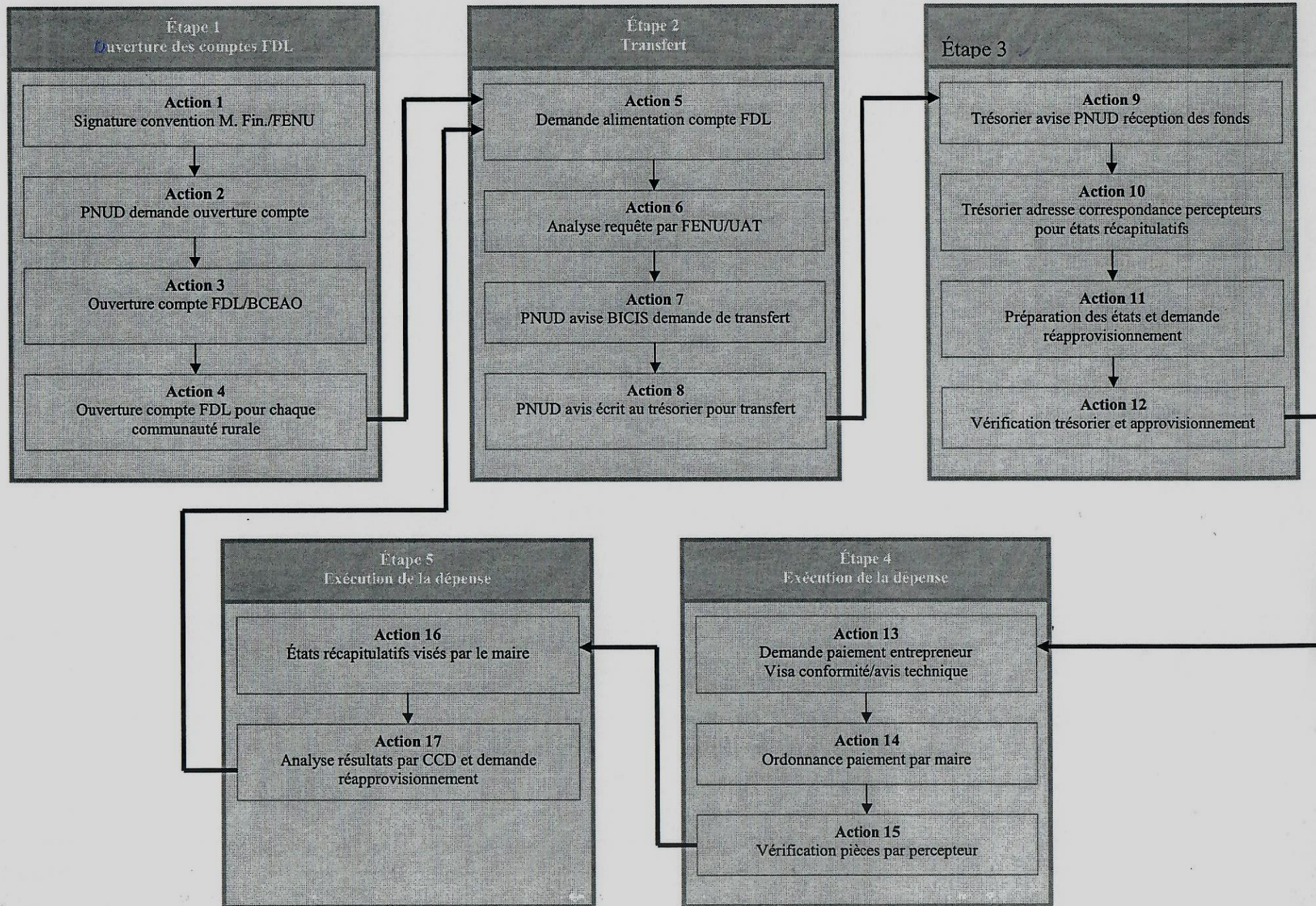
La particularité de ces programmes est qu'ils sont tous financés par des partenaires au développement, des bailleurs de fonds de l'Etat.

#### IV. LES EXPERIENCES MAJEURES D'APPUI BUDGETAIRE CLASSIQUE

De 1999 à 2004 trois expériences majeures d'appui budgétaire sont en cours au Sénégal. Ces expériences s'appuient tous sur un même cadre institutionnel avec cependant de petites variantes spécifiques qui méritent d'être notées.

- La nouvelle génération de programme de l'Union Européenne ;
- Le Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (le Padmir)
- Le Programme National des Infrastructures Rurales.

### Circuit financier FDL - PADMIR



L'Etat constitue un fonds de garantie destiné à couvrir le Trésor, en prévision du non-remboursement par l'UE des dépenses qui ne seraient pas validées par les audits financiers et de matérialité sur pièces et sur place.

- **Les collectivités locales**

Au niveau local, les responsabilités de l'ordonnateur (Président de région, Maire, PCR) et du comptable sont celles prévues par la réglementation en vigueur. Elles sont d'ordre administratif, civil, pénal, personnel et pécuniaire.

L'ordonnateur est responsable de l'opportunité des dépenses qu'il engage et du respect de l'application des procédures légales et réglementaires régissant ces dépenses. Cette responsabilité couvre également, de manière plus spécifique, les certifications qu'il délivre à l'occasion des opérations de réception des travaux, fournitures et services. La CL répond des engagements financiers découlant des obligations de remboursement des dépenses non acceptées après audit. Les dépenses rejetées font l'objet d'inscription obligatoire dans le budget à venir de la CL. Les modalités de mise en œuvre des opérations inscrites dans le budget des CL concernées sont précisées dans le document contractuel signé entre l'Etat et les CL.

- **Les services extérieurs**

#### **4.1.2 Illustrations ( le programme de soutien aux initiatives de développement local )**

##### **4.1.2.1 Mécanismes de mise en œuvre**

Contrairement au PAR et au PADELU, qui sont déroulés qu'au niveau des régions et des communes, le Psidel est exécuté dans trois régions du Sénégal. Son originalité offre un cadre d'analyse plus approprié pour apporter des réponses aux questionnements de Plan Sénégal.

##### **4.1.2.2 Processus de mobilisation des ressources**

**Etape 1 :** Accord du comité de financement sur les investissements à réaliser au niveau d'une collectivité locale.

**Etape 2 :** Un montant équivalent aux investissements des CR est versé dans un le compte bloqué à la BCEAO.

**Etape 3 :** Signature Convention entre l'Etat et la Communauté Rurale.

**Etape 4 :** Inscription des investissements au budget de la Communauté Rurale

**Etape 5 :** Autorisation de préfinancement par le Trésor en faveur de la Communauté Rurale jusqu'à concurrence des montants correspondants.

**Etape 6 :** Les Président des Communautés Rurales ordonnent les dépenses sur la base des réalisations selon les procédures de passation de marchés publics.

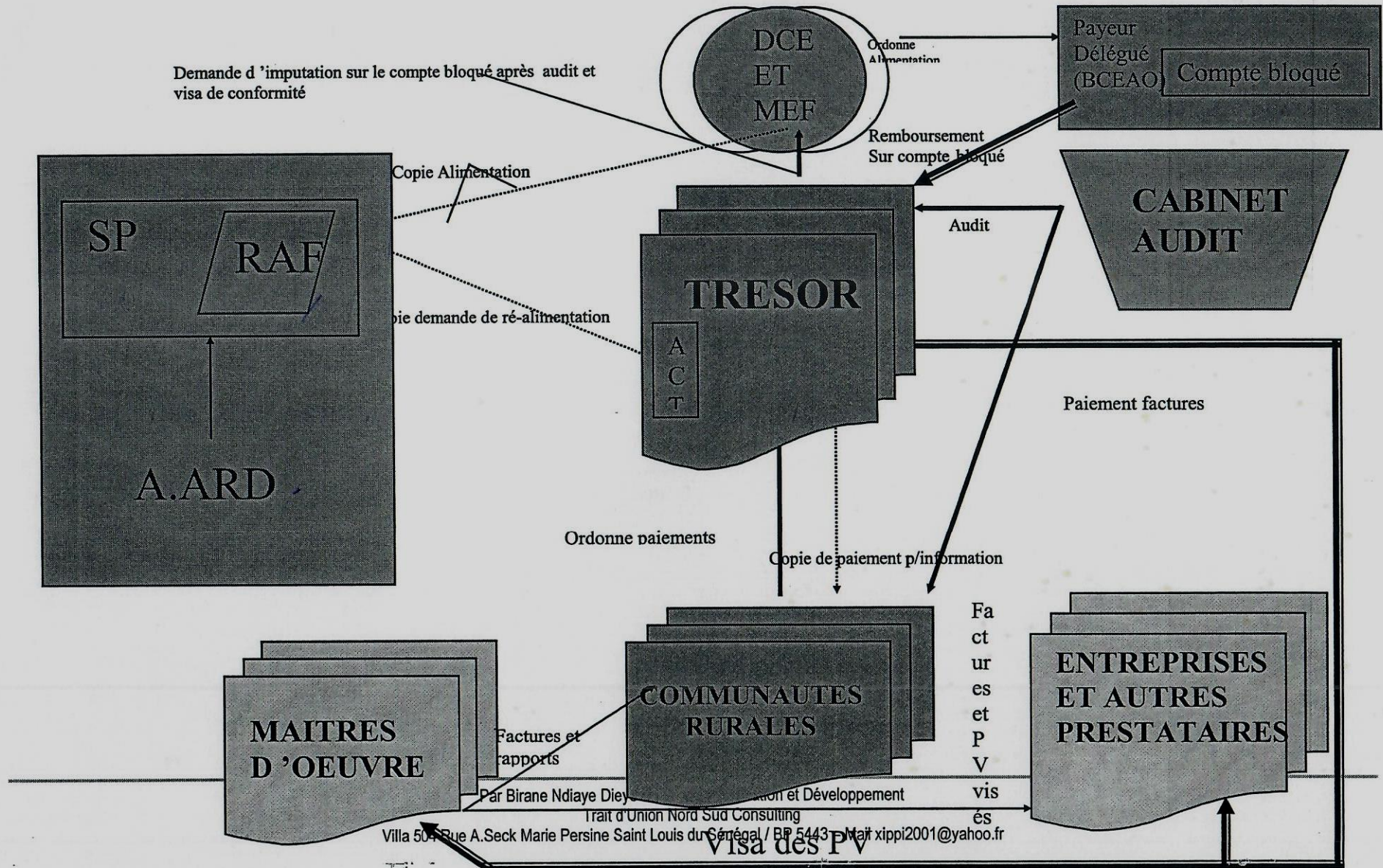
**Etape 7 :** Les receveurs ruraux exécutent les paiements après vérification sur pièces

**Etape 8 :** Audit technique et financier des opérations et transmission des opérations recueillies au niveau du Trésorier Général.

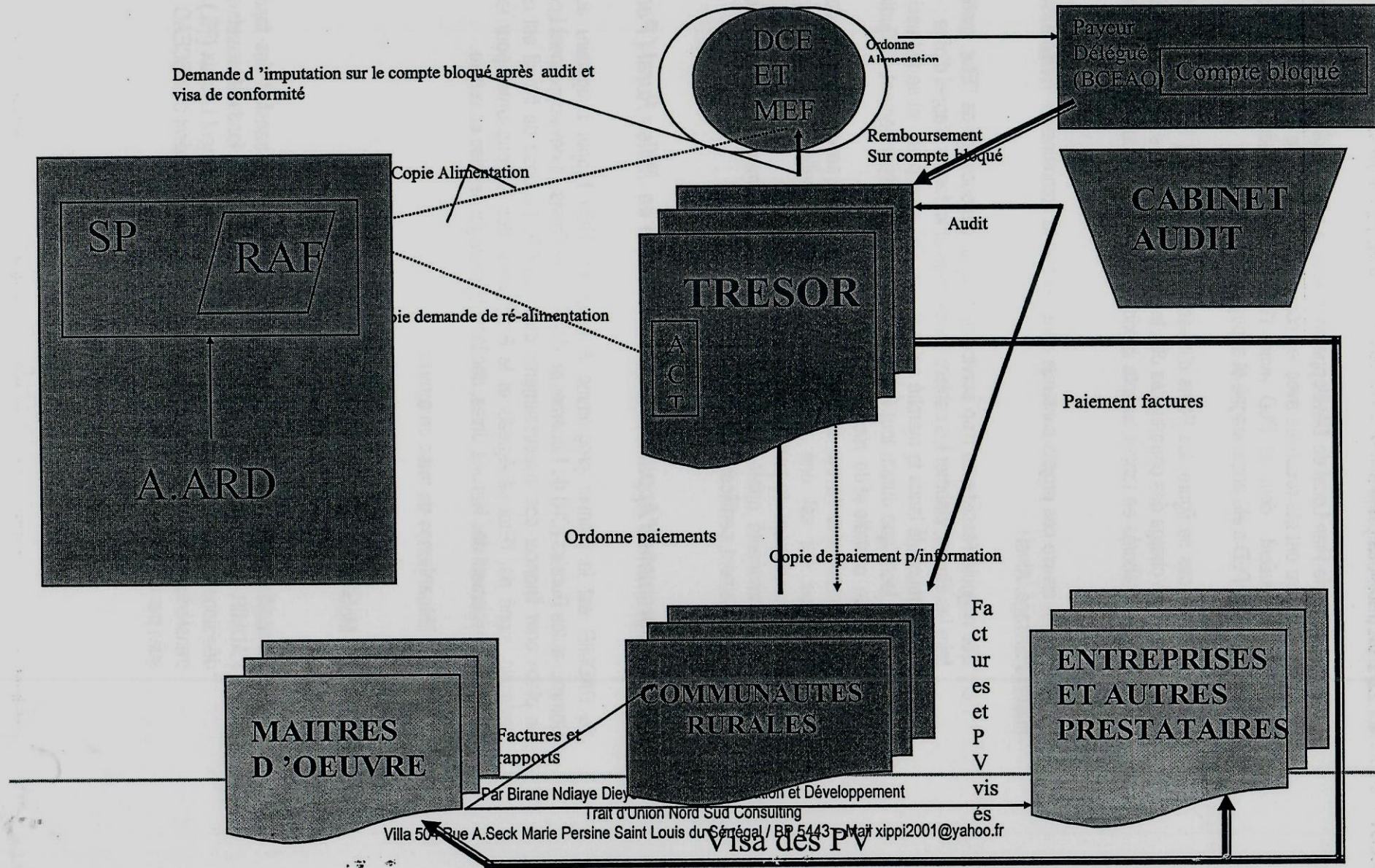
**Etape 9 :** Le Trésorier Général après vérification présente les pièces à l'ON / DCE pour remboursement sur compte bloqué.



### LE CIRCUIT FINANCIER DU PSIDEL



### LE CIRCUIT FINANCIER DU PSIDEL



#### 4.2.1.2 Le circuit financier :

L'utilisation du circuit du Trésor pour effectuer le déboursement des ressources du FDL répond au souci de pérennité des mécanismes de financement public des CL en permettant aux communautés rurales d'acquérir une parfaite maîtrise du processus budgétaire et de s'approprier les règles de base de la comptabilité et des procédures régissant les finances publiques locales.

Pour assurer le suivi des mouvements bancaires, la traçabilité des déboursements et garantir la saine gestion des fonds alloués au développement des communautés rurales, des comptes bancaires FDL existent pour chacune des communautés rurales.

Ce mécanisme a permis au Padmir de contrôler et de suivre les déboursements et d'en rendre compte de manière transparente aux bailleurs qui appuient le développement :

- Le transfert des fonds intervient en deux tranches : 50% au début de l'exercice budgétaire et 50% au début du mois de juillet après réception d'un rapport succinct d'appréciation du niveau de mise en œuvre du PIL sur financement FDL-FENU, préparé par la communauté rurale et transmis à l'Unité d'Assistance Technique (UAT) et au bureau du PNUD par le receveur des Finances au niveau départemental.
- Les Receveurs des Finances des 3 départements mettent ensuite à la disposition de chaque communauté rurale (dans leur compte respectif) les ressources allouées par le Programme.
- Le déboursement des fonds d'investissement suit alors le circuit des dépenses publiques des communautés rurales.

Les ressources du FDL, affectées aux CR, seront auditées chaque année par des cabinets d'expertise privés qui sont retenus après appel d'offres. Aussi est-il important que les Receveurs du Trésor tiennent séparément les pièces justificatives des dépenses d'investissement sur financement FDL des dépenses ordinaires de la CR.