



1745

UNION DES ASSOCIATIONS D'ELUS LOCAUX

CELLULE D'APPUI AUX ELUS LOCAUX

Réseau des acteurs de la décentralisation et du développement local

**Les mécanismes de l'appui budgétaire aux
Collectivités Locales : état des lieux,
contraintes et perspectives**

SOMMAIRE

I CONTEXTE ET JUSTIFICATION.....	3
II HISTORIQUE	4
III. LA DIMENSION INSTITUTIONNELLE DE L'APPUI BUDGETAIRE AUX CL.....	4
IV. LES MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE DE L'APPUI BUDGETAIRE.....	4
4.1 <i>L'appui budgétaire du PNUD/FENU dans le cadre du PADMIR</i>	5
4.2 <i>L'exemple de l'appui budgétaire mené par l'Union européenne</i>	7
4.3 <i>L'appui budgétaire mené par la Banque Mondiale</i>	11
V LES AVANTAGES DE L'APPUI BUDGETAIRE.....	11
VI LES CONTRAINTES / INCONVENIENTS DE L'APPUI BUDGETAIRE.....	12
VII CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS.	12

SIGLES et APPUI BUDGÉTAIRE REVIATIONS

ADM	: Agence de Développement Municipal
AGETIP	: Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public
ARD	: Agence Régionale de Développement
BCEAO	: Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BM	: Banque Mondiale
CL	: Collectivités Locales
CR	: Communauté Rurale
DAO	: Dossier d'Appel d'Offre
DDI	: Division de la Dette et de l'Investissement
DCEF	: Direction de la Coopération Economique et Financière
DCL	: Direction des Collectivités Locales
DGCPT	: Direction Générale de la Comptabilité Publique du Trésor
DSRP	: Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FDL	: Fonds de Développement Local
FED	: Fonds Européen de Développement
FENU	: Fonds d'Equipement des Nations Unies
IDA	: International Development Agency
MCA	: Millennium Challenge Account
PAC	: Programme d'Appui aux Communes
PADELU	: Programme d'Appui au Développement Local Urbain
PADMIR	: Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural
PAR	: Programme d'Appui aux Régions
PCR	: Président de Communauté Rurale
PIL	: Plan d'Investissement Local
PIA	: Plan d'Investissement Annuel
PLD	: Plan Local de Développement
PNIR	: Programme National d'infrastructures Rurales
PNUD	: Programme des Nations Unies pour le Développement
PR	: Président de Région
PPTE	: Pays Pauvre Très Endetté
PSIDEL	: Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local
UAEL	: Union des Associations des Elus Locaux
UAT	: Unité d'Assistance Technique
UE	: Union européenne

I Contexte et justification

La décentralisation constitue aujourd'hui un processus irréversible et incontournable pour le développement économique et social des pays en développement tel le Sénégal (loi sur les communes de plein exercice de 1960, loi 72-25 du 25 avril 1972 portant création des communautés rurales, loi de 1990 transférant la gestion des CR aux PCR, lois de 1996). En effet, la promotion du développement à la base constitue le moyen le plus efficace pour sortir les communautés de la pauvreté qui perdure malgré les politiques d'ajustement structurel dictées par les bailleurs de fonds (la Banque Mondiale et le FMI) depuis le début des années 80.

Le transfert de compétences aux Collectivités Locales (CL) opéré par la réforme de 1996 vise ainsi une meilleure prise en charge des questions de développement par les communautés elles-mêmes. Il doit cependant s'accompagner de transferts de moyens pour leur permettre de réaliser les besoins identifiés, priorisés et planifiés, dans le cadre d'un budget dûment élaboré. C'est à ce niveau que l'appui budgétaire, mené par les projets qui interviennent dans la décentralisation et le développement local, joue un rôle capital.

Cette initiative d'appui budgétaire émane d'une volonté du gouvernement sénégalais de responsabiliser les CL et d'accélérer le processus de décentralisation (lettre de politique de développement rural décentralisée de 1999).

L'appui budgétaire consiste à inscrire au budget des collectivités locales les aides financières et à utiliser de nouvelles procédures institutionnelles de la dépense publique locale. Cette inscription permet ainsi de mieux appréhender le niveau réel d'endettement des CL et d'obtenir une meilleure lisibilité de l'ensemble des moyens mis en œuvre par les élus locaux.

Le présent travail entre dans le cadre des dossiers examinés par le Réseau des Acteurs de la Décentralisation et du Développement Local (communément appelé Réseau). Ce dossier vise de manière globale à mettre à la disposition du Réseau les différents mécanismes de mise en œuvre de l'appui budgétaire aux CL ainsi que les avantages et contraintes liés à sa mise en œuvre.

De façon spécifique, il sera question de :

- étudier les différents mécanismes de l'appui budgétaire
- faire ressortir l'intérêt de l'appui budgétaire aux CL dans le contexte actuel de la décentralisation ;
- relever les contraintes liées à la mise en œuvre de l'appui budgétaire aux CL
- formuler des recommandations allant dans le sens d'une meilleure utilisation de l'appui budgétaire dans la dynamique du développement local décentralisé.

II Historique

L'appui budgétaire de manière globale 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.

Aujourd'hui, avec les résultats peu probants (sur le plan managérial, financier, technique, etc.) produits par la plupart des projets, l'Etat du Sénégal a exprimé auprès des bailleurs, le souhait de réadopter l'appui budgétaire. En effet, le Sénégal a besoin d'améliorer le taux d'absorption des fonds auxquels il est éligible (dans le cadre du DRSP, du MCA, de l'initiative PPTTE) et d'avoir plus de visibilité dans 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 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.

III. La dimension institutionnelle de l'appui budgétaire aux CL

L'appui budgétaire aux CL doit s'accompagner sur le plan institutionnel du renforcement des services de l'Etat qui doivent le soutenir. En effet, en l'absence de services déconcentrés compétents et bien outillés (sur le plan humain, financier et matériel), la réussite de l'appui budgétaire aux CL risque d'être compromise. Ceci eu égard au fait que ces derniers occupent une place importante dans le dispositif de l'exécution des finances publiques. A cet effet, l'Etat doit œuvrer au renforcement de ses services à l'instar des programmes expérimentant l'appui budgétaire sont en train de faire un effort dans ce sens.

Le cadre institutionnel, mis en place pour la réussite de cette approche, comprend : la Division de la Dette et de l'Investissement (DDI), la Direction de la Coopération Economique et Financière (DCEF), la Direction Générale de la Comptabilité Publique du Trésor (DGCPT), la Direction des Collectivités Locales (DCL), les collectivités locales, les bailleurs et les cellules des Programmes.

IV. Les mécanismes de mise en œuvre de l'appui budgétaire

Les mécanismes utilisés par les programmes, qui expérimentent l'appui budgétaire aux CL, présentent des spécificités selon le bailleur.

4.1 L'appui budgétaire du PNUD/FENU dans le cadre du PADMIR

Le PADMIR est le premier programme à initier en 1999 la conduite de l'appui budgétaire aux CL dans les Communautés Rurales (CR) de Kébémér, Kaffrine et Louga. Un Fonds de développement Local (FDL) est mis en place pour financer des investissements dans les CR. La base de travail est constituée par un protocole, signé par l'Etat Sénégalais et le PNUD/FENU, déclinant la stratégie de mise en œuvre.

Le circuit de transfert des fonds utilisé par le PADMIR est celui du Trésor. Le FENU met à disposition les fonds nécessaires sur la base des décisions annuelles de financement des Plan d'Investissement Local (PIL). Les fonds sont transférés dans un compte spécial au nom du Trésorier général.

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 meilleure 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.

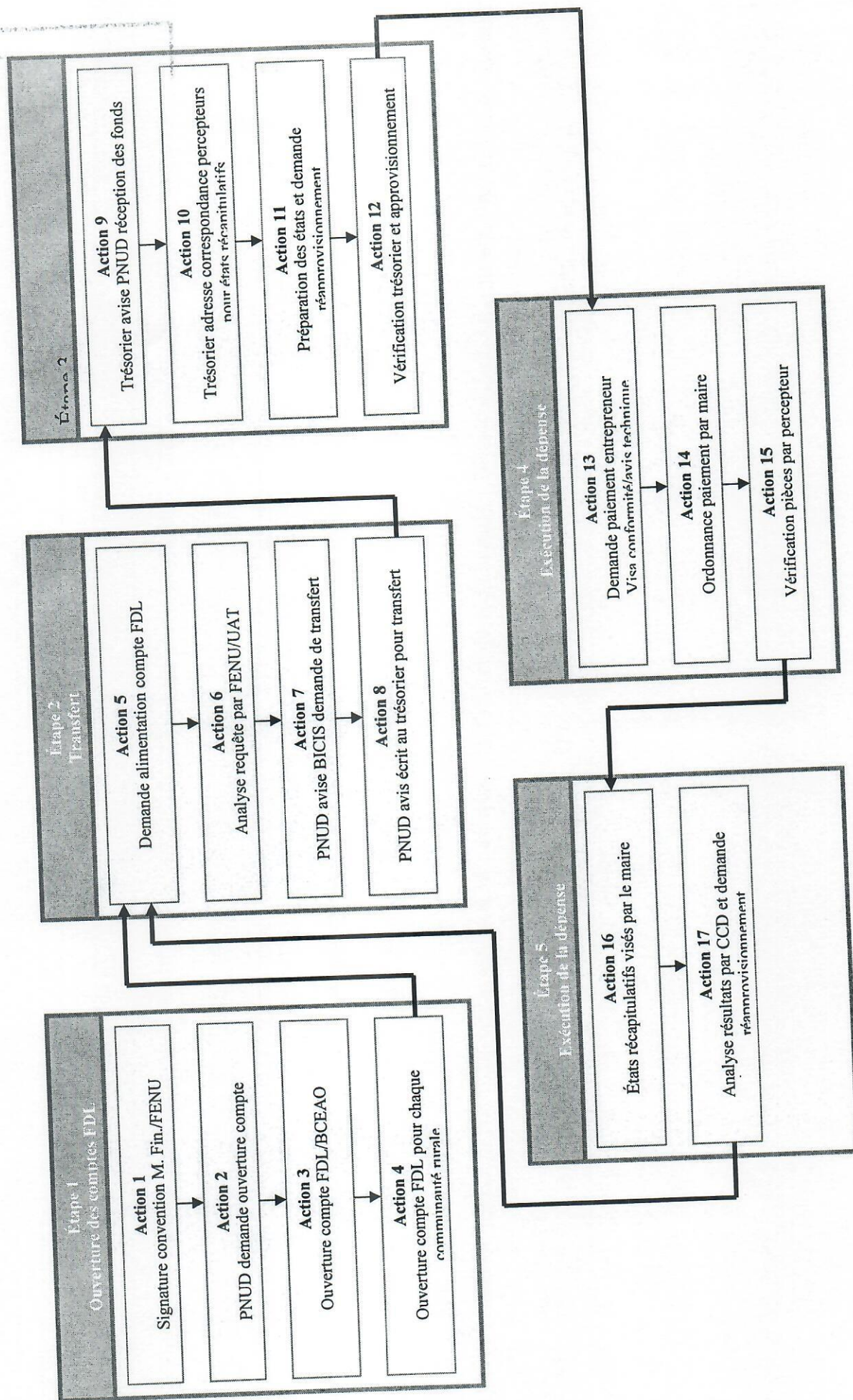
Ce mécanisme permet de contrôler et de suivre les déboursements et d'en rendre compte de manière transparente aux contribuables qui appuient le développement.

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 Cotonou 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 qui lui auront été allouées par le projet. 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.

Circuit financier FDL - PADMIR



4.2 L'exemple de l'appui budgétaire mené par l'Union européenne

Le rôle de l'Union européenne

Dans le cadre du 8^{ème} Fonds Européen de Développement (FED), l'Union européenne (UE) participe au renforcement de la décentralisation dans le cadre d'un protocole d'accord qui le lie au gouvernement sénégalais. Ce protocole est relatif à l'exécution des investissements et autres opérations des CL à travers le Programme d'Appui aux Régions (PAR), le Programme d'Appui au Développement Local Urbain (PADELU) et le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local (PSIDEL).

L'UE s'engage à verser le montant global des ressources dans les comptes ouverts à la BCEAO au nom du Trésor général du Sénégal pour garantir les avances à consentir par le Trésor public.

Les comptes sont mouvementés à la double signature du Trésorier général et du Chef de la Délégation de la Commission européenne (DCE).

La responsabilité de l'UE s'arrête au montant des dépenses admises et validées suite aux rapports des audits prévus.

L'Etat du Sénégal

L'Etat sénégalais, représenté par le Ministre de l'Economie et des Finances, Ordonnateur National (ON) du FED, s'engage dans le cadre du protocole à pré financer les CL pour l'exécution des investissements et autres opérations retenues par les comités de financement.

En plus du protocole d'accord signé avec l'UE, le gouvernement du Sénégal ou ses démembrements signe un document contractuel avec la CL pour matérialiser la décision de financement. Ce document répertorie les opérations agréées par le comité de financement, fixe les engagements des parties et constitue le référentiel devant permettre la mise en œuvre de la procédure portant délibération budgétaire par l'assemblée locale.

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.

La place des cellules des programmes

Deux programmes de l'UE ont été visités dans le cadre du présent travail : le PADELU et le PSIDEL. Le premier intervient auprès des communes et le deuxième appuie les communautés rurales. Les cellules des programmes, qui comportent un nombre limité d'agents dans le cadre de l'approche appui budgétaire, jouent un rôle d'appui conseil auprès des CL. Elles s'appuient sur une expertise locale (ARD, services du Trésor) dans le but de la rendre plus apte à accompagner le processus de décentralisation.

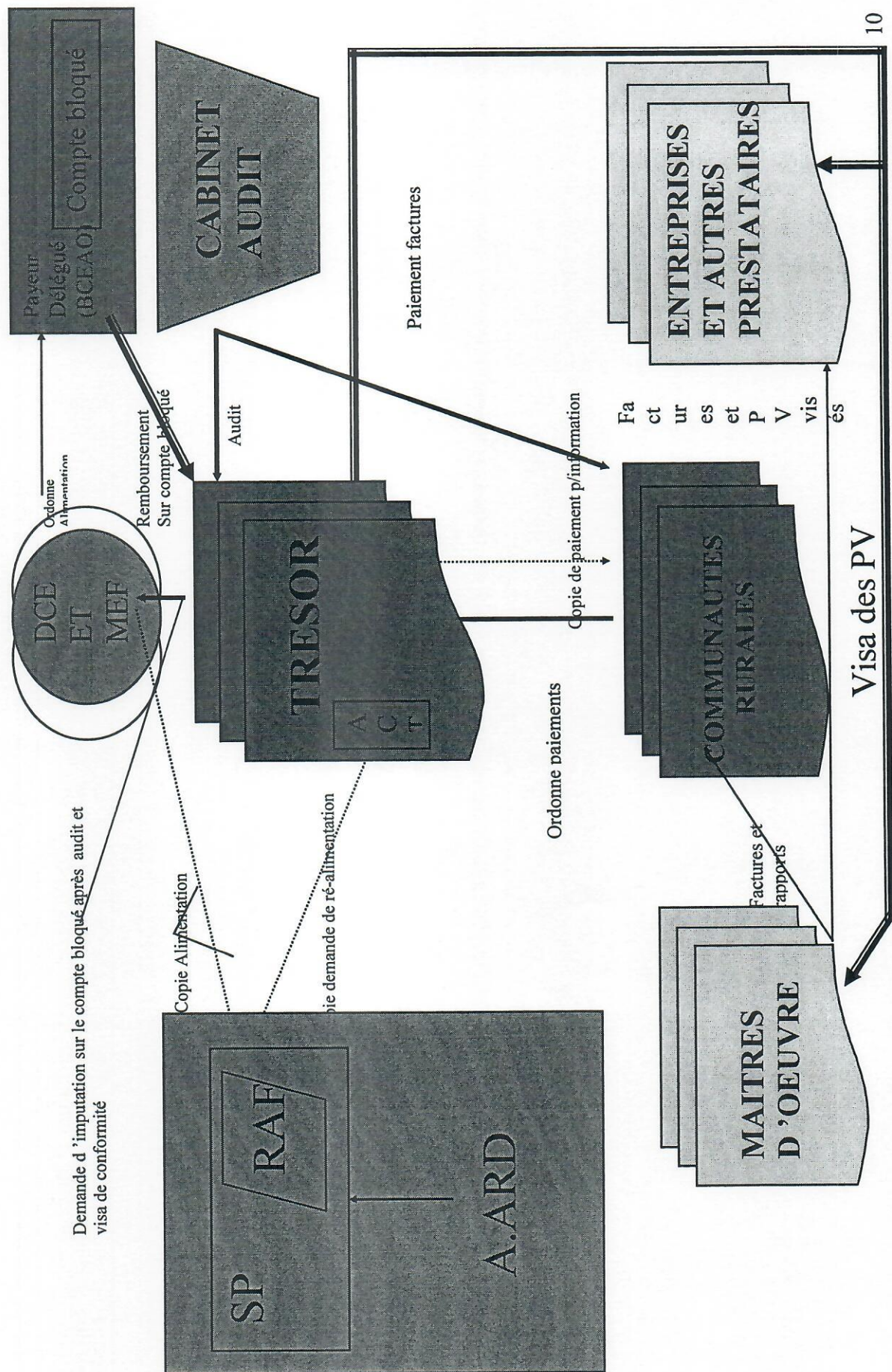
Les autres acteurs

- le Trésor : banque et comptable de l'Etat, le Trésor veille à ce que les deniers publics soient dépensés selon le processus institutionnel des dépenses publiques (Voir loi et décrets d'application). Il transfère aux receveurs des CL les fonds ainsi que les états descriptifs des projets.
- la DCL : elle est chargée de l'élaboration des actes d'engagement des fonds (descriptif précis des projets ainsi que les crédits qui sont alloués à chacun d'eux) pour permettre au représentant de l'Etat, le moment venu de s'assurer de conformité des programmations budgétaires des CL.
- la DDI : elle ordonnance les dépenses et communique les informations nécessaires à l'identification précise des projets (nature, localisation, montant global, etc.).

Processus de mobilisation des fonds dans le cadre du PSIDEL

- Etape1 : Accord du comité de financement sur les investissements à financer.
- Etape 2 : Un montant équivalent aux investissements des CR est versé dans un compte bloqué à la BCEAO.
- Etape 3 : Signature Convention entre l'Etat et la CR.
- Etape 4 : Inscription des investissements au budget de la CR
- Etape 5 : Autorisation de préfinancement par le Trésor en faveur de la CR jusqu'à concurrence des montants correspondants.
- Etape 6 : Les PCR 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.
- Etape 10 : L'ON / DCE après contrôle et approbation des résultats de l'audit et du contrôle de conformité autorise le remboursement sur le compte bloqué.
- Etape 11 : Le Trésorier Général procède au remboursement à partir du compte bloqué.

LE CIRCUIT FINANCIER DU PSIDEL



4.3 L'appui budgétaire mené par la Banque Mondiale

La Banque Mondiale (BM) soutient le gouvernement sénégalais dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation à travers deux (2) programmes, le Programme d'Appui aux Communes (PAC) au niveau des communes et le Programme National d'infrastructures Rurales (PNIR) au niveau des communautés rurales.

Dans le cadre du PAC, le principe de l'appui budgétaire n'est pas appliqué du fait que les communes délèguent la maîtrise d'ouvrage des réalisations aux agences d'exécution de la Banque Mondiale que sont l'AGETIP et l'ADM. A ce niveau, les montants des financements consentis par le bailleur n'apparaissent pas dans les budgets des communes appuyées, mais en lieu et place les contreparties fournies par les communes.

En ce qui concerne la mise en œuvre du PNIR, les CR intègrent chaque année en recettes et en dépenses, lors de la préparation de leur budget, leur contribution, celles attendues du PNIR et des bénéficiaires. D'où l'application par ce programme du principe de l'Appui budgétaire. Les mécanismes de mise en œuvre de l'appui budgétaire et les responsabilités des acteurs sont les mêmes que ceux des programmes financés par l'UE, à la différence que :

- les dépenses sont exécutées selon les règles de la comptabilité publique sous réserve *des procédures applicables aux projets financés par la BM et contenu dans l'Accord de crédit IDA 3315 SE* ;
- la BM a un avis de non objection sur les dépenses ordonnées par les PCR. La demande d'alimentation des comptes mise en place est faite après les vérifications nécessaires ;
- la convention de financement est signée entre le PNIR et le PCR et non pas entre l'Etat et le PCR ;
- un seul compte bancaire est ouvert pour toutes les CR d'un même département ;
- les fonds prévus pour le programme sont directement versés au niveau des comptes de l'Etat, à la différence de l'UE qui procède par refinancement après audit.

V Les avantages de l'appui budgétaire.

Les avantages de l'appui budgétaire sont multiples et sont relatifs entres autres :

- à la traçabilité, la transparence et la lisibilité des dépenses exécutées au niveau de la CL ;
- au déclic dans la maîtrise de l'exécution des dépenses publiques par les élus locaux, via le processus d'apprentissage ;
- au partenariat durable noué entre les CL et leurs services techniques (ARD) d'une part et d'autre part entre les services techniques de l'Etat (Trésor, CERP) et CL;

- à l'adaptation aux procédures des bailleurs qui permet de maîtriser les délais de transfert des fonds entre le niveau central et le niveau local ;
- aux retombées bénéfiques pour les entreprises locales.

VI Les contraintes / inconvénients de l'appui budgétaire.

Les contraintes identifiées dans la mise en œuvre de l'appui budgétaire sont :

- le retard dans l'exécution des dépenses dû à l'élaboration tardive des budgets (généralement vers le mois de mars) et l'arrêt des engagements au niveau du Trésor vers la mi-novembre ;
- la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques par les ordonnateurs de dépenses, les bailleurs et les agents des programmes ;
- la faiblesse des capacités (en moyens humains et matériels) des services techniques de l'Etat sur lesquels les cellules des projets doivent s'appuyer ;
- le déficit de personnel technique au plan comptable et financier dans les CL ;
- l'absence de performance budgétaire, si la contrepartie réclamée n'a pu être libérée et que les fonds du bailleur ne sont pas mobilisés ;
- les dysfonctionnements de l'administration financière (absence de mainmise des élus sur les receveurs, manque de motivation des agents, etc.) ;
- la surcharge de travail pour les services du Trésor ;
- l'instabilité du personnel des services du Trésor qui peut ralentir la maîtrise des procédures.

VII Conclusion et recommandations.

L'approche de l'appui budgétaire aux CL a pour but de rendre plus effectif le processus de décentralisation par une responsabilisation accrue des CL. Les avantages liés à cette approche sont variés et vont d'une plus grande visibilité au niveau national à une plus grande responsabilisation et transparence au niveau local. Toutefois, des obstacles à une bonne conduite de l'appui budgétaire sont soulignés par les différents acteurs de la décentralisation. Les plus importants sont liés à la non maîtrise des procédures d'exécution des dépenses publiques et à la faiblesse des capacités des services techniques de l'Etat qui doivent accompagner ce processus.

Pour une amélioration de la conduite de l'appui budgétaire aux CL, certaines recommandations sont formulées à savoir :

- une mise à niveau des capacités de l'ensemble des acteurs en terme de procédures d'exécution de la dépense publique ;
- une harmonisation des mécanismes de mise en œuvre ;
- un allègement des procédures d'exécution de la dépense publique et un renforcement des capacités de l'administration financière ;
- un renforcement des moyens humains et matériels des services déconcentrés de l'Etat et des CL pour tenir compte de la nouvelle charge de travail ;
- une décentralisation de la chaîne fiscale en procédant dans un premier temps à des tests au niveau de CL pilotes.

Bibliographie :

1. Ministère de l'Economie et des Finances : *Etude sur la décentralisation de la gestion des ressources internes du budget consolidé d'investissement*. Rapport provisoire. février 2004.
2. Ministère des collectivités locales et de la décentralisation : *Plan d'action décentralisation 2003-2005*. 2003PNIR : *Protocole d'Accord entre le PNIR et la DCGPT*. juin 2003.
3. PADMIR : *Elaboration d'un guide d'opérations du fonds de développement mis en œuvre par le PADMIR*. janvier 2004.
4. PSIDEL : *Présentation du PSIDEL*. novembre 2001
5. UE : *Protocole d'Accord entre l'UE et le Gouvernement du Sénégal dans le cadre de l'exécution des investissements et autres opérations des CL, dans le cadre du PAR, du PSIDEL et du PADELU*. juin 2002.
6. LE SOLEIL : *Financements extérieurs : Modes de décaissement des bailleurs*. mai 2004.