



MEF – Sénégal

Union Européenne

---

**Etude portant sur  
Les mécanismes d'exécution du financement de la  
décentralisation par l'Etat et principalement le BCI :  
Quelles stratégies pour un contrôle citoyen effectif ?**

**RAPPORT FINAL**

**Décembre 2009**

**INTRODUCTION**



énégal



Union Européenne

Avec l'alternance politique de mars 2000, le Sénégal a consolidé sa démocratie et sa stabilité politique. Le pays a ainsi bénéficié d'un renforcement de l'appui au développement de ses partenaires techniques et financiers.

La Constitution du Sénégal proclame l'adhésion du pays aux droits de l'homme et du citoyen de 1789 et à la déclaration universelle des droits de l'homme de 1948. Le Sénégal a ratifié les principales conventions internationales relatives à ces droits et s'est doté des instruments juridiques internes pour les faire respecter. La peine de mort a été abolie en 2004. La liberté de la presse est une réalité.

Le document stratégique pour la croissance et la réduction de la pauvreté (DSRP) retient la bonne gouvernance et le développement décentralisé et participatif comme un de ses quatre axes prioritaires. Le programme national de bonne gouvernance (PNBG), lancé en janvier 2003, se fixe pour objectifs l'amélioration de la qualité du service public, la promotion de la gouvernance économique, locale et judiciaire, l'amélioration de la qualité du travail parlementaire et le développement des Nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC).

Prise en compte dans le premier DSRP, la question du genre est aujourd'hui traitée dans sa dimension transversale et relancée sous le thème de la protection des groupes sensibles dans le DSRP II. Par ailleurs, il existe une Stratégie nationale pour l'équité et l'égalité de genre (SNEEG). Le Sénégal est doté de nombreuses institutions et organisations permettant la prise en compte de l'égalité homme-femme dans les différents politiques et programmes: Ministère de la femme, de la famille et du développement social; Ministère des petites et moyennes entreprises, de l'entrepreneuriat féminin et de la micro-finance; Fédération des associations féminines du Sénégal.

En matière de justice, le diagnostic du programme sectoriel justice du Sénégal 2004-2013 souligne la nécessité de plusieurs réformes visant à corriger les faiblesses existantes. Il est en particulier prévu: i) de renforcer les capacités du législateur et de toutes les autorités ayant compétence pour créer des normes juridiques, ii) de garantir une justice proche des justiciables, rapide, équitable et respectée, iii) d'assurer une formation solide aux magistrats et auxiliaires de justice et iv) de consolider la lutte contre la corruption.

Un plan national d'action pour la gestion des dépenses publiques et du système de passation des marchés a été élaboré en 2003. Il prévoit, notamment, l'informatisation du Ministère de l'économie et des finances (MEF), l'application d'un nouveau Code des marchés publics (CMP), le renforcement des capacités de contrôle de l'Assemblée nationale et de la Cour des comptes ainsi qu'une réforme du système statistique.

Le cadre institutionnel et réglementaire pour la gestion des finances publiques est jugé satisfaisant et répond aux principes de la séparation des pouvoirs. Le dispositif juridique et d'exécution est complet. Le Sénégal a transposé l'ensemble des directives de l'UEMOA dans ce domaine ; un «nouveau» Code des marchés publics (CMP) a été récemment adopté et un système informatique de gestion de la dépense mis en place. En juillet 2003, un plan national de réforme des finances publiques (issu de diagnostics CFAA/CPAR) a été adopté.

Pour stimuler l'investissement, des mesures ont été prises par le gouvernement, notamment l'adoption d'une loi relative à la modernisation des procédures administratives appliquées aux investissements, la promulgation d'un nouveau Code des investissements et la mise en place d'un régime d'«entreprise de franche exportation».

Le gouvernement du Sénégal a publié en 1999 une Stratégie de développement du secteur privé (SDSP), mise à jour en 2002 et 2004. Par ailleurs, une stratégie de croissance accélérée (SCA) a été adoptée en 2007.

Relativement à la décentralisation, le Sénégal a adopté, en 1996, une loi portant Code des collectivités locales. Le texte consacre l'existence des trois ordres de collectivités locales que sont la région, la commune et la communauté rurale. Libérées de la tutelle, les 441 collectivités sont devenues des instances reconnues dans la prise en charge des initiatives locales. La politique de décentralisation a notamment misé sur le développement de la participation avec la reconnaissance des Organisations communautaires de base (OCB) et l'organisation d'un partenariat entre les instances élues et celles de la société civile. Toutefois, les collectivités locales manquent encore de moyens financiers, humains et matériels pour réaliser leurs objectifs. Les mécanismes de transferts financiers de l'Etat ne leur permettent pas à ce jour de prendre en charge de manière effective les besoins essentiels des populations. La participation de celles-ci à la gestion des affaires locales, principe de base de la décentralisation, reste encore très faible malgré les appuis apportés par les partenaires au développement et les initiatives développées par les Organisations de la société civile (OSC). Cette participation des populations est pourtant fondamentale pour favoriser un développement endogène durable fondée sur une gestion transparente des ressources publiques par les collectivités locales.

Face à ces multiples enjeux et défis de la gouvernance et du développement local, la définition de stratégies pour l'exercice efficient d'un contrôle citoyen sur les ressources publiques est nécessaire. La présente étude sur la gestion des fonds transférés aux collectivités locales, qui souligne l'importance d'un plaidoyer pour une forte augmentation du financement de la décentralisation et la nécessité de promouvoir la transparence dans la passation et l'exécution des marchés publics, répond à cette exigence.

## I/ RAPPEL DES OBJECTIFS DE L'ETUDE

Il s'agit à travers cette étude d'analyser le système de «Financement de la décentralisation au Sénégal en mettant l'accent sur les limites dans l'exécution du Budget consolidé d'investissement (BCI) et des marchés publics au niveau des collectivités locales».

De façon plus spécifique, il s'agit :

1. D'analyser les performances des instruments publics de financement de la décentralisation
2. D'analyser les instruments et l'évolution des transferts de ressources de l'Etat aux collectivités locales
3. D'analyser la prévisibilité et la mise à disposition du Budget consolidé d'investissement
4. D'analyser l'application des règles et procédures de passation et d'exécution des marchés publics financés par le Budget consolidé d'investissement (BCI) au bénéfice des collectivités locales
5. De faire le point sur les principaux obstacles à l'exécution transparente du Budget consolidé d'investissement (BCI) et des marchés publics dans les collectivités locales ;
6. De recueillir la position des Organisations de la société civile (OSC) relativement aux outils de planification et l'exécution du Budget consolidé d'investissement (BCI) et des marchés publics dans les collectivités locales
7. De proposer des indicateurs de suivi de la mise à disposition et de l'exécution du Budget consolidé d'investissement (BCI)

8. De proposer des indicateurs de suivi du respect des règles en matière de passation et d'exécution des marchés publics financés par le Budget consolidé d'investissement (BCI) au niveau des collectivités locales
9. De formuler des recommandations sous forme de contenus et de mesures opérationnelles pour un plaidoyer efficient de la société civile visant, (i) d'une part l'augmentation et une meilleure prévisibilité des ressources du Budget consolidé d'investissement (BCI) allouées aux collectivités locales et (ii) d'autre part la transparence dans la passation et l'exécution des marchés publics dans les collectivités locales

## II/ METHODOLOGIE

La réalisation de l'étude a suivi trois phases :

Phase 1 : Revue et analyse documentaire qui ont permis de faire l'inventaire sur la documentation relative à la décentralisation, aux transferts financiers de l'Etat et particulièrement sur le Budget consolidé d'investissement (BCI).

Phase 2 : Entretien avec quelques acteurs de la décentralisation (élus, agents du MEF, société civile....) afin de vérifier les avis sur les contraintes, limites et insuffisances liées à la mise en œuvre des transferts financiers de l'Etat et particulièrement du Budget consolidé d'investissement (BCI)

Phase 3 : Atelier de partage sur les constats et la validation des stratégies de mise en œuvre du contrôle citoyen.

Cette méthodologie permet de décliner le rapport en quatre grandes sections :

Section 1 : Analyse du processus de décentralisation au Sénégal : évolution et limites

Section 2 : Analyse des principaux instruments de transfert financier de l'Etat vers les collectivités locales, en particulier le Budget consolidé d'investissement (BCI)

Section 3 : Présentation des procédures d'exécution des budgets des collectivités locales

Section 4 : Stratégie de mise en œuvre du contrôle citoyen sur l'exécution du budget des collectivités locales

## SECTION 1 : PROCESSUS DE DECENTRALISATION AU SENEGAL : EVOLUTION ET LIMITES

La décentralisation correspond à l'attribution d'une certaine autonomie à des collectivités locales qui « s'administrent librement par des conseils élus » sous le contrôle de l'Etat. Elle consiste donc à transférer certaines attributions du pouvoir central au profit d'autres entités administratives.

Le Sénégal a opté pour une politique de décentralisation prudente caractérisée par une responsabilisation progressive des acteurs locaux dans la gestion.

---

## • La décentralisation durant l'époque coloniale

La décentralisation a des fondements séculaires au Sénégal puisqu'elle remonte à la période coloniale avec les acquis du peuple de Saint-Louis où existait le poste de maire en 1764. Cette fonction était assurée par Charles Thévenot.

Le cahier de doléance, qui revendiquait un statut municipal pour Saint-Louis, a été voté le 15 avril 1789. Ce processus a conduit à l'élection du premier conseil général le 7 septembre 1840.

Le 10 Août 1872, Saint-Louis et Gorée sont érigées en institutions municipales de plein exercice par un décret qui sera promulgué le 20 septembre 1872.

Le 12 juin 1880, est pris le décret portant érection de Rufisque en commune qui sera promulgué le 7 septembre 1880. Le décret érigeant Dakar en commune est pris le 17 juin 1887 et promulgué le 17 octobre 1887.

## • Evolution de la décentralisation depuis l'indépendance

A l'indépendance, les lois N° 60-23 et N° 60-24 du 1<sup>er</sup> février 1960 marquent la disparition des communes mixtes et des communes de moyen exercice. A partir de 1960 il n'y a plus que des communes de plein exercice au Sénégal.

Par la suite, le pays a opté pour un régime municipal à deux statuts : la commune à statut spécial et la commune de droit commun. La loi N° 64-02 du 19 janvier 1964 a institué un régime municipal dérogeant au droit commun. Il s'agissait du statut de la commune de Dakar que devait suivre celui des communes chefs-lieux de région.

Ce statut spécial se traduisait par l'existence d'une direction bicéphale :

- D'une part, un fonctionnaire nommé par l'Etat qui administrait la commune et en était l'ordonnateur du budget ;
- D'autre part, un Président du Conseil Municipal, autorité politique qui ne disposait pas de pouvoir d'administration et de gestion.

La commune de droit commun est régie par le code de l'administration communale (loi N° 66-64 du 30 juin 1966) qui consacre définitivement le statut communal sénégalais en précisant l'organisation, le fonctionnement et les missions des collectivités locales.

Le code définit en son article premier la commune qui est « un groupement des habitants d'une même localité unis par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts, et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la nation ».

## • L' Etape de 1972 à 1990

L'année 1972 marque une étape importante dans l'évolution de la décentralisation au Sénégal avec la création des communautés rurales par la loi N° 72 -25 du 19 Avril 1972. Cette loi définit en son article premier la communauté rurale qui « est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant du voisinage, possédant des intérêts communs et capables de trouver les ressources nécessaires à leur développement »

La communauté rurale a été orientée par le législateur vers le développement économique et social et c'est pourquoi, les dépenses de fonctionnement de la communauté rurale (entretien des équipements, indemnités) sont réduites au minimum afin de privilégier les dépenses d'investissements.

## • L'étape de 1990 à 1996

Deux évolutions importantes sont notées :

- Suppression des communes à statut spécial : Par la loi N° 90-35 du 8 octobre 1990, les communes à statut spécial ont été supprimées et reversées dans le droit commun. Elles sont désormais administrées par un Maire élu et non plus par un fonctionnaire nommé
- Renforcement des pouvoirs du Président du conseil rural qui devient ordonnateur du budget : La loi N° 90- 37 du 8 octobre 1990 modifiant la loi N° 72 – 25 a transféré la gestion budgétaire des communautés rurales du sous-préfet au Président du conseil rural qui devient ainsi, ordonnateur du budget.

Malgré ces réformes, les collectivités locales n'étaient pas encore en mesure de remplir leurs missions de promotion du développement à la base.

C'est pourquoi, une autre réforme qui est allée plus en profondeur est intervenue en 1996 : c'est la régionalisation.

En 1996, le Sénégal adopte un ensemble de lois qui vont donner à cette politique un contenu beaucoup plus adapté aux aspirations des populations et des exigences en matière de démocratie.

Il s'agit entre autres textes de :

- la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales avec la création d'un nouvel ordre de collectivité locale : la Région, pour servir de cadre à la programmation du développement local et pour l'harmonisation et la coordination de celui-ci avec la planification nationale ;
- la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales ;
- la loi n° 96-09 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville ;
- la loi n° 96-10 du 22 mars 1996 modifiant la loi n° 72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972 relative à l'organisation de l'Administration territoriale ;
- la loi organique N° 96-11 du 22 mars 1996 relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions.

Il apparaît ainsi que le système sénégalais de décentralisation, dans son évolution, a connu plusieurs schémas institutionnels avec différents modules de gestion.

#### • **Analyse de la régionalisation**

L'étape de la politique de décentralisation dite « régionalisation », qui consacre l'émergence de la région comme collectivité locale à côté de la commune et de la communauté rurale, est conçue comme une refonte démocratique, un projet de citoyenneté en vue d'atténuer la polarisation par l'Etat, de toute la vie politique nationale.

L'Etat du Sénégal a accompagné cette réforme par un mouvement parallèle de transfert de compétences à travers la loi N° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences. Cette réforme repose sur un système de partage des responsabilités entre l'Etat et les différents niveaux de collectivités locales, afin que l'action s'exerce au plus près du citoyen.

Les réformes introduites par la régionalisation peuvent s'analyser au niveau de trois 3 enjeux :

➤ ***L'enjeu institutionnel***

La décentralisation procède de la reconnaissance par l'Etat, de l'existence au sein de la Nation, d'intérêts parcellaires (les affaires locales), dans des espaces susceptibles d'être érigés en centres de décisions autonomes par la création des collectivités locales qui sont des personnes morales distinctes de l'Etat lui-même.

L'enjeu institutionnel de la réforme, de portée surtout politique, est mis en œuvre, dans le dispositif juridique, d'une part par la rénovation des institutions municipales et rurales et, d'autre part, par la création d'un nouvel ordre de collectivité locale intermédiaire : la région qui a été créée pour servir de cadre à la programmation du développement local et à la coordination de celui-ci avec la planification nationale.

Cette approche institutionnelle est indispensable dans toute politique de décentralisation territoriale. Elle se résume à la mise en place, à côté de l'Etat, des institutions locales dépositaires du développement local.

Dans la démarche sénégalaise, il s'est agi de créer, entre l'Etat et les collectivités de base que sont la commune et la communauté rurale, un nouvel ordre de collectivité locale intermédiaire, réceptacle de la coordination des actions de l'Etat et de celles des institutions locales.

Mais la région est un espace complexe. Si sa définition administrative a le mérite d'être simple, son approche socioculturelle en termes de régionalisme ou son approche économique en terme de développement local est complexe. Les espaces qui la composent ne coïncident pas toujours, d'où l'intérêt de définir un niveau infra-régional qui traduise à la fois une réalité socioculturelle, économique et administrative. C'est ici que se situe l'importance des fonctions des communes en milieu urbain et des communautés rurales dans l'espace rural qui sont, somme toute, des communautés de solidarité.

C'est d'ailleurs dans cette logique de proximité que s'inscrit un autre volet de l'enjeu institutionnel pris en compte par les dispositions de la loi n° 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville en vertu desquelles, les villes de la région de Dakar : Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque, sont divisées respectivement en 19, 16, 5 et 3 communes d'arrondissement.

➤ **L'enjeu légaliste : la Libre Administration des Collectivités locales**

La libre administration des collectivités locales est une norme d'essence et de valeur constitutionnelles. Après une première apparition purement nominale à l'article 39 de la Constitution du 29 Août 1960, elle est de nouveau proclamée dans les articles 56 et 90 de notre Constitution avec la loi constitutionnelle n° 94-55 du 13 juin 1994 et celle de janvier 2001.

Elle constitue l'illustration de la volonté politique des pouvoirs publics de faire des collectivités locales des institutions majeures en limitant l'omniprésence et les interventions de l'Etat. Il était en effet essentiel, pour une réforme aussi ambitieuse que celle qui est en train de se mettre en place, d'assurer sa cohérence avec l'ensemble des institutions et d'affirmer son insertion dans le dispositif de la loi fondamentale. Cet enjeu est d'autant plus important qu'il s'agit, à cette étape de régionalisation, de substituer, dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales des rapports de droits aux rapports de force et de convenance qui caractérisaient le système.



Dans les dispositions combinées du Code des collectivités locales et celles de la loi portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, il y a des compétences mieux distribuées et donc des frontières à garder. Le législateur a fait de la loi, du juge et des représentants de l'Etat, les gardiens de ces frontières d'où l'importance du principe de libre administration des collectivités locales qui implique nécessairement des mutations juridiques profondes dans le sens de substituer un contrôle de légalité à posteriori rapproché, à un contrôle d'approbation à priori centralisé.

### ➤ L'ENJEU THEMATIQUE

L'approche thématique ou répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales est consacré dans le dispositif juridique de la décentralisation, par la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 dont le titre II consacre le transfert aux régions, aux communes et aux communautés rurales, de nouvelles compétences et les répartit entre elles.

Il s'agit d'une approche inspirée non pas par la technique de transfert par « blocs de compétences » comme en France, mais plutôt par le système de responsabilités partagées dans chaque domaine, entre l'Etat et les institutions locales.

Ainsi, l'Etat, eu égard à la souveraineté nationale dont il est le dépositaire exécutif, conserve les compétences dite « lourdes ou nobles », parce que correspondant aux solidarités nationales et s'assigne les missions de régulation à savoir :

- la régulation politique assurant la fonction législative et réglementaire, la cohérence de l'action de l'Etat et celles des collectivités locales, la protection de l'intérêt général, le respect des lois et règlements, de l'ordre public et des libertés fondamentales ;
- la régulation économique qui comporte la planification de l'économie, la conduite de la conjoncture, les politiques de correction, le fonctionnement de l'appareil de production et les politiques d'emploi. ;
- L'organisation de la solidarité nationale sous ses divers aspects : solidarité historique, solidarité sociale, protection sanitaire, etc.

Aux collectivités locales, l'Etat a transféré des compétences dont la gestion requiert une proximité avec les populations pour leur implication dans le processus de prise de décision.

A cet effet, la loi N° 96-07 du 22 mars 1996 a transféré aux collectivités locales les neuf domaines de compétence suivants :

1. Domaines
2. Environnement et gestion des ressources naturelles
3. Santé, population et action sociale
4. Jeunesse, sports et loisirs
5. Culture
6. Education
7. Planification
8. Aménagement du territoire
9. Urbanisme et habitat

Avec la réforme administrative et territoriale de 2009, le Sénégal compte 553 collectivités locales dont 14 régions, 370 communautés rurales et 169 communes parmi lesquelles, 46 communes d'arrondissements (43 à Dakar et 3 à Thiès).

Cette politique est fondée sur une responsabilisation accrue des assemblées locales dans la conduite du développement économique et social tout en favorisant une participation active des populations à la gestion des affaires publiques. Dans ce cadre, l'article 102 de la constitution de janvier 2001 stipule que « les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des populations à la gestion des affaires publiques ».

Le code de 96 prévoit également que le transfert de compétences doit être accompagné d'un transfert concomitant de moyens afin que les collectivités locales puissent s'acquitter de leurs obligations de fournir un service public de qualité aux populations.

Malgré la pertinence des textes, cette politique de décentralisation est confrontée à de nombreuses contraintes qui limitent son efficacité pour les populations.

- **Limites de la politique de décentralisation**

Elles sont de plusieurs ordres mais peuvent être classées selon les acteurs.

- **Les limites relatives à l'appui de l'Etat**

L'appui de l'Etat aux collectivités locales pour l'exercice des compétences transférées pêche à deux niveaux :

- ✓ ***La non effectivité de la réglementation relative à l'utilisation des services extérieurs de l'Etat***

Le décret N° 96-1122 du 27 décembre 1996 organisant les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'Etat fait du gouverneur le mandataire légal de l'Etat avec lequel les collectivités locales doivent signer chaque année une convention pour leur permettre d'utiliser les dits services.

Dans la pratique, il apparaît que les collectivités locales ont très peu recours à cette convention alors qu'elles utilisent les services extérieurs de l'Etat en utilisant leurs propres ressources. La méconnaissance des textes et l'éloignement du gouverneur sont des facteurs qui peuvent expliquer cette attitude des élus locaux. Or, l'article 6 de la convention type fait du gouverneur, par délégation, le gestionnaire des crédits destinés à l'utilisation des services extérieurs de l'Etat.

- ✓ ***L'Insuffisance des fonds d'appui aux collectivités locales***

Les ressources allouées aux collectivités locales au titre du fonds de dotation sont très faibles par rapport aux charges qui pèsent sur elles. En 2008, le fonds de dotation pour près de 450 collectivités locales s'élevait à 16.600.000.000 f CFA. Ces fonds reçus de l'Etat sont consacrés pour l'essentiel aux domaines de la santé, de l'éducation, et dans une moindre mesure au domaine de la jeunesse et des sports. Les transferts de compétences ne sont donc pas compensés à leurs coûts réels et certains acteurs sont arrivés à se demander si l'Etat n'aurait pas plus transféré des charges que des compétences.

En plus de son inconsistance, ce fonds connaît des retards importants dans sa mise en place qui intervient généralement dans le courant du deuxième semestre de l'exercice budgétaire.

Le Fonds d'Equipe des Collectivités Locales (FECL) est également l'objet de critiques. Ces critiques portent surtout sur les modalités de répartition.

- **Les limites relatives aux collectivités locales**

On peut retenir entre autres facteurs :

- ✓ La répartition des tâches qui reste encore à clarifier et qui entraîne un tiraillement entre administrations locales surtout au niveau des communes d'arrondissement
- ✓ L'analphabétisme de nombreux élus locaux surtout en milieu rural
- ✓ L'insuffisance de la formation des élus locaux

- 
- ✓ L'ignorance des textes et des responsabilités qui en découlent
  - ✓ Un manque d'adhésion des populations au processus de décentralisation du fait de l'ignorance de ses enjeux et finalités mais aussi parce que la réforme semble être parachutée
  - ✓ L'absence d'une administration locale spécialisée et qualifiée dans la plupart des collectivités locales pour un meilleur exercice des compétences transférées
  - ✓ Les difficultés de mobilisations des impôts et taxes locaux
  - ✓ L'insuffisance de moyens humains et financiers transférés par l'Etat (ce n'est que dans le domaine de la santé et de l'éducation qu'il y a un transfert concomitant de moyens financiers)
  - ✓ La réticence de certains services techniques centraux à suivre le processus de décentralisation
  - ✓ Une fiscalité locale inadaptée aux réalités locales
  - ✓ Un mode de gestion de la fiscalité ne répondant pas aux principes de la décentralisation. Il est caractérisé par une forte présence de l'Etat
  - ✓ La forte politisation du processus de décentralisation avec son corollaire, les querelles internes entraînant des blocages dans le fonctionnement des conseils locaux ;
  - ✓ Le manque de transparence dans la gestion des affaires locales.

Ces contraintes font que le Sénégal n'est pas encore doté de collectivités locales financièrement viables pour prendre en charge de manière effective les préoccupations des populations qui aspirent à plus de bien être et à un service public de qualité, délivré par une administration locale efficace et crédible.

Cette insuffisance des capacités financières des collectivités locales remet en cause la pertinence du système de fiscalité locale et des mécanismes d'appui aux collectivités locales aussi bien de la part de l'Etat que des bailleurs de fonds.

## **SECTION 2 : LES PRINCIPAUX INSTRUMENTS D'APPUI FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES LOCALES<sup>1</sup>**

Le transfert de compétences au niveau des collectivités locales se traduit par des transferts à travers lesquels l'Etat appuie les budgets locaux.

Aujourd'hui, le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) et le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) constituent, les principaux instruments qui permettent à l'Etat d'appuyer les collectivités locales.

- Le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD), alloue depuis 1996 aux collectivités locales des ressources financières en appuie à l'exercice des compétences transférées.
- Le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) octroie des fonds de concours destinés au financement des investissements locaux.

---

<sup>1</sup>Source rapport d'étude de l'Assemblée nationale

A côté de ces deux mécanismes et afin de favoriser une appropriation par les collectivités locales des mécanismes de gestion budgétaire, l'Etat a procédé à la décentralisation du budget consolidé d'investissement dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

## **1. Le Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD)**

Le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) a été mis en place pour mobiliser et transférer aux collectivités locales les ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées par la loi n°96 06 portant code des collectivités locales.

Cependant, il faut souligner que l'Etat n'a pas affecté des ressources à l'ensemble des domaines de compétences transférées. Seuls l'éducation, la santé, la culture et le sport ont reçu à ce jour des fonds de dotation.

Le Fonds de dotation est alimenté par le transfert d'une partie de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue par l'Etat fixée à 3.5 %, par la loi N° 2007 – 07 du 02 février 2007.

L'article 14 du décret numéro 96 – 1126 du 17 décembre 1996 fixe les critères de répartitions du Fonds de dotation de la décentralisation (FDD). Cette répartition obéit ainsi à deux critères :

- i) Un critère de compensation : sur la base de ce critère une partie du Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) (laquelle ne peut être supérieure à 82% de son montant global) est répartie entre les régions, les communes et les communautés rurales en fonction du coût des charges résultant des compétences qui leur sont transférées et du coût de fonctionnement des organes de la région et des institutions annexes, Agences Régionales de développement (ARD) et Comité économique et social (CES) auprès de la région ;
- ii) Un critère relatif à l'appui aux services déconcentrés de l'Etat : ce critère autorise une répartition sur la base d'un montant forfaitaire d'une part et d'autre part d'un montant proportionnel à l'étendue et à la population de la région.

En principe ces critères de répartition, fixés chaque année par décret après avis du Conseil national de développement des collectivités locales (CNDCL), correspondent à des pourcentages portant sur l'enveloppe dégagée par l'Etat sur la base de l'évaluation des coûts de fonctionnement des organes de la région, des charges transférées aux différentes collectivités locales et de l'appui aux services techniques déconcentrés de l'Etat. Cet exercice aboutit à la détermination de la clé de répartition de l'enveloppe entre les différents secteurs concernés.

Seule la première répartition a été faite par le décret N° 96 -1126 de décembre 1996 sur cette base. La clé de répartition du fonds de dotation qui a été établie sur la base des charges constatées au budget de 1996, n'a pas fait l'objet jusqu'à présent d'actualisation.

Cette dotation se répartit en général de la manière suivante :

- Une première part, dite de « compensation des charges », est constituée par celle réservée aux compétences et répartie aux différentes collectivités locales en fonction du coût des charges résultant des compétences transférées et du coût du fonctionnement des organes de la région déterminé suivant la superficie et le nombre de collectivités locales de la région. La dotation prend également en compte les frais du personnel minimal obligatoire (indemnités des Maires, des membres du bureau des conseils ruraux et des Assistants communautaires). Le montant de cette part répartie aux différentes collectivités locales représente environ 82% de l'enveloppe.
- Une deuxième part est destinée au fonctionnement des organes et services de la région qui ne dispose que de ressources propres ainsi qu'à l'Agence de Développement régional. En principe cette part correspond au moins à 10% de l'enveloppe

- Une troisième part du Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) est réservée aux services techniques déconcentrés de l'Etat, chargés de l'exercice de ces compétences avant leur transfert aux collectivités locales et qui demeurent toujours des services de l'Etat. A ce titre, leur utilisation par les collectivités locales relève d'une convention cadre ou convention type entre l'Etat (représenté par le gouverneur) et les régions, communes et communautés rurales. Dans ce cadre, au maximum 8% du fonds leur sont destinés. Par rapport à ces 8%, il faut noter que 70% de la somme allouée sont répartis équitablement suivant un montant forfaitaire aux services extérieurs et les 30% restant sont répartis entre les régions administratives sur la base de la superficie et de la taille de la population des collectivités locales.

Ces critères de répartition sont restés figés depuis 1997. Les décrets ne font que reproduire chaque année alors que la loi de 1996 portant Code des Collectivités Locales (CCL) prévoit qu'ils peuvent être modifiés chaque année (article 60 de la loi N° 96-07) sur une base consensuelle.

De 1997 à 2008, le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD), qui a été mis en place en 1996, a connu une croissance en passant de 4.8 milliards CFA en 1997 à 16.6 milliards en 2008.

#### Evolution du FDD (Unité : milliards de F CFA)

ANNÉES	FDD
1997	4.8 MILLIARDS
1998	4.8 MILLIARDS
1999	5.8 MILLIARDS
2000	6.5 MILLIARDS
2001	7.2 MILLIARDS
2002	8 MILLIARDS
2003	9 MILLIARDS
2004	10 MILLIARDS
2005	12.6 MILLIARDS
2006	12.3 MILLIARDS
2007	13.3 MILLIARDS
2008	16.6 MILLIARDS

*Source : Direction des Collectivité Locales/DGCPT*

L'enveloppe du FDD a connu une croissance presque continue depuis sa mise en place en 1996.

La première année de mise en œuvre de la dernière réforme de 1996, le Fonds de Dotation de la Décentralisation n'a été que de 4.8 milliards de F CFA ; Il a été considéré comme modique pour les 433 collectivités locales concernées à l'époque par rapport à ce qui aurait dû être versé. En effet, le montant déterminé au terme de l'évolution prévisionnelle fait en 1993 par un cabinet privé à la demande du Ministère Délégué chargé de la décentralisation en relation avec la Direction du Budget s'élevait à 6.6 milliards F CFA, réajusté après la dévaluation à 8 milliards pour les neuf domaines de compétences transférées.

Le FDD a connu une constante croissante sur la période 1997 – 2006, par rapport à une proportion des recettes stabilisée à 1.3%. En 2008, le FDD est passé exceptionnellement à 16.6 milliards, avec l'application de la loi N° 2007-07 du 02 février 2007 fixant à 2% le pourcentage à prélever sur la TVA pour son financement. Auparavant aucun pourcentage n'avait été fixé. En dépit de cet effort de l'Etat, les montants alloués se situent toujours autour de 1.5%, des recettes fiscales, pourcentage qu'il n'a jamais dépassé avant 2008, ainsi que le montre le tableau ci-dessus. Le montant du FDD est passé, du reste, de 16.6 milliards de F CFA à 14.9 milliards en 2009 sans que rien ne le justifie.

Selon des élus locaux, ce pourcentage devrait être revu à la hausse et appliqué avec plus de rigueur. A terme, le FDD devrait même être indexé sur la totalité des recettes publiques de l'Etat.

Certains experts estiment que le FDD devrait se situer entre 60 à 80 milliards de F CFA pour couvrir l'intégralité des compétences transférées.

### **Evolution du FDD et des performances fiscales de l'Etat** **(Unité : milliards francs CFA)**

<b>ANNEES</b>	<b>RECETTES FISCALES DE L'ETAT</b>	<b>FDD (*)</b>	<b>FDD/RECETTE FISCALES ETAT (EN %)</b>
<b>1997</b>	<b>408.3 MILLIARDS</b>	<b>4.9 MILLIARDS</b>	<b>1.20%</b>
<b>1998</b>	<b>445.5 MILLIARDS</b>	<b>4.9 MILLIARDS</b>	<b>1.10 %</b>
<b>1999</b>	<b>453.8 MILLIARDS</b>	<b>5.9 MILLIARDS</b>	<b>1.30 %</b>
<b>2000</b>	<b>507.7 MILLIARDS</b>	<b>6.6 MILLIARDS</b>	<b>1.30 %</b>
<b>2001</b>	<b>538.5 MILLIARDS</b>	<b>7 MILLIARDS</b>	<b>1.30 %</b>
<b>2002</b>	<b>561.5 MILLIARDS</b>	<b>7.3 MILLIARDS</b>	<b>1.30 %</b>
<b>2003</b>	<b>675.0 MILLIARDS</b>	<b>8.1MILLIARDS</b>	<b>1.20 %</b>
<b>2004</b>	<b>758.3 MILLIARDS</b>	<b>9.1MILLIARDS</b>	<b>1.20 %</b>
<b>2005</b>	<b>823.1 MILLIARDS</b>	<b>10.7 MILLIARDS</b>	<b>1.30 %</b>
<b>2006</b>	<b>958 MILLIARDS</b>	<b>12.4 MILLIARDS</b>	<b>1.3 %</b>
<b>2007</b>	<b>954.3 MILLIARDS</b>	<b>13.3 MILLIARDS</b>	<b>1.40 %</b>
<b>2008</b>	<b>976.5 MILLIARDS</b>	<b>16.6 MILLIARDS</b>	<b>1.70 %</b>

*Sources : Direction des collectivités locales et Ministère de L'Economie et des Finances*

La répartition du FDD entre les collectivités locales et les services de l'Etat connaît également une évolution. Le tableau ci-après fait apparaître que les plus grands bénéficiaires du FDD sont par ordre d'importance décroissant les régions, les communes, les services décentralisés et les communautés rurales.

### Evolution de la répartition du FDD

Année	Régions	Communes	Communautés rurales	Appui aux services déconcentrés	Autres	Total
1998	3.03	1.62	0.14	0.1		4.89
1999	3.55	2.02	0.22	0.1		5.89
2000	3.7	2.12	0.24	0.53		6.59
2001	3.9	2.5	0.34	0.52		7.29
2002	4.01	2.5	0.34	1.2		8.09
2003	4.03	2.7	0.9	2.7		10.72
2004	4.7	3.1	1.3	0.3		9.08
2005	5.1	4.2	2.2	0.3		10.68
2006	5.5	4.2	2.2	0.3		12.36
2007	6.1	4.5	2.5	0.3		13.36
2008	6.7	5.2	3.5	0.3	0.7	16.6
2009	4.8	4.7	4.02	0.3	0.3	14.9

Le mode de répartition défavorise les communautés rurales qui ne disposent que de 15%.

Par ailleurs le fonctionnement du FDD pose plusieurs problèmes :

- a) Le FDD prend en charge des indemnités (assistants communautaires, maires, présidents de conseil rural) qui ont connu une forte augmentation ;
- b) L'évolution des charges liées aux compétences transférées est assez complexe et il n'existe pas de dotation pour toutes les compétences transférées ;
- c) La dotation est généralement mise en place tardivement, ce qui pose de sérieux problèmes de fonctionnement et de visibilité aux collectivités locales.

### Les limites du FDD

La mobilisation et l'utilisation du FDD posent beaucoup de problèmes aux collectivités locales. Le Rapport d'évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation de juin 2001 faisait déjà état de plusieurs critiques émises par les élus, notamment en ce qui concerne les retards dans sa mise en place qui n'est effective que deux mois avant la fin de l'année financière. Ces retards récurrents les ont poussés à proposer aux Assises sur la Décentralisation de 2007 l'adoption d'un chronogramme permettant de disposer des fonds au plus tard le 31 mars de chaque année.

Les élus locaux regrettent, par ailleurs, qu'aucun rapport sur l'exécution du FDD ne soit établi et porté à leur connaissance pour leur permettre de mesurer son impact sur les finances locales. Ils critiquent, également le manque de transparence dans les modalités de calcul et de répartition de l'enveloppe qui devrait être faite sur une base consensuelle. L'Etat ne les associe pas à la détermination des coûts des services transférés et, au moment de l'élaboration de leurs budgets primitifs, ils se trouvent dans l'ignorance totale des montants que l'Etat va leur allouer.

## 2.Le Fonds d'Equipeement des Collectivités Locales (FECL)

Le FECL a été institué par la loi N° 77-67 du 4 juin 1977 portant loi de finances 1997/1998 à l'origine sous forme d'un compte d'affectation spéciale pour assurer deux missions :

- Consentir aux collectivités locales des prêts sans intérêts
- Octroyer des fonds de concours pour la réalisation de leurs investissements

Jusqu'à la Réforme de 1996 son rôle s'est limité à cette seconde mission. Il a, en effet, consenti très peu de prêts aux collectivités locales et n'en octroie plus, depuis plus de deux décennies. Ce mode de financement a été petit à petit laissé, d'abord au crédit communal en 1991 et à la mise en œuvre du PAC.

Avec la réforme de 1996, le FECL va bénéficier de dotations plus importantes pour jouer le rôle d'instrument principal de soutien de l'Etat et des bailleurs de fonds à la politique d'investissement des collectivités locales.

Le FECL est dirigé par un comité de gestion qui se réunit périodiquement pour examiner les demandes de prêts et de fonds de concours présentées par les collectivités locales. Traditionnellement, les fonds de concours alloués sont de deux formes :

- I. Des fonds de concours ordinaires (FCO) qui sont des dotations d'équipement allouées aux collectivités locales sans affectation précise de projets. L'Etat fixe néanmoins les critères de son obtention qui, jusqu'à une époque récente étaient des critères de bonne gestion. Les collectivités locales bénéficiaires restent toutefois, libres de l'utilisation des fonds obtenus ;
- II. Des fonds de concours spéciaux (FCS) dont l'attribution n'obéit pas à des critères préétablis. Elle s'opère le plus souvent en fonction des priorités, des orientations et des préoccupations du Gouvernement ainsi que la pertinence des demandes de financement présentées appuyées des justifications des projets (plans, devis).

## **La détermination de l'enveloppe du Fonds de dotation de la décentralisation (FECL)**

Comme le fonds de dotation de la décentralisation, le FECL intervient avec une dotation du budget de l'Etat dont le montant équivaut à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue au profit du budget de l'Etat, fixé chaque année par la loi de finances. Ce montant ne peut toutefois être inférieur à un pourcentage des recettes totales de l'Etat, hors emprunts et aides extérieures.

Le Conseil national de Développement des Collectivités locales (CNDCL) est consulté chaque année pour avis portant validation du montant, dans des conditions fixées par décret.

Le mode de financement du Fonds a cependant évolué depuis sa création. A l'origine, le FECL fonctionnait sous la forme d'un compte spécial du trésor alimenté par une dotation du budget de l'Etat prélevée selon un taux fixé chaque année par la loi de finance sur le produit global de la taxe sur le chiffre d'affaires (TCA), devenue TVA. Depuis la loi N° 2007-07 du 02 février 2007, ce pourcentage est fixé à 2% de la TVA.

L'enveloppe dégagée est répartie par le comité de gestion du Fonds sur la base du principe de la solidarité nationale et de critères de bonne gestion et selon des modalités fixées chaque année par le Conseil national de Développement des Collectivités locales (CNDCL). Les ressources sont par la suite attribuées aux collectivités locales, par arrêté conjoint du Ministère de l'intérieur et du Ministère de l'Economie et des Finances.

## **Evolution du FECL**

Le FECL a connu depuis sa création en 1977 une évolution notable tant en ce qui concerne son alimentation, ses règles de répartition que le financement des projets qu'il assure. Sur la période 1997-2000 la répartition est décrite par le tableau ci-dessous.



**Evolution du FECL de 97 à 2008 (Unité : milliards F CFA)**

Années	Montant FECL	Années	Montant FECL	Années	Montant FECL
1997	3.5	2001	3.8	2005	6
1998	3.5	2002	4.	2006	7
1999	3.5	2003	8	2007	10.5
2000	3.5	2004	4	2008	11.5

*Sources : rapport de l'étude sur le FECL – ADM/MEF/Direction du Trésor*

En ce qui concerne l'enveloppe, on notera que :

- jusqu'en 2000 le montant du FECL n'a pas connu une évolution significative ; il n'a pas été indexé sur la TVA
- En 2008, le montant du FECL est porté à 11.500.000.000 F CFA
- entre 1991/92 et 1995 un prélèvement de 2.4 milliards a été opéré sur le FECL au profit du compte crédit communal mis en place par le deuxième projet Urbain (PDU2) pour financer par prêt les investissements communaux et devenu opérationnel durant le PDU3
- le financement AGETIP2 concerne la contrepartie communale de 10% des projets financés par celle-ci
- à partir de 1997, le FECL a alimenté le PAC, chaque année, à hauteur d'un milliard de F CFA, pour participer au financement de 60 communes dans le cadre du PAC1 pour les communes et du PAC3, pour les communautés rurales. En étroite collaboration avec l'Association des Présidents de Conseils Ruraux (APCR), le Ministère de l'économie, des finances et du plan (MEFP), le Ministère de la Décentralisation. Le PAC3 concerne 320 communautés rurales et porte sur la réalisation de 97 projets d'un montant de 6.23 milliards de F CFA
- pour le volet fonds de concours ordinaire les communes ont été les grandes bénéficiaires avec en moyenne 67 % de l'enveloppe. La répartition se base sur la maîtrise de leurs charges de personnel, le taux de recouvrement des impôts et d'autofinancement des investissements (réalisation d'une épargne permettant de financer des investissements à hauteur d'au moins 25%)
- pour les communautés rurales, le fonds récompense celles qui recouvrent la taxe rurale à 100%. Entre 1993 et 2002, elles ont bénéficié de 3.728 milliards F CFA soit 18% du fonds de concours ordinaire.

Jusqu'en 1997, l'essentiel de l'enveloppe a été destiné au FCO consacré au financement des programmes de redressement locaux. Les communes ont été les grandes bénéficiaires de ces fonds, avec en moyenne 67% de l'enveloppe. La répartition se base sur la maîtrise de leurs charges de personnel, le taux de recouvrement des impôts et d'autofinancement des investissements (réalisation d'une épargne permettant de financer des investissements à hauteur d'au moins 25%). Elle favorisait les communes qui avaient les meilleurs critères de performance ou étaient les plus solides au plan financier.

Le FECL récompensait les communautés rurales qui faisaient le plus d'effort dans la mobilisation de la taxe rurale. Une somme de trois millions de F CFA était allouée à celles,

qui recouvraient la taxe rurale à 100%, avant que ce taux ne soit ramené à 70%. Entre 1993 et 2002, elles ont pu ainsi bénéficier de 2.32 milliard de F CFA soit 11% du fonds de concours ordinaire.

Le montant FCO qui finançait les mesures d'ajustement local a décliné avec la fin du programme d'ajustement structurel pour faire place au financement du PAC et du programme AGETIP. La part du FCO dans l'enveloppe est passée, entre 1991 et 2000, de 60% à 30% en faveur du FCS. En privilégiant ce type de fonds de concours, octroyés en fonction de ses orientations, l'Etat a voulu marquer sa volonté d'en faire un levier de son appui à l'investissement local.

Les Fonds de concours spéciaux sont attribués aux collectivités locales qui présentent des projets pertinents d'équipements collectifs agréés par le Gouvernement. Ils permettaient aussi à l'Etat d'appuyer les collectivités locales dans la prise en charge de la contrepartie exigée par le bailleur de fonds dans le financement des investissements locaux. Les concours spéciaux s'élèvent entre 1993 et 2002 à 17,183 milliards F CFA, soit 82% de l'enveloppe.

#### Répartition du FECL (Unité en milliards F CFA)

Années	Régions	Communes	Communautés rurales
1993 - 2002	4.67	13.91	2.32
	22%	67%	11%

Source : Etude ADM

Sur la période 2002 à 2008, le FECL a beaucoup évolué. Dans la répartition du fonds, l'Etat accorde moins d'importance aux critères de performance initialement établis et s'oriente de plus en plus vers une répartition de l'enveloppe en faveur des fonds de concours spéciaux. Ce qui renforce son pouvoir discrétionnaire dans l'octroi des concours financiers aux collectivités locales. Il s'y ajoute que le principe fondateur de financement basé sur un pourcentage de la TVA est complètement ignoré. Aussi bien pour le FDD que pour le FECL, aucune évaluation de la dotation n'a été faite sur cette base ; aucun compte n'est tenu sur les besoins réels des collectivités locales.

L'enveloppe allouée a augmenté sans pour autant atteindre des montants élevés

#### Evolution récente du FECL (Unité : milliard F CFA)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
4.00	8.00	4.00	6.00	7.00	10.50	11.5

Source : Ministère de l'Economie et des Finances

Le doublement de l'enveloppe du FECL entre 2002 et 2003 s'explique par la prise en charge des contreparties du financement de programmes et projets tels que le PNIR, le PADELU et le PSIDEL.

La part allouée aux communautés rurales a augmenté durant la période 2005 à 2007 avec la prise en charge à raison de 2 milliards de F CFA par an de la construction d'hôtels communautaires dont les travaux ont été confiés à l'AGETIP devenue maître d'ouvrage délégué des communautés rurales pour les travaux de constructions.

Le FECL s'élevait à 10.5 milliards en 2007 dont 93% (soit 9.6 milliards) ont été consacrés à des contreparties de deux programmes : 4.2 milliards du PNDL et 3.4 milliards au PRECOL, le reste, 0.6 milliard, soit 7% de l'enveloppe a été consacré aux fonds de concours.

Le mode de financement du FECL n'a pas changé. Jusqu'en 2007, c'est toujours l'absence d'indexation du FECL sur la TVA qui prévaut. L'évolution comparée des recettes de l'Etat et du FECL montre toutefois que le pourcentage du montant du FECL par rapport à la TVA se situe autour de 1,5% depuis 2000 avec une exception en 2003 due à la prise en charge des contreparties du PNIR, du PADELU et du PSIDEL. En 2007, la loi N° 2007-07 du 02 février 2007 est venue fixer le taux à 2%.

Avec l'entrée en scène d'organismes parallèles de financement tels que l'ADM, l'AGETIP, les bailleurs de fonds dont la plupart adoptent l'appui budgétaire, l'intervention du FECL dans le financement du développement local tend à s'orienter vers le financement des contreparties (10% du financement des projets). C'est pour mieux marquer cette volonté que le Fonds de contrepartie a été créé en 2003 avec une dotation initiale de 3 milliards F CFA, pour contribuer au versement par les collectivités locales des contreparties exigées par les partenaires au développement.

En déplorant cette orientation, les élus locaux, surtout ceux de collectivités locales les moins bien loties qui ont une faible capacité d'autofinancement, soulignent que le FECL a toujours constitué pour eux l'unique source de financement pour leurs investissements.

Le fonctionnement du FECL soulève plusieurs problèmes. La répartition de la dotation est faite sans :

- Une évaluation de l'utilisation qui a été faite durant l'année précédente ;
- Un suivi physique des investissements déclarés ;
- Une analyse de la rentabilité et de l'impacte des investissements réalisés ;
- Une connaissance des financements prévus dans le cadre de programmes similaires.

Une étude diagnostic menée pour le compte de l'Union des Associations d'élus locaux (UAEL) a mis en exergue quelques dysfonctionnements qui rendent inefficaces le FECL. Il n'y a aucune garantie quant à l'utilisation des fonds du FECL (les investissements financés par le FECL ne font l'objet d'aucun suivi physique), et les mêmes investissements sont reconduits sur plusieurs années. Il y'a ainsi un émiettement des financements, des risques de double emploi et un manque de transparence.

### **3.La décentralisation du Budget Consolidé d'Investissement (BCI)**

La décentralisation des ressources internes du Budget consolidé d'investissement (BCI) est une des réformes budgétaires et financières dans le cadre des plans d'actions pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques et de la passation des marchés publics (CFAA et CPAR ). Cette réforme participe de la volonté de l'Etat de renforcer les moyens des collectivités locales dont le principal handicap est jusqu'ici, la faiblesse de leurs capacités/sources de financement de leurs programmes et projets de développement.

La décentralisation du BCI est un levier important sur lequel s'appui le gouvernement dans le cadre de la mise en -œuvre de sa Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté au niveau local, à travers ses composantes que sont : la création de richesse, le développement

des équipements collectifs et le renforcement des capacités techniques de gestion des collectivités locales et des bénéficiaires.

La décentralisation des ressources du BCI initiée en 2006 vise les objectifs tels que.

- La responsabilité des collectivités locales dans l'exécution des projets les concernant gérés par les ministères
- L'amélioration des performances d'absorption des ressources mises à la disposition de l'Etat
- Une plus grande implication des entreprises locales dans l'exécution des projets d'investissements publics exécutés au niveau local

Il s'agit donc de faire en sorte que les ministères sectoriels arrivent progressivement à confier aux collectivités locales la responsabilité financière et technique de l'exécution des dépenses en capital inscrites dans la loi de finance et qui relève de leurs missions. Les collectivités locales de leur côté participeraient à l'accélération de l'absorption des crédits par la réalisation d'opérations d'investissement simples mais aussi, à travers ce transfert les moyens budgétaires mis à leur disposition par l'Etat.

Pour ce faire un comité ad hoc a été mis en place pour étudier la faisabilité, définir la stratégie de décentralisation et les modalités de mise en œuvre. Les conclusions et les recommandations auxquelles il a abouti ont permis d'asseoir une stratégie de mise en œuvre appliquée à partir de la gestion 2006 et déclinée de la manière suivante :

- Les dépenses concernées font l'objet d'une convention entre le représentant de l'Etat au niveau local et les collectivités locales concernées pour fixer les engagements et les obligations des parties. Les crédits alloués aux projets leur seront également notifiés par le ministre chargé des collectivités locales pour leur permettre d'exécuter le contrôle de légalité et de conformité des emplois des fonds transférés.
- Une fois réalisés par les collectivités locales, les investissements restent la propriété de l'Etat qui a l'obligation de prévoir dans son budget de fonctionnement les ressources nécessaires pour couvrir les coûts récurrents induits et les transférer aux collectivités locales à travers les Fonds de Développement de la Décentralisation (FDD).
- Les ministères sectoriels continuent toujours d'identifier et de formuler eux-mêmes les projets d'investissement dont les ressources doivent être transférées, avec l'appui technique, au besoin, des services compétents du Ministère de l'Economie et des Finances;
- Dans le projet de budget de chacun d'eux, les dépenses d'investissement à transférer au niveau des collectivités locales sont inscrites au titre 7 : transferts en capital et suivent, comme toutes les autres dépenses budgétaires de l'Etat, le processus d'arbitrage budgétaire et de vote de la loi des finances
- Une fois votées, ces dépenses font l'objet d'un arrêté interministériel portant répartition des projets et des crédits par rubrique de dépenses et par collectivité locale, pris sur la base d'informations complémentaires fournies par les ministères techniques au Ministère de l'Economie et des Finances.
- Les ministères sectoriels concernés prennent les décisions de versement du montant total des crédits à l'ordre du payeur général du trésor qui se charge de la ventilation des ressources entre les différents comptes publics des localités concernées

- Les collectivités locales concernées inscrivent dans leur budget les crédits d'investissement transférés et les font voter par leurs organes délibérants. Elles exécutent les dépenses y afférentes, conformément aux procédures applicables aux finances locales ;

## Mise en œuvre de la réforme

La décentralisation du BCI est appliquée depuis 2006, par les deux départements ci-après :

- le Ministère de l'Education surtout en matière de construction de salles de classe.
- le Ministère de la santé et de la prévention médicale, en matière de construction, de réhabilitation et d'équipement des postes et centres de santé

Ces deux ministères assurent également les charges récurrentes qui découlent de ces investissements.

Dans le cadre de cette réforme, la loi des finances 2006 a prévu 4 708 millions de FCFA en transferts dans les secteurs de l'Education et de Santé, équivalant respectivement à 3 658 millions et 1 050 millions. Les crédits inscrits sont répartis par arrêté interministériel N° 2420 du 19 avril 2006 entre 23 collectivités locales dans neuf (9) régions pour le secteur de la santé et 92 collectivités locales dans quatre (4) régions pour la réalisation d'infrastructures scolaires et sanitaires. Il s'agit, dans cette première phase, de la construction, de la réhabilitation et de l'équipement de salles de classes et de postes de santé. Ces prévisions sont issues de la programmation relative aux investissements à réaliser par les départements ministériels sectoriels concernés sur la période de trois années, conformément aux besoins identifiés, notamment sur les cartes scolaire et sanitaire.

Secteur	Nbre de Collectivités Locales	Commune	Communes d'arrondissement	Communautés rurales
Education	92	16		76
Santé	23	5	1	17
Total	115	21	1	93

En 2007, la répartition des crédits inscrits dans la loi des finances 2007 au profit des Ministère de la santé et de l'Education indique les montants suivants :

- 3 705 millions de FCFA pour la construction et l'équipement des salles de classes
- 1 401 millions de FCFA pour la construction, la réhabilitation et l'équipement de postes et centres de santé.

Ces financements n'ont pas été mobilisés par les collectivités locales du fait notamment des retards dans la réalisation desdits centres.

Démarrée en 2006 pour les secteurs de l'éducation et de la santé, l'opération ne concerne, en 2008, que 5% du BCI de ces départements ministériels.

## LES ATOUTS ET LIMITES DE LA DECENTRALISATION DU BCI

La décentralisation du BCI est une réforme de nature itérative qui présente les caractéristiques positives suivantes :

- Elle favorise le renforcement de la décentralisation et répond aux préoccupations des populations parce que les infrastructures ciblées ont un impact direct sur la lutte contre la pauvreté
- Elle renforce les attributions et responsabilités des élus et autres acteurs locaux en les associant à la réalisation d'infrastructures publiques
- Elle contribue à une meilleure connaissance et appropriation des politiques sectorielles par les acteurs locaux
- Elle permet la mobilisation de ressources additionnelles nécessaires à la prise en charge des demandes des populations notamment en matière d'éducation et de santé. En ce sens, elle contribue au renforcement de la gestion des compétences transférées.
- Elle contribue au renforcement des capacités de gestion des collectivités locales par la mise en place de commissions de passation de marchés fonctionnelles élargies aux populations, notamment aux jeunes et aux femmes.

Cependant l'opérationnalité de la réforme se heurte à plusieurs obstacles :

- L'absence d'articulation avec les projets décentralisés par les sectoriels et ceux prévus par les projets et programmes au profit des collectivités locales. L'articulation permettrait d'éviter les doubles emplois et favoriserait une allocation optimale des ressources.
- L'absence d'un cadre juridique spécifique ;
- Le non-réalisation d'un certain nombre de préalables (révision du code des collectivités locales et de la nomenclature budgétaire) ;
- L'absence d'une instance ad hoc assurant la veille et le suivi-évaluation des mesures d'accompagnement ;
- L'exclusion des régions du processus.

### **Récapitulation de ressources transférées aux collectivités locales en 2008**

FONDS	FDD	FECL	BCI (Santé et Education)	Ristourne (communes)	TOTAL
Montants	16,600	11,500	4,650	2,644	35,394

*Source : Ministère de la décentralisation des collectivités locales*

L'ensemble des ressources des collectivités locales est consigné dans un document appelé budget dont les modalités d'élaboration et d'exécution sont définies par les lois et règlements.

### **SECTION 3 : REGLES D'ELABORATION ET D'EXECUTION DES BUDGETS DES COLLECTIVITES**

La collectivité locale née de la décentralisation est un démembrement de l'Etat mais dotée d'une autonomie financière qui lui permet d'élaborer son budget propre et de l'exécuter mais en respectant les règles définies par les lois et règlements.

#### **• Elaboration du budget de la collectivité locale**

Le budget est un document dans lequel il y a les prévisions des recettes à encaisser par la collectivité et les dépenses à effectuer au cours d'une année. Le budget est élaboré suivant une procédure définie par le code des collectivités locales et qui favorise une implication des populations. Il fait l'objet d'une délibération par le conseil local (Régional, municipal ou rural) et est soumis à l'approbation du représentant de l'Etat auprès de la collectivité (Gouverneur pour la région, Préfet pour la commune et sous-préfet pour la communauté rurale).

## Les différentes étapes de l'élaboration du budget

N°	Etape	Activités	Période	Acteurs
1	Collecte d'informations	Rassembler les informations nécessaires à l'élaboration du budget	Septembre	Populations, Elus locaux, services techniques, Trésor
2	Débat d'orientation budgétaire	Réunion du conseil sur les orientations du budget (ouverte au public)	Octobre	Elus locaux, services techniques, trésor, populations
3	Elaboration du budget	Préparation du budget	Novembre	Elus et services techniques financiers
4	Vote du budget	Session budgétaire pendant laquelle les conseillers examinent et votent le budget	Décembre	Conseillers locaux
5	Transmission du budget	Dépôt du document budgétaire auprès de l'autorité administrative pour approbation	Décembre	Président de région, Maire, Président de Conseil rural, Gouverneur, Préfet, Sous-préfet

6	Approbation du budget	Approbation ou Rejet	Décembre	Représentant Etat
7	Exécution du budget	Les investissements prévus dans le budget sont réalisés	Toute l'année	Conseil local et technicien
8	Restitution	Compte rendu de l'exécution du budget : le compte administratif	Avant le 1 <sup>er</sup> octobre de l'année suivante	Elus locaux, Populations

**Trois étapes sont très importantes pour les populations et les organisations de la société civile :**

**Etape 1 Collecte d'informations :** Les populations doivent exprimer de manière claire tous leurs besoins

**Etape 4 Vote du budget :** Les populations doivent s'informer sur la date de vote du budget et aller assister au vote pour connaître ce qui est retenu de leurs besoins

**Etape 8 Restitution :** Les populations peuvent s'informer sur le niveau de réalisation du budget.

Chaque collectivité locale doit voter le budget de l'année au mois de décembre. Un retard est toléré jusqu'au mois de mars. Mais au delà du 31 mars, le représentant de l'Etat arrête le budget et le rend exécutoire.

Une fois approuvé par le représentant de l'Etat, le budget devient exécutoire et sa mise en œuvre est régie par les règles de passation des marchés publics.

• **les procédures d'exécution des dépenses des collectivités locales :**

Les collectivités locales étant des démembrements de l'Etat, elles sont soumises aux mêmes règles que l'Etat en matière de gestion des ressources publiques.

L'exécution des dépenses liées aux deniers publics est réglementée par le code des marchés publics qui a été plusieurs fois modifié afin de rendre la gestion des ressources publiques plus transparente. Ces modifications sont fondées sur plusieurs textes de niveau international :

1. Les directives de l'UEMOA :

- N°04 /2005 du 9 décembre 2005 portant procédure de passation, d'exécution et de règlement des marchés publics et des délégations de service public
- N°05/2005 du 9 décembre 2005 portant contrôle et régulation des marchés publics et des délégations de service public

2. Déclaration de Paris sur l'harmonisation des procédures et l'efficacité de l'aide publique au développement : mise en place de dispositifs de gestion financière et de gestion des marchés publics efficaces et transparents pour une meilleure utilisation des ressources.

Sur la base de ces directives et recommandations, le Sénégal a initié une réforme du Code des Obligations de l'Administration (COA) par la loi n° 2006-16 du 30 juin 2006 qui confère désormais au code des marchés publics le statut de texte unique en matière d'achat public. Cette réforme qui est le résultat d'un consensus de toutes les composantes de la société est portée par le décret n°2007-545 du 25 avril 2007 portant code des marchés publics.

A travers ce texte, quatre principes de base sous-tendent la passation de marchés publics :



1. Transparence
2. Equité
3. Efficacité
4. Economie : la qualité au moindre coût

Le texte apporte également des innovations à plusieurs niveaux :

- L'appel d'offre ouvert devient le mode de passation par principe
- La limitation des ententes directes
- La planification obligatoire des marchés sous peine de nullité
- La responsabilisation accrue des autorités contractantes
- La mise en place de cellules de passation de marchés
- L'utilisation d'un vocabulaire simplifié : entente directe, garantie à la place de caution, attribution en lieu et place d'adjudication...)
- La création d'une Autorité de régulation des marchés publics chargée du contrôle à postériori et de la régulation : Autorité de Régulation des Marchés Publics (ARMP)
- L'introduction d'une procédure spéciale de recours non juridictionnel devant un organe placé au sein de l'ARMP
- La création au sein du Ministère de l'Economie et des Finances, d'une structure chargée du contrôle à priori des marchés publics : La Direction Centrale des Marchés Publics (DCMP).

L'exécution du budget des collectivités est donc régie par le code des marchés publics qui définit en fonction des seuils (montant prévu pour chaque dépense), la procédure à utiliser.

La Cour des Comptes du Sénégal, créée en 1999, effectue également un contrôle juridictionnel indépendant sur la gestion des collectivités locales.

Au-delà du contrôle effectué par ces structures étatiques, les populations, organisées à travers les organisations de la société civile devraient également pouvoir effectuer un contrôle citoyen sur la gestion des deniers publics par les collectivités locales, aussi bien ceux issus des transferts financiers de l'Etat que des ressources propres de la collectivité.

#### **SECTION 4 : MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE D'UN CONTROLE CITOYEN SUR LA GESTION BUDGETAIRE DES COLLECTIVITES LOCALES.**

Dans la plupart des collectivités locales, des mécanismes de participation et de consultation des populations sont mises en place mais aucun dispositif ne permet aux organisations de la société civile d'exercer un contrôle effectif sur la gestion budgétaire. Cette contrainte doit être levée parce que le développement local est fortement tributaire d'une gestion transparente des ressources publiques et de la qualité des investissements. Les infrastructures réalisées sans transparence dans l'attribution des marchés ont une durée de vie limitée et un défaut d'entretien notoire.

L'exercice du contrôle citoyen sur les procédures de passation de marchés publics devrait favoriser l'implication des populations dans l'entretien et la maintenance des infrastructures. Le BCI est un excellent outil de promotion de la participation et du contrôle citoyens.

Cependant, beaucoup de collectivités locales continuent d'exécuter leur programme dans la plus grande opacité, en ignorant leur obligation de rendre compte aux populations. Dans ce contexte, il appartient aux organisations de la société civile de développer des stratégies permettant la mise en œuvre effective du contrôle citoyen sur l'exécution du BCI afin de promouvoir une gestion participative et transparente des affaires locales.

Cette stratégie doit être construite autour d'une bonne connaissance de la politique de décentralisation, des principaux instruments financiers d'appui à la décentralisation et des règles qui régissent la passation des marchés publics au niveau des collectivités locales.

A cet effet, les actions suivantes peuvent être développées pour renforcer les capacités des acteurs organisés de la société civile au sein des collectivités locales :

1. Formation des acteurs locaux sur les deux thèmes ci-après :

- ✓ Rôle et responsabilité dans la décentralisation : ce module permettra aux membres des organisations de la société civile de mieux appréhender leurs droits et obligations dans la mise en œuvre de la décentralisation. La connaissance des pouvoirs dévolus aux autres acteurs de la décentralisation permet également de promouvoir un dialogue constructif
- ✓ Elaboration et exécution des budgets des collectivités locales : ce module permettra une meilleure connaissance des règles budgétaires et de passation des marchés publics par les membres des organisations de la société civile

2. Appui à l'accès à l'information locale. A cet effet, deux actions majeures peuvent être réalisées :

- ✓ Appuyer les acteurs locaux à obtenir copie des budgets de leur collectivité locale : L'article 3 du code des collectivités locales prévoit que : « Tout habitant ou contribuable a le droit de demander à ses frais communication, de prendre copie totale ou partielle des procès- verbaux du conseil régional, du conseil municipal, ou du conseil rural, des budgets et des comptes, des arrêtés ». Les budgets étant des documents volumineux, les organisations à la base n'ont pas les moyens de faire des copies et de ce fait, elles en ignorent le contenu. Aucun contrôle citoyen ne peut être effectué si les populations n'ont pas accès à l'information budgétaire. Le CONGAD pourrait appuyer les acteurs locaux à ce procurer ces documents et mettre à leur disposition des experts pour organiser des séances de lecture expliquée
- ✓ Appuyer les acteurs locaux à obtenir le plan de passation de marchés de leur collectivité : En effet, selon les dispositions du nouveau code des marchés, chaque collectivité locale est tenue de transmettre à la DCMP son plan annuel de passation de marché. Ce plan est publié sur le site de la DCMP : [www.marchespublics.sn](http://www.marchespublics.sn). Compte tenu des difficultés d'accès de la plupart des acteurs locaux à l'internet, le CONGAD pourrait chaque année, publier sur support papier, le plan de passation des marchés pour chaque collectivité et le mettre à la disposition des organisations de la société civile évoluant dans cette collectivité.

3. **Mise en place d'un cadre d'interpellation des autorités locales et de suivi des appels d'offres** : Sur la base de ce plan de passation de marché, les organisations de la localité mettent en place un cadre d'interpellation des autorités locales et de suivi des

---

marchés publics. Ce cadre permettra à ces organisations d'avoir des informations régulières sur : la date de l'appel d'offre, la date de réunion de la commission des marchés, l'attributaire du marché, le planning des travaux et la date d'échéance du marché. Si les moyens sont disponibles et en cas de doute, les organisations peuvent commettre un expert pour contrôler la qualité des ouvrages. Le rapport de l'expert peut être soumis à l'autorité contractante (Président du Conseil Régional, Maire ou Président du conseil rural).

4. **Favoriser le partenariat public privé pour l'entretien et la maintenance des infrastructures :** La problématique de l'entretien et de la maintenance des infrastructures construites par les collectivités locales avec le BCI ou d'autres ressources se pose avec acuité. A ce niveau, les organisations de la société civile pourraient apporter leur concours à travers un partenariat avec la collectivité locale dont le coût serait inclus dans le budget.

Ces différentes stratégies mises en œuvre de manière combinée dans chaque collectivité locale, devraient favoriser une meilleure participation des populations à la gestion des affaires locales et un exercice plus effectif du contrôle citoyen sur la gestion budgétaire des collectivités locales. Le Sénégal franchirait ainsi un grand pas dans l'approfondissement de la décentralisation, de la démocratie et du développement local.