

L'Appui Budgétaire aux collectivités locales en milieu rural : une modalité à explorer

CIRCUIT FINANCIER DU FDL - PADMIR -

Dans le cadre de l'appui au renforcement de la politique de décentralisation au Sénégal, le FENU mène avec le PNUD une expérience relative à l'utilisation du circuit du trésor public pour le transfert des fonds destinés aux investissements dans les Communautés Rurales (CR). Un Fonds de Développement Local (FDL) est mis en place à cet effet. La base de travail est constituée par un protocole signé par l'Etat sénégalais et le Représentant Résident du PNUD/FENU.

Dans le cadre du PADMIR mis en œuvre dans les départements de Kébémér et de Kaffrine, cette démarche est utilisée sur la base des principes ci-après :

- un compte spécial, ouvert au nom du Trésorier Général, est ouvert dans les livres de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest au Sénégal par le FENU/PNUD ;
- les Communautés Rurales (**CR**) bénéficiaires assurent la maîtrise d'ouvrage des investissements financés par le FDL ;
- les Présidents de CR (« maires » en zones rurales), en leur qualité d'ordonnateurs de ces budgets, procèdent, avec l'appui d'une équipe technique légère (**UAT**) fournie par le PNUD/UNOPS, au lancement des appels d'offres, au dépouillement et à l'adjudication ;
- les procédures de passation des marchés publics respectent les dispositions législatives et réglementaires en vigueur au Sénégal ;
- le trésor public, en tant que comptable public de l'Etat, assure la gestion des fonds et procède aux décaissements sur la base des engagements ordonnancés par les présidents de CR.

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 Plans d'investissements locaux. 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 communes, 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 qui régissent 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 sont mis en place pour chacune des communautés rurales.

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 Plan d'investissement annuel sur financement FDL-FENU, préparé par la communauté rurale et transmis à l'UAT (et ainsi au PNUD et au FENU) par le receveur des Finances au niveau départemental. Ce mécanisme permet de suivre les déboursements et d'en rendre compte de manière transparente.

Les Recettes des Finances des départements de Kébémér et de Kaffrine 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 communes sont auditées chaque année par des cabinets d'expertise privés recrutés par appel d'offres. Les receveurs-percepteurs du Trésor doivent par conséquent tenir les pièces justificatives des dépenses d'investissement sur financement FDL séparément de celles des dépenses ordinaires de la commune.

PROCEDURE DE GESTION DU FDL

Etape 1 : le donateur extérieur (pour le PADMIR, le FENU à New York par l'intermédiaire du bureau du PNUD à Dakar) approvisionne un Compte Spécial (« compte de projet ») ouvert au nom du Trésorier Général. Dans cette étape, il faut distinguer trois actes :

- Acte 1 : le donateur approvisionne le compte spécial ;
- Acte 2 : il saisit le Ministère de l'Economie et des Finances pour demander le transfert des fonds vers les perceptions départementales, avec copie de l'ordre de virement ;
- Acte 3 : la banque du donateur au Sénégal procède au transfert vers le compte spécial

Etape 2 : dans cette étape, il faut retenir quatre actes :

- Acte 1 : le Trésorier Général informe le donateur de la réception des fonds ;
- Acte 2 : le Trésorier Général adresse des correspondances aux percepteurs pour demander les états récapitulatifs des dépenses liées au précédent approvisionnement ;
- Acte 3 : les percepteurs, avec un appui léger d'un personnel technique local payé par le donateur, envoient les états financiers avec une demande d'approvisionnement ;
- Acte 4 : le Trésorier procède à l'approvisionnement des perceptions selon deux possibilités :
 - P1 : les perceptions disposent de comptes bancaires : les montants sont virés dans ces comptes ;
 - P2 : les perceptions ne disposent pas de comptes bancaires, le Trésor utilise les chèques postaux pour transférer les fonds.

En l'état actuel des choses, seule la seconde possibilité est utilisée parce que les perceptions ne disposent pas encore de comptes bancaires même si elles en ont formulé la demande (la question est à l'étude à la Trésorerie Générale).

Etape 3 : dans cette étape il faut retenir cinq actes :

- Acte 1 : les fonds arrivent à destination (dans les comptes des percepteurs) ;
- Acte 2 : les Présidents de Communautés Rurales (PCR), avec un appui technique local, lancent les appels d'offres et procèdent au choix des opérateurs ;
- Acte 3 : les PCR préparent les engagements (appui technique léger) ;
- Acte 4 : les percepteurs procèdent au paiement des décomptes, après visa des PCR ;
- Acte 5 : à la demande de la Trésorerie Générale, constitution des états récapitulatifs des dépenses visés par les PCR qui sont transmis au niveau central pour un nouvel approvisionnement.

Il faut relever le fait que le Trésor peut procéder aux virements vers les perceptions départementales sur la base d'une expression des besoins des Communautés Rurales, sans nécessairement attendre le virement du donateur sur le compte spécial du Trésor. Ce

préfinancement de la part du Trésor n'est pas seulement justifié par la présence d'un convention de financement avec le donateur. Bien plus, la méthodologie du FENU, qui établit un lien entre les Plans de développements des collectivités territoriales et les Plans d'investissements fondés sur des allocations prévisibles et des plafonds budgétaires annuels sans ambiguïté, permet à l'Etat de transférer des ressources à ces collectivités selon des règles du jeu connues de tous les acteurs en présence.

Le Trésor, au niveau central, tout en reconnaissant la continuité du service administratif que les agents doivent assurer (pour éviter des « domaines réservés »), a désigné des agents chargés de suivre l'exécution du FDL. Cet acte est important parce qu'il permet deux choses :

- identifier les interlocuteurs à qui s'adresser ;
- fidéliser la relation de travail .

Dans ce cadre, on s'emploie à développer un partenariat entre les collectivités locales et le Trésor, et non à s'inscrire dans une logique de « services » à attendre du Trésor. Chaque partie est consciente du rôle et des responsabilités qui lui incombent dans la réalisation des objectifs du Programme.