

## **Liste des abréviations et sigles utilisés**

|                 |                                                             |
|-----------------|-------------------------------------------------------------|
| <b>AFDS</b>     | Agence du Fonds de Développement social                     |
| <b>AFRICARE</b> |                                                             |
| <b>AMP</b>      | Accords des Micro-projets                                   |
| <b>AQUADEV</b>  |                                                             |
| <b>ARD</b>      | Agence régionale de Développement                           |
| <b>ASACASE</b>  |                                                             |
| <b>CASF</b>     |                                                             |
| <b>CNDCL</b>    | Conseil national de Développement des Collectivités locales |
| <b>CIVD</b>     | Comités Inter-villageois de Développement                   |
| <b>CVD</b>      | Comités villageois de Développement                         |
| <b>DMP</b>      | Demandes de Micro-projets                                   |
| <b>DPS</b>      | Direction de la prévision et de la Statistique              |
| <b>DSA</b>      | Dimension sociale de l'Ajustement                           |
| <b>DSRP</b>     | Document stratégique de Réduction de la Pauvreté            |
| <b>EMP</b>      | Exécution des Micro-projets                                 |
| <b>EPB</b>      | Evaluation participative des Besoins                        |
| <b>EPP</b>      | Evaluation participative de la Pauvreté                     |
| <b>EPPS</b>     | Enquête auprès des ménages sur la Perception de la Pauvreté |
| <b>ESAM</b>     | Enquête sénégalaise Auprès des Ménages                      |
| <b>ESP</b>      | Enquête sur les priorités                                   |
| <b>ESP</b>      | Enquête Sur les Priorités                                   |
| <b>F CFA</b>    |                                                             |
| <b>FDD</b>      | Fonds de Dotation de la Décentralisation                    |
| <b>FDL</b>      | Fonds de Développement local                                |
| <b>FECL</b>     | Fonds d'Equipement des Collectivités locales                |

|                           |                                                                   |
|---------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| <b>FMI</b>                | Fonds monétaire international                                     |
| <b>HIMO</b>               |                                                                   |
| <b>ICS</b>                | Industries chimiques du Sénégal                                   |
| <b>IEC</b>                | Information, Education, Communication                             |
| <b>IMF</b>                | Impôt du Minimum fiscal                                           |
| <b>OADC</b>               | Opérateurs d'Appui au Développement communautaire                 |
| <b>OCB</b>                | Organisations communautaires de Base                              |
| <b>PAC</b>                | Programme d'Appui aux Communes                                    |
| <b>PADDEL</b>             | Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement local |
| <b>PAREP</b>              | Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté                   |
| <b>PELCP</b>              | Programme élargi de lutte contre la pauvreté                      |
| <b>PLP</b>                | Programme de Lutte contre la Pauvreté                             |
| <b>PMA</b>                | Pays Moins avancés                                                |
| <b>PME</b>                | Petites et moyennes Entreprises                                   |
| <b>PMR-CD</b>             | Projet Micro-Réalisations et de Coopération décentralisée         |
| <b>PNIR</b>               | Programme national d' Infrastructures rurales                     |
| <b>PNLP</b>               | Programme national de Lutte contre la Pauvreté                    |
| <b>PNUD</b>               | Programme des Nations-unies pour le Développement                 |
| <b>PPTE</b>               | Pays Pauvre Très endetté                                          |
| <b>QUID</b>               | Questionnaire unifié des Indicateurs de Développement             |
| <b>SP/AGR (C<br/>GSP)</b> |                                                                   |

# **SOMMAIRE**

## **INTRODUCTION GENERALE**

### **PREMIERE PARTIE : LES PROJETS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION**

**CHAPITRE 1 : Les projets de lutte contre la pauvreté**

**CHAPITRE 2 : La politique de décentralisation**

### **DEUXIEME PARTIE : DYSFONCTIONNEMENT ET PERSPECTIVES**

**CHAPITRE 1 : Dysfonctionnement dans les projets et la politique de décentralisation**

**CHAPITRE 2 : Les perspectives**

## **CONCLUSION**



# L'APPROCHE PARTICIPATIVE DANS LE CADRE DE LA REDUCTION DE LA PAUVRETE : CAS DU SENEGAL

## INTRODUCTION

*à l'analyse*  
Dans le cadre des programmes Dimension Sociale de l'Ajustement (DSA) ont été réalisées l'Enquête sur les Priorités (ESP) sur la période 1991/92, l'Enquête Sénégalaise auprès des Ménages (ESAM) 1994/95 et celle de 2001 avec le Questionnaire Unifié des Indicateurs de Développement (QUID), qui ont permis de mettre à jour le profil de la pauvreté.

Il ~~est~~ ressort de ces enquêtes qu'une proportion importante de la population sénégalaise vit en dessous du seuil de pauvreté défini comme étant la dépense nécessaire à l'acquisition de 2400 calories par jour et par personne du ménage. Suivant ce même indicateur, 75% des ménages pauvres vivent en milieu rural. Six des dix régions (la région de Matam n'était pas encore créée, sa création est intervenue en 2002) du pays affichent des taux de ménages pauvres au dessus de la moyenne nationale. La ville de Dakar concentre à elle seule, plus de 50% des pauvres vivant en milieu urbain, dans l'environnement et le cadre de vie des « quartiers névralgiques » où les conditions de logement sont précaires (absence d'électricité, d'eau et d'hygiène).

L'admission du Sénégal en juin 2000, par conséquent, à l'initiative pour les Pays Pauvres Très Endettés (PPTE) atteste de l'importance de cette situation.

Les données relatives à divers indicateurs sociaux et contenues dans le DSRP permettent de prendre la mesure de l'ampleur du phénomène.

Dans le domaine de l'éducation, l'objectif de scolarisation universelle n'est pas encore atteint, puisque en 2001, le taux brut de scolarisation dans l'élémentaire était de 69%, pour une moyenne de 75% en Afrique subsaharienne. Le taux d'alphabétisation pour les personnes de 15 ans et plus est inférieur à 40%. La scolarisation des filles dans l'élémentaire reste encore inférieur à celle des garçons.

Dans le secteur de la santé, l'offre publique de services sanitaires est limitée par des contraintes de disponibilité et d'accessibilité. D'où la faiblesse de la couverture vaccinale des



jeunes enfants (42% en 2000) et l'importance de la mortalité maternelle en milieu rural ( près de 10 femmes sur 1000).

En ce qui concerne l'accès à l'eau potable, le taux actuel est de 28 litres par personne et par jour, pour un objectif de 35 litres d'eau par jour, conformément aux engagements pris par l'état dans le cadre de la décennie internationale pour l'alimentation en eau potable.

En matière d'emploi, l'offre dans le secteur public et dans le secteur privé moderne est inférieur à la croissance de la population active. Selon un recensement fait en 1999, le quart des demandeurs, lesquels appartiennent en majorité à la frange jeune, se concentre dans la capitale administrative du pays.

Dans l'ensemble, l'incidence élevée de la pauvreté dans notre pays, impose la mise en œuvre de programmes pour lutter contre ce phénomène. L'Etat s'y est attelé en engageant des actions de réduction de la pauvreté dans le cadre d'un Programme national de Lutte contre la Pauvreté (PNLP). Au delà des projets et programmes déjà exécutés ou en cours, la volonté politique du Sénégal de lutter contre la pauvreté se manifeste à travers :

+ -L'article 17 de la constitution qui fait ressortir quelques aspects de la lutte contre la pauvreté ;

-La déclaration de politique générale tenue le 3 février 2003 ;

-Le 10<sup>ème</sup> plan d'orientation pour le développement économique et social (2002-2007) ;

-Et tout récemment le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté de la pauvreté (DSRP) :

Il est élaboré à la suite de l'éligibilité du Sénégal à l'initiative d'allègement de la dette des Pays Pauvres Très endettés (P.P.T.E). Il fixe des objectifs et orientations stratégiques de réduction de la pauvreté. « Il constitue le cadre de référence des politiques du gouvernement en matière de réduction de la pauvreté et de croissance économique.

Le DSRP cherche à faire coïncider les politiques macro-économiques , structurelles et sociales du Sénégal, avec les objectifs fixés en matière de lutte contre la pauvreté et le développement social. Il constitue le cadre autour duquel s'articule la cohérence d'ensemble des politiques que l'Etat et les collectivités locales, à travers un long processus de dialogue avec les autres acteurs, ont décidé de mener en matière de lutte contre la pauvreté ». Ainsi, il sert de base

pour l'élaboration des plans sectoriels de développement et des programmes d'investissement.

La stratégie de mise en œuvre s'appuie sur les principes de proximité, du faire-faire, de transparence, d'équité, de participation, de célérité, de complémentarité et de synergie.

X , le Sénégal s'est tourné résolument vers l'objectif de lutte contre la pauvreté, en privilégiant l'approche participative.

A l'heure actuelle, **la plupart des projets ou programmes de lutte contre la pauvreté prônent la participation des populations locales comme principe de base.**

**L'enjeu de l'approche participative est donc fondamental:** il s'agit - dans un contexte de désengagement de l'Etat et de pauvreté - d'aider les populations, d'une part, à lutter contre la fatalité et mettre tous les moyens en œuvre pour lutter et sortir du cercle vicieux de la pauvreté, et, d'autre part, à développer leur capacité d'initiative pour elles-mêmes et les générations futures. En d'autres termes, **l'approche participative favorise la promotion de l'auto-développement des communautés humaines et une prise en charge active de leur propre avenir.**

La participation des populations est un gage de réussite dans la lutte contre la pauvreté, en effet « **meilleure est la participation, meilleure est la lutte contre la pauvreté** », ce qui fait de la participation un élément déterminant.

Toutefois on est en droit de se demander quels sont les acteurs pouvant susciter chez les populations cette participation ? Par rapport à cette question « le rapport sur les mécanismes de mise en œuvre et de suivi du DSRP » apporte une réponse pertinente en ces termes : « **La participation permet l'implication des acteurs (Gouvernement, Collectivités locales, secteur privé, société civile et partenaires au développement) à toutes les étapes du processus...** »

Par ailleurs dans le cadre de cette présente étude, il convient de préciser que nous n'avons pas pour ambition de traiter de l'implication de tous ces acteurs mais plutôt de nous limiter à celle des partenaires au développement et des collectivités locales. A cette fin deux instruments respectifs de ces acteurs seront mis en avant à savoir : les projets de lutte contre la pauvreté et la politique de décentralisation.



### **Les projets de lutte contre la pauvreté**

Devant la recrudescence de la pauvreté, l'Etat du Sénégal ; de concert avec certains partenaires au développement, a mis en œuvre divers projets et programmes

Au nombre desquels on peut citer :

- Le Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDEL) ;
- Le Programme d'Appui aux Communes (PAC ;
- Le Projet Fonds de Développement Local (FDL) de Kédougou ;
- Le Programme national d'Infrastructures rurales (PNIR) ;
- Le Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté (PELCP ;
- Le projet de micro-réalisations et de coopération décentralisée (PMR-CD), bénéficiant de l'appui de l'Union européenne et d'un financement de 7,9 milliards de FCFA.

L'originalité de tous ces programmes tient au fait que de leur conception à leur mise en œuvre, presque tous les acteurs ont été consultés : bénéficiaires, élus locaux, organisations de la société civile, responsables administratifs et partenaires au développement. Cette approche permet de fédérer les préoccupations, de déterminer les responsabilités et de rechercher une dynamique de collaboration

### **La décentralisation**

La décentralisation est définie, juridiquement, comme la reconnaissance, par l'Etat, d'autres personnes publiques habilitées à intervenir dans certains domaines avec un pouvoir de décision et disposant dans cette action d'une certaine autonomie.

Elles ont la charge de fournir les services de base et disposent , avec les nouvelles politiques de décentralisation, de prérogatives importantes en matière de planification et d'utilisation des réserves foncières.

La décentralisation constitue une réponse pertinente en ce « qu'elle amène les décideurs au plus près des populations cibles. Ce faisant ,elle permet une meilleure identification et un meilleur classement des priorités et des besoins locaux.

Ainsi que le faisait observer Madame Ellen Johnson SIRLEAF, Directeur du Bureau régional pour l'Afrique PNUD,dans une communication devant le conseil économique et social du Sénégal, le 29 mai 1996, « ( ...)l existence d'un environnement propice à la participation de



tous contribue grandement au succès des efforts d'élimination de la pauvreté. (...) La décentralisation de l'autorité au niveau local rend cela plus aisé parce qu'elle amène les décideurs plus près des populations cibles. Ce faisant, la décentralisation permet une meilleure identification et un meilleur classement des besoins et priorités locales. Ceci a pour résultat de permettre une planification plus efficace des dépenses sociales qui accroît l'efficacité et l'impact sur la redistribution des dépenses des programmes sociaux.

Certains auteurs ont montré que dans un climat où existe une tradition fragile de participation des citoyens, la décentralisation est une première étape importante pour créer des possibilités régulières et prévisibles d'interaction entre le citoyen et l'Etat.

Il nous semble important dès lors, que la réorganisation des collectivités locales et le processus de décentralisation soient liés aux impératifs de lutte contre la pauvreté.

L'idée générale qui soutient cette étude présente pourrait être la suivante : comment se présente l'approche participative dans les projets de lutte contre la pauvreté et la politique de décentralisation ?

Pour trouver réponse à cette question, nous allons présenter dans une première partie l'approche participative mise en œuvre dans quelques projets de lutte contre la pauvreté, celle en vigueur dans la politique de décentralisation, et dans une seconde partie l'accent sera mis sur les éventuelles insuffisances ou contraintes pour proposer en dernier lieu des solutions.

En d'autres termes à l'heure actuelle marquée par la mise en œuvre des projets et programmes et l'application de la politique de décentralisation, la pauvreté est-elle sur le point d'être réduite ? Pour cela nous allons dans une première partie tenter de définir d'abord l'approche participative à travers ces deux instruments essentiels, dans un premier chapitre il sera question des projets de lutte contre la pauvreté en cours, et dans un chapitre deuxième, l'accent sera mis sur la politique de décentralisation initiée par l'Etat, et dans une deuxième partie nous allons nous appesantir sur les insuffisances éventuelles de ces deux instruments, et enfin les perspectives seront mises en exergue en dernier lieu.

L'approche participative implique d'abord la mise en place d'un cadre de réflexion.

d'échange et de capitalisation des informations et des expériences utiles au processus. Il s'agira ensuite d'organiser des réunions publiques ou des séminaires qui regrouperont les acteurs concernés appelés à exprimer les problèmes, les objectifs et les stratégies de leur intervention. Il faudra enfin installer une structure chargée de son suivi et de son évolution.

## PREMIERE PARTIE : LES PROJETS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETE ET LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

La pauvreté est le problème majeur des PMA (Pays Moins Avancés), Le Sénégal à l'instar des PMA a fait de la lutte contre la pauvreté un impératif, et a mis en œuvre dans ce sens différentes actions, en privilégiant un mécanisme tout particulier dit approche participative.



## CHAPITRE 1 : LA PAUVRETE AU SENEGAL

L'élaboration du DSRP au Sénégal montre toute l'importance accordée à la lutte contre la pauvreté, à travers ce document sont déclinés aussi bien le diagnostic, que les stratégies devant permettre au Sénégal à l'horizon 2015, de réduire de manière substantielle la pauvreté. Aussi toutes les actions qui doivent être menées par les acteurs et intervenants économiques doivent être calquer sur ce modèle qu'est le DSRP. Aussi à l'image du DSRP qui a adopté l'approche participative, les projets et programmes de lutte contre la pauvreté prônent ce type d'approche, toutefois dans les lignes qui vont suivre, avant de mettre en avant ce volet, nous allons mettre l'accent sur la notion de pauvreté et ses implications.

### SECTION 1. A propos de la pauvreté

#### Paragraphe 1. Différentes approches pour définir la pauvreté

A la question de savoir ce qu'est la pauvreté, la réponse de prime abord semble évidente tant on s'accorde que le terme évoque l'indigence. Cependant à la lumière des réflexions portant sur la définition du phénomène de pauvreté, on se rend compte qu'il n'est pas aisé de donner un sens univoque au terme. Cela tient au caractère multidimensionnel du phénomène de pauvreté. Il est également à préciser que toute définition est fonction de l'approche retenue, de la discipline considérée. Certaines approches mettent l'accent sur l'aspect quantitatif, là où d'autres privilégient les données qualitatives. Il s'ajoute qu'on ne peut pas partager la même compréhension suivant qu'on est économiste, sociologue, nutritionniste, etc.

D'une manière générale, les différentes définitions de la pauvreté ont en commun l'élément de bien-être de l'individu. Le pauvre dans ce cas est défini comme celui dont le niveau de bien-être économique est inférieur au minimum acceptable du point de vue des normes de la société à laquelle il appartient. A cet égard, pour mieux appréhender la pauvreté, on a recours à deux indicateurs : les revenus et les dépenses de consommation.

Une approche situe la pauvreté dans la satisfaction des besoins de base à savoir la

nutrition, l'éducation primaire, la santé, l'hygiène et l'assainissement, l'approvisionnement en eau potable, l'habitat et les infrastructures. Dans chacun de ces domaines, des normes à atteindre sont définies.

Quand à la mesure de la pauvreté, deux approches dites objective et subjective sont utilisées.

-L'approche objective s'appuie sur un indicateur quantitatif, monétaire ou non. Pour ce faire, on définit une ligne de pauvreté, norme en deçà de laquelle une personne est considérée ne pouvant plus vivre décemment.

En se fondant sur la variable « grandeurs monétaires », on estime qu'une personne dont le revenu quotidien est inférieur à 1\$ est considérée comme pauvre. Cette moyenne est sujette à discussion car le montant est à mettre en rapport avec le coût de la vie du milieu dont il se rapporte. Ainsi 1\$ n'offre pas le niveau de satisfaction des besoins suivant qu'on se trouve en milieu urbain où les habitudes de consommation sont extraverties, ou en milieu rural. Il s'y ajoute le niveau de revenu journalier en question peut satisfaire un individu au confluent d'un système solidaire, situation contraire lorsqu'on évolue dans un système social où la solidarité relève de l'exception.

En outre certains aspects du bien-être ne peuvent être évalués en termes monétaires. Il s'agit de l'accessibilité à certains besoins comme l'éducation et la santé. Par ailleurs, ces mesures monétaires sont évaluées souvent avec peu de précision, surtout dans les pays en développement. Du fait de ces considérations, la dépense de consommation est plus utilisée que les revenus pour mesurer le niveau de vie. L'intérêt de ce choix se justifie pour plusieurs raisons.

En premier lieu, il est plus facile d'observer avec moins d'erreurs le niveau de la dépense de consommation d'un ménage que le revenu, en particulier lorsqu'une importante partie du revenu de celui-ci provient du secteur informel. En second lieu, les déclarations sur les dépenses sont plus fiables que celles sur les revenus, ce qui pour autant n'écarte pas la possibilité d'exagérer. Enfin, les dépenses permettent de prendre en considération la valeur de l'autoconsommation qui est relativement importante dans les zones rurales.

Un deuxième seuil de pauvreté absolue correspond au montant des ressources nécessaires pour satisfaire le minimum vital équivalent aux besoins nutritionnels qui est de 2400 calories par jour.

Quant à l'approche subjective, elle est basée sur la perception des populations de leur



condition d'existence. On donne au chef ou à la personne de référence la possibilité d'évaluer la situation matérielle ou budgétaire de son ménage. Dans cette optique, est pauvre celui qui se considère comme tel. Le seuil est ainsi déterminé à partir des informations obtenues sur la perception qu'ont les pauvres de leur situation. La démarche utilisée est celle qui consiste à recueillir la réponse des individus sur leur position par rapport au montant de revenu qu'il considère comme minimum pour mener une vie adéquate.

La méthode subjective est privilégiée par les tenants de l'approche participative.

Au delà de ces différentes considérations théoriques, il reste entendu que la pauvreté se rapporte à toute personne dont le revenu est faible ou précaire. Un pauvre généralement est sans avoir, ne jouit pas d'un niveau d'instruction satisfaisant et n'est pas associé à la prise de décision.

Partant des approches objective et subjective, comment se présente la pauvreté au Sénégal.

## Paragraphe 2-Mesures de lutte contre la pauvreté au Sénégal

Depuis 1980, les autorités sénégalaises ont entrepris des programmes d'ajustement structurel avec l'aide des institutions de Breton Woods que sont le FMI et la Banque mondiale en vue d'inverser les tendances négatives de la croissance durable. La dévaluation du F CFA en janvier 1994 viendra achever la panoplie de mesures de redressement adoptées.

Si ces réformes économiques sont susceptibles d'engendrer certains résultats qualitatifs tangibles, elles remettent en cause l'intervention de l'Etat dans le domaine économique et social, en s'efforçant de rechercher la vérité des prix. Elles impliquent aussi des contraintes dans les secteurs sociaux. Par conséquent, ces réformes sont susceptibles d'accroître les inégalités et d'accentuer la pauvreté des ménages les plus pauvres.

Cette situation est confirmée par les différentes enquêtes déjà réalisées. On distingue à ce sujet :

-L'enquête sur les priorités (ESP) réalisée en 1992 dans le cadre de l'évaluation des dimensions sociales de l'ajustement (DSA). Elle a été menée par la Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS), dans la période allant de septembre 1991 à janvier 1992. L'enquête porte sur 10.000 ménages dont 4161 en milieu rural. Elle est la première de ce type à toucher l'ensemble du territoire national.



Les résultats révèlent que la proportion de ménages pauvres est de 33% ce qui suggère que 56,65% des individus soient pauvres.

-L'Enquête sénégalaise Auprès des Ménages I (ESAM I) réalisée en 1994.Elle permet d'apprécier l'impact social de la dévaluation et porte sur 3.300 ménages. Elle a permis d'évaluer la proportion de la population en dessous du seuil de pauvreté à 65,3%.Par contre le pourcentage de ménages pauvres est de l'ordre de 58%, en d'autres termes sur les 778.000 ménages que compte le Sénégal en 1994, on dénombre 450.000 vivant en dessous du seuil de subsistance.

-Le Questionnaire unifié des Indicateurs de Développement de l'ESAM II (QUID).L'enquête réalisée en 2001 révèle une légère décrue de la pauvreté avec une proportion de 53,9%.

-L'Enquête auprès des ménages sur la Perception de la Pauvreté (EPPS) : 65% des ménages interrogés à l'occasion de cette enquête menée en 2001, se considèrent comme pauvres et 23% se considèrent même comme très pauvres. Autre fait intéressant de souligner, 64% des ménages considèrent que la pauvreté s'est aggravée au cours des cinq dernières années contrairement au résultat de l'ESAM II.

Les chiffres des différentes enquêtes traduisent une prévalence de la pauvreté très élevée au Sénégal, plus de la moitié est affectée par le phénomène. Mais il s'agit là d'une moyenne qui cache une disparité de situation entre les villes et les zones rurales.

Il y'a à retenir que la pauvreté est un phénomène a dominante rurale. En effet près de 80% des pauvres résident dans le monde rural. La pauvreté en milieu rural se manifeste par de multiples privations qui se traduisent par la faiblesse des niveaux de revenu, des difficultés accrues d'accès au crédit et une plus faible couverture des services sociaux. Parallèlement, la faiblesse des revenus et les menaces qui pèsent sur la sécurité alimentaire contribuent encore à l'existence de pratiques dommageables à une gestion appropriée et durable des ressources naturelles.

Dans l'ensemble, l'incidence élevée de la pauvreté dans notre pays, impose la mise en œuvre de programmes pour lutter contre ce phénomène. L'Etat s'y est attelé en engageant des actions de réduction de la pauvreté dans le cadre d'un Programme national de Lutte contre la Pauvreté (PNLP).Au delà des projets et programmes déjà exécutés ou en cours, la volonté politique du Sénégal de lutter contre la pauvreté se manifeste à travers :

-La constitution qui à travers l'article 17 dispose in fine « l'Etat garantit aux familles en

général et à celles vivant en milieu rural en particulier l'accès aux services de santé et au bien-être. Il garantit également aux femmes en général et à celles vivant en milieu rural en particulier le droit à l'allégement de leurs conditions de vie ».

A travers ce passage ressort quelques aspects de la lutte contre la pauvreté.

-La déclaration de politique générale : Dans l'allocution tenue le 3 février 2003, le Premier Ministre précisait à la page 4 que « Dans la plupart des localités du pays, des sénégalaises et des sénégalais souffrent encore d'un manque aigu d'accès à un revenu décent, à l'eau, à l'électricité, à la santé, à l'éducation.

Pour s'en convaincre, je vous invite à regarder cette carte. Elle représente l'état du pays en 2000. Les points rouges y symbolisent la pauvreté qui couvre 72% des villages du Sénégal. Mon ambition et mon devoir sont de modifier la physionomie de cette carte, en répondant à la demande sociale ».

Ces appréciations confirment l'importance de la pauvreté au Sénégal, d'où la nécessité d'engager des actions pour le défi que constitue la lutte contre la pauvreté.

-Le 10<sup>ème</sup> plan d'orientation pour le développement économique et social (2002-2007) :

L'objectif du 10<sup>ème</sup> plan est de réaliser une croissance forte et durable dans un contexte de réduction de la pauvreté et de bonne gouvernance. Il pose des préalables quand au succès de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit de la mise en place d'infrastructures de base de qualité et mieux répartis géographiquement et la mise à la disposition des populations déshéritées d'un ensemble de services. Il s'y ajoute qu'une attention particulière doit être portée à l'égard des groupes vulnérables en retenant entre autres lignes d'action suivantes :

-Accroître le niveau et l'accès aux ressources financières grâce à une allocation optimale de celles-ci et à l'accès aux systèmes financiers décentralisés ainsi qu'aux autres sources de financement.

-Augmenter les capacités productives des groupes vulnérables en facilitant leur accès aux moyens et techniques de production.

-Intégrer la dimension genre dans les politiques et programmes de développement au niveau global comme sectoriel.

Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté de la pauvreté (DSRP) :

Il est élaboré à la suite de l'éligibilité du Sénégal à l'initiative d'allégement de la dette des Pays Pauvres Très endettés (P.P.T.E). Il fixe des objectifs et orientations stratégiques de



réduction de la pauvreté. « Il constitue le cadre de référence des politiques du gouvernement en matière de réduction de la pauvreté et de croissance économique.

Le DSRP cherche à faire coïncider les politiques macro-économiques , structurelles et sociales du Sénégal, avec les objectifs fixés en matière de lutte contre la pauvreté et le développement social. Il constitue le cadre autour duquel s'articule la cohérence d'ensemble des politiques que l'Etat et les collectivités locales, à travers un long processus de dialogue avec les autres acteurs, ont décidé de mener en matière de lutte contre la pauvreté ». Ainsi, il sert de base pour l'élaboration des plans sectoriels de développement et des programmes d'investissement.

Dans sa démarche, le DSRP fait le diagnostic de la situation de la pauvreté au Sénégal, définit les objectifs prioritaires ainsi que la stratégie qui va être mise en œuvre pour lutter contre la pauvreté au Sénégal.

Les objectifs prioritaires peuvent être déclinés suivant les cinq (5) points ci-après :

- Amélioration de l'accès des pauvres aux services sociaux de base ;
- Création d'une croissance de qualité ;
- Augmenter les opportunités économiques des pauvres ;
- Promotion de la bonne gouvernance ;
- Accroître la prise de responsabilité et la participation en travaillant directement avec les pauvres et les organisations qui les représentent.

La stratégie de mise en œuvre s'appuie sur les principes de proximité, du faire-faire, de transparence, d'équité, de participation, de célérité, de complémentarité et de synergie.

Il faut signaler que le DSRP met l'accent sur la prise en charge des groupes vulnérables non sans avoir au préalable défini le concept de vulnérabilité et donné contenu aux groupes vulnérables.

La présente stratégie est valable pour l'intervalle 2003 –2005 et nécessite des investissements additionnels de 107,5 milliards en 2003, 120,2 milliards en 2004 et 142,6 milliards en 2005. La contribution de l'Etat à ces investissements se situe respectivement à 12,7%, 13,4% et 14,4%. Présentement, une enveloppe de 43,7 milliards, au titre de l'initiative P.P.T.E est disponible.

Par ailleurs le DSRP doit faire l'objet d'une révision tous les trois ans.

A l'heure actuelle, marquée par la mise en œuvre du DSRP, existe-il des actions ou programmes de lutte contre la pauvreté ou programmes et quelles sont –elles ?



## SECTION 2. Les projets de lutte contre la pauvreté

Devant cette recrudescence de la pauvreté et de concert avec les bailleurs de fonds et les partenaires au développement, l'Etat du Sénégal s'est attelé à la lutte contre la pauvreté par la mise en œuvre de projets et programmes. Dans le cadre de leur exécution, sont menées des actions aux aspects multiples, à la dimension du défi à relever.

Conscient de la relation étroite entre la pauvreté et le déficit en infrastructures sociales et économiques, l'Etat du Sénégal a mis en place un ensemble de programmes qui tous ont pour objectifs de lutter contre la pauvreté en milieu rural comme en milieu urbain, avec comme axes spécifiques d'intervention l'amélioration des services sociaux et équipements collectifs. Pour réaliser ces programmes, l'Etat et ses partenaires ont expérimenté plusieurs stratégies dont entre autres. Quels sont ces projets ?

### Paragraphe 1. LE PROJET DU FONDS DE DEVELOPPEMENT SOCIAL

L'Agence du Fonds de Développement Social (AFDS) est une structure de type associatif mise en place par le gouvernement du Sénégal avec l'appui de la banque mondiale (crédit N° 3446 SE) dans le but d'assurer l'exécution du Projet Fonds de Développement social.

Il faut dire que l'agence est mandatée pour l'exécution du projet fonds de développement social. Les activités de l'agence proprement dites ont débuté en octobre 2001 avec le lancement officiel du projet.

C'est donc une structure naissante, mais qui a voulu dès le départ, par l'ambition qui lui a été assignée par les autorités, d'être rapidement opérationnelle.

L'agence est un fonds, donc un instrument de mise en place de ressources. Il faut donc que les opérations soient fiables, que l'agence soit en accord à tout moment avec les engagements que le Sénégal a pris avec son bailleur de fonds et que le bénéficiaire lui-même soit sécurisé par rapport à l'utilisation des fonds

#### **A-Présentation du projet du Fonds de Développement social**

Le Projet du Fonds de Développement social comprend deux organes :

- L'Assemblée générale, présidée par le Ministre de la Famille, du Développement social et de la Solidarité nationale, chargé de la coordination opérationnelle des projets de lutte contre la pauvreté ;

- La Direction générale de l'AFDS, responsable de l'exécution des opérations et de la gestion du crédit.

Le projet Fonds de Développement social est entré en vigueur en juillet 2001. Sa durée d'exécution est de dix (10) ans répartis en trois phases

- 1<sup>ière</sup> phase : 4 ans (2001-2005)

- 2<sup>ème</sup> phase : 3 ans (2005-2008)

- 3<sup>ème</sup> phase : 3 ans (2008-2011)

Au cours de la première phase, le projet concentre les six (6) régions de : Dakar, Fatick, Louga, Kaolack, Kolda, Ziguinchor, et les poches de pauvreté dans les autres régions. Le financement pour cette phase est de 30 millions de dollars US. Une extension sur l'ensemble des zones pauvres du pays est prévue dans la deuxième phase.

Ses objectifs s'articulent comme suit :

- Améliorer les conditions de vie des femmes, des jeunes et des groupes démunis par la promotion d'activités génératrices de revenus et l'accès aux services de micro-finances.

- Faciliter l'accès des communautés de base et groupes vulnérables aux services sociaux de base, aux équipements et aux infrastructures communautaires ;

- Renforcer les capacités des communautés de base dans la planification participative, la priorisation des besoins et l'exécution de leurs activités ;

- Renforcer les capacités de l'administration dans l'analyse et le suivi des conditions de vie des ménages et la mise en œuvre du programme de lutte contre la pauvreté.

La mise en œuvre a été effectuée sur la base d'une responsabilisation effective des acteurs-bénéficiaires et d'un renforcement des capacités des communautés cibles. Pour l'ensemble de ces activités, la stratégie a été basée sur une approche concertée et harmonisée selon les étapes ci-après :

- L'Évaluation Participative de la Pauvreté : Les Évaluations Participatives de la Pauvreté (EPP) ont pour objectif de déterminer la situation de référence de chaque ville/quartier et



d'établir une liste d'indicateurs de base pour chaque village qui seront suivis. Un rapport d'évaluation de la situation de la pauvreté est disponible et un indice de pauvreté est calculé pour chaque village.

-Le renforcement des capacités par des séances de formation, d'information, de communication, et de mobilisation sociale, en vue d'assurer une mise en confiance des populations par rapport aux approches de l'AFDS, ainsi que son processus de mise en œuvre ;

-L'évaluation participative des Besoins (EPB) qui a également démarré par l'organisation de séances IEC (Information, Education et Communication) sur le projet AFDS et ses procédures et qui a permis de procéder à l'identification, à la hiérarchisation des besoins des populations, et au diagnostic socio-économique et institutionnel. Cette étape essentielle du processus a aussi permis d'appuyer les OCBs à la structuration, la formalisation, l'ouverture de compte bancaire, et la mise en place des organes de gestion des SP/AGR (CGSP) et de CASF ;

-L'élaboration des Demandes de Micro-projets (DMP) : les DMP sont élaborés par les communautés avec l'appui des OADC pour répondre aux besoins prioritaires identifiés lors des EPB. Elles sont proposées au financement de l'AFDS et sont évaluées par les Comités Techniques d'évaluation installés dans chaque région d'intervention du projet avant l'approbation par la Direction générale de l'AFDS.

-Signature d'Accords de Micro-projets (AMP) : Les Micro-projets approuvés font l'objet de signature d'accords entre le Directeur Général de l'AFDS et le (la) Président(e) du comité de gestion de l'OCB bénéficiaire. Ces accords fixent les conditions de mise en œuvre des fonds dans les comptes des OCB ouverts dans des institutions financières.

-Exécution des Micro-projets : L'exécution des micro-projets se fait par les communautés en tant que maîtres d'ouvrage, qui choisissent toutes les structures ou personnes pouvant les faciliter la mise en œuvre selon des procédures simples et transparentes. **apporté aux OCB retenues** dans la préparation, à l'élaboration et au dépôt

La mise en œuvre des composantes du projet Fonds de Développement social s'appuie essentiellement sur la notion de « faire-faire », qui s'analyse juridiquement comme étant un pouvoir de représentation que le mandant confie au mandataire pour l'exécution d'une tâche ou d'une mission donnée.

En d'autres termes, l'agence fait recours à des prestataires externes ayant les compétences requises pour exécuter sous la forme de contrat, les missions qui leur sont confiées.



C'est ainsi que pour opérationnaliser la mission d'appui aux Communautés de base et autres partenaires institutionnels, l'AFDS a procédé au recrutement de consultants individuels pour un appui technique sur des missions ponctuelles, d'entrepreneurs et fournisseurs, d'opérateurs d'appui au Développement Communautaire et d'Opérateurs à la Micro-finance, dont un seul a fait pour le moment d'une résiliation pour manquement aux obligations contractuelles.

Pour ce qui concerne les missions d'appui aux communautés de base, l'AFDS s'est beaucoup impliqué dans l'exécution des contrats des Opérateurs en termes de suivi et de supervision par les équipes des Antennes régionales et l'équipe du siège.

### **B-Etat d'avancement du projet**

L'exercice 2003 a été l'occasion pour l'AFDS de renforcer son implantation dans ses différentes zones d'intervention, et de capitaliser un certain nombre d'acquis dans la mise en œuvre du programme, dont les principaux sont :

- L'émergence de réalisations concrètes de l'AFDS sur le terrain par la mise en place effective des premiers financements de l'AFDS aux communautés, qui participe à la concrétisation du projet et une meilleure confiance accordée à l'AFDS par ces communautés bénéficiaires ;

- Le démarrage des activités de mise en œuvre des micro-projets et sous-projets est devenu une réalité sur le terrain, permettant ainsi d'apprécier le niveau de responsabilité des populations quant à leurs activités ;

- L'acquisition par l'équipe du projet, les opérateurs et les autres acteurs impliqués, d'expérience pertinente sur le processus de préparation, d'évaluation et de mise sur pied des MP et SP, avec comme conséquence en gain de temps sur la durée du processus pour les prochaines vagues de MP et SP.

### **Paragraphe 2. LE PELCP**

Contrairement à l'AFDS, le PELCP est un projet déjà clôturé, ce qui d'une certaine manière nous permettra de dresser un bilan assez complet mais également d'apporter des appréciations sur ces réalisations. Présentement, un autre projet est en cours de démarrage, à savoir le Projet d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PAREP) coordonné par Monsieur BA.

## A-Présentation

Le Programme élargi de Lutte Contre la Pauvreté (PELCP) est le fruit de l'accord-cadre qui lie le gouvernement du Sénégal et le PNUD (1997-2001). Articulé autour des éléments de Stratégie de Lutte Contre la pauvreté soumis aux bailleurs de fonds en 1997, ce programme, qui a bénéficié d'une subvention de 7.420.000s, soit l'équivalent de 4.849.437.800 FCFA, a démarré en août 1998, pour une période de trois ans. Cependant son démarrage ne fut effectif qu'à partir de juin 1999.

Le PELCP avait comme objectif principal de contribuer à la réduction de la pauvreté au Sénégal par la consolidation et l'élargissement des bases de la croissance à travers un processus de renforcement des capacités du gouvernement, de la société civile, des collectivités locales et du secteur privé. Pour atteindre ses objectifs, le processus de capitalisation a privilégié une démarche de type participatif. Il s'agissait de développer une dynamique de concertation et d'échanges entre les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du PELCP. L'objectif visé était de promouvoir un dialogue social couvrant l'ensemble des domaines de concertation du programme, d'en capitaliser les acquis et d'en tirer les enseignements significatifs dans la perspective de formulation du nouveau DAP. Ce processus s'est articulé autour des étapes suivantes :

### -L'organisation d'ateliers participatifs de capitalisation

Ces ateliers de concertation ont été organisés dans les quatre sites du programme (Pikine, Guinaw Rail, Bambey, Tambacounda et Saint-Louis). Ce sont des moments très forts d'échanges qui ont regroupé l'ensemble des acteurs impliqués (bénéficiaires, autorités administratives et locales, partenaires privés, services techniques). Couvrant l'ensemble des domaines stratégiques du programme, ces ateliers participatifs ont été articulés autour des grands axes thématiques suivants :

- Le cadre institutionnel
- Le renforcement des capacités
- Les moyens d'existence durable (infrastructures de base, activités génératrices de revenus)
- La réorganisation des terroirs villageois
- Les alliances et partenariat



En plus des ateliers participatifs, des interviews individuelles ont été menées avec les experts-conseillers des antennes régionales et les responsables de la coordination stratégique et opérationnelle. L'objectif était d'approfondir certains aspects liés au pilotage stratégique du PELCP, aux mécanismes de coordination mis en place et de susciter des questionnements sur les centres d'intérêt fondamentaux tels que les domaines de concentration, les zones d'intervention, les acquis et enseignements majeurs du programme dans la perspective de formulation du nouveau programme.

Pour compléter et approfondir les informations recueillies lors des ateliers de capitalisation, il a été procédé à l'exploitation et l'analyse d'une base documentaire restreinte (les rapports d'activités des Antennes, le dernier DAP, le rapport d'évaluation de novembre 2001, les comptes rendus des ateliers de capitalisation).

Cette démarche méthodologique a permis de mesurer le niveau de réalisation des différents volets du PELCP, d'en capitaliser les acquis, d'analyser les forces et faiblesses, de tirer les enseignements, d'élaborer des dossiers thématiques de capitalisation et, enfin de formuler des recommandations

De manière spécifique, ce Programme devait se traduire par une amélioration conséquente des conditions de vie des populations dans les zones de concentration ciblées. Cinq domaines prioritaires déclinés en cinq sous-programmes ont ainsi été identifiés à savoir

- l'appui à l'amélioration des revenus des populations ;
- l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres des zones rurales et périurbaines ;
- l'appui à l'aménagement et à la gestion de l'espace rural ;
- La promotion économique des femmes
- L'établissement d'une capacité de coordination et de pilotage du Programme de Lutte contre la Pauvreté (PLP).

Suite aux recommandations de l'évaluation à mi-parcours effectuée en mars 2000, le dispositif organisationnel de départ, articulé autour des sous-programmes, a été modifié. Des antennes régionales sont mises en place dans les zones de concentration du Programme (Pikine Guinaw rails, Bambey, Saint-Louis, Tambacounda) avec une coordination basée à Dakar. Elles touchent tous les domaines liés à la pauvreté et ont l'avantage de rapprocher le PELCP des

bénéficiaires.

Prévu pour une durée de trois ans (1998-2001), le PELCP est dans une phase intérimaire de trois mois (août, septembre, octobre). La fin du Programme, envisagée en décembre 2001, a été, en effet, prolongée d'une année supplémentaire suite à la revue du programme effectuée en novembre 2001.

## **B- Etat d'avancement**

Le PELCP a été mis en œuvre à travers cinq composantes intervenant dans quatre zones de concentration dont les communes d'arrondissement de Guinaw Rails, les régions de Saint-Louis, Diourbel et Tambacounda. Au départ, le programme était exclusivement centré sur le renforcement des capacités. Suite aux recommandations de la mission d'évaluation à mi-parcours, le champ d'intervention du programme s'est élargi à la prise en charge des conditions d'existence durable. Le présent résumé des réalisations du PELCP couvre toute la période de mise en œuvre du programme (1998-2001). Il s'articule ainsi autour des différents domaines d'intervention du programme.

### **1-Le pilotage stratégique du programme**

Cette activité est développée au niveau national. Elle s'articule autour du renforcement des capacités de pilotage stratégique et de coordination du PLP.

Plusieurs études stratégiques sont ainsi réalisées dans ce cadre, à savoir : l'initiative 20/20 comme stratégie de développement, le rapport national sur le Développement Humain Durable, le système **HIMO**, la Stratégie nationale de Promotion des PME, les Enquêtes sur la Perception de la Pauvreté, les Consultations régionales dans le cadre de l'élaboration du Document stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP), les Plans d'action pour l'initiative 20/20. Ces études réalisées au niveau national constituent des instruments d'aide à la décision et de management stratégique des projets et programmes de réduction de la pauvreté.

### **2-Le renforcement des capacités des collectivités locales et des organisations de base**

L'appui institutionnel aux collectivités locales et aux organisations de base constitue le domaine de concentration prioritaire du PNUD. Sa prise en charge dans le cadre de la mise en œuvre du PELCP s'est traduite de manière concrète par la réalisation d'une série d'activités en termes d'appui à l'élaboration et à la mise en place des outils de planification du développement local, de renforcement des capacités des élus locaux et des organisations communautaires de



base.

### **3-La réorganisation des terroirs villageois**

L'amélioration des conditions de vie des populations doit s'intégrer dans un processus de réorganisation du cadre de vie et de structuration de l'espace social. Le PELCP a ainsi démarré, dans ce cadre, le montage d'un vaste programme de restructuration et de régularisation foncière à Guinaw-Rails. La réorganisation des terroirs dans les communautés rurales de Lambaye et Baba Garage est achevée.

Ces actions de restructuration de l'espace rural ou urbain se sont accompagnés de tout un processus de mise en place d'organes locaux de développement. Il s'agit des comités villageois et inter-villageois de développement (CVD, CIVD) qui sont de véritables instruments de participation communautaires à la gestion et à la promotion des terroirs villageois. Ils participent également à l'émergence, au niveau local, d'une citoyenneté pleine et entière qui s'exerce tous les niveaux du processus de gouvernance locale

### **4-Les moyens d'existence durable**

La promotion des moyens d'existence durable a été prise en charge par le PELCP à la suite des recommandations de la mission d'évaluation à mi-parcours en novembre 2001. En effet, il est établi que la lutte contre la pauvreté devient sans objet si elle ne s'accompagne pas de politiques de promotion sociale ou économique qui améliorent, de manière directe et durable, les conditions de vie des populations démunies. La prise en charge de ce volet essentiel par le PELCP s'est matérialisée par la réalisation d'un important programme d'investissement articulé autour du financement d'activités génératrices de revenus et d'infrastructures de base.

### **5-Les filets de sécurité**

La prise en compte de ce volet répondait au souci de venir en aide aux populations qui se trouvent dans une situation d'extrême pauvreté. Mise en œuvre à Pikine Guinaw-Rails, cette activité s'est traduite par la mise en place d'un cadre de concertation des acteurs humanitaires après l'identification des partenaires potentiels. Des institutions caritatives ont été ainsi sollicitées telles que l'Association ABC pour appuyer les populations les plus démunies, ce qui a permis à des personnes en proie à l'extrême pauvreté de s'en sortir. Il existe, dans ce cadre, une expérience positive à Saint-Louis où 20% du financement de la mutuelle des artisans ont été distribués aux plus pauvres.

### **6-Les alliances et partenariat**

Le PELCP conduit ses activités dans un cadre de partenariat avec d'autres structures selon le principe du faire-faire. Le PELCP a ainsi noué des protocoles d'accord avec des structures de financement décentralisées (AFRICARE ? AQUADEV , ASACASE) pour l'appui institutionnel des mutuelles d'épargne et de crédit, avec des collectivités locales a travers l'Agence régionale de Développement, avec le Fonds de Promotion économique, le secteur privé (ICS) ainsi que des programmes administrés par le PNUD : Réseau Afrique 2000 et LIFE.Ce partenariat large a permis au programme de renforcer ces moyens d'intervention dans un contexte de rareté des ressources et d'augmentation des besoins.

## CHAPITRE 2 : LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU SENEGAL

En prenant l'initiative de nous appesantir sur la décentralisation, notre première



préoccupation consiste en une compréhension juste, exacte et précise de cette notion, compréhension qui suppose en premier lieu un exposé des acquis juridiques. C'est dans ce cadre que nous dans les lignes qui vont suivre nous atteler a faire un rappel sur la législation sur la décentralisation en vigueur, avant de consacrer une section à la décentralisation financière et à la gestion budgétaire.

## Section 1. La législation sur la décentralisation en vigueur

L'adoption, le 22 mars 1996, d'une loi portant code des collectivités locales et d'une série de textes subséquents a apporte une nouvelle mutation à la politique de décentralisation, d'application fort ancienne au Sénégal.

Cette réforme plus connue sous le vocable de « régionalisation », consacre l'érection des régions, simples circonscriptions administratives de l'Etat jusqu'à cette date, en collectivités locales , dotées de la capacité juridique et de l'autonomie financière.

Elle crée aussi dans les quatre (4) plus grandes villes de Dakar, la capitale administrative du pays, des communes à « dimension humaine » appelées « communes d'arrondissement » en vue d'une meilleure administration de ces zones urbaines.

Dans le même temps, sont accrues de façon notable les compétences de l'ensemble des collectivités au nombre de 441 reparties en trois (3) niveaux : 11 régions, 110 communes dont 43 communes d'arrondissement et 30 communautés rurales. Ces collectivités sont managées par 14352 élus locaux.

Cette architecture locale s'intègre dans l'organisation territoriale du pays, elle aussi repartie en trois (3) strates : la région (composée de départements), le département (formé de communes d'arrondissements) et l'arrondissement (constitué de communautés rurales)

Paragraphe 1.La philosophie de la politique de décentralisation en cours : la libre administration des collectivités locales

A la base de la politique de décentralisation appliquée au Sénégal, se trouve un principe d'essence constitutionnelle consacré par l'article 102 de la charte fondamentale du pays : la libre administration des collectivités locales par les assemblées élues.

De l'application de ce principe découlent diverses conséquences :

-une gestion locale démocratique

la gestion des affaires locales procède de la démocratie représentative puisqu'elle est du ressort d'élus, qui sont de deux sortes : des assemblées délibérantes et des organes exécutifs .Ces assemblées sont le conseil régional pour la région, le conseil municipal pour la commune, le conseil rural pour la communauté rurale. Elles sont formées de conseillers élus au suffrage universel direct sur les listes qui ne peuvent être présentées que par des partis politiques légalement constitués .Le mode de scrutin est mixte, combinaison d'un scrutin de liste majoritaire et d'un scrutin proportionnel, ce qui garantit une stabilité et une représentation plurielle au sein des conseils.

Les assemblées locales règlent par leurs délibérations les affaires de leurs collectivités, comme le vote des budgets, la création de services ou l'érection des organes exécutifs.

Ces exécutifs locaux, habilités à prendre diverses décisions pour le compte de leurs collectivités, sont le président du conseil régional pour la région, le maire pour la commune et le président du conseil rural pour la communauté rurale. Ils sont assistés par un (1) ou plusieurs adjoints élus dans les mêmes formes.

-la suppression du contrôle d'opportunité a priori des collectivités locales

Il n'appartient plus à l'administration d'Etat (centrale ou territoriale) d'écarter des décisions prises par les collectivités locales pour des considérations liées à leur manque d'opportunité. Désormais, les collectivités locales sont seules responsables, dans le respect des lois et règlements, de l'opportunité des décisions.

-l'institution corrélatrice d'un nouveau dispositif de contrôle : le contrôle de légalité

Les attributions et pouvoirs conférés aux assemblées locales et à leurs organes exécutifs trouvent leurs limites dans le contrôle de légalité exercé par les représentants de l'Etat : le gouverneur pour la région, le préfet pour la commune, le sous-préfet pour la commune d'arrondissement et la communauté rurale. Ce contrôle se fait sous la supervision rigoureuse de la haute juridiction administrative du pays : le conseil d'Etat qui seul peut annuler tout ou partie



d'une décision d'une assemblée ou d'une autorité locale.

-Le caractère exécutoire des actes des collectivités locales

Sous l'empire des dispositions de la loi sur les collectivités locales, les actes suivants sont exécutoires, en d'autres termes produisent leurs effets, quinze jours au plus après leur réception par le représentant de l'Etat, sauf demande de seconde lecture par celui-ci, et après respect des formalités de publicité : (i) les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation de conseils ; (ii) les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités locales dans tous les domaines relevant de leur compétence ; (iii) les conventions relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel et commercial ; (iv) les décisions individuelles relatives à la nomination et au licenciement d'agents des collectivités locales

En ce qui concerne, les actes relevant de la gestion quotidienne des collectivités locales, ils entrent immédiatement en vigueur dès l'accomplissement des formalités de publicité.

Par contre la loi subordonne l'application des actes ci-après à leur approbation préalable par les représentants de l'Etat. Cette approbation est réputée tacite expiré le délai d'un mois à compter de leur réception par le représentant de l'Etat.

Sont concernés : (i) les budgets ; (ii) les emprunts et garanties d'emprunts ; (iii) les plans de développement ou d'aménagement du territoire ; (iv) les conventions financières de coopération internationale égales ou supérieures à 100 millions de francs CFA pour les régions, à 50 millions pour les communes chefs-lieux de région ou dont le budget est égal ou supérieur à 500 millions de francs CFA et égal ou supérieur et égal ou supérieur à 15 millions de francs CFA pour les autres communes et les communautés rurales.

Le refus d'approbation peut être attaqué par l'organe exécutif de la collectivité locale devant le juge de l'excès de pouvoir, le conseil d'Etat.

## Paragraphe 2. Les compétences des collectivités locales

La loi sur les collectivités locales leur confère diverses responsabilités générales et de proximité, aux côtés de l'Etat chargé d'assumer une triple mission de régulation politique, économique et sociale.

## A- Compétences générales

Les collectivités locales ont pour mission générale la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social, et culturel, d'intérêt régional, communal, ou rural.

La région a compétence et vocation pour promouvoir le développement dans son cadre territorial, qui correspond aux limites de la circonscription administrative régionale. A ce titre, elle réalise les plans régionaux de développement et organise l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des collectivités micro-dimensionnelles que sont les communes et les communautés rurales.

Il revient aux collectivités de proximité, à savoir à la commune (qui bénéficie d'une certaine légitimité historique au regard de son existence séculaire) et à la communauté rurale (dont la création en 1972 procédait de la volonté politique d'introduire la décentralisation dans les campagnes) d'assurer à leurs résidents les meilleures conditions de vie.

## B- Les compétences particulières

Avec la réforme de 1996, l'Etat a transféré neuf (9) domaines de compétences aux collectivités locales en vue de pouvoir apporter une réponse plus satisfaisante aux préoccupations des populations.

Aux régions, communes, et communautés rurales sont transférées des compétences relatives à : (i) la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national ; (ii) l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; (iii) la santé, la population et l'action sociale ; (iv) la jeunesse, les sports et les loisirs ; (v) la culture ; (vi) l'éducation, l'alphabétisation, la promotion des langues nationales et la formation professionnelle ; (vii) la planification ; (viii) l'aménagement du territoire ; (ix) l'urbanisme et l'habitat.

Les compétences désormais dévolues aux collectivités locales sont importantes ainsi que l'illustre l'examen au détail de certaines d'entre elles.



### **En matière de planification**

Le système de planification en vigueur au Sénégal confère à l'Etat, dans le cadre de son plan de développement économique et social, la responsabilité de définir les orientations stratégiques et reconnaît les collectivités locales comme des niveaux de planification. Il s'agit donc d'une planification remontante et dynamique.

La loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales, leur attribue un rôle prééminent en matière d'impulsion et de pilotage du développement local. Elles ont une compétence pleine et entière pour élaborer et exécuter leurs Plans régionaux de Développement intégré (PRDI), Plans d'Investissements communaux (PIC) et Plans locaux de Développement (PLD).

A l'effet de renforcer les capacités des collectivités locales dans le domaine de la planification, d'assurer l'articulation des plans élaborés et leur mise en œuvre, l'Etat a institué par voie réglementaire des Agences régionales de Développement (ARD).

La démarche de planification utilisée procède de l'objectif de consolider l'entité locale au delà de tous les clivages : il appartient à la commission de la planification, dont la création est obligatoire dans chaque collectivité locale, de préparer son plan de développement, avec le concours de l'Agence régionale de Développement ou des services déconcentrés de l'Etat chargés de la planification, voire d'un prestataire privé, mais en y impliquant les populations.

Un triple résultat est attendu de cette démarche participative : (i) mettre en évidence avec les populations l'ensemble des problèmes de leurs terroirs, leurs potentialités et la dynamique d'évolution de leurs systèmes de production et de leur environnement ; (ii) impliquer ces populations dans la recherche avec les techniciens des solutions à mettre en œuvre, en regard des priorités et des ressources qu'elles nécessitent ; (iii) parvenir à une acceptation collective des plans de développement.

A l'issue de leur élaboration et de leur adoption par les assemblées délibérantes des collectivités locales, ces plans sont soumis à l'avis des comités économiques et sociaux régionaux

formés de personnes représentatives des activités économiques, sociales et culturelles des régions et à l'approbation préalable des représentants de l'Etat (Gouverneurs, Préfets et Sous-préfets).

### **En matière domaniale**

L'Etat peut transférer aux collectivités locales la gestion d'une partie de son domaine public.

Au niveau des communes, les maires président les commissions d'attribution des parcelles de terrain issues des lotissements régulièrement approuvés.

Le conseil régional délibère sur les dossiers de demandes de parcelles de terrain concernant des projets ou opérations d'intérêt général sur le domaine public maritime ou fluvial.

Quant aux communautés rurales, elles disposent de compétences fortes relativement au domaine national. Au Sénégal, la gestion des terres a subi une véritable révolution juridique depuis 1964, suite à l'adoption de la loi sur le domaine national. Cette loi supprime tous les droits traditionnels sur la terre, les confère à l'Etat et dispose que ce patrimoine national sera mis en valeur rationnellement pour le bénéfice de tous au travers d'une gestion par des organismes démocratiques. C'est dans ce cadre que les conseils ruraux ont reçu compétence pour affecter ou désaffecter les terres du domaine national qui représentent un espace foncier agricole et pastoral très important. L'affectation confère au bénéficiaire un droit d'usage qui est bien protégé puisque ce droit est transmissible par héritage et ne peut être remis en cause que dans les cas limités comme la carence dans l'exploitation. Lorsque l'intéressé cesse l'exploitation personnelle de sa parcelle ou que l'intérêt général le commande.

### **En matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles**

L'Etat est le garant de la gestion rationnelle de la pérennité des ressources comme de l'environnement, pour un développement durable.

Toutefois il revient aux collectivités locales dans leur ressort territorial, entre autres (i) d'élaborer des plans et schémas d'action pour l'environnement ; (ii) d'assurer la protection et la gestion de la faune ; (iii) de gérer les ressources naturelles et l'exploitation des forêts (communes et communautés rurales) ; (iv) de gérer des ressources halieutiques et piscicoles, les eaux



continentales d'intérêt régional (région). A ce titre, la région peut organiser des secteurs de pêche, définir des programmes de mise en valeur piscicole et d'aquaculture....

### **En matière de santé, de population et d'action sociale**

Les collectivités locales sont compétentes notamment pour : (i) la gestion des hôpitaux régionaux et départementaux ; (ii) la gestion, l'entretien et l'équipement des centres de santé urbains et ruraux ; (iii) la mise en œuvre de mesures de prévention et d'hygiène ; (iv) la participation à la gestion et à l'entretien des centres de promotion et de réinsertion sociale ; à ce titre les maires et présidents de conseil rural président les comités de gestion auxquels sont associés les représentants des usagers. Les présidents de conseil régional peuvent se faire représenter dans les comités de gestion qui délibèrent sur les budgets, le fonctionnement et les travaux de réparation des centres de promotion et de réinsertion sociale ; (v) l'organisation et la gestion des secours au profit des nécessiteux ; ce travail est du ressort de commissions sociales créées au niveau des conseils régionaux, municipaux et ruraux qui fixent la forme des demandes des secours et la nature de ces secours ; (vi) l'appui au financement de projets productifs au profit des populations déshéritées.

### **En matière de jeunesse, sports et loisirs**

Au titre des compétences reçues par les collectivités locales figurent : (i) la réalisation d'infrastructures de proximité ; (ii) l'assistance aux associations sportives et culturelles ; (iii) la promotion et l'animation du sport et des activités de jeunesse.

### **En matière d'éducation, d'alphabétisation, de promotion des langues nationales et de formation professionnelle**

Les collectivités locales exercent diverses compétences telles que : (i) l'équipement, l'entretien et la maintenance des lycées, collèges, écoles élémentaires et établissements pré-scolaires ; (ii) l'allocation des bourses et aides scolaires (à l'exclusion des communautés rurales) ; (iii) la participation à l'acquisition de manuels et fournitures scolaires ; (iv) l'élaboration et l'exécution des plans d'exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme ; (v) le recrutement d'alphabétiseurs ; (vi) l'élaboration d'un plan prévisionnel de formation visant les secteurs de métier adaptés à chaque collectivité locale ; (vii) l'entretien et la maintenance des

équipements, centres et instituts de formation professionnelle ; (viii) l'appui à de petits projets visant à créer de petites unités d'ateliers itinérants ; (ix) l'élaboration de plans d'insertion professionnelle des jeunes.

Cette revue des compétences des collectivités locales sénégalaises, notamment en matière de santé, d'urbanisme, d'éducation, d'alphabétisation, de formation professionnelle, et de gestion des ressources naturelles permet d'apprécier l'importance de leur rôle dans la lutte contre la pauvreté.

## Section 2. La décentralisation financière et le gestion budgétaire

Aux termes des dispositions législatives en vigueur, les collectivités locales sont dotées de l'autonomie financière. Elles disposent de budgets et de ressources propres.

La préparation, l'adoption, l'exécution de ces budgets s'effectuent dans les conditions prévues par le code des collectivités locales et dans le respect des règles de la comptabilité publique.

La décentralisation financière et la gestion budgétaire des collectivités locales reposent sur des principes. Elles renvoient aux moyens financiers dont disposent ces collectivités locales pour s'acquitter de leurs compétences générales et particulières

### Paragraphe 1. Les principes et leurs implications

Ces principes sont au nombre de deux (2) à savoir :

- L'autonomie financière des collectivités locales ;
- L'incompatibilité des fonctions d'ordonnateur de budget et de comptable d'une personne morale de droit public.

En vertu de ces principes, les rôles des différents acteurs sont précis :

- le budget de la collectivité locale est proposé par son organe exécutif (président du



conseil régional, maire ou président du conseil rural) et voté par son assemblée délibérante. Toutefois, ce budget ne peut être exécuter qu'à compter de son approbation préalable par le représentant de l'Etat dont le refus peut être déférer devant le conseil d'Etat. Le contrôle de l'exécution du budget est du ressort d'un autre juridictionnel, la Cour des Comptes.

-les agents de l'Etat chargés du service des impôts assurent la gestion administrative des recettes fiscales, en d'autres termes procèdent à la détermination de leurs assiettes et à l'émission de leurs impositions.

**-les services du trésor public sont responsables de la gestion financière et comptable des collectivités locales.** La fonction de comptable d'une collectivité locale est assurée de droit par le percepteur du trésor résidant dans la région ou le département qui seul peut assurer la rentrée, la garde et le décaissement de ses ressources.

Il convient d'observer que dans certaines grandes communes, l'administration du trésor a créé des Recettes Perceptions municipales qui assurent le recouvrement, la garde et les sorties des fonds de ces collectivités.

-les communes et les communautés rurales ont en charge l'élargissement de l'assiette et le recouvrement des recettes non fiscales. Quant aux régions, elles ne sont pas dotées de ressources fiscales propres

## **Paragraphe 2.Les ressources des collectivités locales**

### **A- Les ressources endogènes : approche descriptive**

Ces ressources sont constituées de recettes fiscales (exceptées pour les régions), de recettes non fiscales, de ristournes versées par l'Etat( aux communes exclusivement) et de recettes d'investissement communes à toutes les collectivités locales provenant de l'autofinancement réalisé et de recettes temporaires tel que le produit de la vente de biens, de l'aliénation d'immeubles ou de centimes additionnels extraordinaires dument autorisés.

A ce stade de la réflexion, il convient d'observer que toutes les études réalisées sur la situation financière des collectivités locales ont révèle la faiblesse de leurs ressources d'investissement, pour des raisons qui tiennent notamment à la prédominance de leurs charges de fonctionnement, au rendement d'une fiscalité locale héritée de la période coloniale et qui a peu

évolué et à la prééminence de l'Etat dans la gestion budgétaire de ces collectivités.

#### **a-Les ressources des régions**

Les régions n'ont pratiquement pas de ressources endogènes : leurs ressources de fonctionnement sont limitativement définies : redevances domaniales, produits de l'exploitation du patrimoine, redevances pour services rendus. Elles ne disposent pas d'une fiscalité propre, si bien qu'elles sont dans une totale dépendance vis à vis de l'Etat pour la prise en charge des compétences qui leur sont transférées et la réalisation de leurs investissements.

#### **b-Les ressources des communes de droit commun**

Elles se composent de recettes fiscales et de recettes non fiscales et de recettes non fiscales.

##### **1-Les recettes fiscales**

###### **➤ Les impôts locaux**

- l'impôt du minimum fiscal (IMF)
- la taxe représentative de l'IMF
- la contribution des patentes
- les impôts fonciers
- la contribution des licences

###### **➤ Les centimes additionnels**

Les conseils municipaux peuvent appliquer sur l'IMF et sur sa taxe représentative, sur la patente ainsi que sur les droits de licence des prélèvements complémentaires appelés centimes additionnels. Leurs montants sont déterminés chaque année par délibérations des conseils municipaux, à défaut, comme c'est généralement le cas, les taux en vigueur l'année précédente sont reconduits.

###### **➤ Les taxes directes et indirectes**

Elles sont fixées par délibération, des conseils municipaux, même si leurs modalités



d'assiette et de perception comme leurs taux maxima sont déterminés par la loi.

Exemples : - taxe directe : taxe d'enlèvement des ordures ménagères,

-taxe indirecte : taxe sur l'électricité consommée, taxe sur l'eau

## **2-Les recettes non fiscales**

Ce sont des recettes que les collectivités locales maîtrisent et gèrent avec une relative autonomie.

### **➤Les produits du domaine public communal**

L'utilisation privative de ce domaine permet à la commune de percevoir à l'encontre du bénéficiaire une redevance dont le taux est fixé par délibération du conseil municipal

Exemples : produits de s permis de stationnement et de location de la voie publique, des droits de place perçus dans les marchés, des droits de voirie, des droits de fourrière municipale, des concessions du domaine public.

### **➤Les produits du domaine privé communal**

Ils sont issus de la location de bâtiments ou terrains communaux, de souks, loges et cantines

### **➤Des revenus divers**

Il s'agit entre autres produits des services communaux, de la quote-part sur le produit des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police pour les contraventions commises sur le territoire des communes (60%), des produits des expéditions des actes administratifs et des actes d'état civil.

## **B- Les ristournes de l'Etat**

Les ristournes que l'Etat accorde aux communes sont constitués par leurs quotes-parts sur le produit de la taxe sur la plus-value immobilière (50%) et de la taxe annuelle sur les véhicules ou vignettes (50%). Le critère démographique est utilisé pour la répartition de ces ristournes.

### **a-Les ressources de la commune d'arrondissement**

Ces collectivités locales qui procèdent de la division des quatre plus grandes communes de Dakar (appelés de ce fait villes) ont des ressources plus limitées que celles des communes de droit commun : absence d'impôts fonciers et de taxes directes ; taxes indirectes, produits domaniaux et revenus divers limités.

Toutefois, pour leur permettre d'assumer les compétences à elles aussi transférées, la loi impose aux villes dont elles sont issues l'obligation de leur verser chaque année une dotation globale de fonctionnement.

### **b- Les ressources de la communauté rurale**

Comme la commune, les ressources endogènes ordinaires de la communauté rurale sont tirées de la fiscalité locale, de recettes non fiscales et de revenus divers

#### **1-Les recettes fiscales**

##### **➤ Les impôts locaux**

Il s'agit de :

- la taxe rurale
  - l'impôt du minimum fiscal
  - la taxe représentative de l'IMF
  - la contribution des patentes
  - les impôts fonciers
- la contribution des licences

La taxe rurale est due par toutes les personnes âgées de plus de quatorze (14) ans résidant dans les communautés rurales.

##### **➤ Les centimes additionnels**

A l'instar des communes, les communautés rurales peuvent appliquer des prélèvements complémentaires sur l'IMF, la patente ou les licences, sur délibérations de leurs conseils.

Elles bénéficient aussi, au début des deux premiers trimestres de l'année, d'avances de l'Etat égales à 25% de leurs recouvrements au cours de la gestion précédente, au titre des impôts locaux afin d'assurer leur trésorerie.



### ➤ **Des taxes indirectes**

Elles sont limitativement définies et comprennent une taxe d'abattage et une taxe sur les distributeurs de carburant.

### **2- Les recettes non fiscales**

Elles correspondent aux produits de l'exploitation des domaines et des services , aux produits des droits de place perçus dans les marchés ou de la location de souks ainsi qu'à divers revenus : droits de légalisation, produits de l'expédition d'actes administratifs et d'actes d'état civil et 60% du produit des amendes prononcées par les juridictions répressives de droit commun pour les infractions commises sur le territoire des communautés rurales.

### **B- Les ressources exogènes des collectivités locales**

#### **a- Les ressources provenant de l'Etat**

##### **1- Le Fonds de Dotation de la Décentralisation**

Le fonds de dotation de la décentralisation, prévu par le code des collectivités locales de 1996 et créé par une loi de finances, reçoit chaque année une dotation équivalente à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit de l'Etat. Ce pourcentage est fixé chaque année par la loi de finances compte tenu ,en principe, de l'évolution des transferts de compétences. Les critères de répartition de ce fonds sont arrêtés chaque année par voie réglementaire après avis du conseil national de développement des collectivités locales, organisme de suivi de la décentralisation regroupant autour du Président de la République et du gouvernement, des représentants des services territoriaux de l'Etat et des collectivités locales.

Depuis la création de ce fonds deux (2) critères sont utilisés pour sa répartition :

- un critère de compensation
- un critère relatif à l'appui aux services déconcentrés ou territoriaux de l'Etat

## **2-Le Fonds d'Equipement des Collectivités Locales**

Créée par une loi de finances depuis 1977 et alimenté par les recettes générales de l'Etat, il a pour mission d'accorder des fonds de concours ordinaires ou spéciaux à l'ensemble des collectivités locales pour la réalisation de leurs investissements.

L'Etat distrait sur une partie de ce fonds une contrepartie versée à des projets de réalisation d'infrastructures mis en place avec des partenaires traditionnels (Programme d'Appui aux Communes et Programme national d'Infrastructures rurales).

Dans un premier temps, la répartition du Fonds d'Equipement des Collectivités locales s'effectue en grandes masses correspondant aux enveloppes à accorder à chaque type de collectivité locale. Dans un second temps, le comité de gestion de ce fonds décide de la répartition à l'intérieur de chacune de ces catégories entre fonds de concours ordinaires et fonds de concours spéciaux.

Les fonds de concours ordinaires sont allouées aux communautés rurales ayant recouvré au moins 70% de la taxe rurale.

La répartition se fait entre les communes et les communes d'arrondissement en fonction de leur performance en matière de gestion administrative et financière : 50% des fonds sont alloués suivant un taux inversement proportionnel aux charges de personnel et 50% suivant un taux proportionnel à l'importance de leurs investissements réalisés sur fonds propres.

Pour les régions, il s'agit d'un montant forfaitaire réparti suivant la démographie et l'étendue.

Les fonds de concours spéciaux sont destinés au financement de projets d'investissement des collectivités locales gérés par le comité de gestion du fonds.

### **b-Les ressources provenant des partenaires au développement**

Elles sont relativement importantes, au regard de la cartographie réalisée par le sous-comité des bailleurs de fonds de la décentralisation en avril 2000. Sur la décennie 1995-2005, les engagements financiers des 19 projets pour lesquels des informations étaient disponibles (8 urbains et 11 intéressant les communautés rurales) doivent s'élever à environ 195 milliards de F CFA en chiffres constants de 1995, dont 125 milliards de F CFA en milieu rural.

Comparativement aux dotations de l'Etat sur la période (fonds de dotation et fonds d'équipement), les engagements des partenaires au développement vont représenter 75 % des



financements du secteur de la décentralisation. A ce titre on peut identifier un certain nombre de projets parmi lesquels :

- Le Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDEL), avec pour objectifs d'apporter un appui institutionnel aux acteurs locaux et de mettre en place un fonds de développement local destiné au financement des infrastructures communautaires, des activités de gestion des ressources naturelles et de génération de revenus dans sa dimension de lutte contre la pauvreté ;

- Le Programme d'Appui aux Communes (PAC), dont l'objectif est de stimuler l'effort de redressement des communes et de soutenir leur effort d'investissement pour la production et la fourniture des infrastructures, équipements et services prioritaires ;

- Le Projet Fonds de Développement Local (FDL) de Kédougou , qui est une traduction concrète de l'approche décentralisée de réduction de la pauvreté. Il a pour objectifs de contribuer au renforcement des capacités de gestion des collectivités locales et appuyer des initiatives privées entreprises par les systèmes de crédit de proximité.

- Le Programme national d'Infrastructures rurales (PNIR) dont les objectifs s'articulent autour du renforcement des capacités des communautés rurales, de la mise en place d'un fonds d'investissements local afin de financer les infrastructures de base et de la mise en place d'un programme d'actions prioritaires. Il vise également le renforcement des capacités des services du génie rural.

- Le Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté (PELCP) mis en place en 1998 dans le cadre de la mise en œuvre des orientations du Programme national de Lutte contre la Pauvreté (PLP) avec l'appui du PNUD avec pour objectifs l'amélioration des revenus et des conditions de vie des populations, l'appui à l'amélioration et à la gestion de l'espace rural, la promotion économique des femmes.

- Le projet de micro-réalisations et de coopération décentralisée (PMR-CD), bénéficiant de l'appui de l'Union européenne et d'un financement de 7,9 milliards de FCFA.

- Le Projet du Fonds de Développement social

Au terme de cette énumération qui fait ressortir toute l'importance des programmes et projets, une étude plus approfondie pourrait davantage nous édifier sur cet aspect de la décentralisation. Aussi pour le chapitre suivant deux projets pris au hasard seront traités.





## DEUXIEME PARTIE : DYSFONCTIONNEMENT ET PERSPECTIVES

L'importance et l'utilité de l'approche participative ne peut se manifester à travers seulement une exposition des acquis ou à une énumération d'un certain nombre d'atouts, comme décrit précédemment dans la première partie, mais elle tient aussi à une approche critique qui aura l'avantage de mettre en exergue toutes les insuffisances de ce système, tout en permettant dans un proche avenir de dresser un certain nombre d'objectifs, de stratégies et d'actions pour une meilleure participation.

## CHAPITRE I LES CONTRAINTES DE L'APPROCHE PARTICIPATIVE

Dans le cadre de l'application de l'approche participative à travers les projets et la politique de décentralisation, des dysfonctionnements et des insuffisances à plusieurs niveaux sont plus ou moins manifestes, aussi convient-il de les étudier à travers les lignes qui suivent. L'accent sera mis dans un premier temps sur les insuffisances liés à la politique de décentralisation et aux projets de lutte contre la Pauvreté. L'importance de ces insuffisances réside dans le fait qu'elles ne permettent pas une implication effective des populations, en ce sens que les moyens ou outils de participation demeurent quelque peu insuffisants.

### Section 1. Les insuffisances liées à la politique de décentralisation

Il ne fait de doute aujourd'hui que, plus que les aspects financiers et matériels, celui humain s'avère être la pierre angulaire de toute réforme entreprise dans le sens d'une redynamisation des stratégies de développement et la réorientation de notre politique de décentralisation n'y échappe pas. A ce titre nous allons dans les lignes qui vont suivre tenter de dresser la manière dont peuvent se présenter ces aspects.

#### Paragraphe 1. Les contraintes financières et humaines

La faiblesse des ressources financières des collectivités locales reste une des principales contraintes du développement local, en effet, si la loi sur la décentralisation a consacré l'érection des régions en collectivités locales, il n'en demeure pas moins que celles-ci en raison de la modicité de leurs Ressources se sont retrouvés dans l'impossibilité d'accompagner le développement local. En effet le transfert de compétences, n'a pas toujours été suivi de celui des ressources comme en témoignent les défaillances notées dans l'exercice des actions relevant de la responsabilité des collectivités locales telles que les marchés, la voirie de desserte, l'éclairage public et la collecte des ordures ménagères.

### **A-Le Fonds de Dotation de la Décentralisation**

Pour exemple prenons le cas du FDD, la réforme de 1996, et notamment la loi 96-07 portant transfert de compétences a été accompagné par la création d'un Fonds de Dotation de la Décentralisation qui avait pour objectif de donner aux collectivités locales la capacité financière d'assumer les nouvelles compétences dont elles avaient héritées, il faut préciser que jusqu'ici le mode de détermination de l'enveloppe du FDD n'a jamais été réellement explicité au regard des dispositions de la loi 96-07 de même que la fixation des taux ci-dessus évoqués n'a jamais fait l'objet d'un réel débat parlementaire.

L'enveloppe FDD a tout de même évolué de moins de 5 milliards en 1996 à près de 11 milliards en 2003, pour autant cette enveloppe est encore jugée très insuffisante compte tenu de la réalité et de la disparité des situations. Cette situation vaut pour les communes, les communes d'arrondissement, les communautés rurales.

### **B-Le Fonds d'Equipement des Collectivités Locales**

Le fonds d'équipement des collectivités locales n'a connu jusqu'ici que très peu d'évolution dans ses modalités d'attribution et n'a pas été adapté à la réforme de 96. L'organisation et la gestion du Fonds d'Equipement des Collectivités locales ne permet pas aujourd'hui de prendre correctement en compte la disparité des situations entre les 3 niveaux de collectivités locales : Régions, Communes, Communautés rurales.

A ce jour, les collectivités locales inscrivent la majorité des concours financiers de l'Etat par le biais d'autorisations spéciales successives, faute de ne pas connaître les dotations dont elles vont être bénéficiaires lors du vote du budget primitif. Ce n'est pas de nature à permettre aux collectivités locales d'avoir une vision globale et de se livrer, avec sincérité, à une programmation budgétaire efficace. Ceci tend en effet à conduire les élus à surestimer les recettes budgétaires propres dès le vote du budget primitif et à compenser ces surestimations par les dotations à venir des différents Fonds de Dotation et de concours ordinaire en les exonérant de tout effort supplémentaire sur la fiscalité et les taxes locales.

Il évolue sur une logique interne sans qu'une cohérence des différents instruments d'appui direct aux collectivités locales ait été recherchée.



### **C-Les finances locales**

A l'instar de la fiscalité d'Etat, la fiscalité locale informe des faiblesses qui font que les C.L ont du mal à faire face à leurs responsabilités. Les facteurs explicatifs de la situation actuelle de la fiscalité locale donne des résultats assez timides pour des entités constituant la pierre angulaire de tout développement à la base. L'insuffisance des moyens humains et matériels dont disposent les services d'assiette et de recouvrement empêche un recensement annuel et exhaustif des contribuables.

Le manque de collaboration entre les services de l'assiette et ceux du trésor dans le recouvrement de l'impôt, justifie en partie les mauvaises émissions.

L'absence de maîtrise du fichier cadastral ne favorise pas une gestion optimale des impôts fonciers et une réelle détermination de la valeur locative. Actuellement il est impossible de déterminer une assiette fiscale correcte parce que le recensement ne se fait pas régulièrement.

La faible capacité contributive des populations influe négativement sur le rendement des impôts et taxes locales. La plupart des cotes irrécouvrables ont pour motif l'insolubilité dument constatée des contribuables.

La défaillance des services techniques communaux dans leurs taches d'enlèvement des ordures ménagères entraîne une réticence des populations au paiement de la TOM. Le principe de la contrepartie n'est pas toujours respecté. C'est toute la problématique de la fiscalité locale actuellement, dont la gestion est d'une ampleur sans cesse accrue en raison des nouvelles missions conférées aux C.L.

### **D-La faible capacité d'investissements**

La capacité d'investissements au niveau local est étroitement liée à la capacité d'autofinancement des collectivités locales. Or a ce jour, cette capacité est relativement réduite.

Les recettes prévisionnelles des communes stagnent depuis près de 10 ans. Les communautés rurales éprouvent les pires difficultés à recouvrer la taxe rurale et les budgets des conseils régionaux, dépendant uniquement des dotations de l'Etat, sont essentiellement consacrés à des dépenses de fonctionnement. De manière générale, les budgets des collectivités locales sont en fait marqués par une prédominance des dépenses de fonctionnement au détriment des dépenses d'investissements, ces dernières ne tournant qu'autour de 25% des prévisions de dépenses globales. A titre d'illustration, les dépenses d'investissements prévues par le budget de la

commune de Thiadiaye au titre de l'année 2003 s'élèvent à 14.250.000 FCFA pour un budget de 57.000.000 FCFA soit 25% du budget

### **E-Les transferts tardifs**

Mis à part la question de la quantité de fonds alloués aux collectivités locales et aux instances déconcentrées, le processus de transfert des fonds du budget national au niveau local comporte plusieurs difficultés.

Selon les enquêtes récentes sur les dépenses dans le secteur de la santé, les transferts au niveau local arrivent avec des retards significatifs. Les procédures pour l'exécution du budget, du Ministère des Finances jusqu'aux ordonnateurs au niveau local, sont à l'origine de lenteurs et blocages importants, et sont souvent l'objet de critiques de la part des ministères sectoriels, des autorités locales et des bailleurs de fonds.

### **F-Manque de ressources humaines qualifiées**

Malgré les dispositions législatives et réglementaires offrant une large gamme de possibilités pour recruter ou disposer de personnel (articles 33 et 34 du code des collectivités locales pour les régions, articles 163 à 168 pour les communes, et article 215 pour les communautés rurales), les collectivités locales, pour leur plus grand nombre, ont très peu investi, sur leur propre budget, dans les ressources humaines qualifiées. En effet les collectivités locales manquent de cadres qualifiés capables de traduire en politiques sectorielles le paquet de compétences qui leur sont dévolues.

Progressivement les C.L se sont rendues étroitement dépendantes de la capacité de l'Etat à répondre à leur sollicitation (affectation ou mise à disposition de fonctionnaires).

Cet état de dépendance, s'est accentué avec le système de conventions de mise à disposition pour l'exercice de compétences transférées (loi 96-07). Or, cet outil institutionnel, qui avait été conçu à titre provisoire pour une période de 5 ans avant le transfert des services, n'a jamais été utilisé de manière satisfaisante.

La tendance dans la plupart des collectivités locales est de recourir à un personnel pléthorique peu qualifié qui par des tâtonnements notoires essaient tant bien que mal de faire



fonctionner l'institution locale.

### **G-Le manque de formation**

A cela s'ajoute le manque de formation des élus locaux. Au niveau des communautés rurales, la majeure partie des présidents de conseils ruraux sont analphabètes et pourtant prétendent gérer les affaires locales de leurs terroirs. Cette faiblesse institutionnelle des collectivités locales a un impact considérable sur l'exercice des compétences transférées et notamment dans le cadre de la réduction de la pauvreté.

## **Paragraphe 2. Les contraintes liées aux textes et à l'exercice des compétences**

Il convient d'aborder les contraintes liées aux compétences transférées, pour ensuite aborder celles liées aux textes.

### **A-Limites dans le cadre de l'exercice des compétences transférées**

Le législateur sénégalais a opté pour transférer les mêmes domaines de compétence à l'ensemble des collectivités locales et non pour un système qui spécialise chaque niveau de collectivité locale dans les compétences qu'elle est la plus apte à exercer compte tenu de sa vocation et de ses ressources endogènes et exogènes.

Toutefois on constate que dans la pratique, seuls les domaines sociaux font réellement l'objet d'une prise en charge à savoir l'éducation, la santé, la jeunesse. Cette prise en charge est aussi parfois fonction de la vocation que les élus veulent donner à la localité. Certaines collectivités locales à forte vocation culturelle orientent donc leurs actions dans une bonne prise en charge de cette compétence alors que d'autres disposant de grandes potentialités naturelles mettent l'accent sur la protection de l'environnement. Ces raisons sont liées quelque peu à la faiblesse des ressources humaines et financières.

A titre d'illustration, la planification décentralisée n'a pas encore produit tous les résultats escomptés puisque, à l'heure actuelle, si presque toutes les régions ont élaboré leur PRDI, seul un dixième des communes et communes d'arrondissements a confectionné un PIC. S'agissant des communautés rurales, si elles disposaient toutes en 1994 de PLD, la réactualisation de ces



documents de planification ne concerne qu'une minorité.

Cette situation résulte de diverses contraintes qui ont pour noms : (i) l'insuffisante appropriation par les populations de la démarche bien qu'elles y soient associées surtout en milieu rural ; (ii) les difficultés de démarrage des agences régionales de développement ; (iii) l'insuffisance des ressources humaines, financières et logistiques au niveau des services territoriaux de l'Etat chargés de la planification ; (iv) les capacités limitées des élus locaux en matière de planification ; (v) parfois, la mauvaise conception des plans de développement qui se déclinent en catalogues d'idées de projets d'infrastructures administratives ou sociales sans indication sur leurs sources de financement et les échéances ; (vi) les limites de financement du développement local.

### **B-Les limites des textes de la politique de décentralisation**

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales prévoit en son article 366 la mise en place d'un Conseil national de Développement des Collectivités Locales qui offre aux plus hautes autorités de l'Etat et aux élus locaux un cadre de rencontre, d'information et d'analyse du processus de décentralisation. Depuis 1997, le CNDCL ne s'est réuni que 3 fois dans sa formation légale, alors que la loi exige au moins une réunion annuelle, et 3 fois en formation dite restreinte. Malgré l'étendue des compétences du CNDCL, les discussions se sont très vite réduites au seul aspect des Fonds de Dotation de la Décentralisation.

De même la défaillance du système d'information, le manque de cohésion et de vision d'ensemble empêchent aux collectivités locales d'accompagner le développement local et de répondre aux besoins sans cesse croissants des populations. Ces dernières sont d'ailleurs faiblement impliquées dans la gestion des collectivités locales. Il en est de même du secteur privé. Il s'y ajoute une absence de concertation entre les ONG et les élus locaux.

A travers les indicateurs sociaux comme le taux de scolarisation, l'accès à l'eau potable, l'accès aux soins de santé etc., on appréhende généralement la pauvreté. D'une certaine manière ces variables permettent non seulement d'apprécier la prévalence de la pauvreté mais également de fixer les objectifs, stratégies et actions dans ces domaines. Cependant si l'importance de la décentralisation dans la lutte contre la pauvreté est incontestable, une remarque essentielle est à

souligner : l'eau, l'emploi ne sont pas des compétences transférées au même titre que l'éducation et la santé. Dans ce cadre les autorités décentralisées ne peuvent pas constituer des éléments déterminants puisque limitées dans leurs domaines d'action.

A cela s'ajoute l'absence d'articulation entre ces différents niveaux de collectivité locale. Certes le principe d'égale dignité des collectivités locales, affirmé par le législateur interdit toute hiérarchie entre elles, mais il n'interdit certainement pas que des cadres de concertation et de coopération puissent être constitués entre collectivités de niveau et de vocation différents.

Or à l'heure actuelle, aucune des formules légales définies n'est opérationnelle, que ce soit une entente ou un groupement mixte. D'où l'existence de conflits liés à l'ingérence de certaines collectivités locales dans les compétences d'autres.

Il convient de citer l'absence d'indicateurs permettant d'une part de définir des mesures exactes de participation et d'autre part de mettre en avant une corrélation rationnelle et objective entre ces indicateurs et les variables de pauvreté.

Il existe une différence entre la démocratie participative et la démocratie représentative, puisque dans le cadre de la décentralisation il est plutôt question de la démocratie représentative à travers l'élection des élus qui représentent les populations, à l'opposé des projets cités plus haut où l'attention est portée plus sur la notion de démocratie participative à travers la stratégie du faire-faire. La décentralisation gagnerait en développant la démocratie représentative par la mise en place des mécanismes pour une implication effective des populations.

Le DSRP qui est le cadre de référence dans le cadre de la lutte contre la pauvreté pose des actions dans pratiquement tous les domaines de l'activité économique, compte tenu du fait que pour asseoir le développement local les élus locaux ne peuvent intervenir que dans neuf domaines de compétences, on peut difficilement imaginer pour un développement local qui se veut global, que ces neuf domaines conjugués ne peuvent pas résumer le développement local

## Section 2. Les contraintes par rapport aux projets



## Paragraphe 1. Contraintes par rapport à l'AFDS et au PELCP

### A-Contraintes par rapport à l'AFDS

Le projet du fait qu'il se trouve au tout début de son exécution et en l'absence d'un bilan exhaustif, toute notre critique tournera autour de l'articulation même du projet.

L'AFDS développe trois types de projets : d'abord les projets d'infrastructures et d'équipements d'un plafond de 30000 dollars soient 22 millions de nos francs ; les projets d'accès aux services sociaux de base qui sont à peu près de 5000 dollars soit 3.500.000 et nous avons des projets générateurs de revenus de 8.000 dollars soit près de 5 à 6 millions.

Cette situation ne cible pas certains projets dont les montants dépassent ou sont inférieurs à ceux des projets ciblés, d'où l'impression d'exclusion pour ces derniers.

D'un autre côté, cette volonté d'exclusion est manifeste, précisément en ce qui concerne les critères d'éligibilité des micro-projets d'infrastructures de base et des sous-projets d'activités génératrices de revenus, en effet ces critères sont tels que les projets individuels ou plus précisément ceux relevant de l'initiative d'un seul individu ne peuvent être éligibles, pour la simple raison que l'AFDS ne finance que des groupes constitués et organisés.

En se fixant comme objectif de réduire la pauvreté, le but visé implicitement est de lutter contre la marginalisation, contre la mise à l'écart, bref contre le phénomène de l'exclusion, dans ce cadre il est difficilement concevable, pour un projet comme celui de l'AFDS, de cibler un certain nombre de projets sur d'autres en privilégiant la nature du projet plus que l'objectif de réduction de la pauvreté. A la limite on pourrait croire que l'AFDS est quelque peu contradictoire entre son objectif général de lutter contre la pauvreté et ses actions entreprises pour l'atteinte de son objectif, dans ce cas, l'atteinte de cet objectif pourrait paraître hypothéqué.

D'autre part, la stratégie du faire-faire pose un certain nombre de problèmes dont le plus important est la lenteur des procédures, car informer, sensibiliser les populations à la base à la prise de décision n'est pas une mince affaire, souvent cela occasionne une perte de temps considérable.



De manière générale le projet ne travaille en collaboration qu'avec les OCB, mais ces dernières ont leurs réalités. En effet , au sein de ces groupes, la majeure partie du travail est abattue par deux ou trois personnes, les autres membres passent leur temps à se tourner les pouces. Comme tout le monde est intelligent, Finalement plus personne ne fait rien, et le projet risque de tomber fort bien en disgrâce.

### **B-Contraintes par rapport au PELCP**

Ma première critique serait par rapport au bilan exposé précédemment, qui dresse uniquement les actifs en occultant sciemment toute la partie Passif, cet état de fait ne nous permet pas de disposer d'une vision globale sur l'état d'avancement, d'où l'obligation de notre part de lire entre les lignes et de mener des recherches encore plus approfondies pour découvrir certaines de ses contraintes qui n'ont pas été cités.

Toujours par rapport au bilan, les réalisations ne sont pas déclinées en termes quantitatifs, ce qui ne met pas en avant l'approche objective, plutôt celui-ci met en exergue l'approche subjective qui laisse apparaître les appréciations des véritables auteurs du bilan.

Le projet initial a été ficelé de manière incomplète, ce qui s'explique par le fait qu'à la suite de l'évaluation à mi-parcours en 2001 des modifications aient été apportées, et pour la majeure partie de ces dernières elles concernent plus l'articulation du projet plutôt que le renforcement de mesures déjà mises en œuvre. A titre d'illustration, on peut noter que, le champ d'intervention du programme s'est élargi à la prise en charge des conditions d'existence durable.

Les filets de sécurité constituent un volet quelque peu négligés, en ce sens que ces derniers ne sont pas uniquement gérés par le PELCP, puisque ce dernier travaille en partenariat avec certaines associations pour la mise en œuvre de ce volet, donc l'appropriation de ce volet par le projet est à mettre en parenthèse, vu qu'il n'est pas le seul intervenant dans ce cadre.

Pour la première fois sont mis en œuvre des CVD et des CIVD, d'où l'implication des populations villageoises à la notion de programmation, toutefois cette implication ne concerne

que les villages ou interviennent le projet au détriment de tous les autres villages.

Le projet ne concerne qu'une partie des localités du territoire national or force est de constater que le fait de sélectionner une partie des différentes localités ne contribue pas à une répartition égalitaire, des revenus puisqu'au moment ou certaines populations sont mises dans de bonnes conditions par le projet, d'autres se voient complètement écartées d'ou une répartition fortement inégalitaire, d'autant plus qu'au niveau national l'indice de Gini qui mesure le niveau d'inégalité est fixé en 2001 à 0,30.

## Paragraphe 2. Contraintes des projets de manière générale

Mise en place tardive des moyens d'action, le démarrage effectif du projet était prévu en 1997 mais on note que le démarrage effectif est notable en 1998.

Au Sénégal, en matière de décentralisation et dans le cadre de la réduction de la pauvreté, on note une multitude d'intervenants et plus précisément un foisonnement de projets parmi lesquels :

- Le Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (PADDEL), avec pour objectifs d'apporter un appui institutionnel aux acteurs locaux et de mettre en place un fonds de développement local destiné au financement des infrastructures communautaires, des activités de gestion des ressources naturelles et de génération de revenus dans sa dimension de lutte contre la pauvreté ;

- Le Programme d'Appui aux Communes (PAC), dont l'objectif est de stimuler l'effort de redressement des communes et de soutenir leur effort d'investissement pour la production et la fourniture des infrastructures, équipements et services prioritaires ;

- Le Projet Fonds de Développement Local (FDL) de Kédougou , qui est une traduction concrète de l'approche décentralisée de réduction de la pauvreté. Il a pour objectifs de contribuer au renforcement des capacités de gestion des collectivités locales et appuyer des initiatives privées entreprises par les systèmes de crédit de proximité.

- Le Programme national d'Infrastructures rurales (PNIR) dont les objectifs s'articulent autour du renforcement des capacités des communautés rurales, de la mise en place d'un fonds



d'investissements local afin de financer les infrastructures de base et de la mise en place d'un programme d'actions prioritaires. Il est également visé le renforcement des capacités des services du génie rural.

-Le Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté (PELCP) mis en place en 1998 dans le cadre de la mise en œuvre des orientations du Programme national de Lutte contre la Pauvreté (PLP) avec l'appui du PNUD avec pour objectifs l'amélioration des revenus et des conditions de vie des populations, l'appui à l'amélioration et à la gestion de l'espace rural, la promotion économique des femmes.

Le projet de micro-réalisations et de coopération décentralisée (PMR-CD), bénéficiant de l'appui de l'Union européenne et d'un financement de 7,9 milliards de FCFA.

Cet exposé sommaire pour saisir l'importance de la multitude des intervenants, met à jour un problème fortement décrié à savoir la non coordination de toutes ses actions, ce qui ne permet nullement de dégager une vue globale de toutes ses actions menées , encore moins d'établir un bilan général pour pouvoir définir les insuffisances et les perspectives à l'échelle nationale. Aujourd'hui en 2004, il est pratiquement impossible de dresser les avancées dans le cadre de la lutte contre la pauvreté du fait de l'absence d'un bilan sur l'ensemble des actions entreprises.

Un autre problème soulevé par ces interventions multiples est la confusion dans laquelle peuvent se retrouver les populations puisque chaque bailleur à travers le projet qu'il met en œuvre, présente plus ou moins une certaine spécificité qui la distingue de son prochain. Pour un citoyen lambda, devoir s'imprégner de toutes ses spécificités relève d'un véritable parcours du combattant et dans ce cas , on est en droit de se demander comment ce même citoyen pourrait contribuer à l'objectif de réduction de la pauvreté, s'il ne lui est pas donné la première possibilité qui est de comprendre ce que l'on attend de lui.

Comme cela a été évoqué supra, de nombreux partenaires au développement soutiennent le processus d'appui à la décentralisation et accompagnent les collectivités locales, d'une part dans l'élaboration de leurs plans de développement et, d'autre part dans le financement des opérations d'investissements dont la priorité a été mise en évidence. Néanmoins, les mécanismes de financement restent encore trop disparates même si des partenaires comme l'Union européenne, les Nations Unies, la Banque mondiale, la France, s'orientent dans l'esprit, vers un

appui budgétaire c'est à dire vers une inscription au budget des collectivités locales des aides financières apportées et vers l'utilisation des procédures institutionnelles de la dépense publique locale.

Malgré cette tendance de plusieurs partenaires à inscrire les aides financières dans le budget des collectivités locales, une part encore trop importante des projets d'appui aux collectivités locales s'exécutent hors budget de celles-ci. Ceci ne facilite pas l'appréciation du niveau des réalisations et n'est pas de nature à responsabiliser la collectivité locale dans la maîtrise d'ouvrage de ses investissements. Par ailleurs sans inscription budgétaire des aides reçues, il est impossible d'estimer objectivement le niveau des engagements et par conséquent le niveau d'endettement des collectivités locales.

Une autre remarque est l'insuffisante prise en compte des personnes vulnérables, dans les deux projets qui ont été cités précédemment, si pour l'AFDS il n'était pas question de mettre en place des filets de sécurité, pour le PELCP si ce volet a été pris en compte il ne l'a été que partiellement puisque ce dernier a développé des partenariats avec d'autres structures.

Toujours, en n'essayant de nous appesantir davantage dans la formulation des objectifs spécifiques, il n'est mentionné dans aucun projet, l'atteinte de la sécurité alimentaire. Or celle-ci doit toujours figurer parmi les priorités car en matière de définition de la pauvreté, au nombre des critères, il est retenu la satisfaction du minimum vital de 2400 calories par personne et par jour.

Dans la plupart des projets de lutte contre la pauvreté, un problème largement décrié par les populations consiste à l'importance de la contribution financière exigée des populations. souvent après fixation du montant de réalisation d'un projet, une contribution qui avoisine généralement les 20% est demandée aux populations. Ce qui d'une certaine manière dépasse les possibilités de ces dernières, et la logique même pourrait abonder dans le même sens, car il pourrait paraître inimaginable de réclamer à des populations qui émargent au registre des pauvres de contribuer avec une quelconque somme pour la réalisation d'un objectif défini.

Toutefois ces projets de développement n'ont malheureusement pas toujours des acquis et réalisations quantifiables permettant de juger de leur pertinence. Cette évaluation quantifiée des



projets pourrait contribuer à la capitalisation des expériences pour ainsi guider des choix de démarche, d'actions et de partenaires futurs.

Les projets consacrent une longue période à leur installation et leur démarrage. Toutefois une remarque fondamentale devrait être mise en exergue en ce sens que la majeure partie des projets qui démarrent accusent généralement des retards du fait que ces derniers consacrent leurs premières phases à l'installation de leurs structures, d'autre part les sommes consacrées au fonctionnement sont tellement considérables que l'on peut avoir l'impression que le projet ne fait vivre en fait que ceux qui sont justement chargés de les gérer.

Toutefois une remarque fondamentale devrait être mise en exergue en ce sens que la majeure partie des projets qui démarrent accusent généralement des retards du fait que ces derniers consacrent leurs premières phases à l'installation de leurs structures, d'autre part les sommes consacrées au fonctionnement sont tellement considérables que l'on peut avoir l'impression que le projet ne fait vivre en fait que ceux qui sont justement chargés de les gérer.

## CHAPITRE 2 :LES PERSPECTIVES

Les insuffisances notées sur la décentralisation et les projets dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, interpellent de notre part un certain nombre de mesures pour faire de l'approche participative, un instrument efficace et incontournable

### Section I. Les mesures liées à la politique de décentralisation

#### Paragraphe 1. Les mesures d'ordre financières et humaines

##### **A- L'augmentation du FDD**

Si la nécessité de l'augmentation du FDD apparaît comme une évidence, nul ne peut aujourd'hui apprécier de manière objective à quel niveau, il faudrait l'élever. Si on considère le seul aspect de l'entretien des salles de classe qui relève depuis 1997 de la compétence des collectivités locales, il ne faudrait pas moins de 20 milliards de budget annuel pour l'entretien et l'équipement du parc existant des constructions scolaires ainsi que pour participer au co-financement des constructions nouvelles.

Or les domaines de compétences sont au nombre de 9. Il s'avère donc indispensable de conduire une étude qui déterminera, au moins à minima, le niveau auquel doit être hissé le FDD.

La commission qui avait piloté la réflexion sur la réforme de 1996 avait élaboré divers scénarii quant au montant du FDD. Les conclusions de ces travaux pourraient servir de base à cette étude.

##### **B-Mesure concernant le FECL**

Le Fonds d'Equipement des Collectivités locales devrait être organiser en trois enveloppes distinctes allouées respectivement aux Régions, aux Communes, et aux Communautés rurales.

Il convient de tendre à une meilleure programmation des concours financiers de l'Etat, dès le débat d'orientation budgétaire et à une meilleure efficacité de l'outil budgétaire des collectivités: L'idéal serait d'arriver, à terme, à une programmation pluriannuelle du FECL en



fonction des plans de développement des C.L. En effet, les dépenses inscrites dans le plan de développement local sont les dépenses obligatoires du budget au titre de l'article 258 alinéa 16 du code des C.L. En conséquence, le plan local de développement, la programmation pluriannuelle des investissements et les documents budgétaires des exercices afférents devraient être parfaitement cohérents.

### **C-La revalorisation des finances locales**

Compte tenu des insuffisances citées plus haut les mesures à prendre devraient s'articuler comme suit :

- remédier à l'insuffisance des moyens matériels et financiers des services de l'assiette et du recouvrement ;

- Favoriser une forte collaboration entre les services de l'assiette et du recouvrement ;

- La maîtrise du fichier cadastral pour une gestion optimale des impôts fonciers et une réelle détermination de la valeur locative.

- Mener des études tendant à déterminer les facteurs explicatifs de la faible capacité contributive des populations, et déterminer des solutions face aux insuffisances constatées.

- Inciter les services techniques communaux aux ramassages des ordures ménagères.

Toutefois il convient de souligner que Le gouvernement du Sénégal a lancé en 1997, sur financements de la coopération canadienne, une étude exhaustive des finances locales qui mettaient en évidence une nécessaire réforme.

Outre cette étude, il convient de signaler également, l'existence de travaux complémentaires :

- projets FDL et PADMIR sur les collectivités locales des départements de Kédougou, Kaffrine, Kébémér

- projet PAC de la Banque mondiale (guide des ratios budgétaires des communes)

- projet PADDEL : analyse financière des budgets primitifs de 150 collectivités locales pour la périodes 97-98-99.

- projet PNIR de la banque mondiale qui va réaliser une étude plus approfondie de la fiscalité locale en milieu rural sur un échantillon d'une quinzaine de collectivités locales.

Le comité de pilotage de l'Etude financée par l'ACDI et qui était présidé par le ministère des finances avait identifié toute une série de contributions (23) portant essentiellement sur :

- 1-l'intégrité de l'assiette fiscale
- 2-la simplification des patentes
- 3-la valeur foncière marchande
- 4-la décentralisation de la chaîne fiscale.

Lors de la mission fiscalité locale effectuée pour le compte de l'ACDI en juin 2001, il était déploré l'absence de proposition d'un plan opérationnel de mise en œuvre d'une éventuelle réforme de la fiscalité locale. Pour résumer, la réflexion sur ce thème semble donc être au point mort depuis la fin des travaux du comité de pilotage de l'Etude (juillet 99).

Il convient donc à ce jour de relancer cette réflexion de manière conjointe en créant un groupe de travail associant le cabinet du ministre chargé des collectivités locales et de la décentralisation, les représentants des associations des élus locaux et les services du ministère des finances.

Il conviendra pour l'ensemble des recommandations d'identifier celles qui apparaissent comme les plus opérationnelles et étudier avec les collectivités locales candidates les modalités de mise en œuvre à titre expérimental. Ces C.L pourront être accompagnées dans leurs démarches soit par des mesures incitatives de l'Etat, soit par des partenaires au développement.

#### **D- Le renforcement de la capacité d'investissements**

Au lieu de laisser les dépenses de fonctionnement prendre le dessus sur celles d'investissements, la tendance devrait être inverser, pour cela il convient d'augmenter le budget des CL pour consacrer le montant de la hausse uniquement à l'investissement.

#### **E-Effectuer les transferts de fonds à temps**

La conséquence majeure des transferts tardifs est manifeste à travers les investissements et actions à mener qui elles aussi vont tarder à se réaliser, ce retard dans les réalisations **d'ici l'horizon 2015** ne nous permettra point de dresser un bilan satisfaisant encore moins de nous conformer à l'objectif de réduction de moitié de la pauvreté.

#### **F- Renforcer le personnel qualifié**

Les agences régionales de développement constituent, à l'heure actuelle, le seul moyen de regrouper un ensemble de moyens humains, permettant de constituer un service technique à disposition des collectivités locales de la région.



Il serait illusoire de penser que chaque collectivité locale soit en mesure de se doter, d'un secrétaire général, de services administratifs et de services techniques propres. C'est la raison pour laquelle, la notion d'agence de développement, initialement conçue au niveau régional, représentait une voie innovante et à même de répondre à de nombreux besoins.

En conséquence, les Agences régionales de développement constituent de fait une alternative réaliste pour que les collectivités locales, tous niveaux confondus, mettent en commun des moyens, avec l'aide de l'Etat (Fonds de Dotation)  
, pour pouvoir disposer de leurs propres services techniques.

### **G-Les mesures concernant la formation**

La formation des élus locaux et, plus largement, de tous les acteurs et plus largement de tous les élus locaux de la décentralisation, a toujours été affichée comme une préoccupation de premier ordre, mais n'a jamais été véritablement organisée à l'échelon, ne serait-ce que pour comptabiliser les diverses initiatives en la matière.

## **Paragraphe 2. Les mesures concernant les textes et l'exercice des compétences**

### **A-Mesures concernant l'exercice des compétences**

Le renforcement des capacités des CL permettrait dans une certaine mesure de donner un certain dynamisme à ses dernières. S'il convient de louer l'action des CL dans le domaine social, ou dans tout autre domaine donné, une réalité mérite d'être « re-soulignée » : le législateur sénégalais n'a pas transféré à chaque collectivité locale une compétence mais plutôt neuf domaines de compétences bien définies, par conséquent toutes les compétences devraient être pris en compte. Le risque encouru dans un tel état de fait est : un déséquilibre d'abord entre les CL elles-mêmes et d'autre part à l'intérieur des ses dernières ou la prise en compte de l'ensemble des compétences contribue au développement. Un constat de taille demeure, en ce sens que le fait de considérer uniquement le volet social, et plus précisément certains domaines de ce volet, ne permet pas de réduire la pauvreté de manière significative puisque celle-ci présente un caractère multidimensionnel, mais également cette méthode de gestion ne milite pas en faveur d'une véritable politique de décentralisation. D'où la nécessité de donner aux collectivités locales suffisamment de moyens, comme cité précédemment pour la prise en compte effective de

l'ensemble des compétences. Dans le cadre de la planification décentralisée, l'attitude première consisterait à s'attaquer aux contraintes majeures par les mesures suivantes :

- Bonne appropriation de la démarche de planification par les populations ;
- Faciliter et rendre effectif le démarrage des Agences régionales de Développement ;
- Renforcement des moyens financiers, matériels, logistiques et humains des services territoriaux de l'Etat chargés de la planification
- Renforcement des capacités des élus locaux en matière de planification ;
- Sensibiliser les élus à une bonne conception des plans de développement ;
- Remédier aux limites de financement.

### **B-Mesures concernant les textes**

Pour que les collectivités locales puissent répondre de manière efficace à l'objectif de réduction de la pauvreté, une amélioration des dispositions des textes de la décentralisation semble incontournable. Par référence aux contraintes notées plus haut qui ne sont pas exhaustives, il convient dans un premier lieu de mettre les élus en position de lutter contre la pauvreté en leur transférant des compétences en matière d'eau et d'emploi, car l'eau au même titre que l'emploi constituent des secteurs assez importants dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

D'un autre côté, et compte tenu des enjeux liés au développement des cadres de concertation et de coopération, une révision des textes allant dans ce sens se présente comme une nécessité, puisqu'une solidarité bien assise, un développement des infrastructures de grande envergure et un règlement de différents à l'amiable de certains conflits, ne peuvent être que favorables à la lutte contre la pauvreté.

Comme on peut le constater, le CNDCL ,est l'instrument idéal pour le suivi du processus de décentralisation, l'urgence qui s'impose est de parfaire l'application des textes notamment en respectant au mieux la tenue des réunions, par ailleurs le CNDCL, compte tenu de la diversité des chantiers à suivre, pourrait institutionnaliser des rencontres annuelles thématiques autour :

- 1-Des finances locales ;



2-Du contrôle de légalité ;

3-De la formation des élus.

Présentement, la mise sur pied du Haut Conseil de la République, semble être un début de solution pouvant contribuer à remédier au problème relatif au cadre de concertation, à cet effet son installation dans ces locaux a été effectif au mois de septembre 2004. Mais l'instauration d'un conseil à mon avis ne résout pas, ou pratiquement peu ce problème de concertation. En ce sens que toutes les CL ne sont pas représentées, et d'une CL à une autre en dépit du fait qu'un faible nombre de conseillers sont concernés, ces derniers sont issus soit des communes soit des communautés rurales, mais pas des régions. Il convient également de souligner que le sénat est également composé pour un quart de conseillers choisis par le Président de la République, et pour un autre pourcentage égal de conseillers représentant les groupes socioprofessionnels, ce qui laisse présager d'une certaine manière que le Sénat n'a pas pour vocation de traiter dans le cadre de ses missions des problèmes touchant uniquement et uniquement des CL.

Pour plus d'efficacité, une concertation entre d'une part les élus locaux et d'autre part les populations (principaux bénéficiaires), le secteur privé, les ONG, devrait être développé.

Pour une approche purement objective, il est nécessaire de définir avec les services statistiques, des mesures ou indicateurs de participation, tout en établissant des corrélations entre ces derniers et les variables de pauvreté, et par ailleurs ces derniers devraient être en mesure avec les services de la décentralisation de mettre en place les leviers sur lesquels on pourrait agir pour influencer ces indicateurs.

L'implication des populations dans la gestion des CL, se pose avec acuité. En tant que principaux bénéficiaires des actions de lutte contre la pauvreté, ces derniers devraient être les principaux partenaires des CL et être au centre des décisions. Ce qui constitue un remède à une contrainte de la décentralisation, à savoir la démocratie participative.

Donner aux élus locaux plus de compétences, pour leur donner plus de libertés d'action en vue d'asseoir un développement considérable, devrait être une préoccupation des organismes étatiques, toutefois au préalable et comme cité un peu plus haut, avant toute action allant dans ce

sens ,il serait utile de faire en sorte que les CL maîtrisent les domaines qui leur sont déjà attribués, à travers la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des CL.

## **Section 2 : Les mesures par rapport aux projets**

### **Paragraphe 1 : les mesures par rapport à l'AFDS et au PELCP**

#### **A-L'AFDS**

Les situations qui favorisent l'exclusion devraient être lever, par conséquent une révision des critères d'éligibilité et la prise en compte davantage de projets permettraient d'une certaine manière d'impliquer un plus grand nombre de personnes ciblées dans la lutte contre la pauvreté.

La stratégie du faire-faire a l'avantage de mettre en première ligne, la participation des populations, toutefois compte tenu du fait des lenteurs occasionnées par cette démarche, celle-ci devrait être réaménagée de telle sorte que les lenteurs ne lèsent pas de manière significative, la bonne marche du projet et que les délais de clôture de celui-ci soient respectés.

Au sujet de la collaboration avec les OCB, je tiens à préciser que je n'ai rien contre ces dernières, je milite même en faveur de leur maintien comme cibles pour le projet, toujours est il que le projet est soumis à des obligations de résultats, aussi tous les moyens doivent être mobiliser au mieux pour obtenir les meilleurs résultats possibles, en plus de leur maintien, une reforme de l'organisation des OCB, pour un rendement maximum au travail, serait les bienvenus. D'autre part les projets individuels pourraient être pris en compte par le projet

#### **B-Le PELCP**

Les coordonnateurs qui gèrent les projets et dressent en même temps les bilans, ne sont pas enclin à en souligner les aspects négatifs, au risque de mettre à jour une gestion contestable pouvant même leur coûter leur poste. A titre d'illustration, je m'étais aventurée aussi bien au niveau de l'AFDS, qu'en lisant le bilan du PELCP, de chercher réponse à la question suivante :Quels sont les contraintes ou problèmes rencontrés ? Pour réponse au niveau de l'AFDS, on m'a appris qu'il n'y avait aucun problème, et cette réponse a été la même pour le PELCP, en ce sens que le bilan ne fait mention nulle part de passif. En dépit de ses réponses bien jolies à entendre, on se rend compte qu'en considérant les projets complètement clôturés , leurs



taux de réalisations par rapport aux objectifs fixés n'atteignent guère les 100%. Car la mise à jour des contraintes contribuerait largement à œuvrer pour leur trouver des solutions.

A l'image du DSRP, qui utilise des données statistiques pour une appréciation du niveau de pauvreté. Tout projet à défaut de pouvoir réduire de moitié la pauvreté, devrait définir à sa clôture son pourcentage de réalisation en matière de réduction de la pauvreté, cela permettrait de voir au niveau national les acquis obtenus et de disposer par la même d'une ligne directrice.

Pour éviter des évaluations à mi-parcours qui porteraient sur l'articulation des projets, l'accent devrait être mis sur le renforcement de l'analyse et de l'évaluation des projets.

Les filets de sécurité gagneraient à être renforcé, surtout dans le contexte urbain ou ceux qui se disent pauvres, attendent de la part des projets, une assistance immédiate et concrète, leur réalité est telle qu'ils ont faim, qu'ils ont besoin d'argent pour satisfaire leurs besoins du moment.

Une articulation entre les filets de sécurité et les moyens d'existence durable, n'a pas été défini, alors que celle-ci me paraît essentielle. Aider les personnes jugées très pauvres à faire face à leurs besoins du moment à travers les filets de sécurité, est une initiative louable, mais pour que cette action s'inscrive dans le temps et devienne pérenne, elle devrait être combinée au volet « moyens d'existence durable », pour contourner l'effet temporaire des filets de sécurité et mettre ces pauvres en position de se prendre elles-mêmes en charge.

En vue d'une vulgarisation sur l'ensemble du territoire des CVD et CIVD, une institutionnalisation de ces instruments, pour leur élaboration dans pratiquement tous les villages contribuerait à impliquer de manière significative, les populations villageoises dans la programmation de leur développement. Ainsi à l'instar des régions, des communes et des communautés rurales, les villages pourront brandir leurs instruments de planification.

Pour réduire l'indice de Gini, et réduire ainsi l'inégalité, la mesure qui s'impose pourrait consister pour tout projet à intervenir dans toutes les régions, pour éviter l'impression que certaines localités soient laissées en rade par rapport à d'autres.

## Paragraphe 2. Les mesures par rapport aux projets de manière générale

Les projets, pour leur grande majorité accusent du retard dans le cadre de leurs démarrages effectifs, ce qui fausse complètement les délais d'échéance et de clôture de ceux-ci, et souvent sur cette base nombre de projets ont été prolongé.

Concernant le démarrage tardif des projets, l'action devrait être réorientée de telle sorte, que dans l'analyse et l'évaluation de ces derniers la phase de démarrage effectif ne puisse plus inclure l'installation de celui-ci, car pour la majeure partie des projets considérés, les retards de démarrage effectif sont dus à la longue phase consacrée à l'installation.

Depuis l'élaboration du DSRP, et bien avant même cet événement, les projets de lutte contre la pauvreté et plusieurs autres actions ont été mis en œuvre mais à, l'heure actuelle, en l'absence d'une vue d'ensemble on ne peut dresser un bilan de toutes ses actions, ni savoir dans quelle mesure la pauvreté a été réduite. Car avec la mise en place de plusieurs projets et programmes de lutte contre la pauvreté, sans qu'il y ait une véritable coordination empêche d'avoir une bonne lisibilité dans le cadre de la lutte contre la pauvreté.

Du fait de l'importance des populations dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, une exigence majeure est que celles-ci soient en mesure de répondre aux attentes fondées en elles, ce qui suppose de la part de ces dernières, une compréhension, une appropriation suffisantes, en vue d'agir de manière efficace. Il paraît nécessaire pour tout programme ou toute action de s'atteler de manière claire et précise et à l'égard des populations, à une sensibilisation et à une information de celles-ci.

Coordonner les actions entreprises en vue de permettre aux populations de participer pleinement à la réduction de la pauvreté, en évitant toute confusion sur leurs attentes.

Une révision des mécanismes de financement dans le sens d'une inscription au budget des collectivités locales des aides financières apportées par les bailleurs.



Une prise en compte effective des personnes vulnérables devrait être en vigueur, par le biais d'abord d'un renforcement des filets de sécurité, et ensuite d'une assistance favorisant les activités génératrices de revenus, pour ne pas réduire les populations au rang d'éternel assisté.

Rappelons que la sécurité alimentaire, à la différence de l'autosuffisance n'a pas pour ambition d'atteindre une production agricole capable de couvrir les besoins en nourriture de la population. Elle vise plutôt la sécurisation de l'approvisionnement, en écartant le risque de pénurie.

Même si cette compétence est dévolue au commissariat à la sécurité alimentaire, il n'en demeure pas moins que l'intervention dans ce cadre, des projets ou programmes de lutte contre la pauvreté est souhaitable.

La première forme d'intervention devra consister à créer des banques céréalières, une au minimum dans chaque communauté rurale. Ces banques doivent fonctionner dans chaque localité. Ces banques doivent fonctionner sur la base d'un montant leur permettant de payer une certaine quantité de céréales (mil, surtout) après les récoltes, en vue de leur stockage.

Les collectivités locales s'engagent dans la mesure de leurs capacités d'autofinancement dans un programme d'investissements. A ce jour, compte tenu des difficultés liées au recouvrement de la fiscalité locale, cette capacité de financement est réduite et l'Etat doit mettre en place, à titre transitoire, tant que la réforme de la fiscalité locale n'aura abouti, des mécanismes financiers permettant aux collectivités locales d'honorer leurs engagements. Il est indispensable que l'Etat mette en place un mécanisme financier compensatoire.

Pour dresser un bilan fiable, mettre en place des actions pertinentes et définir des actions pour les partenaires futurs, il est essentiel pour l'ensemble des projets de déterminer avec chiffres à l'appui leurs réalisations, et de coordonner l'ensemble de leurs actions.

Une révision de la gestion des projets en vue de rendre la phase d'installation moins longue, plus courte et moins coûteuse.

## CONCLUSION

En définitive, bien que des indicateurs économiques se soient améliorés au cours dernières années, la lutte contre la pauvreté reste toujours d'actualité au Sénégal. Son caractère structurel et sa répartition géographique commandent une implication collective et une stratégie. La décentralisation constitue un des moyens les plus efficaces de cette stratégie parce que, d'une part, les collectivités locales ont pour compétence d'assurer les meilleures conditions de vie à leurs populations, et d'autre part, pour vocation d'être les lieux de débat.

**L'une des conditions de participation réelle des acteurs sur le terrain passe par le renforcement de la capacité de gestion des élus locaux. Pour ainsi dire, il faut replacer l'homme au centre du processus de développement, donner la parole à la base et amener les élus locaux à fortifier leur sens de la prise de décision. Pour ce faire, il est impérieux d'installer une large démocratie et d'en arriver à un niveau élevé de conscience pour une meilleure gouvernance des collectivités locales.**

## BIBLIOGRAPHIE

### 1-OUVRAGES

- DIAGNE, Mayacine (2003). Droit administratif local.
- ENAM-JUILLET (1998). Le représentant de l'Etat : Le sous-préfet/III aide-mémoire.
- GOHY Gilles Expedit, GUISSOU Basile Lactare, MAGASSA Hamidou, IDRISSE Kimba, SALL Alioune (2002). « La pauvreté, une fatalité ? »
- Le phénomène de la pauvreté au Sénégal
- GOUVERNEMENT DU SENEGAL (octobre 1999). Lettre de politique de développement rural décentralisé
- REPUBLIQUE DU SENEGAL (Dakar, Avril 2002). Gouvernance locale et réduction de la pauvreté : cas du Sénégal
- REPUBLIQUE DU SENEGAL (2001). Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
- MINISTERE DELEGUE auprès DU MINISTERE DE L'INTERIEUR CHARGE DES COLLECTIVITES LOCALES (2002). Stratégies de réduction de la pauvreté au Sénégal : Vers une démocratisation de la prise de décision et de l'accès aux infrastructures de base



-MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES, DIRECTION DE LA COOPERATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE (septembre 2001). Secteurs sociaux/réduction de la pauvreté/développement local/problèmes urbains/micro-finance. Rapport final du groupe technique 3.

- MINISTERE DE L'ECONOMIE DES FINANCES ET DU PLAN, UNITE DE POLITIQUE ECONOMIQUE (Novotel, Dakar, 1er et 2 juillet 2003). Séminaire sous régional « Réduction de la pauvreté à travers la décentralisation et l'inclusion sociales :échanges des meilleures pratiques entre les pays de l'Asie du Sud et de l'Afrique de l'Ouest »/pauvreté et décentralisation :le cas du Sénégal.

-MINISTERE DE L'INTERIEUR ET DES COLLECTIVITES LOCALES, DIRECTION DES COLLECTIVITES LOCALES (novembre 2003).Le recueil des textes de la décentralisation

-PNUD FENU.Gouvernance locale et réduction de la pauvreté

2-ARTICLES

NGOM ,Mamadou (1998). « Le Sénégal ,un pays pauvre ».In : Promotion

3-TEXTES JURIDIQUES

Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales