

Osmane Ka
C.S. PL 9 / MFSSH

3713
848

**AGIR AU NIVEAU LOCAL POUR
PROMOUVOIR LE DEVELOPPEMENT
HUMAIN : PROBLEMATIQUE ET
ENJEUX DE LA DECENTRALISATION
AU SENEGAL**

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE	1
PREMIERE PARTIE : PROBLEMATIQUE DU DEVELOPPEMENT LOCAL	
CHAPITRE I : FONDEMENTS THÉORIQUES ET ÉCLAIRAGES HISTORIQUES DU DÉVELOPPEMENT LOCAL AU SÉNÉGAL	5
1.1. Fondements théoriques et philosophiques du développement local	5
1.1.1. L'élargissement de l'espace public : une condition de la bonne gouvernance	5
1.1.2. La finalité régionale dans un contexte de démocratisation et d'intégration sous régionale	9
1.1.3. Les différentes composantes du développement local	15
1.2. Éclairages historiques	16
DEUXIEME PARTIE : EXPERIENCE SENEGALAISE EN MATIERE DE DEVELOPPEMENT LOCAL : UN PROCESSUS DE DECENTRALISATION AVANCEE MAIS LIMITE	
CHAPITRE II : DU DÉVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE À LA RÉGIONALISATION : LES APPROCHES DU DÉVELOPPEMENT LOCAL AU SÉNÉGAL	20
II.1. L'animation rurale comme modalité principale de développement local (1960-1962)	20
II.1.1. Les fondements de la politique du développement des autorités sénégalaises	20
II.1.2. Les deux premières années d'exécution du Plan : les expériences entreprises	22
II.2. La décentralisation comme levier principal du développement local	26
II.2.1. La réforme de l'Administration Territoriale et Locale de 1972	26
II.2.2. La régionalisation comme nouvelle approche de la décentralisation	29
CHAPITRE III : LA CAPACITE DES ACTEURS A PRENDRE EN CHARGE. LE DEVELOP- PEMENT LOCAL DANS LE CADRE DE LA DECENTRALISATION	31
III.1. La gestion des compétences transférées par les collectivités locales	31
III.2. Le jeu des acteurs dans la gestion des compétences	37
III.2.1. Les relations entre collectivités locales	37
III.2.2. Les rapports entre collectivités locales et société civile : une nouvelle approche du développement local	39
III.3. La gestion des compétences transférées : les moyens humains et financiers des collectivités locales	45
III.4. Les instruments de gestion au niveau local	64
III.4.1. Les Instruments de Planification au niveau national	64
III.4.2. Les instruments au niveau décentralisé	66
III.4.3. L'articulation entre les instruments régionaux et le système national	68
CHAPITRE IV : DECENTRALISATION ET LCP AU SENEGAL : UNE EXPERIENCE NOVATRICE MAIS LIMITEE	69
IV.1. La lutte contre la pauvreté dans le plan d'action sur la décentralisation	69
IV.2. Le faible impact des programmes des CL sur la réduction de la pauvreté	71
IV.3. Le rôle marginal des CL dans la maîtrise d'ouvrage pour les programmes sur financement	71

INTRODUCTION GÉNÉRALE

L'importance croissante du développement local s'explique, dans une large mesure, par l'échec des modèles de développement global. Construits du côté des sphères de l'État et des impératifs économiques, ces modèles ne tiennent pas suffisamment compte de la complexité sociale et de ses dimensions qualitatives, relationnelles et locales.

En effet, l'émergence récente du concept de développement local participe de l'incapacité du développement global à trouver des réponses pertinentes aux préoccupations des communautés de base, surtout dans le monde rural. Ni les politiques d'aménagement du territoire, mises en œuvre pour corriger les disparités géographiques, ni le jeu du marché ne peuvent aboutir à un développement local réussi sans une adhésion et une participation effective des acteurs et des organisations locales. Le centralisme étatique s'est avéré inefficace pour résoudre harmonieusement les préoccupations sociales, économiques et culturelles qui émanent de la base. Cette incapacité traduit également la crise des modèles de développement mis en œuvre au lendemain de la décolonisation en Afrique. Ces modèles, au-delà de leurs diversités, avaient comme dénominateur commun une forte centralisation du pouvoir et des institutions ainsi qu'une marginalisation des populations et des corps intermédiaires (régions, communes). Cette polarisation politique et institutionnelle a engendré de multiples conséquences comme les déséquilibres territoriaux dont la persistance est devenue un frein au développement humain.

Cette crise de la « centralisé » a débouché graduellement sur la reconnaissance du local, comme entité territoriale ayant des spécificités économiques, sociales et culturelles. Peu à peu, la dimension locale a été prise en compte au niveau des politiques publiques par une décentralisation de certaines de leurs actions. Mais l'objectif poursuivi était de corriger les déséquilibres territoriaux par une mobilisation de toutes les richesses territoriales. L'aménagement du territoire s'accompagne ainsi d'une mobilisation des ressources humaines en vue d'une meilleure valorisation du terroir. En somme, le concept de développement local est fondé sur un ensemble de principes directeurs et répond à un certain nombre de finalités. Il s'articule, selon Amor Belhédi (1996 : 309), autour de six principes :

- évaluer les différentes expériences de développement local menées au Sénégal depuis l'indépendance avec leurs succès et leurs échecs ;
- interroger les mécanismes, les pratiques et les logiques des acteurs ;
- proposer de nouvelles pistes de réflexion en partant des défis contemporains selon une perspective globale de construction de pôles de croissance ;
- aider l'État à intégrer de façon significative le développement local dans les politiques publiques ;
- construire un espace de dialogue autour des questions de développement.

Pour prendre en charge ces objectifs, le rapport a privilégié une démarche conceptuelle et méthodologique qui consiste à : (i) passer en revue les diverses expériences de développement local au Sénégal dans leurs principes, leur degré d'application, leurs forces et faiblesses ; (ii) analyser ce qui a manqué à toutes ces expériences dans le processus d'amélioration des indicateurs du développement humain ; (iii) et, enfin, se projeter dans le futur en ouvrant des perspectives de développement humain durable à partir des pôles de croissance.

Le plan du rapport est bâti à la lumière de cette approche. Ainsi, il s'agit, dans la première partie, de saisir la problématique du développement local à partir de ses fondements théoriques et philosophiques. La deuxième partie expose, selon une perspective historique, l'expérience sénégalaise en matière de développement local. La troisième partie analyse les défis contemporains dont la prise en charge conditionne le développement local. Enfin, la quatrième partie ouvre des perspectives en exploitant tout le potentiel de développement humain que représentent les pôles de croissance.

CHAPITRE I : LE DÉVELOPPEMENT LOCAL AU SÉNÉGAL : FONDEMENTS THÉORIQUES ET ÉCLAIRAGES HISTORIQUES

Le développement local constitue une étape importante dans le processus d'élargissement de l'espace public. Il est un outil de choix dans une démarche de prise en charge des problèmes de développement à la base dans un contexte d'intégration économique sous-régionale en construction. Ce chapitre examine ainsi, à partir d'une posture théorique et philosophique, les différentes modalités du développement local : l'aménagement du territoire, la décentralisation, la déconcentration et le développement communautaire.

1.1. FONDEMENTS THÉORIQUES ET PHILOSOPHIQUES DU DÉVELOPPEMENT LOCAL

1.1.1. La faillite du modèle théorique et philosophique de l'État centralisateur

Les dérives et les échecs de l'État post-colonial ont installé dans la plupart des pays africains un certain malaise, voire un décalage entre le niveau central et le local, entre les élites et le reste de la population. Les processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques ont revêtu ainsi, pendant longtemps, un caractère purement symbolique et, donc, non efficace en termes de développement humain durable. Ces dérives obéissaient plus à des questions de rationalité technique qui débouche, selon Habermas, sur un rétrécissement de l'espace public, c'est-à-dire sur une stérilisation du débat et de la communication (1978). Les citoyens n'ont plus la possibilité de participer aux « choix de société », mais simplement de « choisir » entre des groupes gestionnaires alternatifs qui ont pour mission d'assurer la meilleure efficacité du système.

Mais, l'État comme acteur social, omniprésent et puissant, gérant la société à sa guise, appartient désormais au passé. L'État-providence, qui a prospéré au lendemain de la Deuxième Guerre mondiale, s'est essoufflé, épuisant du même coup les virtualités sur lesquelles il avait fondé sa légitimité et sa pertinence. Parmi les nouvelles théories qui émergent du raz-de-marée provoqué par la critique post-moderniste, nous notons avec intérêt les tra-

de l'État de se désengager d'un certain nombre de ses prérogatives traditionnelles. Elle peut être aussi interprétée comme une demande sociale et politique qui revendique plus d'indépendance et moins d'assujettissements aux règles édictées par le centre. (Wachter, 1987 : 172). La périphérie a alors tendance à s'émanciper graduellement du centre et de la toute puissance de ses institutions. Car, ce que découvre la philosophie du développement local, dans ses investigations sociologiques, c'est que justement, elle a affaire à des communautés vivant en société. Elle est de fait poussée, si ce n'est produite, par sa fonction et les représentations agissantes des populations : élus, acteurs, intervenants. En fait, les situations de développement local sont perçues, sur le plan philosophique, comme une modalité d'intervention sur le politique, le social, le culturel. Et les philosophes du développement local ne peuvent faire l'économie de cette posture qui vise à saisir les tensions internes, les contextes qui les agissent, voire le tragique quotidien (cf. Michel Maffesoli) habitant les communautés locales.

Le modèle philosophique du développement appliqué en Afrique Francophone est ainsi fortement tributaire du modèle français. Celui-ci est issu du rationalisme cartésien positiviste et parfois dominateur. Et, surtout, quand notre vision du développement est héritée de la période coloniale, la question du développement est toujours traitée en termes de *développer*, au sens étymologique du terme, c'est-à-dire : *dérouter*, à partir d'un projet extérieur au territoire et au contexte local (cf. Georges Bertin). Rouler d'en haut, entraîner en roulant, précipiter, toute cette terminologie, associée au concept de développement dans son orientation centralisatrice, implique un point de vue dominant à partir duquel s'organise toute intervention.

Il s'agit de modèles construits du côté des sphères de l'État selon des impératifs économiques à la faveur de la promotion des théories économistes du développement d'après guerre. La logique y est disjonctive en ses méthodes, centralisatrice en ses fins et le développement perçu comme palliatif des maux dont souffriraient des sociétés hors croissance. Cette philosophie du développement implique une vision de l'homme en société, aliéné par des impératifs externes et instrumentalisé dans ses possibilités d'agir. Elle renvoie à une définition très ethnocentrique du développement comme déroulement de concepts à partir d'un donné techno-scientifique préexistant. C'est celle qui a prévalu à la période de la décolonisation vis-à-vis des peuples dits sous-développés, réflexion qui s'est surtout construite à partir d'une expérience limitée, celle des pays occidentaux, et d'un type de société : la société industrielle.

1.1.2. Les différentes composantes du développement local

Le développement local recouvre, au plan théorique, un ensemble de composantes dont les plus importantes sont l'aménagement du territoire, le développement communautaire, la décentralisation et la déconcentration. Chacune d'entre elles définit une réalité particulière, qu'il faut élucider et articuler avec le contexte national.

1.1.2.1. *L'Aménagement du territoire*

La question des déséquilibres territoriaux à l'intérieur de l'espace national devient un sujet de préoccupation pour les États avec la poussée vertigineuse de l'industrialisation au XX^e siècle. En effet, la croissance industrielle n'a pas été identique d'une région à une autre, avec l'avènement de pôles de croissance. Pour François Perroux, l'espace économique n'est pas homogène. Il n'y a pas une égalité des chances entre régions en matière de croissance économique. Selon lui,

« ... la croissance n'apparaît pas partout à la fois : elle se manifeste en des points ou pôles de croissance, avec des intensités variables pour l'ensemble de l'économie » (1969 : 197).

La disparité entre Régions s'est accentuée au cours des dernières décennies dans la plupart des pays. La politique d'aménagement du territoire apparaît comme le moyen le plus approprié pour faire face à ces déséquilibres. Elle fournit le cadre d'analyse, les outils méthodologiques et les stratégies appropriées pour promouvoir un équilibre régional. Sa vocation principale réside dans sa tentative de rendre l'espace physique et social beaucoup plus homogène en essayant, par le biais d'interventions dans les moyen et long termes, de faire de la région non seulement une entité économiquement viable, mais politiquement significative.

La région est le cadre d'intervention par excellence de l'aménagement du territoire. En effet, le choix des régions comme échelle de référence permet de mener une plus grande cohérence dans la planification des ressources et des moyens à mobiliser.

L'aménagement du territoire est une politique publique qui a pour finalité un développement territorial harmonieux et équilibré. Il a pour objectif principal de corriger les disparités (économiques, sociales, culturelles...) inter et intra-régionales. C'est ce qui explique son déploiement en deux versants : le versant national et le versant régional. Le premier planifie les ob-

communautaire a donc une échelle moins vaste que le développement régional. Il concerne des entités humaines comme les villages ou un ensemble de villages ou des communautés vivant dans un territoire peu étendu. Il accorde une grande importance à la mobilisation et à la participation d'acteurs locaux pour la réalisation de projets spécifiques et d'importance purement communautaire (école, case de santé, puits, forage,...).

Le développement communautaire est une modalité du développement local, tout comme la décentralisation. A ce titre, il doit son succès aux échecs des modèles de développement centralisé et dirigiste, qui concevaient le développement de manière verticale. Nous retrouvons cette première idée dans de nombreux travaux d'inspiration psychosociale, lesquels, partant de la notion de croissance, se réfèrent implicitement à l'idée de progrès lorsqu'ils traitent du développement. Ainsi, lisons-nous, sous la plume de Jean Pierre Boutinet :

« C'est ici l'occasion de souligner la parenté entre le concept de projet et celui de développement, tous deux issus d'une civilisation marquée par le mythe du progrès inéluctable, par l'optimisme de la culture technologique. Dans une conception unidimensionnelle du développement, le projet est ce qui va orienter, polariser ce développement ».

Le retour au communautaire, donc au local, comme entité territoriale pertinente, permet d'implanter des projets économiques et sociaux à dimension humaine, contrairement aux méga-projets, soumis aux seules logiques financières. Les populations locales peuvent ainsi s'approprier les retombées des projets de développement dans leur localité.

Dans son opérationnalisation, une telle démarche se fait alors praxéologie, science qui porte sur les différentes manières d'agir au sens où l'entendait Jérémy Bentham : « son principe est celui de l'utilité sociale, car il s'agit, écrivait-il, d'identifier l'intérêt de l'individu avec l'intérêt de la collectivité ». Il appuyait sa réflexion sur les travaux de James Mill pour lequel « une nation n'est civilisée que dans la mesure exacte où l'utilité est l'objet de tous ses efforts ».

C'est pourquoi, la plupart des bailleurs de fonds acceptent de plus en plus de financer les organisations communautaires, parce que précisément leurs actions sont orientées vers les besoins réels des populations. Les pré-supposés philosophiques qui fondent cette démarche s'expliquent par le fait que le cheminement proposé dans le développement communautaire est vécu collectivement et simultanément par les individus et la collectivité à travers quatre dimensions :

centre et la périphérie. Pour Lemieux (1997), les attributions décentralisées ou centralisées sont de trois types : les compétences, les sources de financement et les postes d'autorité. Il distingue, à la suite de certains auteurs, plusieurs formes de décentralisation, parmi lesquelles on peut citer :

- la déconcentration qui est le degré le plus bas de la décentralisation. Les instances déconcentrées ne disposent pas d'une autonomie par rapport aux autorités centrales dont elles dépendent. En outre, elles n'ont pas de compétences spécifiques à gérer. Elles représentent le pouvoir central au niveau local. Au Sénégal, la déconcentration permet aux autorités administratives locales (gouverneurs, préfets, sous préfets...) d'exercer la plénitude de leur mission au niveau de leurs circonscriptions administratives respectives ;
- la délégation, quant à elle, est une forme de décentralisation qui donne des fonctions à des organisations périphériques disposant d'une certaine autonomie. Le pôle local se trouve ainsi renforcé par rapport au palier central ;
- la privatisation est considérée par les spécialistes comme un type extrême de décentralisation où les relations institutionnelles entre le centre et la périphérie sont supprimées. Il s'agit, dans ce cas, de mettre entre parenthèses tous les obstacles bureaucratiques qui sont aux antipodes d'une gestion rationalisée de l'économie, et des entreprises en particulier. Elle peut être partielle, surtout dans le cas de la sous-traitance. C'est le cas notamment aux USA, avec la privatisation de certaines prisons.

La dévolution ou décentralisation politique concerne le mouvement de transfert de compétences multisectorielles. Les instances décentralisées sont dirigées par des élus du suffrage universel. En plus, elles ont la capacité de lever l'impôt sur leur territoire. On peut également distinguer en fonction des compétences à gérer, deux types de décentralisation : la décentralisation territoriale et la décentralisation technique. La décentralisation territoriale et multisectorielle concerne surtout les collectivités locales. La décentralisation technique ou fonctionnelle, par contre, est le fait de sociétés d'État, d'offices... Elle est uni-sectorielle. La décentralisation doit être perçue tout d'abord comme un transfert d'attributions du centre vers la périphérie en termes de compétences, de ressources ou de postes d'autorité. Un tel transfert va déboucher sur l'attribution de prérogatives nouvelles en matière de

collectivités locales ou des corps intermédiaires. Il vise à promouvoir les initiatives et les actions endogènes pour faire émerger des pôles locaux de développement, susceptibles de générer des solidarités entre acteurs dans un processus de résolution des inégalités. Mais ce développement peut également être qualifié de développement endogène. Il met alors l'accent sur les relations entre le centre et la périphérie, en vue de la distribution et de la gestion du pouvoir entre ces deux instances de gouverne. Ce qu'il faut retenir, c'est que le développement local a comme préoccupation centrale le bien-être des individus et un renforcement des capacités locales pour satisfaire durablement les besoins essentiels de la communauté. Le développement humain tel que préconisé par le Programme des Nations Unies pour le Développement peut être considéré comme un objectif majeur du développement local.

1.1.3. Le développement humain : un modèle théorique et philosophique de renforcement des capacités locales

Le développement humain n'est pas régi par une logique purement économiste, car il ne se perçoit pas uniquement comme une simple progression ou recul du revenu national. « Il a pour objectif de créer un environnement dans lequel les individus puissent développer leur potentiel et mener une vie productive en accord avec leurs besoins et leurs intérêts... » (Programme des Nations Unies pour le Développement, 2002). La relation entre l'individu et son environnement est donc au cœur de la démarche du développement humain. Dans cette perspective, les rapports entre les institutions locales et l'individu prennent une dimension nouvelle, car celui-ci entend exercer pleinement sa citoyenneté. Le développement local, à travers la décentralisation, doit déboucher normalement sur une démocratie de proximité par sa capacité à prendre en charge les préoccupations des citoyens. Les besoins des populations en termes de services et d'infrastructures seront mieux perçus par des administrations locales et les organes dirigeants des collectivités locales. La rupture entre l'État et les citoyens, caractéristique de l'État post-colonial en Afrique, peut se résorber avec l'existence d'institutions locales accessibles aux populations et performantes dans la qualité des services offerts.

Le développement humain, qui met l'accent sur le renforcement des capacités individuelles et collectives, est donc un instrument approprié pour asseoir le développement local. La démocratie de proximité se traduit éga-

l'État centralisateur à un modèle de décentralisation de la sphère publique s'articule autour d'un projet global en termes de négociation, de prise de compétences et de distribution des pouvoirs. La visée implicite inhérente à l'idée de développement local est moins de garantir l'obtention de résultats conformes à des programmes eux-mêmes préconçus en dehors des populations qui leur donnent sens, que de conforter l'être-ensemble : en somme, tout ce qui fait tenir ensemble dans une certaine agglutination les personnes impliquées dans les processus de développement humain. Les fondements théoriques et philosophiques du développement local ainsi élucidés, il s'agit maintenant, dans la partie suivante, d'analyser les expériences en matière de développement local au Sénégal. L'objectif visé est de montrer jusqu'où le modèle sénégalais prend en charge ces principes théoriques et philosophiques fondateurs du développement local.

(suggestion : insérer un graphique qui représente sous la forme d'une pomme les différentes composantes du développement local).

Cette partie porte principalement sur l'expérience sénégalaise en matière de développement local qui sera examinée à travers trois étapes principales. La première commence en 1960 avec Mamadou Dia dont la vision du développement local s'articule autour de l'idéologie du Socialisme africain auquel il tente de donner un contenu. La deuxième phase (1972) inaugure l'ère de l'approche institutionnelle du développement local avec une inflation de textes administratifs et un début de responsabilisation des Collectivités locales. Cette phase marque surtout la naissance des communautés rurales. La troisième étape (1996), en cours, correspond à la régionalisation dont un bilan exhaustif sera présenté en interrogeant la capacité de gestion des acteurs à assumer les nouvelles responsabilités conférées par les textes.

veloppement à long terme tire son essence de l'approche d'anticipation des pères fondateurs du Socialisme africain. Dans son discours du 4 avril 1959, le Président du Conseil d'alors pose d'emblée la problématique du développement : « J'ai déjà dit que, politiquement, nous devons choisir un socialisme original, authentique, plongeant ses racines profondément dans le terroir, issu de l'Afrique et non de l'Europe, de l'Asie ou de l'Amérique ».

Pour construire ce socialisme nouveau, il faudra emprunter la grande voie de l'économie humaine qui peut se résumer dans la belle formule de François Perroux : « L'économie de tout l'homme et de tous les hommes ». Cet objectif est particulièrement capital dans un pays sous-développé. Le développement doit être total, c'est-à-dire s'appliquer à toutes les régions du pays, urbaines et rurales, à toutes les classes de la société, à tous les secteurs de l'économie, à tous les niveaux de vie individuelle et collective ; cela signifie donc qu'il faut apprécier les besoins avant d'agir. Le développement doit être harmonieux, c'est-à-dire qu'il doit permettre à toutes les composantes qui se développent, de s'équilibrer, de se parfaire mutuellement en conjuguant leurs efforts.

Dans cette perspective, un préalable s'imposait aux leaders sénégalais : à savoir réformer les structures héritées de l'époque coloniale qui obéissaient à une autre logique pour obtenir une participation de la population à la base. Parmi ces structures nouvelles, il y avait tout d'abord celles qui relevaient de l'Administration. L'objectif était de les rendre plus aptes à impulser le processus de développement en parfaite synergie avec les populations. Ces structures devaient s'appuyer sur un système d'animation rurale et du mouvement coopératif qui allaient véritablement concrétiser la volonté des autorités gouvernementales.

En outre, les paysans étaient dans une situation d'assujettissement total, pris en étau dans les circuits de production et de commercialisation de l'arachide. Il importait donc de développer une stratégie qui permettait de les libérer des serres de l'économie de traite, caractérisée par un endettement usuraire féroce.

Dans cette perspective, il fut décidé la mise en place d'un imposant mouvement coopératif. Ce qui venait traduire dans les faits les orientations contenues dans la première circulaire n°32 du Président du Conseil datée du 21 mai 1962, intitulée : « Doctrine et problème de l'évolution coopératif du Sénégal ». Cette circulaire était l'expression la plus clairement élaborée des objectifs du gouvernement. (Voir Annexe). Il était notamment écrit dans la circulaire : « le mouvement coopératif, au niveau des communautés humai-

tion inorganisée et à un développement rural désarticulé. Cette nécessité était bien comprise par les responsables de la Planification et de l'Animation. Une relation dialectique entre les instances de planification au sommet et celles chargées d'assister les communautés animées à la base était le moyen le plus indiqué pour promouvoir la participation.

Force est de constater qu'au cours des premières années du Plan, le mouvement qui devait permettre aux collectivités de base de mieux faire entendre leur voix n'a pas bien fonctionné. Parmi les nombreuses raisons, on peut retenir :

- l'élaboration du premier Plan s'est effectuée après une série d'enquêtes de base sans que les collectivités locales aient pu exprimer leurs besoins ;
- l'impact des structurations des cellules de développement, qui aurait pu faciliter la mise en œuvre de projets locaux, a tardé à prendre corps à cause notamment de la crise politique survenue en décembre 1962 ;
- les instances régionales, départementales et locales et autres comités locaux de développement, chargés d'animer la planification décentralisée, étaient encore à leur balbutiement.

Néanmoins, l'animation a eu un impact effectif sur la mobilisation des populations en faveur du Plan. Même si la crise politique au sommet de l'État allait engendrer une certaine hibernation des nouvelles structures mises en place. Des rumeurs annonçaient l'imminence de l'arrêt du processus d'animation rurale. Conscient de la situation, le Président de la République - Léopold Sédar Senghor - lors d'une visite sur le terrain, en Casamance où il a pu observer les premiers résultats de l'animation, déclara le 19 janvier 1963 :

« On a dit que nous allions renverser la vapeur et que nous n'allions pas poursuivre la lutte pour notre indépendance économique après notre indépendance politique. On a dit que le plan quadriennal n'allait pas être réalisé, que nous jetterions aux « crams crams » centres d'animation rurale, centres d'expansion rurale, et coopératives. Vraiment ceux qui propagent ces bruits sont des inconscients ou des criminels... Nous voulons faire descendre le socialisme du building administratif aux villages de brousse. Nous voulons faire descendre le socialisme de la théorie à la pratique ».

Cette mise au point du Chef de l'État a certes mis fin aux rumeurs. La stratégie de développement local par l'animation rurale n'en prenait pas

pour le Développement) et aux sociétés de développement, certains ont vu leur gestion politisée conduisant à une accumulation du passif de bilan comptable. Les CRD (Comité Régional de Développement) n'ont guère été jusqu'alors que l'occasion de réunions plus ou moins stériles entre les chefs de services au lieu de servir d'instance de coordination de l'action régionale.

Le Ministre du développement rural résumait les leçons à tirer de cette expérience en déclarant au Conseil national du Parti socialiste le 12 avril 1980 : « Les structures mises en place après l'indépendance ont cherché, sans démanteler celles héritées de l'époque coloniale, à y greffer d'autres du « type-développement ». Le placage ou remodelage des structures aura laissé peu de place à l'intégration horizontale en vue d'assurer un développement équilibré.

Sans chercher à passer en revue de manière critique toutes les structures, il peut être noté, au passage, que l'aménagement de l'espace agricole n'a pas été le souci des agronomes. À côté de ces services, naquit l'Animation rurale puis l'Expansion rurale dont l'une avait pour vocation de sensibiliser et de préparer les ruraux à mieux recevoir le message, l'autre à entreprendre une approche intégrée des actions de développement communautaire à la base.

Cependant, aucune cohérence conçue au niveau central n'a permis de retrouver l'intégration souhaitable à la base. Les projets ont été réalisés de manière sectorielle, sans la recherche d'une intégration véritable qui mène vers un développement harmonieux. Le Ministre ajoutait, plus loin, dans sa communication : « La place du développement communautaire, traduite par des projets locaux de développement, mérite d'être recentrée dans notre politique de développement rural. Les C.E.R., qui sont les structures appropriées pour mener de tels projets, sont laissées pour compte, faute de moyens.

L'on constate aussi la répartition des compétences entre les divers départements ministériels (Promotion humaine, Plan, Développement rural) en matière d'action locale de développement. Celle-ci est une composante indispensable du développement rural et, quelle que soit sa place, une intégration véritable doit présider à la mise en œuvre des projets locaux. Les C.E.R. constituent, dans ce contexte, des appuis indispensables aux communautés rurales et à l'action de l'administration territoriale et locale ».

Avec cette expérience, trop courte pour être évaluée correctement, le Sénégal met fin à une approche du développement local. Celle-ci était partie intégrante d'un projet global de société issu du socialisme africain et ayant le plan de développement comme unique document de référence. Même si plu-

Cette réforme, qui s'est poursuivie de 1972 à 1984, en créant pour la première fois en milieu rural des collectivités locales (au nombre de 316 en 1984), visait explicitement :

- la recherche de solutions institutionnelles favorables à la participation des collectivités de base ;
- l'organisation de la communication entre les collectivités de base et l'appareil administratif, en vue du dialogue pour passer d'une phase de participation suscitée à une phase de participation négociée ;
- l'intégration de l'action des collectivités locales dans la prospective nationale.

Cette première phase de la réforme a permis d'enregistrer des innovations par rapport à la période précédente : conseil rural élu pour les 2/3 au suffrage universel et pour 1/3 par l'assemblée générale des coopératives, président élu par le conseil rural à la majorité absolue, compétences élargies du conseil rural, autonomie financière de la communauté rurale, introduction au sein des conseils municipaux des représentants des groupements à caractère économique et social, institution dans chaque circonscription administrative de conseils consultatifs. Leurs compétences couvrent un large éventail de responsabilités permettant aux collectivités locales de prendre des décisions dans les principaux domaines suivants :

- l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national ;
- l'adoption du plan local ;
- le vote ;
- la modification du budget local.

Toutefois, cette autonomie locale fut encadrée par deux mesures : l'attribution des fonctions d'ordonnancement du budget aux sous-préfets et l'existence d'une forte tutelle soumettant l'exécution de toutes les délibérations à l'approbation préalable des autorités administratives

En effet, il fut vite constaté que la réforme a surtout renforcé les pouvoirs des autorités administratives (gouverneurs, préfets et sous-préfets) qui sont devenues, dans leurs circonscriptions administratives respectives, les délégués du Président de la République, les représentants du Premier Ministre et de l'ensemble du gouvernement. S'agissant des communes, il y a eu un renforcement de leurs pouvoirs d'intervention dans le domaine économique,

années quatre-vingt, marquées par l'ajustement structurel, vont se terminer avec une importante disposition annonciatrice de la régionalisation, à savoir le transfert en 1990 de la gestion des budgets aux présidents de Communautés rurales et aux maires.

(Suggestion : intégrer un graphique qui visualise le processus)

II.2.2. La régionalisation comme nouvelle approche de la décentralisation

Le principe général qui inspire la régionalisation se résume en deux mots : liberté et proximité, avec des autorités locales décentralisées et proches des populations, libres de leurs décisions, des représentants de l'État sur le terrain dotés de pouvoirs déconcentrés et un contrôle de légalité. La régionalisation met en place des conditions minimales pour impulser le développement local. D'autres principes spécifiques inspirent la réforme, à savoir :

- un statut unique pour les régions (10) ;
- l'équilibre entre déconcentration et régionalisation ;
- une meilleure répartition des centres de décision ;
- un contrôle *a posteriori* aménagé ;
- l'unité nationale, l'intangibilité des frontières et l'intégrité territoriale.

Ces principes visent à clarifier les rapports entre les trois ordres de collectivités locales fondés sur l'égalité, (en tenant compte de la spécificité de chacune d'elles). Ils cherchent également à assurer une présence administrative dans la région, le développement de l'activité économique et sociale régionale, le rapprochement des centres de décision, la confiance en la capacité de gestion des populations et la valorisation des particularismes locaux dans le cadre de l'unité nationale. La régionalisation se fixe entre autres objectifs :

- d'assurer le développement économique et social de chaque région ;
- de favoriser la proximité entre l'administration et les usagers ;
- d'instituer une dynamique régionale dans le cadre d'un statut unitaire ;
- d'approfondir la démocratie locale avec l'émergence d'une bonne gouvernance locale.

CHAPITRE III : LA CAPACITE DES ACTEURS A PRENDRE EN CHARGE. LE DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LE CADRE DE LA DECENTRALISATION

La qualité de l'implication des populations dans le processus de développement local sera évaluée dans ce chapitre à la suite de l'analyse de la gestion des compétences transférées. L'exercice de cette gestion met en jeu plusieurs acteurs dont les rôles, les logiques de fonctionnement et les ressources conditionnent, en grande partie, la réussite du développement local.

III.1. LA GESTION DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES PAR LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Cette gestion est appréciée dans le cadre des domaines de compétences transférés et partagés : éducation, promotion des langues nationales alphabétisation et formation professionnelle / jeunesse, sports et loisirs / domaine / urbanisme et habitat / environnement et gestion des ressources naturelles / santé population et action sociale.

♦ **Éducation** : les actions développées par les CL vont dans le sens :

- d'une contribution, sous différentes formes, à la prise en charge du personnel d'appui (plus effective et plus importante au niveau des conseils régionaux qu'au niveau des conseils municipaux et ruraux) ;
- d'une contribution à l'acquisition de manuels et de fournitures scolaires (effective au niveau des conseils municipaux et très faible au niveau des conseils ruraux) ;
- d'une participation à la construction, à la réhabilitation, à l'équipement et à la maintenance de salles de classes, de blocs sanitaires, de blocs administratifs (plus importante et plus effective au niveau des conseils régionaux et municipaux) ;
- de l'allocation de bourses et d'aides aux élèves et aux étudiants (effective et importante au niveau des conseils régionaux et des communes).

Certains créneaux doivent davantage être explorés dans ce cadre : création d'emplois, foyers socio-éducatifs multifonctionnels, formation entrepreneuriale, initiation à l'informatique et à l'Internet, etc.

◆ *Domaine*

Il s'agit d'une compétence qui reste, pour l'instant, théorique, puisque le décret d'application est prudent sur les modalités d'application. En fait, en ce qui concerne le domaine public maritime et le domaine public fluvial, aucune région n'a encore entrepris (en tout cas jusqu'en 2001) la confection des plans spéciaux d'aménagement prévus par la loi. De façon plus large, la question du foncier s'est révélée l'un des principaux enjeux de cette décentralisation.

◆ *Urbanisme et habitat*

Depuis la réforme de 1996, la proportion des collectivités locales qui lotissent des parcelles est très faible. On note des montants assez faibles de frais de bornage au niveau des communes et au niveau des communautés rurales, et le nombre de permis de construire distribué est assez bas. On pourrait se demander si une telle situation est due à un manque de moyens financiers et matériels, à la faiblesse des ressources humaines qualifiées ou à une marginalisation de la gestion de ce secteur.

◆ *Le foncier dans le développement local*

Encadré : Analyse de la réglementation en vigueur

1. Analyse de la législation foncière

La loi sur le domaine national a eu le mérite, au plan juridique, d'unifier et de simplifier notablement le droit applicable aux terres et notamment en milieu rural. A l'exception de quelques situations spécifiques, elle n'est pas toujours appliquée de façon rigoureuse. Les objectifs de mise en valeur et de développement agricole sont loin d'être également atteints, 40 ans après la réforme foncière. Les raisons tiennent, entre autres, aux insuffisances de la loi, à sa conception inachevée, au manque de moyens et aux dysfonctionnements des conseils ruraux.

Insuffisances de la LDN et de ses modalités de mise en œuvre : L'article 8 de la LDN qui évoquait de manière peu précise les communautés rurales tout en exigeant d'être membre de la communauté rurale pour bénéficier d'une affectation est une disposition très controversée de la loi 64-46. Si elle peut être perçue comme une mesure visant à protéger les populations locales contre l'accaparement des terres de leur terroir, elle n'en constitue pas moins une contrainte. Elle exclut, en effet, une partie importante de la population sénégalaise de

2. Environnement et gestion des ressources naturelles

Les CL se sont focalisées presque exclusivement sur les ressources immédiates qu'offre la forêt (taxes, recettes contentieuses, permis), au lieu d'exploiter les ressources immenses du milieu forestier. Au niveau des Inspections régionales, les attitudes formelles de collaboration sont de mise.

Mais, en réalité, les réflexes « technicistes » laissent très peu de place à un partage des compétences avec les élus. De plus, l'existence des domaines gérés par l'État (forêts classées) et les terroirs cogérés créent une situation complexe avec des implications techniques faiblement maîtrisées.

Au niveau des communautés rurales, il arrive que l'agent des Eaux et Forêts n'entretienne aucun rapport avec les élus. Ce qui se traduit par une faible implication de ces derniers dans les actions de production de plants, de reboisement, de fertilisation des sols, de mise en place de bois communautaires, de lutte contre les feux de brousse, de transhumance, et de pratiques de culture sur brûlis.

3. Santé, population et action sociale

Dans l'ensemble, un manque de confiance règne encore entre les structures sanitaires et les collectivités locales. Les comités de santé sont rarement fonctionnels (les comités de gestion, eux, n'étant pas encore mis en place). Les actions développées par les collectivités se limitent essentiellement à la fourniture de médicaments, de matériel d'assainissement et de moustiquaires imprégnées, et au recrutement du personnel d'appui (rarement mis en œuvre). De façon plus globale, la gestion de la santé est rendue difficile par plusieurs facteurs :

- les budgets des postes de santé sont gérés au niveau des conseils régionaux et municipaux très éloignés des communautés rurales. Il a été noté, toutefois, une amélioration depuis 2003 avec des fonds transférés directement aux communautés rurales pour l'exercice de cette compétence ;
- il y a une non-concordance entre le découpage administratif et le découpage sanitaire (district sanitaire) ;
- les conflits entre les maires et les présidents de communautés rurales se reflètent au niveau des structures sanitaires ;

maines, en collaboration avec le député-maire de la Ville, pour résoudre cet épineux problème de site », fait noter Abdoulaye Diop qui ajoute qu'une subvention assez substantielle est prévue dans le budget 2003 pour régler certains détails au poste de santé.

Relativement à l'environnement, la première action de la nouvelle municipalité de Guinaw-Rails Sud a été d'éradiquer l'immense dépotoir d'ordures de l'unique marché de la localité, qui, selon lui « n'a pas été enlevé depuis plus de 10 ans. Or, c'est de cet établissement que nous vient tout ce que nous mangeons. Nous avons institué un système de surveillance avec l'implication des acteurs du marché, pour préserver les lieux d'une situation pareille à celle que nous avons héritée de l'équipe précédente ». Cette initiative est appuyée, partout, par une grande opération de plantation d'arbres, en attendant la restructuration de l'habitat spontané que va réaliser la fondation « Droit à la ville ». Dans ce domaine, il fait savoir que les études de faisabilité de ce projet ont été réalisées et que le plan définitif de ce qui sera fait est en voie d'être adopté. Il reste à sensibiliser les populations afin qu'elles s'approprient ce projet qui, une fois mis en œuvre, changera complètement le visage de la localité. En outre, la commune de Guinaw-Rails Sud n'a pas été en reste pendant toutes les éditions des « Vacances Citoyennes ».

D'ailleurs, les jeunes qui sont les principaux acteurs des « Vacances Citoyennes », et les femmes, bénéficient de l'encadrement du maire, « afin de les organiser en structures de développement et mener des activités génératrices de revenus. Il s'agit là d'une façon de lutter contre le chômage, à défaut de pouvoir trouver des emplois salariés aux jeunes ». Pour un bon fonctionnement des services de l'institution, qui a été une des priorités de Abdoulaye Diop, le maire les a tous dotés d'outils informatiques et de matériel de bureau. Car « à notre arrivée il n'y avait même pas de chaises dans les bureaux », fait-il observer. Aujourd'hui, les locaux sont branchés à l'eau, au réseau électrique, au téléphone et même à Internet, alors que toutes les distributions afférentes à ces commodités étaient suspendues ou inexistantes au moment où nous nous installions », souligne Diop.

Al Hadj Khaly Tall
Le soleil du 2 juillet 2003

III.2. LE JEU DES ACTEURS DANS LA GESTION DES COMPÉTENCES

Les principaux acteurs impliqués dans le développement à la base sont : les institutionnels (collectivités territoriales, Administration d'État, institutions de services public ou leurs émanations), la communauté ou société civile (l'ensemble des populations vivant et agissant sur un territoire donné, et partageant des valeurs, des responsabilités, des relations avec l'environnement et les contraintes extérieures), les acteurs économiques qui gardent une influence sur la vie économique locale. Les relations entre ces différents acteurs sont constitutives de la dynamique locale.

III.2.1. Les relations entre collectivités locales

Sur le plan juridique, il existe une ambiguïté dans le traitement des relations entre les collectivités locales. En effet, selon l'article 13 du code des collectivités locales, « aucune collectivité locale ne peut établir ni exercer

res. Toutefois, cette dynamique de coopération et de collaboration n'a pas été systématisée. Le processus s'est heurté à des problèmes de leadership et de clivages politiques au sein des associations de conseils régionaux ou ruraux, de maires et des autres cadres de concertation. Au niveau national, certaines structures comme l'Union des Associations des Élus Locaux favorisent le dialogue entre Collectivités locales. Quant à la cellule d'Appui aux élus locaux, son rôle est de doter les associations (Associations de Maires, de Présidents de Conseils régionaux et de Conseils ruraux) d'une expertise de qualité et de servir de pôle d'information pour le développement local. Outre les associations et la CAEL, il existe aussi le Conseil National de Développement des Collectivités Locales (CNDCL).

Si l'on peut vraisemblablement admettre que des projets appuyés par les partenaires cherchent à renforcer les capacités des élus dans bien des domaines, force est de reconnaître que :

- l'existence des associations n'a que très timidement contribué au développement de rapports de collaboration et de coopération entre collectivités locales ;
- le CNDCL n'a pas réellement servi d'espace de dialogue politique, de concertation et de suivi, pour les collectivités locales ;
- les faibles moyens de la CAEL ne lui permettent pas d'assumer pleinement la mission qui lui est assignée.

III.2.2. Les rapports entre collectivités locales et société civile : une nouvelle approche du développement local.

Les expériences capitalisées ont conduit à une nouvelle approche du développement local avec une plus grande implication de nouveaux acteurs, en particulier les Organisations Non Gouvernementales (ONG). L'approche du développement au niveau local est ainsi testée en privilégiant les résultats et les impacts auprès des bénéficiaires (people-level-impact). Cette approche a permis aux ONG de développer des outils d'accès aux populations et à leurs organisations de base (OCB) qui sont les ultimes bénéficiaires du développement local. Des outils participatifs commencent à être développés notamment les Méthodes Accélérées de Recherche Participative (MARP), les Diagnostics Institutionnels Participatifs (DIP) et autres formes de planification participative. La mise en œuvre de l'approche participative redonne une place primordiale aux populations et à leurs organisations. Les savoir-faire

res techniques à compétences transférées ne collaborent pas de manière effective avec les collectivités concernées pour l'élaboration des politiques sectorielles, aux plans national et local. C'est pourtant le point de départ d'un réel transfert de compétence car la politique sectorielle définit les actions à réaliser au niveau régional dans le cadre d'une compétence transférée. Il est vrai que les collectivités locales, ne disposant pas de la même qualité d'expertise que les ministères techniques pour un tel exercice, ont du mal à se positionner comme des interlocuteurs pertinents.

♦ *Les rapports entre les collectivités locales et les Services déconcentrés de l'État.*

Les relations de coopération entre les SDE et les collectivités locales sont définies dans le cadre du décret n°96-1123 du 27 Décembre 1996. L'État, par mesure de prudence et pour des raisons d'économie et d'efficacité, a donné la possibilité aux collectivités locales à utiliser ses services techniques dans l'exercice des compétences transférées. Il convient de noter que ce texte est mal appliqué par les acteurs concernés. D'abord, parce que les conventions ciblées ne sont pas toujours passées dans les délais requis (avant le 31 mars de chaque année). Ensuite, parce que les Gouverneurs de région utilisent rarement leur pouvoir de substitution pour, au terme échu, passer outre en prenant d'office un arrêté par lequel ils mettent les services de l'État à la disposition des autorités locales. Enfin, parce que les conventions mettent en présence le Gouverneur de la région avec les Présidents de conseil régional, les Maires de commune et les Présidents de communauté rurale. On ne saurait, à date, donner d'exemples concrets de signature de conventions types, dans le cadre de l'utilisation des SDE par les collectivités locales. Il serait plus pratique que les préfets et les sous-préfets soient compétents pour passer les conventions d'utilisation des services extérieurs de l'État par les collectivités locales, les premiers avec les maires, les seconds avec les Présidents de Conseil Rural.

♦ *Les rapports entre les collectivités locales et l'Administration Territoriale*

L'État est représenté au niveau de la région par le Gouverneur, le préfet de département dans la commune et le sous-préfet d'arrondissement dans la communauté rurale et les communes d'arrondissement. Ces autorités administratives représentent chaque ministre dans la Région, la Commune et la

En outre, les bailleurs de fonds ont leurs préférences, leurs intérêts, leurs logiques respectives d'intervention, ainsi qu'une kyrielle de méthodes de planification et de recherche participative portant fièrement le label ou « drapeau » de leur pays d'origine. On passe ainsi des « Rapid Rural Appraisal » aux Participatory Research, Zopp, et autres méthodes de planification participative. Les bailleurs de fonds ne disent jamais au pays et aux zones d'intervention le montant des ressources dont ils peuvent disposer. Ils ne leur laissent également pas l'initiative de choisir le secteur dans lequel ils peuvent intervenir. C'est pourquoi, le niveau d'appropriation pour un développement réel durable reste encore faible.

Certains ont pris conscience de cet état de fait et essaient d'inaugurer l'approche budgétaire directe pour mieux responsabiliser le pays récipiendaire. Si, au début, il y avait des difficultés dans la mise en œuvre de cette nouvelle approche, des améliorations sont de plus en plus notées. On peut citer, à titre d'exemple, l'ouverture récente par le trésor public de comptes dans les banques commerciales pour faciliter les déboursements des fonds mis à la disposition des projets. Dans la même dynamique, plusieurs appuis à la mise en œuvre des plans locaux sont en cours dans le domaine de la décentralisation (FDL, PADMIR, PAC, PNIR, PSIDEL...). (Cf. la communication sur le PADMIR et l'exemple de coordination de différents partenaires du système des Nations Unies intervenant dans la même zone de Tambacounda).

Suggestion : insérer un graphique qui visualise les relations entre les Collectivités Locales et ses différents partenaires

Encadré : Les expériences du COTAMBA, dans le développement de la région de Tambacounda.

◆ **Le projet « Cotamba »**

Dans la région de Tamba, des efforts considérables ont été consentis mais ils n'ont pas permis d'atteindre les effets escomptés. Le processus d'élaboration, d'exécution et de suivi des projets se heurte à un déficit de concertation, de coordination et d'implication des acteurs. Les expériences des uns et des autres ne sont pas capitalisées. Il y a souvent des duplications d'actions ou même de projets, ce qui a un impact négatif sur la motivation et l'adhésion des populations. Pour inverser cette tendance et créer une dynamique de concertation et de coordination des actions en faveur du développement de Tamba, le Système des Nations Unies, le conseil Régional et l'ARD ont initié un cadre de concertation. L'objectif est de mettre en cohérence et en synergie leurs efforts afin d'aider la région à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) d'ici à 2015.

Cette nouvelle approche du système onusien en matière de développement appliquée à la région de Tamba se fait dans un cadre dénommé : UNDAF/ TAMBA. Concrètement, il

III.3. LA GESTION DES COMPETENCES TRANSFEREES : LES MOYENS HUMAINS ET FINANCIERS DES COLLECTIVITES LOCALES

A la suite des réformes de l'administration territoriale et locale qui se sont succédé depuis 1960, les missions des collectivités locales sont devenues plus importantes et, par conséquent, plus exigeantes en ressources humaines de qualité. Le transfert de neuf domaines de compétences rend encore plus ardue la question des ressources humaines. Il convient de signaler que les 11 régions que compte le Sénégal ne disposent pas de fiscalité propre et ne bénéficient que de dotations de l'État (Fonds de dotation de la décentralisation et Fonds d'Équipement des Collectivités Locales) ; ce qui limite leurs ambitions à la dimension de leurs ressources financières.

Alors que les élus locaux sont analphabètes en français à 97%, les collectivités locales se contentent de quelques cadres (Secrétaire général de la région, un à deux directeurs de service) que l'État met à leur disposition avec une forte inégalité géographique dans la répartition. Près de 80% des 6 000 agents moyens et supérieurs des 441 collectivités locales sont concentrés dans les villes et communes de la région de Dakar. Dans certaines communes (notamment dans la région de Dakar), le personnel est pléthorique tandis que dans d'autres (Dioffior, Kahone, Goudomp, etc.) on constate un manque drastique de personnel. Pour résoudre, en partie, les difficultés nées de cette situation, la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences a introduit une modification dans le dispositif réglementaire. Elle donne la possibilité aux autorités locales (Président du Conseil Régional, Maires, Président de Conseil Rural) de passer des conventions avec les Gouverneurs de région pour utiliser, au besoin, les services extérieurs de l'État.

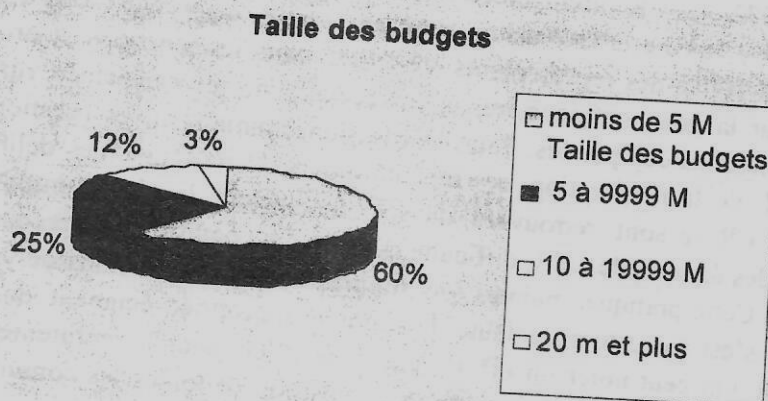
L'article 8 de cette loi du 22 mars 1996 prévoit également que les personnels de l'État peuvent, à leur demande, être affectés au Ministère de l'Intérieur et mis à la disposition des collectivités locales. Il en est ainsi des Secrétaires généraux des régions et des Secrétaires municipaux. Cette disposition de la loi 96-07 est insuffisamment appliquée par les collectivités locales qui, de ce fait, limitent leurs possibilités d'action.

Il est évident que l'État, suite aux engagements pris avec les institutions de BRETTON WOODS, ne fait rien pour inciter les collectivités locales à appliquer l'article 8 de la loi déjà citée, pour éviter d'alourdir le poids de la masse salariale dans les recettes de l'État. Pour être pertinente, la question des moyens financiers et humains doit être abordée de manière systématique et en fonction des spécificités de chaque collectivité locale.

- un besoin urgent de trouver une solution au financement des communautés rurales.

Les tableaux reproduits, toujours tirés de l'étude sur la fiscalité locale, montrent, d'une part, le poids des recettes budgétaires des communautés rurales par rapport à celles de l'État et, d'autre part, le poids des recettes budgétaires des communautés rurales par région. Les revenus considérés pour la région (circonscription administrative) sont constitués par la somme des revenus des communes et des communautés rurales.

Figure 1 : Profil financier des communautés rurales



Source : Étude sur la fiscalité locale / Module 1, les Finances locales

Quelques constats se dégagent de ce graphique :

- l'insuffisance de la taille des budgets : près de 60% des communautés rurales ont des budgets inférieurs à 5 millions, seules 3% (soit 9 communautés rurales sur les 320) ont un budget supérieur à 20 millions ;
- la corrélation très forte entre la faible taille des budgets et le poids démographique.

◆ *Recettes fiscales propres des communautés rurales*

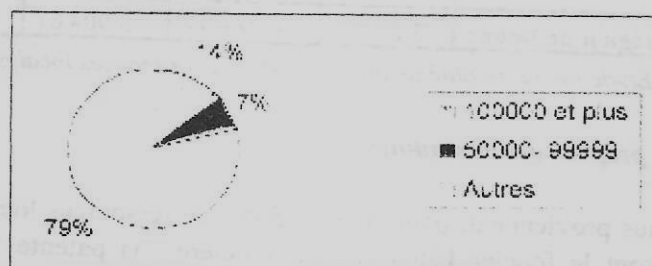
Les communautés rurales tirent principalement leurs recettes de deux sources : la taxe rurale et les produits du domaine et, dans une moindre me-

de 63. Voici un portrait sommaire des municipalités, à travers une série de tableaux.

Tableau 2 : Taille et profil démographiques des Municipalités

Taille de population	Nombre de Communes	Population et pourcentage
moins de 10 000 habitants	19	120 791 (3,1%)
10 000 à 24 999 habitants	21	304 691 (7,5%)
25 000 à 50 000 habitants	5	163 331 (4%)
plus de 50 000 habitants	15	3 284 367 (84%)
Municipalités de la région de Dakar	Villes (Dakar, Rufisque, Pikine, Guédiawaye) Bargny – Sébikotane - Diamniadio (43 communes d'arrondissement)	2 025 676 (52,4%)

Figure 2 : Profil des villes sénégalaises



◆ *Évaluation des ressources financières des communes*

Les données agrégées disponibles sont fournies par l'Étude sur la fiscalité locale. Elles couvrent la période 1993-1996. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de l'importance des budgets des collectivités locales. L'analyse montre la même faiblesse des ressources propres des communes sénégalaises. Cette situation est observée dans les autres pays de la zone UEMOA. Les États centraux ont du mal à accomplir des progrès dans le partage des ressources par transfert fiscal en vue de rendre effectif le partage des responsa-

sources locales de financement des collectivités locales existent. Les impôts locaux constituent la principale source de financement. Ils sont suivis des taxes locales en progression dans la période. Une évolution vers un meilleur rendement financier, grâce à une meilleure maîtrise de l'assiette et du recouvrement, est possible et la réforme fiscale doit s'y employer.

Tableau 4 : Les recettes des Communes :

	REALISATIONS (en millions de francs CFA)				PART RELATIVE (en %)			
	1993	1994	1995	1996	1993	1994	1995	1996
RECETTES TOTALES	21 112,12	21 413,63	24 870,49	27 109,38	100	100	100	100
RECETTES FONCTIONNEMENT	20 029,30	19 785,40	23 498,62	23 992,84	94,87	92,40	94,48	88,50
EXCEDENT DE CLOTURE	425,88	632,54	136,35	315,56	2,02	2,95	0,55	1,16
RECETTES ORDINAIRES	19 603,42	19 152,85	23 362,27	23 677,28	92,85	89,44	93,94	87,34
REPARTIT. FAITE PAR L'ETAT	346,21	424,90	420,91	424,49	1,64	1,98	1,69	1,57
RECETTES FISCALES	11 233,58	8 427,94	12 155,51	12 832,68	53,21	39,36	48,88	47,34
LES IMPOTS LOCAUX	9 391,85	7 277,39	10 682,78	10 597,55	44,49	33,98	42,95	39,09
LES TAXES FISCALES	1 841,73	1 150,54	1 472,73	2 235,13	8,72	5,37	5,92	8,24
RECETTES NON FISCALES	8 023,63	10 300,01	10 785,85	10 420,11	38,00	48,10	43,37	38,44
PROD. DU DOMAINE ET DIVERS	7 384,35	9 557,10	10 019,12	9 528,82	34,98	44,63	40,29	35,15
EXPLOITATION DES SERVICES	639,27	742,91	766,73	891,30	3,03	3,47	3,08	3,29
RECETTES D'INVESTISSEMENT	1 082,82	1 628,24	1 371,87	3 116,54	5,13	7,60	5,52	11,50
FONDS DE CONCOURS	713,61	1 006,69	1 191,13	2 121,97	3,38	4,70	4,79	7,82
EXCEDENT EXTRAORD. REP.	369,21	351,54	180,74	980,7	1,75	1,64	0,73	3,62
PRET BANCAIRE	-	268,90	-	13,86	-	1,26	-	0,05

Source : Etude sur la fiscalité locale / Module 1, les Finances locales

(suggestion : traduire le tableau en graphique en le simplifiant puis le mettre en annexe).

Tableau 5 Ventilation des dépenses

	REALISATIONS (en millions de francs CFA)					PART RELATIVE (en %)			
	1993	1994	1995	1996		1993	1994	1995	1996
DEPENSES TOTALES	18 474,98	21 504,30	23 067,04	25 076,86		100	100	100	100
DEPENSES FONCTION NEMENT	15 524,64	18 319,00	20 383,37	19 688,19		84,03	85,19	88,37	78,51
DEPENSES D'INVESTISSEMENT	2 950,34	3 185,30	2 683,67	5 388,67		15,97	14,81	11,63	21,49
EPARGNE BRUTE	4 504,66	1 466,40	3 115,24	4 304,65		21,34	6,85	12,53	15,88
AUTOFINANCEMENT NET	4 504,66	1 466,40	3 115,24	4 304,65		21,34	6,85	12,53	15,88
SOLDE GLOBAL	2 637,14	- 90,66	1 803,45	2 032,52		12,49	- 0,42	7,25	7,50

Source : Étude sur la fiscalité locale / Module 1, les Finances locales

(commenter, arranger le tableau)

♦ *Ressources financières des Régions*

En règle générale, les ressources des collectivités locales sont de provenance diverse. A l'exception des autres collectivités locales, la région ne dispose pas d'une fiscalité propre. Ses recettes de fonctionnement proviennent du fonds de dotation, des redevances du domaine, des produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour services rendus. Dans la pratique, les régions tirent l'essentiel de leurs ressources des transferts financiers (Fonds de dotation et Fonds d'équipement) pour faire face aux opérations et au financement des services à offrir dans le cadre des compétences transférées.

Ces transferts ont connu une légère hausse de 1996 à 2002 sans atteindre le niveau d'une compensation fondée sur une évaluation d'un montant fixé conformément à la loi. L'information financière sur l'utilisation des fonds transférés, qui se chiffrent dans la période à 70 milliards, fait cruellement défaut. La tendance observée dans les dépenses des régions est à l'augmentation des postes de dépenses de cabinet. C'est un risque de dérive dans la gestion dont l'ampleur n'est pas à ce jour très bien mesurée.

pour leur permettre de recruter du personnel destiné à renforcer leur structure organisationnelle. Tout de même, un fait singulier dans l'univers institutionnel de la décentralisation mérite d'être souligné. Il s'agit du recrutement par appel d'offre du personnel des ARD qui est un acte éminemment positif dans la gouvernance locale. Celle-ci est souvent marquée par le manque de transparence et de compétition dans le recrutement des personnels et l'octroi des biens et services.

Les régions peuvent également utiliser les services de l'État sur la base de conventions entre l'autorité décentralisée et le représentant de l'État. Elles s'appuient actuellement sur les agences régionales de développement et les services techniques de l'État (statistiques, plan, aménagement du territoire, urbanisme) pour exercer la compétence générale de développement économique et social.

♦ *Les autres sources de financement des collectivités locales*

Il existe d'autres ressources d'investissement pour les collectivités locales, à savoir :

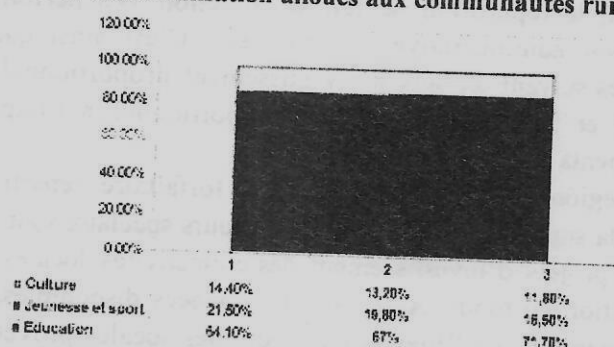
- les crédits alloués par le budget de l'État ou par tout autre organisme public sous la forme de fonds de concours pour grands travaux d'urbanisme, et de dépenses d'équipement ;
- les fonds de dotation de la décentralisation et les Fonds d'équipement des collectivités locales.

♦ *Le fonds de dotation de la décentralisation*

Le fonds de dotation de la décentralisation est prévu par le code des collectivités locales de 1996. Créé par une loi de finances, il reçoit chaque année une dotation équivalente à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit de l'État. Chaque année, ce pourcentage est fixé 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. Celui-ci est l'organisme de suivi de la décentralisation regroupant, autour du Président de la République et du Gouvernement, des représentants des services territoriaux de l'État et des collectivités

retards imputables à l'État. Les dotations de compensation allouées tiennent compte de certains paramètres objectifs telles que les cartes sanitaire et scolaire. Il reste à considérer d'autres paramètres à savoir la population à scolariser, les enjeux liés à la gestion des ressources naturelles etc. Cependant, les régions consacrent leurs dotations, pour l'essentiel, aux dépenses de fonctionnement. Mais la situation est plus préoccupante pour les communautés rurales, collectivités de base les plus nombreuses et dont les populations sont les plus exposées à la pauvreté.

Figure 4 : Fonds de décentralisation alloués aux communautés rurales par secteur



A la lumière de ces données, chacune des 320 communautés rurales a reçu en moyenne au cours de ces trois dernières années pour la compétence éducation 571 000 francs CFA. Sur cette somme, elle doit, entre autres, acquitter des factures d'eau et d'électricité, acquérir des fournitures scolaires et du matériel pédagogique. Il ne s'agit là que de quelques aspects saillants des problèmes liés au montant et à l'affectation du fonds de dotation de la décentralisation. Il faut concéder à l'État d'avoir établi les dotations allouées aux collectivités locales sur la base des crédits qu'il prévoyait avant la réforme de 1996 dans son propre budget pour le compte des compétences qu'il a transférées. Mais il est tout de même indispensable de rendre plus objectifs les critères de répartition du fonds de dotation de la décentralisation.

◆ *Le fonds d'équipement des collectivités locales*

Créé par une loi de finances depuis 1977 et alimenté par les recettes générales de l'État, le FECL 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'État distrait sur une partie de ce fonds une contrepartie versée à des projets de réalisation d'infrastructures mis en place

besoins d'investissement des collectivités locales. C'est pourquoi le Gouvernement a engagé des réformes de la fiscalité locale en plus des emprunts ou subventions rétrocédés aux collectivités locales qui s'élèvent à 160 milliards comme le montre le tableau des appuis ci-dessous.

Le mode de financement décentralisé, qui rassemble tous les acteurs pour définir les priorités locales et mobiliser les ressources, est la meilleure approche pour la gouvernance locale. Car il ne s'agit pas seulement d'avoir des moyens financiers et humains, mais de les utiliser de façon transparente et à des fins de développement. C'est un défi qu'auront à surmonter les élus locaux dans le processus du développement local.

Tableau 14 : Intervention des partenaires : engagements financiers des projets et programmes

Bailleur de Fonds	Projet	Cibles	Montant millions	Devise	Montant millions FCFA	Début	Fin
Banque Mondiale	PAC 1 & 2	Cnes	60,000	\$	42 000	1997	2001
France-AFD	PAC	Cnes	7,600	€	4 986	2000	2003
Union Européenne	PADELU	Cnes	9,500	€	6 232	2000	2004
Allemagne - FKA	CER - Dév. des CRs	CRs	1,250	DM	450	1995	2000
Allemagne - GTZ	Promo-CR Phase 1	CRs	4,500	DM	1 620	2000	2004
Allemagne - KfW	Promo-CR Phase 1	CRs	15,000	DM	5 400	2000	2004
Banque Mondiale	PAC 3	CRs	15,000	\$	10 500	1998	2002
Banque Mondiale	PNIR Phase 1	CRs	28,500	\$	19 950	2000	2005
FIDA	PNIR Phase 1	CRs	7,500	\$	5 250	2000	2005
France-AFD	ADDEL	CRs	6,000	€	3 936	2002	2006
NU-PNUD - FENU	PADMIR	CRs	7,500	\$	5 250	2000	2004
Union Européenne	PSIDEL	CRs	12,000	€	7 872	2000	2004
USAID	Objectif Stratégique 2	CRs	48,000	\$	33 600	1998	2006
Canada	PAEL	MEL	8,000	SCan	4 000	2002	2006
Union Européenne	PAR	Régions	4,000	€	2 624	2000	2004
France-FSP	Casamance	Ttes Col Loc	8,000	FF	800	2001	2004
France-FSP	PADDEL	Ttes Col Loc	17,000	FF	1 700	1998	2002
France-MAE	Cofin. Coop Décentralisée	Ttes Col Loc	50,000	FF	5 000	1998	2002
TOTAL =					161 170	Millions FCFA	

Source : Cartographie des interventions des Partenaires au Développement

dou A. Ndiaye. Dans la quasi-totalité des collectivités locales de la région de Saint-Louis, le problème se pose en termes de personnel qualifié capable de guider, d'orienter et accompagner d'une manière concrète les élus dans la maîtrise des dossiers qui se dressent à tout bout de champ, dans le processus de mise en œuvre. Mieux, certaines communes comme Golléré ou communautés rurales ne disposent même pas d'un secrétaire municipal, voire communautaire. Alors qu'aujourd'hui l'urgence s'impose pour les collectivités de disposer d'un plateau technique relevé de ressources humaines comme le laisse entendre le maire de Golléré, pour satisfaire la demande à tous les niveaux mais aussi pour répondre positivement à toutes les sollicitations des populations en matière de santé, d'éducation et autres ou en tout cas en matière d'infrastructures.

PROBLÈME DE MOTIVATION

Ce besoin exprimé ne semble toutefois pas trouver une réponse positive. Dans la mesure où, comme le précise Saliou Rama Ka, secrétaire général du Conseil régional de Saint-Louis, « la difficulté majeure du recrutement dans les collectivités locales réside dans la fait qu'un problème de motivation se pose à ce niveau. Ce qui fait que les cadres intermédiaires n'acceptent pas de venir servir dans les collectivités parce que les dispositions actuelles ne présentent pas d'avantages pour les cadres du personnel en termes d'indemnités. Au plus, outre leurs salaires de fonctionnaires, ils ne peuvent prétendre à des heures supplémentaires. A la différence d'un adjoint au préfet qui, lui, bénéficie d'une indemnité, d'un logement, etc. ». Dans un tel contexte, Mamoudou Dème croit « qu'il faut revoir tout le processus d'autant que la pratique est telle que nous ne pouvons prendre aucune décision dans tel ou tel domaine contrairement à ce que pensent les populations et cela à cause de procédures trop compliquées. Donc un toilettage des textes s'impose et que tout le monde s'accorde qu'il faut absolument une harmonisation des points de vue ».

L'ARD, UN OUTIL TECHNIQUE IMPORTANT

Mais, en attendant, l'Agence Régionale de Développement (ARD) constitue pour les collectivités locales de la région de Saint-Louis un important outil technique à leur disposition pour procéder, selon Saliou Rama Ka, à l'étude des dossiers au plan technique. Même si cette institution aussi est dépourvue de personnel, « Mais récemment l'État a mis à la disposition des agences régionales de développement des moyens pour leur permettre de recruter du personnel qualifié. Une mesure récente qui permettra de renforcer les agences sur le plan des ressources humaines ».

Le secrétaire général du Conseil régional de Saint-Louis dit croire qu'avec ce renforcement des ressources humaines de l'ARD et une bonne application de la disposition sur les conventions de mise à disposition des services, les choses pourraient bouger. Mais, pour l'heure, avec ces conventions, c'est difficile. Ce sont des problèmes de mentalités, des problèmes d'expérimentation. Car, au plan institutionnel, les choses sont en place, mais il reste à les rendre opérationnelles.

« Pour la région de Saint-Louis en tout cas jusqu'ici on n'a pas rencontré de difficultés majeures et, à chaque fois que nous avons des opérations, on sollicite les services comme celui de l'Urbanisme qui élabore nos dossiers techniques en matière de construction, rédige les appels d'offres, fait des évaluations techniques. Ce service est maître-d'œuvre de tous nos chantiers pour lesquels il participe aux réceptions provisoires et définitives. Ce sont ses agents qui déterminent et attestent que tel travail est bien fait et, sur la base de cette expertise, on procède aux règlements » explique Saliou Rama Ka.

Mohamadou Sagne

Article publié dans l'édition du

Mercredi 02 juillet 2003 du journal *Le Soleil*

DSRP et les Perspectives Triennales sont des instruments de transition. Les différents diagnostics du système de gestion ont abouti à un consensus sur les obstacles et certaines recommandations permettant de lui insuffler une nouvelle vigueur.

Tableau 11 : les Instruments de planification

INTITULE	HORIZON ACTUEL	OBSTACLES	RECOMMANDATIONS
PNAT (1997)	25 ans	Lacunes en ce qui concerne la mise en œuvre Instabilité de l'ancrage institutionnel de la DAT	- Vote de la loi d'orientation - Intégrer le PNAT dans le processus de planification
Etude prospective 2015 (1989)	25 ans	Retard dans l'élaboration de l'Étude Prospective « Sénégal 2025 » (absence de révision, lacunes en ce qui concerne les capacités d'élaboration, absence de moyens)	- Réduire l'horizon à 10 ans - Articuler la prospective au PNAT - Renforcer les capacités d'élaboration de l'étude prospective
Plan (2002/2007)	6 ans	Défaut d'articulation entre certaines politiques sectorielles avec le plan et faible cohérence avec le DSRP	- Réaffirmer son rôle de document de référence
DSRP (2003/2005)	3 ans	Articulation avec le Plan	- Intégrer dans le système national de planification
Perspectives Triennales	3 ans glissant	Articulation du PTIP avec les Perspectives	- Préparer les Perspectives à temps
PTIP	3 ans glissant	- Articulation entre le PTIP/BCI et le Budget de Fonctionnement	- Créer une commission (DB, DP, DPS, DCEF) de pilotage des différentes étapes de préparation
Budget	1 an		

- ◆ **Les documents de planification sectorielle :** la planification sectorielle répond à un souci de meilleure coordination des projets et programmes de développement dans un secteur donné. Elle intègre également l'aspect « décentralisation ». C'est ainsi que les plans élaborés au niveau national ont leurs correspondants aux niveaux régional et départemental. Ainsi, on a, pour la santé, le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS), le Plan Régional de Développement Sanitaire (PRDS) et le Plan de Développement de District Sanitaire (PDDS). Il en est de même pour les autres secteurs. En tout état de cause, c'est dans le domaine de l'éducation que les plans régionaux sont le plus opérationnels. A partir des instruments de politiques, les collectivités locales doivent élaborer des projets et programmes permettant de mettre en œuvre ces documents. Cette tâche s'opère à partir d'un processus qui va de la conception à l'exécution des projets en passant par l'évaluation.
- ◆ **Préparation des projets :** les plans élaborés au niveau des collectivités locales comportent des programmes d'actions qui représentent des réponses aux problèmes identifiés dans le diagnostic. Cependant, pour rendre ces programmes opérationnels, il convient de transformer chaque idée de projet en dossier suffisamment étudié et documenté. A ce niveau, intervient la préparation du projet qui est généralement attendue de son initiateur (service technique régional, départemental ou local, service technique d'une collectivité locale, ONG, promoteur privé). Il s'agit de réaliser une étude détaillée montrant la faisabilité technique, financière et économique et les résultats attendus.

L'évaluation des projets revient à l'Agence Régionale de Développement (ARD). Après évaluation, les projets dont la viabilité technique et la rentabilité financière ou l'intérêt social ont été prouvés, sont proposés pour la sélection. Les collectivités locales ont des ressources (du reste très maigres) destinées à leurs investissements. Ces ressources peuvent être utilisées pour financer des projets identifiés dans leurs plans de développement. A cet effet, la Commission statutaire chargée des Finances et du Plan procède à la sélection, à la programmation et à la budgétisation des projets jugés prioritaires en tenant compte des ressources disponibles. Il convient de noter cependant que ce procédé est pratiqué par un petit nombre de collectivités locales, en raison de la faiblesse ou de l'inexistence de ressources financières propres destinées aux investissements (le Fonds d'Équipement des Collectivités Lo-

CHAPITRE IV : DECENTRALISATION ET LCP AU SENEGAL : UNE EXPERIENCE NOVATRICE MAIS LIMITEE

Les raisons qui sont affichées par le gouvernement pour justifier la politique de décentralisation sont de nature administrative, juridique et politique. Même si des références sont faites au développement économique et social, c'est de manière trop générale et diffuse. L'analyse de la décentralisation au Sénégal montre que les objectifs de réduction de la pauvreté ne sont pas explicites dans les documents de politique de décentralisation.

IV.1. LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE DANS LE PLAN D'ACTION SUR LA DECENTRALISATION

L'analyse du Plan d'action sur la décentralisation (2003-2005) montre qu'aucune référence explicite aux objectifs de lutte contre la pauvreté n'est affichée. Les objectifs stratégiques déclinés dans le document ont trait à la mise à disposition de moyens financiers et techniques et à des réformes administratives pour conforter les CL dans leurs missions. Les six axes présentés dans le document concernent :

- les finances des collectivités locales ;
- les ressources humaines – la formation ;
- la déconcentration et la décentralisation ;
- le contrôle de la gestion publique ;
- l'accompagnement technique des CL ;
- le dispositif de suivi de la décentralisation et la coordination des interventions.

Les sous-objectifs et lignes d'action ainsi que les arguments développés concourent à présenter le renforcement des pouvoirs et des moyens des CL comme une finalité. Celle-ci n'a pas besoin de justification au-delà de la volonté politique. Il est même surprenant de constater que le document publié en février 2003 ne fait aucunement référence au DSRP adopté par le gouvernement comme cadre de référence depuis décembre 2001.

IV.2. LE FAIBLE IMPACT DES PROGRAMMES DES CL SUR LA REDUCTION DE LA PAUVRETE

L'accroissement des ressources des CL dépend de la mise en œuvre des réformes de la fiscalité locale qui tardent à entrer en application. En tout état de cause, une décentralisation de la chaîne fiscale requiert des mesures d'accompagnement (capacités techniques, les garanties de contrôle et l'indépendance des acteurs). Par ailleurs, la pauvreté des contribuables limite la possibilité de payer les impôts et taxes et, à long terme, le potentiel fiscal qui ne peut s'accroître qu'avec le progrès social et la réduction de la précarité. Les facteurs explicatifs de cette situation sont, entre autres :

- la faible articulation entre les activités de l'Administration locale et celles de l'Administration centrale ;
- la faible prise en compte de la dimension spatiale du développement par les différents projets de LCP ;
- le manque d'une claire définition des responsabilités ;
- le manque de confiance de la population dans la solidité et l'expertise des CL ;
- le soutien, parfois discriminatoire des organismes de développement, qui accentue davantage les inégalités régionales et communautaires.

IV.3. LE ROLE MARGINAL DES CL DANS LA MAITRISE D'OUVRAGE POUR LES PROGRAMMES SUR FINANCEMENT *Extrieur*

Les procédures de gestion des ressources financières sont déficientes : l'attribution, la mobilisation et la mise à disposition du FECL sont particulièrement longues. Elles prennent sept à neuf mois, ce qui a comme conséquence, pour les collectivités bénéficiaires, le report à l'année suivante des investissements prévus. En dépit de l'importance relative des montants alloués sur une période de dix ans, les investissements financés par le FECL sont peu visibles et ne semblent pas avoir eu un impact majeur sur les conditions de vie des populations pauvres au niveau des Collectivités Locales. L'analyse des comptes de gestion des Collectivités Locales bénéficiaires révèle d'ailleurs la reconduction sur plusieurs années des mêmes investissements à travers le FECL (réseau électrique, réseau d'eau, bouches d'incendie,...). La prise en compte progressive des BDF de la décentralisation de la

option. Cette approche s'explique autant par des soucis de pragmatisme et de prudence que par l'influence du contexte d'élaboration du DSRP. En effet, la participation des élus des CL a été fortement perturbée par l'instabilité politique qui a marqué les CL durant toute la phase d'élaboration. L'expérience passée concernant la gestion des collectivités locales n'a pas non plus rassuré certains acteurs qui ont mis en avant les risques de politisation des programmes et de marginalisation politique de certaines catégories d'acteurs. Le souci d'efficacité requiert que le transfert des rôles aux différents niveaux du gouvernement se fasse sur la base de la comparaison des avantages comparatifs.

En outre, les bailleurs de fonds manquent de stratégie de mise en cohérence de leurs interventions dans le domaine de la décentralisation et de lutte contre la pauvreté. Les articulations entre les appuis à la décentralisation et les programmes de lutte contre la pauvreté ne sont pas établies. Les bailleurs de fonds qui appuient le processus de décentralisation sont essentiellement soucieux du renforcement des capacités des élus et de leurs pouvoirs par rapport au niveau central. Leur intervention a donc un faible impact sur les processus de lutte contre la pauvreté.

En résumé, pour cette partie, il importe de souligner que le Sénégal est un pays de tradition de décentralisation, comparé aux autres pays africains. De l'animation rurale à la réforme de 1996 qui consacre la naissance d'une nouvelle collectivité locale (la région), le processus de décentralisation peut être considéré comme relativement avancé. Ce processus est paradoxalement caractérisé par des déficiences structurelles, sortes de maladies infantiles, qu'on devrait retrouver dans un système de décentralisation embryonnaire pour un pays qui pratique la décentralisation depuis le XIX^e siècle. Ces déficiences sont d'ordre financier et cognitif (maîtrise des savoirs et des savoir faire pour développer les collectivités locales). Le personnel politique n'a pas encore pris, de manière non effective, la mesure des problématiques et des enjeux d'une dynamique de développement à la base. Cette déficience structurelle est d'autant plus profonde que le processus de développement local est, de plus en plus, fortement interpellé par des défis contemporains. Il s'agit, comme cela va être développé dans la troisième partie de ce rapport, de la communication entre acteurs, de l'implication des opérateurs économiques privés, de la dynamique culturelle, de l'aménagement du territoire, de la lutte contre la pauvreté, des disparités régionales et, enfin, de la prise en charge des perspectives de développement sous-régional.

CHAPITRE V : LE DEFI DE LA COMMUNICATION, DE L'IMPLICATION DU SECTEUR PRIVE, DE LA DYNAMIQUE CULTURELLE, DE L'AMENAGEMENT DU TERRITOIR ET DE LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETE

Pour sortir de l'approche institutionnelle du développement local, il convient d'abord d'instaurer une communication de qualité à l'aide des médias de proximité. Il faut également responsabiliser davantage les acteurs, au premier rang desquels le secteur privé dont la contribution à la dynamique économique locale et au recul de la pauvreté est certaine. Mais le développement nécessite, au-delà de sa dimension économique, une approche communicationnelle et la prise en charge des disparités régionales. Il comporte une dimension culturelle qui, à travers la valorisation du patrimoine local, peut impulser les initiatives communautaires. Cette approche sera grandement facilitée par une répartition judicieuse des activités et des hommes sur l'ensemble du territoire.

V.1. ROLE DES MEDIAS DANS LE DIALOGUE ENTRE ACTEURS LOCAUX

Cette partie est à reprendre de manière plus concise 2 pages

V.2. L'IMPLICATION DU SECTEUR PRIVE DANS LE DEVELOPPEMENT LOCAL : LE DEFI DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE A LA BASE

La difficulté pour le secteur privé à occuper sa place dans le développement du pays est encore accentuée au niveau local. La qualité de l'environnement d'affaires y est bien moins incitative que dans les centres urbains. Au titre de la revue du cadre de droit qui fait la promotion de la décentralisation et du secteur privé, il y a essentiellement la loi 96-06 portant code des collectivités locales, la loi 96-07 relative au transfert de compétences et le code des investissements. Pour compléter l'analyse, on peut évoquer la Charte des PME qui comporte d'ambitieuses initiatives en matière d'appui à l'installation du secteur privé.

secteur privé doivent s'y engager en empruntant les médiations voulues par l'autorité publique.

Au Sénégal, la décentralisation est fille de l'aménagement du territoire. Aussi, il y a une réelle propension à considérer que l'État et les collectivités doivent en être les animateurs. Alors que l'État se désengage des secteurs marchands au plan national, l'article 306 de la loi 96-06 habilite les collectivités locales à aller à contre-courant de cette dynamique.

« Les collectivités locales et leurs groupements peuvent exploiter directement, en régie, des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial dans le cas où l'intérêt public l'exige, et, notamment, en cas de carence et d'insuffisance de l'initiative privée ». Les références au service public et aux situations de carence du privé relativisent à peine l'inactualité de cette disposition. Si l'article 317 traite des cessions locales de service public (susceptibles de profiter au secteur privé), il le fait sur un mode restrictif : « A moins de dispositions contraires résultant des lois et règlements, les contrats portant concession des services publics locaux à caractère industriel ou commercial sont approuvés par décret lorsque leur durée est supérieure à trente ans ».

Il est aussi question, entre autres parties, des partenaires privés au niveau de l'article 26 qui traite de l'entité régionale : « (...) La région peut passer des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales, des organismes publics ou privés étrangers ou internationaux ». Cette dernière mention « étrangers ou internationaux » exclut toute possibilité de viser le secteur privé national, local encore moins. L'expérience montre que les rares concessions de services faites au secteur privé concernent essentiellement l'environnement. A titre d'exemple, la collecte des ordures dans certaines communes est confiée à des privés.

Dans des domaines comme l'éducation, la culture, la jeunesse, les sports et loisirs, la santé et l'habitat, le secteur privé ne bénéficie pas non plus de concessions. Il opère plutôt en marge de l'action des pouvoirs publics centraux ou locaux. En vérité, c'est la loi elle-même qui ne favorise pas l'implication du secteur privé dans la mise en œuvre des compétences transférées. Se gardant d'évoquer cette possibilité, elle fait, au contraire, explicitement référence à des « conventions » permettant aux collectivités locales de s'appuyer sur les services extérieurs de l'État pour exécuter les compétences transférées (articles 9, 10, 11 et 12 de la loi 96-07).

L'article 15 qui clôt le Titre premier de la loi consacré aux « Principes fondamentaux et modalités de transferts de compétences » stipule : « L'État

teurs privés. Du point de vue des contenus d'activités, presque tous les secteurs donnés éligibles au Code sont propices à l'entreprise décentralisée, comme le montre la liste suivante :

- agriculture, pêche et élevage, activités connexes de transformation, de stockage et de transformation des produits d'origine végétale, animale ou halieutique ;
- activités manufacturières de production ou de transformation ;
- recherche, extraction ou transformation de substances minérales ;
- tourisme, aménagement et industries touristiques, autres activités hôtelières ;
- industrie culturelle exercée par une PME ;
- services exercés par une PME dans les sous-secteurs de la santé, de l'éducation et du montage-maintenance d'équipements industriels ;
- travaux d'infrastructures portuaires ;
- aménagement et gestion des voies ferrées.

La plupart des activités ci-dessus ont pour trait commun de concerner des ressources existant localement (agriculture, pêche, élevage, extraction minière, industries culturelles, tourisme, etc.) ou de porter sur des services fortement demandés par les populations locales (santé et éducation, notamment). Elles rentrent donc dans le profil d'exploitation type de l'entreprise décentralisée, qui se déconcentre justement en se rapprochant de ses sources d'approvisionnement ou de sa demande (débouchés).

Sur le plan des avantages attachés à l'exploitation, le Code des investissements est intéressant pour l'entreprise décentralisée. Des privilèges spécifiques sont, en effet, accordés aux entreprises valorisant des ressources locales et à celles installées dans une zone économiquement moins développée. Il y a là une volonté affirmée d'encourager la délocalisation des unités de production de Dakar vers l'intérieur du pays. La notion de zone économiquement moins développée est explicitée comme suit :

- Zone B : Communautés rurales de Sangalkam et Sébikotane, et région de Thiès
- Zone C : régions de Diourbel, Louga et Kaolack
- Zone D : Fatick, Kolda, Tambacounda, Ziguinchor et Saint-Louis³.

3. La nouvelle région de Matam devrait logiquement appartenir à la zone D, qui est celle de Saint-Louis.

des populations au processus de prise de décision y compris dans la définition des priorités pour l'allocation des budgets. Il est supposé que les élus locaux sont plus sensibles et plus accessibles aux besoins des pauvres. Impliquer les élus serait ainsi la meilleure garantie que la voix des pauvres sera traduite dans les politiques et dans les orientations des ressources.

Les différentes enquêtes montrent que les pauvres situent la Bonne Gouvernance parmi les facteurs essentiels de lutte contre la pauvreté. Ainsi, la transparence, qui en est la principale modalité, est supposée mieux assurée à travers la décentralisation. En effet, si l'accès aux informations pour comprendre et surveiller les procédures et les institutions est la condition première de la transparence, celle-ci serait mieux assurée si le pouvoir est proche des populations. Au-delà du renforcement des droits politiques et la réduction du sentiment d'exclusion des affaires publiques qui est une des manifestations de la pauvreté, la transparence encourage l'élaboration de politiques mieux adaptées aux besoins des plus pauvres. Elle leur permet également de comprendre et de surveiller la mise en œuvre des politiques et de diminuer le nombre de décisions arbitraires les concernant. Dans un contexte de libéralisme, la décentralisation permet une meilleure protection des intérêts des groupes locaux qui seraient ainsi en mesure d'influencer les décisions, notamment, en faveur des consommateurs et l'environnement.

Il est noté, dans le DSRP du Sénégal, que :

« La lutte contre la corruption s'impose en ce qu'elle accroît la pauvreté, fausse les perspectives de développement économique et sociale, induit des surcoûts, notamment pour les plus pauvres et sape les bases de la démocratie ». C'est pourquoi, les ménages enquêtés (EPPS, 2001) sont quasi unanimes à penser (94,5%) que : « Si l'Etat arrive à rompre avec la corruption qui sévit dans le pays, il arrivera à améliorer substantiellement les conditions de vie des populations »

Il est aussi supposé que les collectivités locales sont plus enclines à orienter les priorités vers la fourniture de services sociaux de base et la résolution de la demande sociale (maladies, analphabétisme, infrastructures) des populations les plus démunies. Car elles connaissent mieux que quiconque le « terrain » et sont capables de susciter l'adhésion des populations sans laquelle tout investissement reste vain. Par ailleurs, le ciblage des groupes vulnérables pour des actions de protection et de secours est plus facile à réaliser au niveau local.

Sur le plan économique, les liens entre la DSRP et la décentralisation sont évidents en ce qui concerne la volonté de mobiliser des ressources loca-

ligne d'initiatives de premier plan plaçant la décentralisation au cœur des politiques sectorielles de la Culture.

Ainsi, en 1989, la Charte culturelle nationale a constaté que l'apparition de nouvelles technologies, par exemple dans le domaine de la communication, ainsi que les mouvements migratoires, le tourisme et les brassages qui en résultent, constituent « des défis à notre identité culturelle ». Sur la base de ce constat, elle a préconisé un recentrage de la politique culturelle au profit d'un enracinement plus marqué et, donc, la sauvegarde et la mise en valeur du patrimoine culturel dans sa pluralité enrichissante.

A partir du milieu des années 90, l'organisation du Colloque national sur « Culture et économie » (1996), du « Séminaire national sur les Métiers de la Culture » (1997) et l'élaboration de la « Lettre de Politique de Développement du Secteur de la Culture », consacrent une démarche participative en regroupant le gouvernement et les acteurs culturels de toutes les régions. Y sont définies des orientations stratégiques et identifiés des objectifs de développement du secteur, notamment les voies et moyens d'une insertion de l'art dans le tissu économique tirant partie des atouts des terroirs.

V.4.2. Atouts et contraintes par sous-secteur

Dans son titre premier, portant « Dispositions générales », le décret précité donne le détail des domaines d'exercice, par les collectivités locales, des compétences culturelles transférées. Il s'agit :

- du patrimoine culturel (matériel et immatériel) ;
- de l'animation et de la diffusion culturelles ;
- des infrastructures socioculturelles.

♦ Le patrimoine culturel

D'une manière générale, les politiques de sauvegarde et de valorisation du patrimoine culturel n'ont obtenu que de très faibles résultats. La Direction du Patrimoine Culturel parle même de « recul significatif dans de nombreux domaines ». Elle donne ainsi plusieurs exemples :

- le Musée Dynamique qui était le seul musée digne de ce nom, édifié sur l'ensemble du territoire national, a été fermé et ses collections dispersées ;

Ces nouvelles dispositions sont destinées à faciliter une gestion de proximité de l'animation et de la diffusion culturelles. La possibilité est en effet laissée à chaque Direction d'agir localement en utilisant le relais des centres culturels régionaux. Malgré sa pertinence, ce schéma n'a pas atteint les résultats escomptés du fait, principalement, de la faiblesse de moyens mis à la disposition des directions opérationnelles. Malgré ces contraintes, ces dernières années ont été caractérisées par une certaine éclosion des initiatives privées, notamment dans les domaines de la production et de la diffusion.

◆ *Les infrastructures culturelles*

Au niveau des Centres culturels régionaux (CCR), uniques structures du Ministère de la Culture au niveau régional, persiste un manque de moyens qui, dans certains cas, frise l'indigence. L'État a essayé de corriger cette situation en construisant de nouveaux complexes à Kaolack et à Diourbel (avec la collaboration de la République Populaire de Chine) et, entre 2000 et 2002, à Louga, Ziguinchor et Tambacounda.

Toutefois, ces lieux d'animation et de diffusion ne parviennent pas à jouer efficacement leur rôle parce que ne disposant pas de l'équipement adéquat. Certaines villes, donnant un sens au transfert des compétences, se sont lancées dans un programme de construction et/ou d'équipement de centres socioculturels avec parfois de bons résultats, comme à Dakar, Pikine (Centre Culturel Léopold Sédar Senghor) ou encore Sédhiou (Fort Pinet Laprade).

Au total, la dynamique culturelle à la base nécessite une volonté politique plus affirmée et la mise à disposition de moyens financiers, techniques et humains plus conséquents. L'État semble l'avoir compris en mettant en place des cadres de concertation et de co-gestion avec le secteur privé et la Société civile. Il s'agit, respectivement, de la Coalition Nationale pour la Diversité Culturelle, fédérant les organisations professionnelles du secteur et du réseau des acteurs socioculturels, regroupant les associations locales de sauvegarde et de promotion du patrimoine culturelle. Toutes ces parties se retrouvent pour la formulation du Programme National de Développement Culturel (PNDC) lancé le mois d'avril 2004.

Remarque : Le défi de la dynamique culturelle est développé en lui-même sans articulation avec le développement local : reprendre ce développement dans cette perspective.

toire sera construit selon trois axes, qui sont à la fois les trois exigences dictées par les réalités du pays et les trois objectifs majeurs de développement à l'horizon 2021 :

- un développement efficace visant à rendre le Sénégal plus compétitif sur le plan sous-régional et international ;
- un développement durable à la mesure des pressions exercées sur les ressources naturelles ;
- un développement équitable, assurant un haut niveau de cohésion sociale.

Au Sénégal, le PNAT, constitué du Plan général d'aménagement du territoire (PGAT) et les schémas régionaux d'aménagement du territoire (SRAT), a été élaboré et approuvé par le Conseil Interministériel sur l'Aménagement du Territoire (CIAT) du 23 janvier 1997. Le PNAT recherche donc le développement économique et social équilibré et harmonieux de l'ensemble du territoire national à travers le schéma de structure constitué par les éléments suivants :

- la hiérarchie fonctionnelle des établissements humains ;
- un réseau hiérarchisé et fonctionnel de communication ;
- la mise en valeur optimale des ressources et potentialités là où elles existent, en sauvegardant l'environnement.

Cependant, face à l'ampleur des activités à prévoir et la faiblesse des ressources financières, le scénario d'aménagement et de développement harmonieux proposé par le PNAT devra se réaliser en deux étapes :

- au cours de la première étape qui va jusqu'en 2006, il est proposé d'améliorer progressivement la tendance. C'est la période dite d'ajustement territorial ;
- au cours de la deuxième étape (2006-2021), il est proposé de procéder au rééquilibrage par un développement plus appuyé et plus volontariste des régions périphériques du pays à travers le développement rural et la promotion des villes petites et moyennes.

La réalisation de ce scénario du PNAT doit être accompagnée par la mise en place d'instruments juridiques (la loi d'orientation d'aménagement du territoire -LOADT- qui fixe les principes de la politique d'aménagement

terroirs et de proposer des zonages pour favoriser le développement rural, en harmonisant la distribution de l'ensemble des activités sur le terroir ;

- l'érection du service de l'aménagement du territoire en direction chargée de conduire la politique d'aménagement du territoire définie par le Chef de l'État ;
- la création des Centres d'Expansion Rurale Polyvalente (CERP) pour animer le développement rural ;
- l'adoption de la loi sur le domaine national pour permettre de mener une politique de développement sans grands obstacles sur le plan foncier et pour faciliter la mise en place des Communautés rurales ;
- la réorganisation de l'intervention de l'État dans le monde rural par la création de sociétés régionales de développement rural (SAED, SODEVA, SAPCO...);
- le contrôle de la migration, l'exemple des opérations « terres neuves » ;
- le contrôle de la localisation des investissements économiques et industriels en particulier, pour promouvoir le développement équilibré du territoire. Le décret 76-036 du 16 janvier 1976 portant institution du visa de localisation s'inscrit dans cette perspective.

En plus des mesures institutionnelles et juridiques, la planification spatiale a réellement débuté à la fin des années 70 et au début des années 80. Elle s'est traduite par la mise en place des organes de pilotage et d'élaboration des instruments d'aménagement du territoire.

Le plan d'aménagement du territoire, élaboré par les différentes échelles territoriales, constitue ainsi un document de référence pour toutes les politiques sectorielles à incidence spatiale. Les objectifs d'aménagement du territoire déclinés dans le PNAT pour un développement durable visent à rendre le territoire national plus équilibré, plus compétitif et plus solidaire. Ils s'articulent autour des orientations stratégiques suivantes qui forment le schéma de structure du PNAT :

- la définition des pôles de développement et d'hierarchie des établissements humains fonctionnels ;
- la création de réseaux de communications hiérarchisés et fonctionnels ;

C'est dans ce sens que les réflexions prospectives, menées par la Direction de l'Aménagement du Territoire dans le cadre des travaux du PNAT, retiennent une configuration du réseau routier plus évoluée. Celle-ci sera marquée par la réalisation d'un certain nombre de liaisons principales. L'objectif visé est de contribuer au désenclavement des différentes régions et départements, au renforcement des liaisons entre les pôles et à la valorisation des ressources économiques. Parmi ces réseaux, on peut noter l'axe Matam-Linguère.

♦ *La mise en valeur des ressources et potentialités des régions périphériques*

Dans le cadre de la mise en œuvre du scénario de développement harmonieux et équilibré du territoire, l'accent sera particulièrement mis sur la promotion des régions périphériques du Nord, de l'Est et du Sud-Est qui regorgent d'énormes potentialités. Il s'agit, à travers les trois stratégies décrites plus haut, de créer des dynamiques territoriales pour assurer à toutes les régions un développement harmonieux et durable.

Cependant, la pertinence d'une logique de court et moyen termes dans la politique de développement actuel fait que les stratégies déclinées dans le PNAT n'ont pas encore suscité la création de relations horizontales. Celles-ci sont nécessaires à une prise en compte des objectifs d'aménagement par les plans sectoriels et par le plan stratégique de développement. En effet, le PNAT, qui aurait dû constituer un des cadres de référence, de coordination et de cohérence pour le choix et la programmation des projets d'investissements publics, est encore insuffisamment valorisé par les ministères sectoriels.

Le système opératoire actuel est inadapté à la promotion active et performante des objectifs d'aménagement du territoire et de développement régional et local. Il importe donc de développer une nouvelle perspective en tirant le maximum de profit de la décentralisation.

V.5.3. Perspectives de l'aménagement du territoire dans le contexte de la décentralisation

L'aménagement du territoire est constitué d'actions normatives, créées et mettant en œuvre des projets structurants d'équipement du territoire et des politiques de promotion des centres intermédiaires. Il a corres-

- la viabilité spatiale et humaine des collectivités locales ;
- l'incohérence des découpages territoriaux ;
- la création d'une administration locale, voire de proximité, va sans doute instaurer une concurrence saine qui aura pour résultat un développement inégal. En effet, les Conseils les plus dynamiques vont concevoir et présenter des programmes bancables au détriment des autres ;
- la mise en place d'un guichet national commun de financement de la politique d'aménagement et de développement local en vue de rationaliser les interventions des partenaires et de lutter contre les disparités régionales.

En effet, plus nous donnons de liberté aux régions dans un but d'efficacité, plus nous risquons d'aggraver les inégalités. Ce problème pose celui de l'égalité territoriale des chances, qui passe par l'égalité des offres. C'est ainsi qu'est formulée la problématique de la péréquation financière. Cette dernière peut prendre la forme de dotation ou de compensation, mais elle dépasse ce cadre quelque peu réducteur.

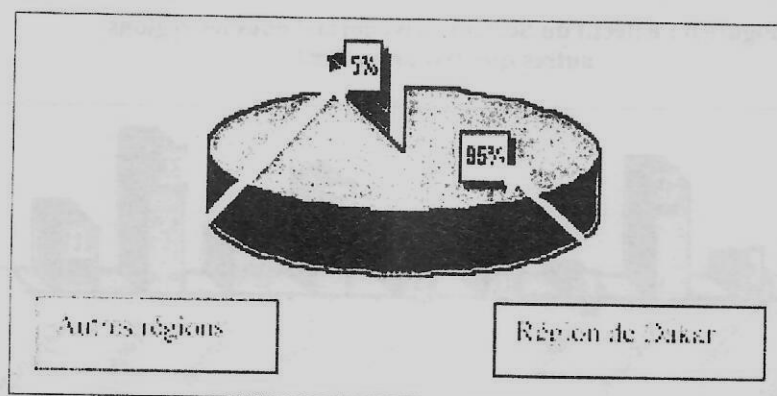
Le clientélisme politique constitue également un défi majeur. L'irruption de considérations partisans dans le champ de l'aménagement du territoire se présente comme une donnée inéluctable dès l'instant que de plus en plus d'élus initient, avec les autres acteurs locaux, des stratégies de développement local. En somme, mal maîtrisé, le processus de régionalisation conduit à une accentuation des disparités entre les régions. L'impact négatif de ce déséquilibre sur les politiques publiques sera analysé dans le chapitre suivant.

Tableau 10 : Effectif des unités du secteur privé formel

Année	2002
Nombre d'entreprises recensées	1935
Nombre d'entreprises recensées dans la région de Dakar	1832
Nombre d'entreprises recensées dans les autres régions	103

Source : DPS/MEF, 2003

Exprimés en valeur relative, ces chiffres traduisent mieux le chemin qui reste à parcourir dans le sens d'un équilibre acceptable entre la capitale et l'intérieur du pays, en matière de maillage du territoire par le secteur privé structuré. En effet, à l'état actuel, la capitale concentre à elle seule 95% des entreprises répertoriées, laissant les dix autres régions se partager les 5% restants.

Figure 5 : Effectif du secteur privé formel : Dakar versus Régions de l'intérieur

Le déséquilibre qui favorise la région de Dakar est, avant tout, le fait de la concentration dans la capitale des principales infrastructures (portuaire, aéroportuaire et ferroviaire, notamment), des services d'appui (financier et administratif, notamment) et du plus grand marché intérieur du pays. La présence dans le périmètre de la capitale de la quasi-totalité des grandes structures de formation donne, par ailleurs, à Dakar un bassin de ressources humaines qui ne se retrouve nulle part ailleurs dans le pays.

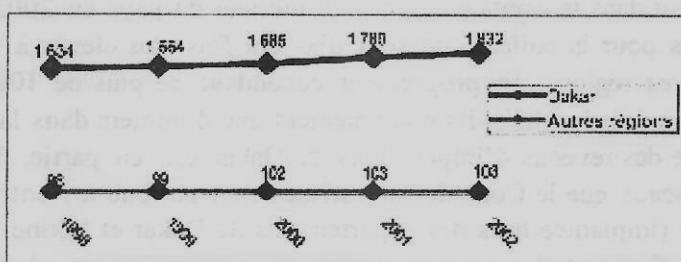
La situation n'est pas non plus uniforme dans le groupe des dix régions de l'intérieur du pays. Trois d'entre elles abritent à elles seules près de 60% de l'effectif des unités recensées. Il s'agit des régions de Thiès (23 entrepri-

Tableau 11 : Evolution du nombre d'entreprises du secteur privé formel

	1998	2002	Variation	
			En VA	En %
Dakar	1 634	1 832	198	12%
Autres régions	98	103	5	5%
Sénégal	1 732	1 935	203	12%

Source : DPS/MEF, 2003

Sur la période étudiée, la région de Dakar enregistre, en moyenne chaque année, 51 unités nouvelles. Cette créativité du secteur privé dans la capitale peut paraître très relative au regard des performances qu'on peut retrouver en la matière dans d'autres métropoles du monde. Elle se révèle remarquable, en revanche, lorsqu'on la compare à la situation affichée par les autres régions du pays. Ici, la progression d'ensemble est à peine d'une unité par an. Et encore, à l'intérieur de ce profil consolidé, certaines régions connaissent une évolution négative de leur nombre d'entreprises privées. C'est le cas de Thiès, de Tamba et de Louga qui ont perdu, chacune, une unité de production, entre 1998 et 1999 pour la première, entre 2000 et 2001 pour les deux autres. Au total, en termes de nombre d'unités de production, le secteur privé formel montre une vitalité qui, de modeste dans la capitale, devient d'une faiblesse préoccupante en ce qui concerne l'intérieur du pays. Il s'agit d'un problème structurel qui s'intègre dans la problématique générale de l'inégalité de développement qui prévaut entre la presqu'île du Cap-Vert et le reste du pays.

Figure 7 : Courbes de progression du nombre d'entreprises

En allant au-delà des effectifs pour poser le problème de l'impact du secteur privé, l'analyse met à jour une différence de comportement non

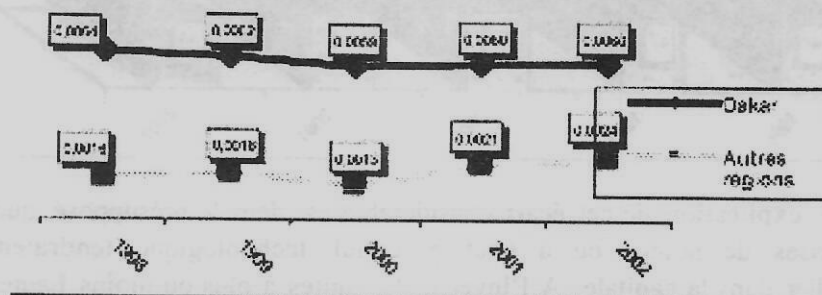
S'agissant du nombre d'emplois créés par le secteur privé, il est 8 fois plus élevé à Dakar qu'à l'intérieur du pays pour l'année 2002. En termes dynamiques aussi, la situation est plus favorable dans la capitale que dans les autres localités, l'effectif s'y accroissant de 9% par rapport à ce qu'il était en 1998, contre une quasi-stagnation (1% de variation) dans les régions sur la même période.

Rapporté aux investissements, l'impact social du secteur privé soulève des interrogations sur l'efficacité des incitations que la collectivité supporte pour attirer les entreprises dans les régions de l'intérieur. Sur la base des statistiques du tableau précédent, un franc investi à Dakar en 2002 a généré en moyenne 0,006 francs de revenu d'impôts pour la collectivité nationale. En termes relatifs, le rendement de cet investissement est de 0,6%. Dans les dix autres régions du pays, le même franc investi a rapporté à la collectivité un revenu d'impôt moyen de 0,002 franc, soit en termes relatifs un rendement de 0,2%.

La comparaison des deux situations permet de dire que, pour la collectivité, en termes de revenus d'impôts et de taxes diverses, l'investissement est deux fois et demie plus rentable dans la capitale que dans les autres régions du Sénégal. Le manque à gagner s'élève, à cet égard, à 0,004 franc par franc investi dans les localités de l'intérieur du pays.

Dans la durée, le coût de ces incitations tend naturellement à diminuer, les avantages octroyés au titre de l'implantation s'éteignant au terme des périodes fixées dans le Code des investissements. Inversement, le rendement des investissements, en termes de revenus d'impôts pour la collectivité, tend à progresser dans les régions autres que Dakar, comme l'illustre le graphique ci-dessous.

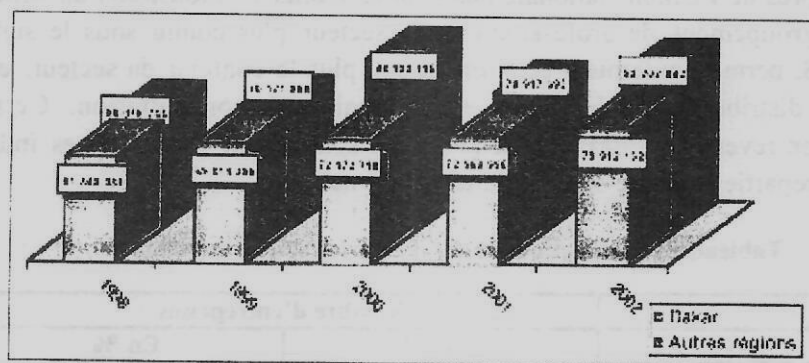
Figure 8 : Évolution des revenus d'impôts par franc immobilisé



Mais cette explication apparaît vite insuffisante dès lors qu'on intègre à l'analyse la valeur moyenne des actifs immobilisés. Si, dans la capitale, la technologie concurrençait l'homme, comme présumé dans l'hypothèse ci-dessus, l'actif immobilisé rapporté au nombre d'emplois devrait y être plus favorable que dans les régions de l'intérieur. Or, pour un emploi créé, on immobilise beaucoup moins à Dakar que dans les autres localités du pays.

Sur la base des statistiques officielles, un emploi correspond en moyenne à 79 912 162 francs d'investissement dans la région de Dakar, alors qu'à l'intérieur du pays, il faut immobiliser 93 202 892 francs, en moyenne, pour créer un emploi. En d'autres termes, malgré un effectif moyen par unité de production plus important qu'à Dakar, l'investissement homologué secteur privé formel «décentralisé » est moins créateur d'emplois, avec un coût d'immobilisation par poste de travail 17% plus cher.

Figure 10 : Actif immobilisé/Nombre d'emplois créés, dans le secteur privé formel



Cette revue des caractéristiques de la distribution régionale du secteur privé formel permet de faire deux constatations saillantes. La plus manifeste est que ce secteur est encore très loin de se décentraliser, puisque 95% des unités recensées à la Direction de la Prévision et de la Statistique sont implantées dans Dakar et ses dépendances territoriales. Cette tendance, manifestement lourde, n'est pas près de s'inverser quand on sait qu'entre 1998 et 2002, il s'est créé à Dakar, en moyenne, chaque année, quelque 51 entreprises, contre une seule dans les dix autres régions réunies.

Le second constat, plus analytique, fait ressortir une autre disparité qui est relative à l'impact du secteur privé selon que l'on considère les entreprises implantées dans la capitale ou celles établies dans les autres régions. S'agissant des impôts et taxes, il est nettement apparu que les privilèges at-

Le tableau ci-dessus est plus intéressant par sa structure que du point de vue des effectifs qui y sont répertoriés. Le nombre d'unités dépasse sans doute de loin ce qui est indiqué en bas de seconde colonne, cette indication ne concernant que l'un des deux grands regroupements d'opérateurs se réclamant expressément du secteur.

La structure du tableau, en revanche, donne une indication de la configuration de la réalité dans son ensemble. Elle montre que le secteur informel, du point de vue de sa répartition géographique, donne à voir un profil assez voisin de celui du secteur formel. On y voit la région de Dakar dominer toutes les autres réunies (les chiffres de Louga, non disponibles, ne changeraient pas grand chose à cette situation).

Le secteur informel est, à la base, un phénomène urbain. Aussi, son envergure tend à se régler sur la taille des villes, expliquant en partie le grand écart que la capitale fait valoir sur les régions de l'intérieur. Ces dernières se départagent entre elles sur la base de critères complexes qui font s'interférer des réalités comme la tradition locale dans certaines activités clefs (le commerce à Diourbel avec ses Baol-Baol), la position (Ziguinchor et Tambacounda, qui servent d'interfaces avec les voisins du Sud et de l'Est du pays), la desserte d'une grande ligne de communication (le rail à Thiès), ou encore la taille du marché local (Kaolack et Thiès). Le poids de Dakar dans le secteur informel s'explique aussi par la nature de l'activité principale du secteur. Les données collectées auprès de l'UNACOIS font ressortir une structure d'activités largement dominée par la distribution. Le tableau ci-dessous est éloquent à cet égard.

Tableau 14 : Structure par type d'activité du secteur informel

Localités	Nombre d'entreprises	
	En VA	En %
Commerce	61 000	61%
Industrie	18 000	18%
Artisanat	9 000	9%
Services	8 000	8%
Primaire	4 000	4%
Ensemble	100 000	100%

Source : UNACOIS, 2003.

Le secteur informel constitue une nébuleuse particulièrement mal connue des services statistiques centraux. Certains de ses compartiments font

le sous-secteur offre directement quelque 158 268 emplois, dont 112 632 hors de la région de Dakar. Cette situation est remarquable compte tenu du gap en termes d'opportunités de travail entre la capitale et les régions de l'intérieur.

Plus de dix ans s'étant écoulés depuis le recensement des métiers de 1992, les données ci-dessus sont, selon toute logique, en deçà de la réalité, et l'artisanat contribue sans doute beaucoup plus significativement à la fixation des actifs dans les terroirs.

Une estimation réaliste de l'impact actuel du sous-secteur est possible sur la base des taux d'immatriculation connus. Les enquêtes de 1992 avaient fait ressortir que, sur les 77 927 entreprises dénombrées, seules 7 188 étaient inscrites au répertoire des chambres des métiers, soit un taux d'immatriculation de 9,2%.

La faiblesse de ce ratio rappelle à quel point la culture de l'informel structure le sous-secteur. Il permet du moins d'appréhender dans le temps, avec plus de réalisme, l'envergure de l'artisanat. Entre 2000 et 2002, les données suivantes existaient au niveau des chambres de métiers relativement aux inscriptions au répertoire national.

Tableau 16 : Immatriculation au répertoire des artisans et compagnons

	2000	2001	2002
Dakar	8 337	8 337	9 364
Diourbel	2 083	2 083	2 083
Fatick	2 241	2 347	2 347
Kaolack	2 442	2 442	2 442
Kolda	1 667	1 667	1 667
Louga	2 844	2 844	2 844
Tambacounda	4 473	4 473	4 473
Thiès	4 009	4 009	4 009
Saint-Louis	1 552	1 683	1 683
Ziguinchor	1 161	2 641	2 641
Sénégal	30 809	32 526	33 553

Source : Union des Chambres de Métiers du Sénégal, 2003

Des hypothèses de travail sur l'évolution du taux d'inscription relevé en 1992 permettent d'estimer le potentiel actuel de l'entrepreneuriat artisanal.

participation aux procédures d'appel d'offres ouvertes sur le territoire des collectivités locales où elles sont installées.

Un tel soutien de proximité les aiderait à sécuriser un minimum de surface financière. L'encadrement est certes précieux, mais en tant que stratégie exclusive, il tarde à peser réellement sur les chiffres d'affaires. Il serait pertinent de le coupler avec certaines formes de discriminations positives de proximité, seules en mesure de « booster » des opérateurs souvent de très petite taille.

♦ *Les exploitations agricoles (secteur informel rural)*

Dans le monde rural, l'entreprise privée coïncide, pour l'essentiel, avec l'exploitation agricole. Même s'il a vu décliner fortement ses capacités à générer des revenus, ce compartiment du secteur privé local reste le premier cadre de fixation des actifs. Sur l'ensemble du territoire national, le nombre d'exploitations agricoles de type traditionnel est évalué à 437 037 unités au terme du recensement de 1999. Cet effectif est réparti comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 18 : Exploitations agricoles par régions

Localités	Exploitations agricoles
Dakar	5 038
Diourbel	39 545
Fatick	51 135
Kaolack	66 766
Kolda	54 189
Louga	49 060
Tambacounda	40 927
Thiès	63 712
Saint-Louis	66 665
Ziguinchor	Non disponible
Sénégal	437 037

Source : Direction de l'Agriculture, Ministère de l'Agriculture.

Malgré ses crises récurrentes et une baisse de productivité continue, l'agriculture sénégalaise porte encore des vocations fortes en matière d'aménagement du territoire. L'entreprise agricole est à la base d'un maillage

- une volonté de manager autrement l'institution communale et ses acteurs et, finalement ;
- la recherche permanente d'une démocratie locale voulue et portée par une équipe (et non une arène) municipale.

Les expériences novatrices de Kébémér et de Saint-Louis ont suffisamment montré que le développement local peut être le lieu où des solidarités peuvent se construire, des synergies se créer et des volontés s'exprimer. Les modèles de cogestion qui seront développés dans la sous-partie suivante confirment l'hypothèse qui traverse de bout en bout ce rapport : pour réussir, le développement local devra s'inscrire dans une dynamique d'émergence de nouvelles formes de « démocratie participative » fondées sur la nécessité de définir les politiques publiques par le dialogue avec toutes les parties prenantes.

VII.2. LES EXPERIENCES DE COGESTION S'ARTICULANT AUTOUR DU BUDGET MUNICIPAL (BRESIL, PEROU, REPUBLIQUE DE GUINEE ET SENEGAL)

Certaines expériences de concertation ont adopté les instruments de gestion comme modalités d'implication des populations dans le développement local. Il en est ainsi du budget participatif dont l'exemple le plus connu, celui de Porto Alegre, a inspiré certaines communes africaines. Le spectre des acteurs locaux embrasse, dans certains cas, des interventions sur le champ de la gestion politique et économique de la cité. Pendant les élections locales de mai 2002, la nécessité d'une gestion participative des collectivités locales au Sénégal a été agitée par beaucoup de candidats. Ces candidats s'engagent à rompre avec la gestion personnalisée, patrimoniale et partisane des collectivités locales.

En effet, le maire, élu par le Conseil Municipal, détient généralement au Sénégal un pouvoir exorbitant qui lui permet souvent de mettre le Conseil Municipal hors circuit pour des décisions majeures. Les populations ne sont associées à aucun niveau de la gestion municipale. Des pans importants du budget communal sont gérés de manière discrétionnaire par le maire (secours aux indigents, subventions aux lieux de culte, soutien aux associations sportives et culturelles, etc.). L'opacité financière est érigée comme règle de comptabilité publique. C'est pourquoi, il est intéressant de passer en revue l'expérience la plus connue en matière de gestion participative à travers le budget participatif de Porto Alegre au Brésil (Amérique du Sud). En Afrique

Le Budget participatif est une façon de démocratiser les décisions sur l'affectation des recettes publiques, au-delà de l'expérience traditionnelle de la démocratie représentative où tout le pouvoir de décision est contrôlé exclusivement par les élus. Il crée des canaux de participation directe pour la population dans lesquels le vote est individuel et les personnes ont le droit d'exprimer des priorités, de hiérarchiser les services et les travaux qu'ils considèrent comme les plus importants et les plus significatifs. Un certain nombre d'objectifs sont recherchés à travers le budget participatif :

- réduire le décalage structurel entre représentants et représentés ;
- lutter contre la tendance extrême de l'appropriation de l'État par les classes dominantes
- créer un instrument de lutte contre « l'État minimal », c'est à dire le désengagement de l'état des services sociaux ;
- favoriser l'émergence de forces autonomes capable de contrôler la municipalité dans sa gestion ;
- valoriser les capacités de gestion de simples citoyens.

♦ *Le fonctionnement du budget participatif*

A) Les protagonistes du BP

Il y a 5 sphères identifiées et structurées : le pouvoir municipal, la société civile, les structures, les commissions thématiques et le congrès de la ville

1. Le pouvoir municipal avec l'exécutif municipal et le législatif municipal

a- L'exécutif municipal : le maire et le vice maire sont élus au suffrage universel direct. Le maire compose lui-même l'exécutif en nommant des directeurs des services municipaux. Depuis 1989, ces élus appartiennent au PT. Le maire, qui est rarement majoritaire, doit négocier des majorités et mobiliser les populations pour faire passer sa politique. Le PT avait 4 élus sur 32 en 1988, 9 en 1992 et 14 en 2002. Cela favorise une culture politique de la négociation. Le maire n'est pas rééligible, ce qui conduit en général à de fréquents changements de la tendance politique des maires qui tous appartiennent au PT.

et réforme des impôts - Organisation de la ville et développement urbain. Elles organisent des plénières thématiques de l'échelle micro (micro secteur, arrondissement) à l'échelle de toute la ville. L'introduction des commissions thématiques a pour objectif d'ouvrir la participation à d'autres acteurs dont l'activité ne s'inscrit pas forcément dans une base territoriale (étudiants, mouvements culturels, écologistes, syndicats, le secteur privé etc.).

L'autre objectif est d'ouvrir la discussion sur des questions qui transcendent les problèmes locaux, c'est-à-dire la planification stratégique de la ville et des politiques publiques. De cette manière, les populations peuvent décider conjointement avec la municipalité non seulement des investissements dans les 16 arrondissements mais aussi des travaux stratégiques pour la ville et des coûts des services.

◆ *Le Conseil du Budget Participatif (COP)*

Le COP compte 4 membres titulaires et 42 suppléant(e)s, représentant les arrondissements et les commissions thématiques. Le syndicat des employés municipaux et l'Union des Associations de Porto Alegre désignent respectivement un représentant et un suppléant.

L'exécutif est représenté par le cabinet de la planification et la coordination des relations avec la communauté qui ont chacun 01 représentant. Ils ont le droit de parole mais ne participent pas au vote. Les délégués sont élus pour un an, ils ne peuvent pas être titulaires d'une charge ou d'un mandat institutionnel, électif, administratif, ni cumuler les mandats au sein du dispositif participatif et sont révocables par leurs mandants à tout moment.

Le COP prend en charge la formulation puis la transmission des habitants pour leur intégration. Il se réunit 4 fois par mois pour superviser le processus de participation durant l'année, déterminer les règles de fonctionnement et avaliser les budgets des projets annuels et pluriannuels qui seront soumis à l'Assemblée municipale, évaluer le budget de l'année antérieure. Ce Conseil, de concert avec l'Exécutif, met en ordre et systématise, sans aucune compétence pour les modifier, les décisions issues de la base pour élaborer la loi budgétaire présentée au Conseil municipal à la fin de l'année.

◆ *Le Congrès de la ville*

A travers cette structure, il s'agit de se doter d'une vision globale et pluriannuelle de la ville comme produit social, environnemental etc. Cette structure permet de sortir du saucissonnage des problèmes (local, thème etc.)

Mairie et le Conseil du budget Participatif engagent un débat soutenu dans le cadre de séances publiques pour définir le projet de budget qui sera transmis au Maire qui le présente à l'Assemblée municipale.

◆ *Le 5ème cycle (2 mois)*

Le Conseil du budget participatif et les organes municipaux discutent et élaborent le plan d'investissement de l'année suivante, les habitants accompagnent le vote du budget à l'assemblée législative municipale. Les 3 premiers cycles concernent en priorité le micro local et le sectoriel thématique à partir d'une implication très large et non limitative des habitants. Les 2 derniers cycles concernent le processus de délibération et de décision à partir d'une représentation équilibrée des différentes sphères de la vie publique.

C) Les paramètres de choix du budget

Dans le budget participatif, plusieurs logiques cohabitent pour donner une certaine cohérence politique, économique, sociale et technique au processus participatif.

- ◆ *La logique majoritaire démocratique* : elle est fondée sur la participation des habitants selon le principe du nombre réel (1 délégué pour 10 jusqu'à 100, 1 pour 14 jusqu'à 200 et ainsi de suite de façon décroissante). Des critères de hiérarchisation : les priorités des habitants, les carences en services et équipements de base, les caractéristiques sociales et économiques de la population. Chaque secteur doit sélectionner 4 priorités parmi les 13 domaines possibles de l'intervention publique municipale.
- ◆ *La logique justice redistributive* prend en compte les carences en services et infrastructures qui affectent chaque secteur, une pondération des secteurs qui vise à limiter les déséquilibres démographiques, un calcul qui permet l'affectation budgétaire à partir des ressources disponibles. Ici, il s'agit de faire jouer la solidarité au profit des plus démunis, ce qui permet, dans une certaine mesure, de casser le nombrilisme de quartier.
- ◆ *La logique technique* intervient après des études de faisabilité des projets demandés, dont les critères peuvent être discutés par le Conseil du Budget

est peuplée de 30 000 habitants et a une vocation agropastorale. La Communauté Rurale de Développement de Timbo Madina est dirigée par un Conseil Communautaire de 10 membres plus les représentants des catégories socio professionnelles (groupement des éleveurs, ONG et associations de toute catégorie). Ces conseillers non élus ont voix délibérative. Ce mode de représentation est valable pour toute la Guinée. Le conseil élit en son sein un président faisant office de maire pour 4 ans correspondant à la durée du mandat du conseil. Le conseil se réunit 3 fois par an pour délibérer sur tout sujet intéressant la vie de la communauté. Le troisième réunion, qui se tient au troisième trimestre, est consacrée à l'examen du budget.

Le Président du Conseil Communautaire en sa qualité d'ordonnateur du budget, exécute les décisions du conseil. Ces sessions budgétaires sont originales car toute la population, les ONG installées dans la Communauté Rurale, les associations de ressortissants de Timbo Madina installés en dehors du territoire de la commune, les associations du terroir, sont invitées. Cet appel à l'émigration n'est pas fortuit, car 75% des jeunes sont en dehors de la Guinée. Ces émigrés contribuent pour beaucoup au financement des projets.

Les projets financés par la commune sont confiés à des comités de gestion. Ces comités sont élus lors d'assemblées générales par la population. Ils sont généralement constitués de trois à cinq personnes. Le nombre dépend de l'importance du projet. Ils ne sont pas membres du conseil communautaire. Au cours de ces sessions budgétaires, les comités de gestion rendent compte de l'exécution des tâches qui leur ont été confiées au Conseil Communautaire. Les projets exécutés et financés par des ONG étrangères au nombre de cinq, même s'ils ne relèvent pas de la gestion financière directe du Conseil, sont évoqués et pris en compte par la session. A côté de ces comités de gestion, il y a des comités de transparence qui suivent les projets et assurent le contrôle de la gestion. Ils font l'audit et peuvent donner un quitus. Les membres sont choisis parmi les populations. Les élus peuvent être membres s'ils sont choisis. Ces structures sont indépendantes et du Conseil Communautaire et du Maire qui ne peuvent nullement interférer dans leur fonctionnement encore moins les dissoudre. Les débats peuvent parfois être houleux car le maire est soumis aux questions des populations qui lui demandent des comptes sur sa gestion, notamment les comités de transparence.

Même si le contrôle budgétaire et le pouvoir de sanction relèvent du ministre de l'Intérieur, le conseil communautaire a initié une forme de participation communautaire qui a donné de très bons résultats. Cette politique dénote d'une volonté de gestion transparente des biens publics. En consé-

prendre en main des activités d'utilité publique ne relevant pas de leur vocation originelle. Une association de femmes à objectif commercial peut, devant l'ampleur de la saleté dans son quartier, mobiliser les habitants pour un investissement humain ; des jeunes d'une association sportive se transformeront rapidement en veilleurs de nuit pour faire face à l'insécurité ou en manoeuvres pour construire un édifice d'intérêt public (mosquée, école du quartier, etc.) sans contrepartie financière. A partir de la réalité, elles s'auto-attribuent des responsabilités, inventent, prennent des initiatives et cherchent des partenaires. Ainsi, les habitants ont-ils tendance à régler leurs problèmes dans l'espace du quartier sans se référer aux pouvoirs publics local ou central.

Autant les populations s'impliquent à fond dans la prise en charge des services, autant elles sanctionnent les pouvoirs locaux en refusant de payer les impôts et les taxes.

Ainsi s'installe un dialogue de sourd qui se traduit par un incivisme fiscal, expression de la gestion partisane et peu transparente des deniers publics par les pouvoirs locaux

L'option politique participative permet de renouer les fils du dialogue et de créer des espaces de concertation. Certes, on est loin du Budget Participatif, mais il s'agit, dans les conditions du Sénégal, d'ouvrir des espaces d'innovations démocratiques. Il s'agit de rompre la dichotomie entre les deux acteurs mais aussi de créer les conditions d'un dialogue et d'un minimum de transparence dans la gestion des affaires publiques.

Le maire de Ndiarème Limamou Laye est un pur produit du milieu associatif, ce qui le dispose à comprendre l'importance des processus participatifs dans le développement local. En septembre 1998, en tant que conseiller municipal de l'opposition, il signait avec d'autres conseillers sous l'initiative du CERPAC, un appel pour une gestion transparente des collectivités locales par la mise en œuvre du budget participatif (expérience menée à Porto Alegre avec succès). D'ailleurs, ce sera son thème de campagne électorale pendant les élections de mai 2002.

Élu maire de la commune d'Arrondissement, il essaie d'innover en matière de gestion locale. Pour mener cette expérience de gestion participative, la référence est la « Charte africaine du partenariat entre habitants et collectivités locales » élaborée en mai 2000 à Windhoek en Namibie par le Forum des habitants africains (des représentants d'associations venant de 15 pays d'Afrique). Cette charte énonce des principes simples pour la construction d'un partenariat entre populations et élus municipaux :

1. Les Conseils Participatifs de Quartier (CPQ)

La composition des conseils participatifs de quartiers ne se limite pas aux représentants d'associations reconnues par la loi. Elle s'ouvre aux citoyens (individus), ce qui permet de jouer sur la mobilisation de masse et éviter de se retrouver entre « barons d'associations ou d'ONG » ou de « mères de mbotaay » et d'être confronté à une autre délégation de pouvoirs. Ces cadres ont été mis en place lors d'assemblées générales. Le mode de désignation des délégués des comités s'est fait par des élections démocratiques quand le consensus a été impossible. Les CPQ ont pour vocation de repérer les problèmes du quartier et les demandes et de proposer en rapport avec la mairie les solutions idoines.

2. Les conseils thématiques participatifs (CTP)

L'expression citoyenne ne se limite pas au quartier, car certains citoyens ont des activités et des préoccupations transversales qui concernent toute la collectivité locale (commerçants, transporteurs, ONG etc.). En effet, pour éviter l'esprit de clocher et le nombrilisme (tout pour mon quartier), les CPQ ont été complétés par des Conseils Thématiques Participatifs (CTP) travaillant à l'échelle de la commune entière sur des sujets qui ne peuvent être traités qu'à cette échelle, tels que la santé, l'éducation, le développement économique, les services publics.

Les CTP sont composés d'associations des populations (APS, APE, directeurs des services et représentants des syndicats). Comme les CPQ, ils doivent, en rapport avec la mairie, trouver les voies et moyens pour régler les problèmes. Pour le moment, seul le CTP de la santé a été créé.

3. Le Conseil communal des femmes :

Il regroupe toutes les associations des femmes de la commune et traite des problèmes spécifiques aux femmes.

4. La structure des communicateurs traditionnels :

Elle sert de relais pour la vulgarisation du processus et l'amplification de l'information.

prérogatives et que, bien au contraire, ils doivent s'impliquer pour prolonger les activités des CPQ.

La participation des citoyens n'a de sens que si cette option a des répercussions positives sur les conditions de vie des populations. Or les communes d'arrondissement sont mal dotées juridiquement et matériellement. L'essentiel des moyens d'intervention pour répondre aux demandes sont contrôlés par les villes, les communes d'arrondissement étant confinées à des tâches de maintenance et d'entretien. Cela veut dire qu'il faudra articuler les échelles de gouvernance locale, la ville couvrant tous les territoires doit appuyer les municipalités engagées dans une dynamique d'innovation comme Ndiarème Limamou Laye. Des négociations sont engagées en ce sens avec la ville. Le plus grand défi réussi est sans doute la dépolitisation de la municipalité car le maire est coincé entre la logique participative (qu'il veut promouvoir) et celle du parti qui voit dans la municipalité un outil devant répondre aux besoins des militants et des clients politiques.

Globalement, cette expérience demeure très fragile car si la municipalité ne trouve pas les moyens (construction d'un service public municipal efficient) pour répondre aux besoins des populations, la démobilisation risque de s'installer. Son avenir dépend, dans une large mesure, du degré d'engagement du maire et de la capacité du mouvement social émergent.

♦ *Quels enseignements tirer du budget participatif ?*

Le budget participatif démontre que l'État ou la mairie sont contrôlables par la société civile, et qu'une véritable démocratie sans dérive clientéliste ou bureaucratique est possible. Cette option politique, mise en œuvre grâce à une méthodologie rigoureuse, a eu des effets très importants.

L'aspect le plus positif du Budget participatif est lié à l'implication de la population, sa prise de conscience politique, ainsi que la formation d'une nouvelle citoyenneté qui ne consiste pas seulement à voter, de quatre ans en quatre ans, mais à discuter l'utilisation des deniers publics au quotidien. Cette participation directe crée une relation du citoyen avec les fonctionnaires de l'administration, exigeant d'eux d'autres rythmes et d'autres relations avec la population.

Il a permis d'augmenter certains impôts avec le consentement des populations qui comprennent l'utilité des impôts. En effet, ceux-ci ne sont plus détournés, mais destinés aux besoins de la communauté.

LES PERSPECTIVES DU DEVELOPPEMENT LOCAL : ET DEMAIN LES POLES DE CROISSANCE

CHAPITRE VIII : PROMOTION DU DEVELOPPEMENT LOCAL A PARTIR DES POLES DE CROISSANCE

La stratégie des pôles de croissance participe d'une volonté d'asseoir un développement endogène durable à la base. L'objectif visé est de transformer l'espace en territoires performants et productifs. La stratégie des pôles de croissance est essentielle pour une répartition géographique plus équitable des effets de la croissance économique.

Par conséquent, construire des pôles de croissance compétitifs sur la base d'un développement durable implique une articulation entre la performance économique et la cohésion sociale. Il est ainsi très important de créer des territoires compétitifs, mais aussi de réduire les disparités territoriales. Aujourd'hui, la plupart des secteurs de villes ou de régions ne partagent pas la création de richesses et de bien-être entre les individus et les territoires. Dans la plupart des cas, ces régions n'attirent pas les investisseurs en dépit des efforts consentis par les politiques publiques de promotion.

La stimulation des pôles de croissance par la formation et le développement de micro-entreprises commerciales et sociales peut conduire à une utilisation des ressources non exploitées dans les zones défavorisées des villes et des territoires ruraux. L'objet de ce chapitre est d'analyser les fondements théoriques de la stratégie des pôles de croissance, de décrire le contexte de leur mise en œuvre ainsi que les principaux axes qui les constituent et, enfin, de définir les rôles et responsabilités des acteurs.

VIII.1. FONDEMENTS THEORIQUES ET EXPERIMENTATION DE LA STRATEGIE DES POLES DE CROISSANCE

La promotion du développement local à partir des pôles de croissance a été largement expérimentée dans les pays développés et dans certains pays en voie de développement. En effet, cette théorie développée par François PERROUX a été reprise ensuite par de nombreux auteurs tel que Jean C. PERRIN. Le concept de pôle de croissance, largement analysé par Jean C. PERRIN, s'appuie sur le principe selon lequel le développement économique se fait surtout à partir d'agglomérations ou de localités où sont concentrés

de leurs capacités de développement. Les pôles de croissance frontaliers ont ainsi bénéficié d'une attention particulière dans le PNAT en raison de leur intégration à l'économie du ou des pays voisins. L'objectif visé est de rendre les pôles frontaliers plus attractifs vis-à-vis des pays voisins en les dotant d'investissements structurants et d'une application de mesures fiscales appropriées.

En somme, les stratégies d'orientation du développement et d'aménagement local du PNAT reposent sur un schéma de structure. Celui-ci est un mécanisme de hiérarchisation fonctionnelle des Établissements humains et des axes de communication, capable de soutenir et de promouvoir les échanges et activités économiques. Dans ce type de réseau des établissements humains, chaque localité et chaque niveau est appelé à jouer un rôle spécifique, susceptible de contribuer à réduire les disparités et de renforcer la décentralisation. Parmi ces localités, la ville constitue un élément essentiel qui peut être influencé dans son évolution par la configuration du trafic routier ou ferroviaire, son statut administratif et ses activités tertiaires importantes qui lui confèrent une place centrale dans l'armature urbaine.

Toutefois, il faut souligner que d'autres localités, qui ne sont pas des villes, sont érigées, dans le PNAT, en pôles de croissance. Parmi ces localités Touba et Diaobé constituent aujourd'hui des pôles d'entraînement importants pour leur environnement. Elles mènent un certain nombre d'activités de production, de services, d'échanges qui assurent une croissance soutenue à la région et à son environnement immédiat.

Outre la politique volontariste d'aménagement du territoire, d'autres instruments de planification ont été utilisés pour promouvoir le développement local. Le POES joue encore, dans ce cadre, un rôle important dans la mise en œuvre des plans et programmes sectoriels en vue de la réduction des disparités régionales. En effet, dès les premiers plans, les autorités administratives ont tracé les grandes orientations en matière de développement économique et mis ensuite l'accent sur l'équipement du monde rural. Cependant, il faut attendre l'avènement des PRDI pour que les plans de développement insistent sur la régionalisation et sur la nécessité d'une répartition des unités économiques et territoriales en privilégiant les campagnes. Ainsi, une première priorité est accordée aux investissements dans le monde rural en vue d'une meilleure répartition spatiale de la croissance économique.

Mais ce sont les IX^e et X^e plans qui ont insisté sur la nécessité de la répartition spatiale et des actions à mener en fonction des problèmes économiques et spatiaux propres à chaque région. La dimension spatiale et régio-

matière de développement régional et territorial. (Aydalot, 1985 ; Camagni, 1991 ; Maillat et Perrin, 1992).

VIII.2. CONTEXTE DE MISE EN ŒUVRE ET NOUVEAUX AXES DE LA STRATEGIE DES POLES DE CROISSANCE

Le développement local, à travers la théorie des pôles de croissance, vise à transformer l'espace par la réduction des disparités régionales. Sa quête ne peut être toutefois complète que si les acteurs à la base, les populations, sont suffisamment outillés pour prendre en charge de telles opportunités. La mise en place des pôles de croissance est une option majeure de politique de développement qui devra être mis en chantier à partir des problématiques déjà déchiffrées dans le cadre de politiques et programmes en cours d'exécution. La stratégie de promotion du développement local à partir des pôles de croissance doit donc être comprise comme une pierre dans l'édifice du développement national. Ainsi, leurs orientations, but et objectifs doivent absolument être suivis d'une logique d'intégration (mainstreaming), de cohérence et, partant, de synergie avec les politiques et priorités nationales contenues dans les principaux documents d'orientations stratégiques : le NEPAD, le X^e Plan d'Orientation pour le Développement économique et social (PODES), le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), le Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT), La Déclaration de Politique de Population (DPP) et les Objectifs de Développement du Millénaire (OMD).

Les stratégies de promotion des pôles de croissance visant à soutenir le développement local s'appuient sur :

♦ *Une vision partagée*

La définition d'une vision commune et partagée est indispensable du fait de la multitude d'intervenants, source de difficultés dans la mise en place des projets locaux. Les intérêts des parties prenantes sont le plus souvent différents ainsi que leur perception des problèmes, des enjeux et des opportunités sur des problématiques aussi variées que la gestion des ressources naturelles, le financement décentralisé, la place des privés et de la société civile dans le processus de développement local.

Pourtant, ces parties ne sont pas équitablement impliquées dans toutes les étapes du processus de développement local et plus particulièrement dans

l'intégrité du territoire national. L'articulation entre les projets sectoriels et le développement local doit se traduire par :

- la promotion pour l'émergence d'une fonction publique locale ;
- le renforcement des capacités techniques et de gestion des populations rurales, des collectivités locales et de leurs structures associatives de base. Il s'agit de les amener à mieux répondre aux besoins prioritaires en infrastructures sociales et économiques essentielles ;
- la réforme des finances locales et l'appui à la mobilisation des ressources locales.

Une attention particulière doit être accordée à la mobilisation des ressources locales. La réforme de la décentralisation repose, en effet, sur le pari d'une meilleure mobilisation des ressources endogènes. Les collectivités locales devront, par conséquent, mobiliser de manière impérative des ressources fiscales ou para fiscales nouvelles pour apporter une quote-part satisfaisante aux investissements nouveaux et pour assurer l'entretien de leur patrimoine. Pour ce faire, les mécanismes financiers mis en place par l'aide extérieure (fonds de développement local en particulier) en faveur des projets de développement local doivent avoir un effet d'entraînement sur les ressources locales.

◆ *Le renforcement de la démocratie locale et la bonne gouvernance*

La bonne gouvernance et la démocratie comprise dans le sens de l'amélioration du bien-être général de la population doivent être une préoccupation constante des autorités. Elles ne peuvent être effectives que dans le cadre d'une gestion saine des affaires publiques locales impliquant une participation populaire conséquente, un respect des règles de transparence et d'équité, une responsabilisation des populations et une priorité accordée à la satisfaction des besoins fondamentaux.

◆ *La Promotion des cadres territoriaux attractifs et compétitifs ainsi que les villes secondaires stratégiques*

Le Sénégal est caractérisé par une population en expansion et des mouvements naturels et migratoires très accentués et mal maîtrisés. Cette situation a contribué, en grande partie, au renforcement des grands déséquilibres

jacobine doivent conduire à ne pas transférer cette pratique au niveau local. Les capacités des CL doivent être appréciées à travers :

- leurs visions et stratégies ;
- le mode de participation de toutes les parties prenantes du développement local, sans considérations partisans ;
- les initiatives prises pour expérimenter et entreprendre des actions parce qu'il y a un coût à ne rien faire – coût que commencent à évaluer les économistes ;
- leurs aptitudes à gérer le principe de « faire-faire » pour parvenir au développement local.

Cette gestion doit inclure une capacité de formulation des besoins, prendre des mesures d'accompagnement, assurer la transparence nécessaire même au niveau budgétaire, suivre et évaluer l'exécution des projets. Un observatoire des collectivités locales pourrait servir d'outil de suivi des progrès des élus locaux.

Encadré : L' élu local est trop distant de ses mandants

L'esprit des lois de décentralisation de 1996 résidait dans le rapprochement des élus et des citoyens, de manière à améliorer la qualité de vie dans les villes et dans les campagnes. Des compétences et des moyens furent alors transférés aux collectivités locales, des mairies d'arrondissement créées. Toutefois, sept ans après, il est difficile de percevoir un réel changement dans le vécu quotidien des populations. Leurs problèmes demeurent intacts et leurs élus, dès le lendemain de leur installation, sont, à l'exception notable de quelques-uns, devenus introuvables. Parce que privés de contacts réguliers, peu sont les citoyens qui peuvent aujourd'hui mettre des visages sur les noms de leurs maires et représentants dans les conseils municipaux ou régionaux. Ceci n'est pas de bon augure pour la gestion idoine de la décentralisation budgétaire projetée.

Inscrite dans les orientations stratégiques du programme de lutte contre la pauvreté (Dsrp), cette réforme est motivée par le souci de donner plus d'efficacité aux dépenses publiques, en permettant aux populations d'avoir leur mot sur le choix des priorités et de contrôler la mise en œuvre des actions sur le terrain. En perspective de cette mutation, les capacités des élus sont en train d'être renforcées à travers plusieurs programmes et projets. Mais, au-delà des capacités, le hic se trouve dans le manque de volonté des élus locaux pour se vouer corps et âme au service de leurs administrés. Mal rémunérés et insuffisamment mis sous pression, ils ne sont guère encouragés à consacrer l'essentiel de leur agenda aux affaires communales. Une telle carence des élus locaux peut certes être constatée et sanctionnée par le préfet. Mais, celui-ci ne se préoccupe que des aspects légaux et de la régularité du fonctionnement des conseils municipaux ; il ne s'intéresse point à la qualité du service rendu par la mairie.

Il importe donc d'inventer de nouveaux mécanismes de suivi du travail des élus locaux. Un observatoire des collectivités locales pourrait jouer ce rôle. Il ferait des évaluations sur les réalisations des différentes collectivités et publierait les performances des uns et des autres ainsi que les meilleures expériences de gestion. Les citoyens devraient également

nouveaux et s'accordant avec la puissance publique sur les conditions et l'échéancier de leur rentabilisation. Entre les BOT (Build Operate Transfer), les BTO (Build Transfer Operate), les BOO (Build Own Operate), les DBO (Design Build Operate) et autres joint-ventures, la gamme des choix opératoires est très variée.

Si l'État central a souvent été à la base de ces partenariats, le temps est venu pour les collectivités locales de s'y engager pour régler la lancinante question des infrastructures. Le fait que la gestion du domaine soit une compétence transférée favorise sans doute cette évolution. Les collectivités locales peuvent, dans le cadre du partenariat, apporter au moins le terrain. Un signal favorable vient, à cet égard, de la municipalité de Dakar qui, comme indiqué plus haut, fait de plus en plus appel aux privés pour la construction de centres commerciaux d'envergure.

◆ *Faciliter l'accès des privés aux marchés publics locaux*

Au-delà des compétences transférées, il serait pertinent que les collectivités locales fassent la promotion des secteurs privés locaux, en leur assurant un meilleur accès aux marchés publics de base. Les entreprises artisanales pourraient être entraînées vers ces opportunités de marché qui leur permettraient de mieux grandir. Ce type d'unités de production, faut-il le rappeler, constitue, avec les exploitations agricoles, le principal bassin d'emplois dans les localités de l'intérieur du pays. Les collectivités locales ont tout à gagner à susciter et conforter des secteurs privés locaux, dans le cadre de la bonne gouvernance locale que la décentralisation cherche par ailleurs à promouvoir.

Sur le plan fiscal, de petites et moyennes unités bien assises localement sont plus intéressantes. Le système de taxation actuel est, en effet, centré sur la notion de siège social. Les entreprises de plus grande taille basées dans la capitale payent l'essentiel de leurs impôts locaux à Dakar, quel que soit le lieu du territoire national où elles réalisent leurs chiffres d'affaires.

◆ *Promouvoir un secteur financier ambitieux localement*

Les banques classiques devraient, à l'image des SFD, se montrer plus novatrices dans la promotion des produits adaptés aux opérateurs économiques. L'objectif visé est d'accompagner efficacement le développement du secteur privé en général, et l'émergence d'un secteur privé local en particu-

L'éducation étant une compétence transférée, les collectivités locales inscrivent régulièrement dans leurs budgets des lignes consacrées à l'appui du réseau public local d'établissements de formation. Le réseau privé est encore massivement concentré à Dakar, même si des régions comme Thiès commencent à se positionner comme de véritables centres de formation.

La délocalisation de l'enseignement professionnel devrait nécessairement accompagner la consolidation institutionnelle des collectivités locales. Au fur et à mesure que celles-ci se raffermiront et mettront en valeur le potentiel intrinsèque de leurs terroirs, des formations spécialisées pourront être promues pour accompagner l'exploitation des richesses locales. L'État lui-même donne le ton avec la création de centres universitaires régionaux et de lycées professionnels thématiques dans certaines régions, en rapport avec les spécialisations économiques de celles-ci (un lycée agricole à Ziguinchor et un lycée industriel à Tamba).

♦ *Les élites et l'expression des particularismes régionaux dans le cadre de l'État-nation*

Le développement local ne peut s'appuyer uniquement sur la capacité d'attraction qu'exercent les potentialités et les investissements à caractère économique. Il offre surtout les moyens aux particularismes régionaux de s'affirmer en faisant éclore toutes leurs virtualités, longtemps étouffées par le caractère jacobin de l'État-nation centralisateur. Pour Vengroff, en particulier, même si la décentralisation n'est pas une condition suffisante pour réussir la démocratisation des institutions en Afrique, elle n'en demeure pas moins une condition nécessaire (1994).

Il ne faut pas que le développement local devienne un élément de plus dans la gestion néo-patrimoniale longtemps décriée de l'État post-colonial en Afrique. Le caractère récurrent du néo-patrimonialisme rend sceptiques des auteurs comme Fissette (1990 : 22) quant à l'ancrage du développement local en Afrique. Il estime au contraire que la décentralisation est loin d'être un élément de promotion de la démocratie. Mieux, selon lui, dans la plupart des États africains, elle participe au renforcement du pouvoir patrimonial des élites, donc au renforcement du centre sur la périphérie. Dans ce cadre, le développement local, au lieu d'être un moyen d'éclosion des particularismes régionaux, risque au contraire de cristalliser les luttes entre factions pour la conquête du pouvoir politique. Ce qui serait un obstacle de plus dans la construction de l'État-Nation pluraliste, respectueux des identités et des particu-

CONCLUSION

Si le concept de développement local est relativement récent, les réalités auxquelles il renvoie sont très anciennes. Depuis les années 60-70, l'objectif de maîtriser ou de réduire les déséquilibres régionaux s'est affirmé dans la société sénégalaise. La crise durable a fait réfléchir sur les limites du modèle de développement centralisé. Non seulement l'expansion économique s'est ralentie considérablement, mais ses dégâts se sont fait sentir dans certaines régions : campagnes vidées de leurs habitants et de leurs « cerveaux », problèmes d'environnement. Pour faire face à cette situation, les autorités administratives ont très vite adopté une décentralisation politique et administrative appuyée par une politique d'aménagement du territoire (découpage des Communautés rurales, élaboration du PNAT et proposition de pôles de croissance).

Cependant, au regard de l'évolution institutionnelle de la décentralisation, la mise en place d'une décentralisation purement juridique et administrative n'a pas produit du développement local. Il est donc nécessaire de constituer une organisation ascendante de la société civile qui parte de la base. Les élus doivent aussi bénéficier de formations allant dans le sens de l'ouverture aux autres acteurs. Le développement local suppose une identité forte avec un territoire et un engagement des acteurs susceptibles d'évoluer dans des systèmes coercitifs ou mafieux. Sinon, il est très difficile de construire une culture partenariale associative qui est un des piliers du développement local.

« Suggestion : développer davantage la conclusion : elle est trop courte comparée au caractère volumineux du apport »