

**LANCEMENT DU RAPPORT NATIONAL  
SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN 2001**

---

**« GOUVERNANCE ET DEVELOPPEMENT HUMAIN »**

**Les 25 & 26 Juillet 2002**

**Hôtel Méridien Président**

---

**Sous-Thème : « Décentralisation et Participation Populaire »**

*Par*

*M. Mamadou Diouf*

*Ancien Directeur des Collectivités Locales*

**CONTRIBUTION AU RAPPORT NATIONAL  
SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN AU SENEGAL  
PNUD - 2001**

---

**THEME :**  
**GOUVERNANCE ET DEVELOPPEMENT HUMAIN**

**REFLEXION SUR LA POLITIQUE SENEGALAISE  
DE DECENTRALISATION**

**Par Mamadou DIOUF  
Consultant**

**25 – 26 JUILLET 2002**

## INTRODUCTION

C'est avec plaisir que j'ai accepté l'invitation du PNUD, dans le cadre du thème « **Gouvernance et Développement humain** » qui est au centre du **Rapport National sur le Développement Humain (Sénégal 2001)**, en vue de réfléchir avec vous sur la politique sénégalaise de décentralisation, d'une part, ainsi que sur les perspectives d'avenir y afférentes, d'autre part.

Il me plaît d'admettre avec vous que le souci de mieux répondre à l'exigence de développement économique, social et culturel du pays a conduit les pouvoirs publics à engager depuis les premières années de l'indépendance une réforme administrative et territoriale de plus en plus adaptée.

Ainsi, l'option pour la décentralisation qui s'est tôt manifestée, a connu de 1960 à 1990, une première phase caractérisée par la création progressive du cadre institutionnel des collectivités locales.

La deuxième phase de cette politique qui de 1990 à 1996 couvre la période de consolidation de cette importante réforme avec l'augmentation du nombre de communes et de communautés rurales, le transfert de la gestion des administrateurs municipaux aux maires et des sous préfets aux présidents de conseil rural et l'institution d'un poste de Ministre délégué chargé de la Décentralisation, devenu plus tard Ministre délégué chargé des Collectivités Locales.

La troisième phase, qui a été enclenchée depuis 1996 constitue la phase d'accélération de la politique de développement économique et social, par le transfert d'importantes compétences aux collectivités, l'institution du contrôle de légalité à la place du contrôle de tutelle, l'érection des régions en collectivités locales, la création de nouvelles communes dont 43 communes d'arrondissement dans les villes de la région de Dakar, l'institution du comité économique et social auprès de la Région et de l'Agence régionale de Développement comme organismes dédiés au conseil et à l'appui technique des collectivités locales.

Parmi les mesures d'accompagnement de la réforme entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997, figure la mise en place du Conseil National de Développement des Collectivités Locales (CNDCL) institué par le décret n° 96-1118 du 27 décembre 1996 instrument de suivi-évaluation plus opérationnel de la réforme.

La réunion annuelle de cet organisme est un moment privilégié pour donner des avis sur les questions relatives à la promotion du développement local, à l'impulsion des initiatives et des actions de coopération.

décentralisée et, de façon générale, sur l'évaluation et les perspectives d'évolution de la décentralisation.

Dans les lignes qui suivent, il sera abordé, tour à tour, un bref aperçu sur la politique de décentralisation mise en place au Sénégal, les contraintes auxquelles elle se heurte, les ressources financières des collectivités locales, l'appui des partenaires au développement et des indications quelques perspectives d'avenir.

# I - BREF APERCU SUR LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION

Toute réflexion sur la décentralisation pose le problème du développement à la base. Or, dans un pays à dominante agricole, comme le Sénégal, où les écarts de développement entre les villes et les campagnes se posent avec acuité, il convient de s'interroger légitimement sur la nature même de ces écarts. Il s'agit en gros du déficit d'infrastructures ou d'équipements collectifs et d'étudier les solutions idoines pour y remédier, dans le cadre d'une politique intégrée de développement entre zones rurales et zones urbaines. Cet aspect de la question sera examiné plus loin dans les perspectives.

Il sera ensuite utile de montrer comment s'y prendre en vue de réaliser des équipements collectifs pour résorber le déficit constaté dans ce secteur.

Nous insisterons également, plus loin sur cet aspect très important de la politique de décentralisation, avant de terminer par un survol des politiques publiques qu'il sera utile de mener et par une réflexion d'ensemble sur le profil de l' élu local et des organes exécutifs locaux.

Avant d'en arriver là, entendons nous, d'abord, sur quelques concepts-clés.

## • Qu'est-ce que la décentralisation ?

Selon le Pr Benoît « le phénomène de l'Administration locale est donc le résultat de la défaite des forces parcellaires face aux forces tendant à la constitution d'un ensemble et de leur survie partielle à l'intérieur de cet ensemble ... » Le terme même de « décentralisation » utilisé en France pour désigner l'administration locale est tout à fait révélateur d'(une) erreur d'analyse, qui n'est pas commise en Angleterre, par exemple, où le terme de « local government » correspond aux réalités historiques... Le phénomène de l'administration locale ne résulte nullement d'une simple réaction consécutive à la centralisation.

L'administration locale n'est donc pas un simple problème d'aménagement interne de l'Etat de caractère technique. C'est le résultat d'une lutte entre des forces sociologiques opposées quant à l'aménagement d'une société politiquement organisée ».

Dans ce contexte, la commune constitue la structure la plus ancienne et la plus solide par laquelle et au sein de laquelle l'homme veut affirmer et pratiquer ses libertés face à l'omnipotence de l'Etat unitaire centralisé. De ce

point de vue, il peut alors exister deux types de « décentralisation » territoriale :

- **La décentralisation administrative**, en quelque sorte octroyé par l'Etat : un certain volume d'affaire dont la portée locale est reconnue est géré, au moyen de ressources propres, par des autorités locales dont l'activité est contrôlée plus ou moins étroitement par des représentants du pouvoir central.

- **La décentralisation « politique »** intègre le citoyen. Elle est fondée sur la **liberté participation** qui implique non seulement l'élection des **autorités locales** mais encore, de la part de ces dernières, la recherche du concours des citoyens dans tous les domaines où cela est possible. La commune, voulue par ses habitants, est sans cesse fortifiée par leur action.

Evidemment, dans la réalité présente, ces deux formes se mêlent, s'interpénètrent.

### • Qu'est-ce que le principe de subsidiarité

Le réseau des communes ne peut absorber la totalité de l'administration décentralisée. Si tous les problèmes humains se posent à l'échelon d'une commune, les autorités communales ne sont pas à même de les régler tous comme le reconnaît le rapport « Vivre ensemble » : « Certaines fonctions administratives que l'on pourrait envisager de placer sous l'autorité de conseils élus demandent une organisation de services qui n'est pas à l'échelle d'une agglomération urbaine ou d'un pays rural » (p. 64). La décentralisation implique que, chaque fois qu'une collectivité locale peut-être substituée à l'Etat dans l'exercice d'une compétence, elle le soit. Mais toutes ces attributions nouvelles, loin de là ne reviendront pas aux communes et il convient de déterminer le niveau le meilleur pour accomplir chacune des missions transférées. Le principe de subsidiarité doit devenir la règle en la matière. Chaque collectivité, commune, département, région devrait donc se voir attribuer par la loi un domaine de compétences propres dans lequel il détiendrait le pouvoir de décision.

Si l'on veut décentraliser, il est essentiel de réaliser ce qui peut être considéré comme une gageure : mettre sur le même pied d'égalité administration d'Etat et administration locale, c'est-à-dire partager équitablement entre les deux ressources disponibles en hommes comme en finances. Si l'Etat monopolise les hommes de valeur, du fait des avantages qu'il réserve à la seule fonction publique qui le sert, si l'Etat accapare à son seul profit tous les impôts productifs, l'administration locale et, en particulier l'administration communale,

la moins susceptible d'offrir une « carrière » à ses agents restera forcément dans une position subordonnée.

Le Sénégal, au terme d'un long processus(1872 - 2002) compte 441 collectivités locales(320 communautés rurales, 110 communes et 11 régions) auxquelles il a été transféré des compétences générales dans le développement économique et social et 9 compétences d'attribution dans les secteurs suivants : domaines, éducation, santé, jeunesse, sport et loisirs, culture, gestion des ressources naturelles, aménagement du territoire, planification, urbanisme et habitat.

Lorsqu' on interroge l'histoire de notre pays, on découvre que l'institution municipale, procède d'une longue gestation historique.

En effet, l'expérience de décentralisation administrative et territoriale y fut introduite pour la première fois en 1872.

Les communes de Saint-Louis et de Gorée ont été créées le 10 août 1872. Leur statut était celui de la loi de 1855. Leurs limites étaient fixées par un décret du 10 mars 1873.

La commune de Gorée comprenait l'île qui porte le même nom et la ville de Dakar et sa banlieue.

Rufisque est érigée en commune en 1880.

La commune de Dakar est créée en 1887 par sectionnement de la commune de Dakar-Gorée. Puis la commune de Gorée a été réunie à celle de Dakar en 1929.

Ces quatre communes étaient de plein exercice, elles devraient avoir le même régime que les communes françaises.

La volonté du législateur français était moins de faire bénéficier aux populations autochtones des vertus de l'institution que de permettre à la population blanche installée dans ces villes, d'exercer leurs droits civiques et politiques.

Ainsi, la commune est née au Sénégal avec un Mythe . Mythe qui découle de la loi qui a accordé aux citoyens des quatre communes un statut privilégié.

12 / 5 0 2

Le PADDEL a fait l'objet d'une convention de financement entre le gouvernement français et le gouvernement sénégalais, signé à Dakar le 19 décembre 1997.

Ce programme poursuit tous objectifs complémentaires dans le domaine de la décentralisation :

- accompagner les réformes de l'Etat ayant pour objectif de l'adapter à la décentralisation ;
- créer et animer un dispositif de formation des fonctionnaires et des élus locaux aux enjeux de la décentralisation;
- apporter un appui à l'administration locale et à l'émergence de politiques de développement local dans quelques régions du pays.

D'un montant de 1,7 milliard de francs CFA, le projet qui a démarré l'exécution en 1998 prendra fin le 31 décembre 2000.

Dans sa phase actuelle, ce projet est concentré sur les 4 régions suivantes : Thiès , Fatick, Kolda et Ziguinchor. Il serait souhaitable de le poursuivre en l'étendant aux autres régions.

L'objectif du Programme de Lutte contre la Pauvreté est d'améliorer les conditions de vie des populations les plus démunies en allouant l'essentiel des ressources au plus grand nombre de populations pauvres.

Il s'agit :

- d'accroître les revenus des populations;
- d'assurer une meilleure couverture des besoins essentiels des populations;
- de renforcer les capacités d'organisation et initiatives des acteurs à la base;
- de mettre un place en système de suivi des conditions de vie des ménages.

Le financement de cet ambitieux programme requiert la mise à contribution des ONG, des organisations communautaires et des collectivités locales. Le coût prévisionnel du programme national de lutte contre la pauvreté est de 37 milliards de francs CFA.

Le premier instrument de mise en oeuvre du PNLN est le Programme Elargi de Lutte contre la Pauvreté (PELCP) réalisé avec une subvention PNUD - FENU - VNU de 7,4 millions de dollars US.

Il s'agit d'un appui institutionnel au Gouvernement, aux collectivités locales et à la Société Civile pour renforcer leurs capacités et leurs moyens d'intervention.

Le Fonds de développement local contribue directement aux objectifs du programme national de développement en participant :

- à la promotion d'une gouvernance locale par une meilleure prise en compte des besoins des populations avec une planification participative;
- à la promotion du développement local en renforçant les capacités de programme locale en mettant en place une capacité de concertation et de conseil pour les communautés rurales;
- à l'effort de rattrapage du retard d'équipement des communautés rurales;
- à la relance de la croissance économique au niveau des productives et le renforcement des capacités d'organisation et de gestion des groupements socioprofessionnels.

Le premier programme FDL est implanté dans la région de Tambacounda. Il couvre le département de Kédougou et l'arrondissement de Missirah.

Cofinancé par le FENU et le PNUD pour un montant global de 4,17 millions de dollars US, il démarré en mai 1997 pour une durée de 4 ans.

Le FDL a fait beaucoup de réalisations allant de la reformulation des instruments de planification (PIC de Kédougou et PLD de 13 communautés rurales de la zone du projet) à la réalisation d'infrastructures communautaires de base et au financement d'activités génératrices de revenus.

Le grand problème de ce programme est que ses ressources modestes ne lui permettent pas de s'attaquer à un problème crucial dans cette zone qu'est l'enclavement.

Le Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR) est une autre variante du FDL cofinancé par le PNUD et le FENU.

pour un montant de 7,5 millions de dollars US. Ce programme est exécuté de Janvier 1999 à décembre 2002.

Le PADMIR qui intervient dans les communautés rurales de Kaffrine et de Kébémér dans sa première phase, vise la définition d'un système de planification de type participatif définissant les étapes et les instances d'élaboration et d'arbitrage de choix des projets de plans locaux de développement.

Il met également en place, des outils de financement des investissements des communautés rurales et favorise le renforcement des capacités de gestion des collectivités locales

Le PADMIR a officiellement démarré avec la mise en place des structures de pilotage et la création des cadres de concertation (Comités villageois de développement (CVD) et comité inter villageois de développement (CIVD)).

Le Programme d'Appui aux Communautés Rurales des Régions de Kaolack et de Fatick ( PROCR ), initié dans le cadre de la Coopération sénégalo - allemande intègre dans une démarche commune la coopération technique (GTZ, chargé du renforcement des structures institutionnelles) et la coopération financière (KfW, chargé de la mise en place d'un Fonds de Développement Local).

Le Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) d'un montant de plus de 100 milliards sur douze ans, vise à appuyer la décentralisation et le développement rural par le renforcement des capacités des communautés rurales. Il met l'accent sur la participation des populations et le renforcement du processus de développement rural par la planification, la construction et l'entretien d'infrastructures rurales de base.

Ce programme qui est en phase de démarrage repose sur:

- la création d'un Fonds d'Investissement pour la construction et l'entretien d'infrastructures rurales de base;
- l'appui institutionnel et le renforcement des capacités des collectivités locales;
- la mise en place d'un programme de construction et de réhabilitation de pistes prioritaires en milieu rural.

La Cellule d'Appui à la Décentralisation ( CAD ), financé par l'Union Européenne pour un montant de 262 500 000 francs CFA, a démarré en janvier 1999 pour une durée de 12 mois.

Il avait pour objectifs :

- le suivi et l'analyse du processus de décentralisation;
- la planification et la programmation du développement régional;
- la communication;
- la mobilisation des acteurs concernés par la décentralisation;
- l'identification d'un programme d'appui aux régions dans le cadre du 8<sup>ème</sup> FED.

Le Programme d'Appui aux Régions en cours de planification, sera financé par l'Union Européenne pour un montant de 10 millions d'Euro.

Sa durée d'exécution s'étale sur une période de 36 mois, de Juin 2000 à Mars 2003 avec une première phase de 18 mois.

Ses objectifs sont les suivants :

- amélioration de l'organisation interne et du fonctionnement des instances de la Région ;
- appui à la mise en place de systèmes viables de gestion et de diffusion de l'information, de communication et de formation ;
- renforcement des capacités de la Région en vue de lui permettre d'exercer les compétences transférées ;
- renforcement des capacités de promotion économique de la Région ;
- appui à l'installation des ARD ;
- appui institutionnel et méthodologique aux services centraux chargés de coordonner, d'accompagner et de suivre la décentralisation.

Ce programme vient de démarrer.

La coopération décentralisée, aujourd'hui appelée coopération au développement, était à l'origine, un face à face entre deux administrations: l'une européenne composée de fonctionnaires assistés de professionnels du développement (les bureaux d'études et experts) ; l'autre africaine, également monopolisée par des fonctionnaires, gérant les actions de développement pour le compte des populations.

Ce huis clos, outre les lourdeurs inhérentes au choc de deux administrations, avait l'inconvénient politique majeur d'isoler celles-ci de leur base politique.

En Europe cette forme de coopération avait peu de contacts avec le tissu social et politique. C'était une activité de spécialistes isolés des forces vives de la Nation. En Afrique elle était accaparée par une fonction publique très centralisée, insuffisamment imprégnée de réalités de terrain et surtout ayant tendance à régir les ressources en lieu et place des populations, sans les impliquer suffisamment dans les décisions et les orientations.

La situation était bien sûr encore plus préoccupante quand les orientations publiques des pouvoirs locaux étaient contestables, empêchant l'acheminement des ressources vers les vraies priorités au bénéfice des acteurs à la base.

Sont venues ensuite, surtout à partir de la France, des actions de coopération décentralisée impliquant les villes et les municipalités. Celles-ci prévoient dans leur budget un chapitre « coopération » qui leur permet de monter des opérations de jumelage avec leurs sœurs des pays en voie de développement pour lesquels elles obtiennent des cofinancements de pouvoirs centraux bilatéraux.

Ainsi, les autorités politiques et administratives des pays développés, assistées de leurs techniciens, sont encouragées à s'intéresser, à participer directement au développement; des contacts directs sont tissés avec leurs homologues des pays en voie de développement, les aidant aussi à accroître leur autonomie par rapport au pouvoir central, leur capacité de prendre leur responsabilité de développement régional ou municipal par exemple en matière d'assainissement, d'environnement urbain, mais aussi de mobilisation de quartiers, de régions, autour d'actions de développement concrète et diverses.

L'idée de décentraliser la coopération n'est donc pas neuve. Elle a cependant le mérite d'être plus systématique et organisée, et s'articule autour de trois préoccupations essentielles:

1°/ diversifier les acteurs de la coopération en invitant les «forces vives» de la nation à s'impliquer concrètement dans les politiques et actions de développement ;

2°/ décentraliser le développement dans les PVD de deux façons: d'une part par des actes de décentralisation politiques et administratifs confiant plus de pouvoirs, notamment en matière de développement, aux entités

décentralisées: régions, communautés rurales, municipalités, etc..., d'autre part en responsabilisant les entités de base du développement par ex. les groupements de paysans, de pêcheurs, etc... avec qui on traiterait directement les considérant dès lors non plus «comme des objets mais sujets de développement» ;

3°/ favoriser la création de liens directs entre les unités décentralisées d'Europe (ONG, Régions, Universités, Banques, Centres de recherche, etc...) et celles des PVD. A ces entités de prendre des initiatives, de monter des opérations, d'y apporter des moyens propres, humains et financiers, sur base desquels les bailleurs de fonds pourraient mobiliser des cofinancements ou appuis divers.

Pour valoriser cette coopération décentralisée il est essentiel qu'elle apporte clairement quelque chose de différent par rapport aux acteurs classiques.

Mais les perspectives d'extension de la coopération décentralisée dépendent également de l'identification de partenaires, d'une part, et d'autre part du niveau de décentralisation qui est pratiqué dans le pays concerné.

Toutefois, cette conception juridique n'empêche pas que, dans la réalité, la société civile est pleinement impliquée dans la coopération décentralisée, comme le montre d'ailleurs les assises tenues, depuis près de deux ans maintenant en France sur la "Coopération décentralisée et la Solidarité Internationale".

Dans la conception européenne du reste fréquemment utilisée comme référence dans notre pays, l'accent est mis sur la liaison entre municipalité et acteurs locaux d'une même collectivité.

En réalité, les évolutions du concept de la coopération décentralisée ont suivi celles, plus larges des sociétés sénégalaises et françaises.

Au Sénégal, le processus de décentralisation est la résultante d'une longue évolution débuté pendant la période coloniale et qui a abouti en 1960, à l'accession du pays à la souveraineté internationale, à l'érection de toutes les communes existantes en communes de plein exercice.

L'adoption, le 22 mars 1996, des textes de lois de la décentralisation marque une étape décisive de ce processus devenu, au fil des années une option irréversible.

En France, dix ans après le lancement du processus de la décentralisation, la loi du 6 février 1992 donne un cadre officiel à l'action extérieure des collectivités locales françaises. La réforme du dispositif de la coopération, lancée en 1998, entraîne une redistribution du jeu des acteurs

Elle met en avant d'autres critères d'appréciation pour la coopération franco-africaine et les relations Nord-Sud.

Dans notre pays il n'y a pas d'association spécialisée dans l'accompagnement de la coopération décentralisée, il est cependant envisagé de mieux organiser la coopération décentralisée par la tenue d'un séminaire de haut niveau auquel prendront part les associations d'élus locaux et les départements ministériels compétents.

Toutefois, les associations d'élus cherchent à apporter une réponse à toutes préoccupations dans le cadre de leur regroupement au niveau de la Maison des Elus Locaux et par le biais de la Cellule d'Appui aux Elus Locaux.

En marche vers le renforcement du développement local durable, de la préservation de l'environnement et de l'harmonisation de leurs actions, les collectivités locales devraient s'interroger sur les perspectives nouvelles qui s'offrent à elles : quelle politique d'intégration entre les villes et les campagnes ? Quels projets réaliser pour répondre à la demande sociale ? Comment les réaliser ? Quels profils d'élus locaux ou d'organes exécutifs locaux pour quelles collectivités locales ?

#### **IV – PERSPECTIVES D'AVENIR**

Les dernières publications sur les **relations entre la ville et la campagne** abordent dans leur écrasante majorité la nécessaire intégration des actions de développement urbain et rural.

Il semble que les politiques de développement urbain mis en œuvre jusqu'ici accordent plus d'importance à la résolution des problèmes d'urbanisme et d'équipements collectifs alors qu'un effort analogue est toujours attendu dans le milieu rural.

Or, les besoins des populations urbaines que l'on tente de satisfaire ainsi atteignent en Afrique au Sud du Sahara des proportions exponentielles qui dépassent vite les moyens financiers et humains disponibles auprès des communes même appuyées par l'Etat et l'aide extérieure, avec l'exode rural

qui croît rapidement au gré des aléas climatiques, de la crise économique et de la détérioration des termes de l'échange.

La question qui vient alors à l'esprit est celle-ci : n'est-il pas plus efficace de mettre en œuvre une politique plus intégrée de développement des villes et des campagnes ? Le problème dépasse de loin, la seule question des infrastructures .

Quelles sont les données du problème :

- en fonction de la dominante agricole des pays d'Afrique de l'Ouest ?
- en relation avec les politiques de développement expérimentées jusqu'à nos jours, notamment au Sénégal ?
- en rapport avec la politique de décentralisation ?

Les différentes approches sur la crise des sociétés urbaines ont donné souvent lieu, depuis une quinzaine d'années, à des discours où ville et campagne étaient artificiellement opposées .

Il a été constaté dans la plupart des pays d'Afrique au Sud du Sahara certains dévoiements des objectifs de développement endogène, particulièrement en matière d'autosuffisance alimentaire, du fait de la spécialisation dans les cultures de rente qui profitent de toutes les attentions au détriment des cultures vivrières. Alors que la fragilité des revenus que les paysans tirent des cultures de rente rend aléatoire le modèle ainsi adopté.

C'est donc pour compenser les manques à gagner que les paysans "envahissent les villes dont ils gonflent les banlieues, avec tous les risques qui en découlent : désillusion, frustration, comportements répréhensibles".

Il y a souvent des excès dans l'analyse de l'exode rural. Tout se passe comme si les paysans sont expulsés d'un "paradis perdu" attiré par le secteur secondaire .

La croissance des villes dépasse alors le rythme de leur croissance naturelle.

Il est pourtant juste d'affirmer que les villes, bénéficient du développement agricole et que l'agriculture elle même progresse sous l'influence des villes.

A ce titre, est-il utile de constater que le revenu agricole(monétaire) provient essentiellement de la vente de produits agricoles à la population urbaine et de l'exportation de ces denrées qui passe par des services urbains.

Le revenu agricole est utilisé – en dehors de l'épargne(report)et de l'investissement foncier – pour acquérir des biens de consommation, des équipements, des intrants, des services qui sont essentiellement produits ou mis en œuvre par les urbains.

La relation ville/campagne devrait donc être conçue davantage comme une stratégie de développement agricole plus que comme une simple procédure de règlement de conflits sur l'utilisation de l'équipement de l'espace.

En effet c'est dans les zones péri-urbaines qui servent d'interface entre villes et campagnes que le cercle vertueux du revenu agricole, des échanges et de l'activité urbaine peut s'amorcer le plus facilement.

Cependant, une croissance urbaine rapide ne peut qu'accentuer considérablement les décalages dans l'approvisionnement des villes. Ce sont les importations qui doivent alors combler le gap, avec tous les risques d'extraversion, de dépendance du marché mondial... etc.

En vue d'atténuer ces contraintes, plusieurs mesures s'imposent :

1)- mettre en oeuvre une politique harmonieuse d'aménagement du territoire : métropoles d'équilibres ; développement des villes-marchés ; améliorer les réseaux d'infrastructures routières, hydrauliques, d'éclairage public, téléphoniques, d'assainissements en vue de mieux connecter villes et campagnes ;

2) aider à l'émergence d'agriculteurs modernes en association avec des investisseurs urbains pour aboutir à une croissance de productivité forte notamment dans les zones :

- à forte intensité et densités de services et d'infrastructures
- où les populations sont dynamiques et prennent des initiatives.

3) encourager l'initiative privée, l'organiser et l'impulser par :

l'appui aux associations villageoises de développement, de groupements de promotion féminine, de groupements d'intérêt économique, d'ONG...etc.

Ces associations pourront devenir les interlocuteurs des communautés rurales et des communes pour l'organisation des relations villes/campagnes.

Ces associations regroupent des fédérations régionales d'organisations professionnelles qui absorberont progressivement les nombreux diplômés des écoles de développement rural qui deviendront progressivement des "agriculteurs modernes".

Il conviendra d'apporter à un tel réseau d'association l'assistance technique nécessaire et la formation indispensable en gestion

Quant à l'élaboration et au financement de projets d'équipements collectifs, convenons qu'elles préoccupent, depuis plusieurs années, l'Etat, les Collectivités locales, les partenaires au développement et les institutions privées de financement.

En France et au Sénégal, par exemple, existent plusieurs modes de financement des projets d'équipements collectifs, soit à l'initiative de l'Etat, soit à l'initiative de ses démembrements que sont les structures décentralisées.

A cet égard, il est important de signaler que **les financements de projet à recours limité** dans lesquels les investisseurs et prêteurs apportent des concours financiers en se partageant les risques du projet et en acceptant que le service de la dette soit assuré par les seuls revenus du projet, ont été appliqués en France, depuis une vingtaine d'années dans de nombreux projets miniers et industriels dans le monde. Plus récemment, ces techniques ont été étendues aux équipements collectifs, principalement en Europe.

De nombreux projets ont été étudiés et pour certains mis au point selon des modalités adaptées à la nature de chaque projet et de chaque concédant. Il s'agit d'ouvrages d'art, de systèmes de transports urbains, de grands réseaux d'infrastructure de transports publics, de projets d'assainissement, de distribution d'eau, de chauffage urbain, etc...

La plupart du temps, il a été recouru à la concession de construction et de service public. Ces développements se sont produits non seulement en France, mais aussi dans de grands pays européens voisins (Royaume-Uni, Italie, Espagne notamment).

Comme le financement de projet est toujours un "costume sur mesure", les modalités de montage, la prise de risques par les prêteurs et investisseurs et la rémunération varient dans chaque cas.

De plus, **de nombreuses modalités de coopération existent entre le secteur privé et le secteur public** qui conduisent ce dernier à prendre une part plus ou moins grande des risques du projet aux côtés du secteur privé, dans les

projets d'équipements collectifs, tout en imposant des contraintes particulières qui ne se rencontrent pas lorsqu'il s'agit d'un projet industriel et que le promoteur est une société privée.

Les banques peuvent cependant calculer différents ratios:

- pour déterminer l'enveloppe maximum du prêt à recours limité;
- pour déterminer les conditions de déblocage de ce prêt;
- pour déterminer le rythme de remboursement du prêt;
- pour éventuellement avoir à constater un défaut sur le prêt;
- pour autoriser certains refinancements.

Tous ces ratios sont établis par les chefs de file après des analyses approfondies des risques du projet, conduites en liaison étroite avec le promoteur du projet et souvent avec l'aide de consultants divers, techniques, économiques, etc...

Le ratio déterminant l'enveloppe du prêt sera normalement plus sévère que tous les autres.

**L'enveloppe maximum du prêt à recours limité** que peuvent consentir les banques est déterminée en appliquant le ratio sur la vie du prêt, ce qui veut dire que le prêt ne peut représenter qu'une fraction du cash-flow net prévisible actualisé et cumulé: par exemple les  $2/3$  si le ratio est de 1,50.

Si le montant du prêt à recours limité ainsi déterminé est inférieur au besoin total de financement, il faudra mettre en place un autre prêt classique garanti par le promoteur du projet à côté du prêt à recours limité pour combler le solde. Le montant du prêt à recours limité pourra, à la demande de l'emprunteur, être révisé à la hausse si les prévisions s'améliorent au cours de la vie du prêt.

**Le remboursement des prêts à recours limité** s'effectue le plus souvent avec un pourcentage prédéterminé du cash-flow du projet correspondant à celui déterminé par le ratio de sécurité. Ce pourcentage peut être révisé en baisse chaque année, à condition que les prévisions permettent de penser que les ratios de sécurité seront respectés, et que le prêt sera remboursé à la date finale prévue. Il peut être révisé en hausse jusqu'au pourcentage maximum contractuel (100% du cash-flow ou parfois moins).

Les précautions prises à différents niveaux, lors du choix des hypothèses des simulations financières, lors du choix des ratios de sécurité, lors de la fixation des mécanismes de remboursement, limitent sans aucun doute les risques pris par les prêteurs. Ceux-ci courent principalement le risque d'un

allongement de la durée de leurs prêts, et, avec une plus faible probabilité heureusement, le risque d'une perte d'une partie de leur prêt.

**Les risques d'insuffisance de revenus** pour assurer le service de la dette sur la durée maximum de prêt admise par le marché et pour donner une rentabilité satisfaisante aux investisseurs sont élevés lorsqu'il s'agit d'une infrastructure publique, souvent caractérisée par une longue durée de vie d'utilisation, mais par un faible taux de rentabilité interne.

Ainsi, même si le cash-flow disponible sur la vie du projet est important, il est souvent insuffisant pour permettre de rembourser des prêts sur 15 à 20 ans, qui sont les durées maxima acceptables par la plupart des banques commerciales.

**Les risques "politiques" d'interférence des pouvoirs publics** dans les décisions concernant la construction et l'exploitation constituent les risques les plus spécifiques des financements de projet d'équipements collectifs.

Du côté des pouvoirs publics, on tend à sous-estimer parfois les risques pris par le secteur privé, à trouver cher le coût du financement privé comparé au coût du financement public et finalement à considérer que le transfert de risque ne vaut pas le prix payé.

Du côté des banques et investisseurs, les marges et commissions des financements de projet d'équipements collectifs et taux de rendement attendus par les investisseurs pour de tels investissements sont comparés à d'autres possibilités de prêt ou d'investissement. Il existe un marché et nul ne peut y déroger sous peine de rendre impossible la syndication des prêts auprès des banques ou le rassemblement du capital ou des quasi fonds propres auprès d'investisseurs.

Il n'existe pas malheureusement de mesure scientifique des risques pris et de leur probabilité d'occurrence. Il n'existe pas non plus de statistiques sur les rémunérations demandées qui sont chaque fois fonction des cas d'espèces pour lesquels il est difficile de dégager des lois générales.

En plus des prêts bancaires, une autre opportunité s'offre aux collectivités locales dont le recours au partenariat.

Le partenariat apparaît nécessaire parce qu'il y a des limites au financement complètement privé tenant à la rentabilité financière insuffisante ou au risque trop élevé de certains équipements publics.

Certes, nombre de ces projets ont une rentabilité financière améliorée si on allonge l'horizon de calcul de cette rentabilité par exemple à 30/50 ans, au lieu

de 15/20 ans, durée maximum des financements de marché et durée habituelle des calculs de rentabilité.

De plus, les investisseurs et prêteurs privés ne peuvent prendre en compte les externalités, c'est-à-dire les avantages économiques et sociaux qui ne sont pas inclus dans la rentabilité financière, mais les pouvoirs publics ont, au contraire, le devoir de les prendre en considération, et ceci peut conduire les pouvoirs publics à vouloir réaliser un projet de bonne utilité générale, même si la rentabilité financière est insuffisante.

Dès lors, les pouvoirs publics doivent se demander comment utiliser au mieux leurs ressources rares. Ils peuvent, avec une même enveloppe de ressources budgétaires et/ou d'emprunts publics:

- soit financer *seuls* un nombre *limité* de projets à bonne rentabilité globale mais à rentabilité financière insuffisante pour le secteur privé;
- soit aider un nombre *accru* de tels projets pour les rendre éligibles au financement privé.

Cette deuxième voie conduit à diverses formes de partenariat public/privé. Ceux-ci apparaissent actuellement comme le seul moyen de combler le cap existant entre les besoins énormes d'investissements publics et les ressources budgétaires et d'emprunts publics limités dont disposent les états, collectivités territoriales et autres entités publiques.

Ces partenariats comportent aussi de nombreux avantages autres que financiers et notamment:

- ils permettent de recourir à une gestion de type privée des services industriels et commerciaux, souvent plus efficace qu'une gestion publique de ces activités,
- ils permettent de faire payer l'usager plutôt que le contribuable actuel ou des générations futures;
- ils permettent aux pouvoirs publics de garder, néanmoins, un certain contrôle sur des aspects qui relèvent de leur responsabilité, tout en déléguant au secteur privé les compétences qu'ils souhaitent lui confier, ce découpage se faisant à la carte.

De multiples formes existent ou sont concevables pour réaliser un partenariat entre secteur privé et collectivité. Le choix à opérer doit toutefois tenir compte :

- de la nature et de la localisation des projets;

- des contraintes de marché du secteur privé;
- de l'environnement politique;

des objectifs de l'administration centrale ou locale concernée en matière de partage des responsabilités et des risques, et des contraintes qu'elle est prête à accepter.

De ce qui précède, il découle que le financement des projets d'équipements collectifs est complexe et appelle beaucoup de circonspection quant au choix du dispositif à mettre en place.

Cependant, il convient de reconnaître que, contrairement à l'exemple français, les institutions financières privées, au Sénégal, ne s'intéressent pas encore au financement d'équipements collectifs.

Face à ce vide, l'Etat, par l'intermédiaire de sociétés nationales ou d'agences publiques et les collectivités locales appuyées par les partenaires au développement occupent le terrain.

C'est ainsi que les expériences et les projets en cours peuvent être cités ci-après :

- la BHS a abrité le crédit communal que la Banque Mondiale avait décidé de soutenir (1988). Mais cette expérience n'a pas été concluante (taux d'intérêts réputés élevés, durée des prêts – 7 ans – trop courte) ;
- la SONES a soutenu un programme de branchements sociaux et la privatisation des bornes fontaines publiques ;
- la réalisation de marchés de quartier par des promoteurs privés par un système de préfinancement proche du B.O.T ;
- l'AGETIP a réalisé dans beaucoup de collectivités locales des infrastructures diverses (postes de santé, hôtels de ville, routes, pistes rurales... etc) en rapport avec l'ADM.
- l'ADM a équipé et continue d'équiper la quasi totalité des villes et communes.
- le PNIR envisage d'exécuter un programme d'infrastructures rurales pour près de 140 milliards sur une période de 12 ans.

Eu égard à ce qui précède, il apparaît clairement que des tâches importantes attendent les futurs élus locaux, notamment les Présidents de conseil régional,

## CONCLUSION :

La vie des collectivités locales est fortement marquée par le système de décentralisation mis en œuvre.

Les acquis, en matière institutionnelle, sont renforcés en particulier dans le domaine de **la formation des élus locaux**. La plupart des projets et programmes d'appui à la décentralisation sont en cours d'exécution, mais l'importante **étude sur la fiscalité locale** reste à parachever.

Cependant, **des contraintes fondamentales** freinent encore la bonne marche de la décentralisation.

Il en va ainsi de **l'insuffisance** et du retard dans la mise en œuvre **des dotations de l'Etat**, de **la non fonctionnalité** des structures d'appui comme **l'ARD** dans toutes les régions et de **l'imprécision de certains textes**.

Plus spécifiquement, **les régions ne disposent pas de fiscalité propre**.

**Les communes et communes d'arrondissement** fonctionnent tant bien que mal, malgré **le faible niveau de qualification de leurs personnels**.

Les charges liées à **la police municipale**, pour les 16 communes qui en disposent, obéraient fortement leurs ressources propres. Cette question vient d'être résolue avec la prise en charge intégrale des salaires des policiers municipaux par l'Etat.

A cela s'ajoutent les **différends entre villes et communes d'arrondissement**, à propos de limites territoriales ou de l'appartenance des équipements marchands à l'une ou l'autre collectivité locale, les ressources financières que génèrent ces équipements, étant à la base de nombreux conflits .

Le projet de loi modifiant la loi n° 96-09 du 22 mars fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville qui avait été introduit dans le circuit administratif aurait pu apporter une solution définitive à ce problème.

La mise en place **d'une Fonction Publique Locale**, à l'étude, pourrait être retenue comme solution au manque de cadres dans les collectivités locales, en sécurisant davantage tous les agents travaillant dans les régions, les communes et les communautés rurales par une harmonisation de leurs statuts et

en créant des passerelles entre Fonction Publique d'Etat et Fonction Publique Locale.

Quant à la **communauté urbaine de Dakar**, bien que dissoute pour des raisons afférentes à des dysfonctionnements, sa réhabilitation s'impose en vue d'une gestion plus efficiente des affaires d'intérêt inter-communal (nettoyement, bourses et allocations scolaires, assainissement, voiries etc...)

Les **communautés rurales** sont confrontées à la difficulté de recouvrement de la **taxe rurale**.

Un **fonds de péréquation** pourrait être créé pour réduire les disparités entre collectivités locales.

Le **transfert de compétences** qui est l'une des nouveautés de la régionalisation a révélé, dans la pratique, des difficultés liées à l'**insuffisance de la dotation de compensation** des charges occasionnées par l'exercice de ces compétences, du manque de formation des élus compte tenu de la technicité de certaines compétences, à l'imprécision de certains textes et à la difficile collaboration entre élus, autorités administratives et services déconcentrés de l'Etat.

La rénovation de la fiscalité locale, la consolidation de la **coopération décentralisée**, la mise en œuvre de certains instruments d'appui à la réforme, la création d'un climat de concertation entre tous les acteurs de la décentralisation et l'évaluation périodique des actions de développement à la base devraient permettre de relever les défis qui se posent à notre système de décentralisation.

Il reste aux élus locaux et aux organes exécutifs des collectivités locales à s'engager plus résolument dans la résorption du déficit en équipements collectifs constaté presque partout dans les Régions, les Communes et les Communautés rurales.

En vue d'y parvenir, ils sont tenus de mettre en œuvre de véritables programmes de développement, aussi bien dans les villes que dans les campagnes.

C'est pourquoi, dans un contexte de lutte contre la pauvreté, il convient de les appuyer à concevoir une politique d'intégration harmonieuse entre les villes et les campagnes.