

3456

REPUBLICQUE DU SENEGAL  
Un Peuple – Un But – Une Foi



-----  
**AGENCE DU FONDS DE DEVELOPPEMENT SOCIAL**

**AFDS**

**Projet Fonds de Développement Social**  
Crédit N° 3446 SE

**ATELIER INTERNE SUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL,  
LA DECENTRALISATION ET L'APPROCHE CDD**  
25 au 27 octobre 2004

**THÈME**

**LE FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS  
DANS LES COLLECTIVITÉS LOCALES**

**Présentée par**  
**M. Alassane NDIAYE**  
**Administrateur Civil**

Dans notre communication, nous essaieront d'abord de voir comment les investissements des collectivités locales sont actuellement financés, ensuite de faire une analyse des différents instruments de financement et enfin de proposer des axes de réflexions pour améliorer les moyens de financement des investissements.

## **I- Le FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS DES COLLECTIVITES LOCALES**

Les investissements des collectivités locales sont financés par plusieurs instruments parmi lesquels nous pouvons citer le budget, les transferts de l'Etat à travers le fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) et le fonds de dotation à la décentralisation, les programmes d'appui à la décentralisation initiés par l'Etat en collaboration avec ses partenaires au développement, et les organisations non gouvernementales.

### **A- LE BUDGET**

Les ressources et les charges des collectivités locales sont déterminées par la loi et leur articulation révélée à travers un acte de haute portée appelé budget.

Le budget peut être défini comme l'acte par lequel sont prévues, au cours de chaque année financière, toutes les recettes et toutes les dépenses de la collectivité locale, sans contraction entre les unes et les autres.

#### **1- Les ressources de fonctionnement des collectivités locales**

##### **1 1- La région**

Les ressources de fonctionnement de la région proviennent essentiellement du Fonds de dotation de la décentralisation ainsi que des redevances du domaine, des produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour services rendus.

Si, pour la définition des ressources budgétaires des régions, en lieu et place de la fiscalité directe qui ne serait favorable qu'à la région de Dakar qui concentre l'essentiel des activités économiques et plus de 90% des produits fiscaux, il a été préféré une dotation budgétaire commune aux trois catégories de collectivités locales et aux services déconcentrés, c'est non seulement pour des raisons de compensation des charges de transfert et d'accroissement de l'efficacité des services extérieurs de l'Etat, mais pour mettre en place « un mécanisme de renforcement de la solidarité nationale qui constitue le fondement de toute péréquation ».

### **1 2- La commune**

Une distinction est faite entre les « communes de droit commun » et les communes d'arrondissement, étant entendu que les ressources de fonctionnement de la Ville sont les mêmes que celles des communes de droit commun à l'exception des ressources directement perçues par les communes d'arrondissement (art 20 loi 96-09 du 22mars 1996).

Outre les excédents de clôture, elles comprennent les ressources fiscales, les revenus du domaine et du patrimoine communal, les ristournes accordés par l'Etat, les contributions du Fonds de Dotation de la Décentralisation et d'une façon générale toutes les ressources actuellement perçues par les communes ainsi que celles dont la perception est autorisée par les lois et règlements.

### **1 3- La communauté rurale**

A l'instar des communes, la communauté rurale tire ses sources de la fiscalité, de l'exploitation de son domaine, des ristournes accordées par l'Etat et de sa part du Fonds de Dotation de la Décentralisation.

L'essentiel des ressources fiscales proviennent, de la taxe rurale, de l'impôt du minimum fiscal, de la contribution des patentes et des licences, des contributions foncières des propriétés bâties et non bâties et les taxes indirectes ( taxe d'abattage, taxe sur les distributeurs de carburant).

## **2- Les ressources d'investissements**

Les ressources d'investissement des collectivités locales proviennent essentiellement:

- les dons et legs assortis de charges d'investissement ;
- les fonds de concours ;
- le produit de la vente des biens de la collectivité locale, de l'aliénation ou d'échange d'immeubles ;
- le produit de la vente des animaux ou matériels mis en fourrière et non réclamés dans les délais réglementaires
- le produit des centimes additionnels extraordinaires dûment autorisés ;
- les fonds d'emprunt ;
- les crédits alloués par le budget de l'Etat ou par tout autre organisme public sous la forme de fonds de concours pour **grands travaux d'urbanisme et de dépenses d'équipement suivant les devis et plans de campagne délibérés par le conseil de la collectivité ;**
- sur les prélèvements effectués au profit de la section d'investissement à partir de la section de fonctionnement.

### **B- LES TRANSFERTS DE L'ETAT**

En plus de leurs ressources budgétaires propres provenant pour l'essentiel de la fiscalité locale et de l'exploitation de leur domaine pour les communes et les communautés rurales, l'Etat a mis en place le Fonds d'Equipeement des Collectivités locales et le Fonds de Dotation de la Décentralisation pour, d'une part, permettre aux collectivités locales de bénéficier de ressources

additionnelles aux fins de financer leurs investissements et , d'autre part, de prendre en charge les nouvelles compétences que l'Etat les a transférées .

### **1- Le fonds d'équipement des collectivités locales.**

Le Fonds d'équipement des collectivités locales a été créé par l'article 5 de la loi n° 77-67 du 4 juin 1977 portant loi de finances pour l'année financière 1977/1978.

Ce fonds avait pour mission d'accorder aux collectivités locales :

- des prêts sans intérêts pour la réalisation de leur investissement ;
- des fonds de concours.

le F.E.C.L :

- prendrait la forme d'un compte spécial du trésor ;
- serait alimenté par des prélèvements sur le chiffre d'affaires

Les contraintes budgétaires d'alors et les décisions prises dans le cadre de l'application des Plans d'Ajustement Structurel ont conduit à :

- alimenter le F.E.C.L sur les recettes générales de l'Etat ;
- supprimer le compte d'affectation spéciale F.E.C.L ( loi de finances 1991) dans lequel était logée, initialement le F.E.C.L.

En 1977, le montant du F.E.C.L devait atteindre 4 milliards de francs CFA. Cependant, et jusqu'en 1996, son montant n'a pas dépassé 2 milliards 500 millions de FCFA par an.

Toutefois le montant du fonds a évolué de 1997 à no jours.

### **Evolution globale du FECL DE 1997 à 2004 (millions FCFA)**

Année	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Montant	3 500	3 500	3 500	3 500	3 800	4 000	8 000	4 000

L'analyse du tableau ci-dessus fait ressortir une augmentation du montant de 1 milliard à partir 1997 pour atteindre 5 milliards 500 millions de FCFA en 2003.

La première augmentation représente la contrepartie de l'Etat du Sénégal dans le cadre du financement de l'Agence de Développement Municipal en partenariat avec la Banque mondiale.

En 2003 l'Etat du Sénégal a alloué aux collectivités locales un montant de 4 milliards de FCFA de contrepartie pour les différents programmes d'appui à la décentralisation.

Depuis sa création le FECL a permis aux collectivités locales de financer une partie de leurs investissements. Cependant le fonds n'a pas été réévalué pour tenir compte de la dévaluation intervenue en 1994 d'une part, et d'autre part du nombre des collectivités locales qui est passé de 380 en 1996 à 441 en 2004.

## **2- Le fonds de dotation de la décentralisation**

« Le Fonds de dotation de la décentralisation est créé par la loi de finances. Il reçoit, chaque année, une dotation équivalente à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue au profit du budget de l'Etat. » art 58 de la loi 96-08 portant transfert de compétences.

Le fonds de dotation doit compenser le coût des charges relatives aux compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales.

Les Régions, n'ayant pas de fiscalité, contrairement aux communes et communautés rurales tirent l'essentiel de leurs ressources du fonds de dotation.

Les critères de répartition de ce fonds sont fixés chaque année par décret après avis du Conseil national de Développement des Collectivités locales.

La répartition du fonds de 1997 à 2004 est présentée en annexe.

Le fonds de dotation a connu une évolution de son montant, passant de 4 889 537 030 FCFA en 1997 à 10 089 537 000 FCFA en 2004, soit une augmentation de 100%.

Cependant il convient de ne pas perdre de vue que le fonds sert, avant tout, à compenser les charges transférées par l'Etat à chaque collectivité locale.

C'est pourquoi, en fonction de la disparité des équipements collectifs mis en place par l'Etat dans les différentes régions et dont la gestion incombe désormais aux collectivités locales, il est aisé de comprendre qu'il y ait quelques différences, d'une région à une autre, entre les montants des dotations qui leurs sont affectées

### **C-LA COOPERATION DECENTRALISEE**

Les collectivités locales peuvent bénéficier de ressources provenant de la coopération décentralisée à travers les jumelages, ou obtenues par le biais de certaines institutions internationales de coopération décentralisée comme la Fédération Canadienne des Municipalités, la Fédération Mondiale des Villes Jumelées, Citées Unies, etc ...

D'autres ressources leur proviennent des Organisations Non Gouvernementales (ONG) dont certaines interviennent au niveau des collectivités locales. Toutefois, la plupart de leurs actions et interventions se font de façon non concertée avec les élus locaux et souvent d'une manière dispersée.

## **D-LES PROGRAMMES D'APPUI A LA DECENTRALISATION**

Face à la modicité des ressources financières propres des collectivités, malgré les appuis qu'il leur consent, en considération de leurs lourdes charges et de leur demande sans cesse croissante en équipements collectifs, l'Etat a jugé nécessaire de mettre en place de nouveaux instruments destinés à appuyer le processus de décentralisation. C'est dans ce cadre qu'ont été conçus :

- le Programme d'Appui aux Régions (PAR) ;
- le Programme d'Appui aux Communes (PAC) à travers l'Agence de Développement Municipal ;
- l'AGETIP ;
- le Programme d'Appui à la Décentralisation et au Développement Local (ADDEL) ;
- le Programme d'Appui au Développement Local Urbain (PADDELU) ;
- le Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) ;
- le Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR) ;
- le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local (PSIDEL) ;
- Le Programme de Promotion des communautés rurales ( PRO-CR)

Le programme d'appui aux régions a pour objectifs de renforcer les capacités de la région à exercer ses principales missions de promotion et d'organisation du développement régional en observant la bonne gouvernance.

Le PAR comprend deux phases :

- la première phase constitue un appui institutionnel aux 10 Régions ( sauf Matam) et aux Agences régionales de développement pour un montant global de 2 496 778 000 FCFA dont 123 119 000 FCFA de contrepartie des Régions. Elle a démarré en juin 2003 pour une durée de 18 mois ;



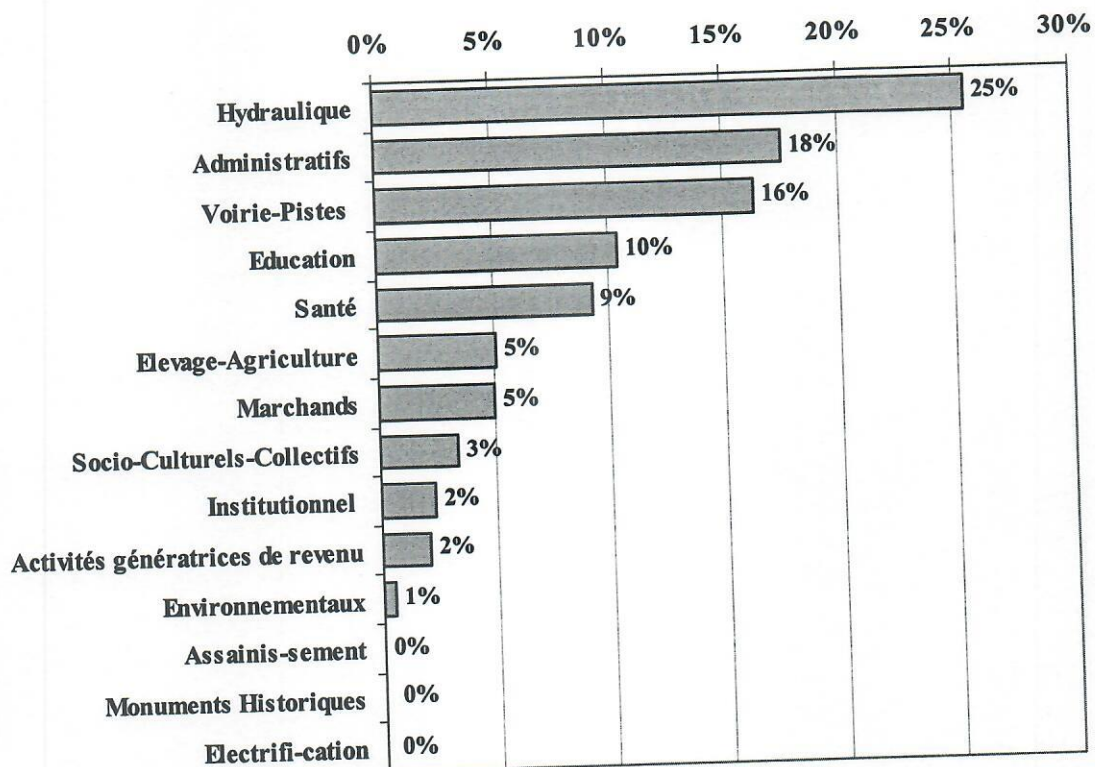
- la seconde phase, d'un montant de 2.345 000 000 FCFA servira à financer les investissements d'au moins 5 des Régions ayant réalisé les meilleures performances de l'exécution de la première phase.

En plus de ces projets d'appui à la décentralisation, d'autres programmes sectoriels relevant d'autres ministères d'envergure nationale ou locale interviennent pour financer des investissements dans les collectivités locales. Nous pouvons citer entre autres l'Agence du Fonds de Développement Social, le Programme de Lutte contre la Pauvreté, le Programme d'Ajustement Structurel du Transport.

Les données chiffrées que nous avons recueillies auprès de la Direction des Collectivités locales et relatives aux financements des investissements permettent de constater que c'est le secteur urbain qui a bénéficié, jusqu'ici, de la majeure partie des interventions (plus de 75 %). Ceci est dû en particulier à l'intervention massive du PAC depuis 1999 alors que la majorité des autres projets n'ont effectivement démarré qu'en 2001 pour les premiers.

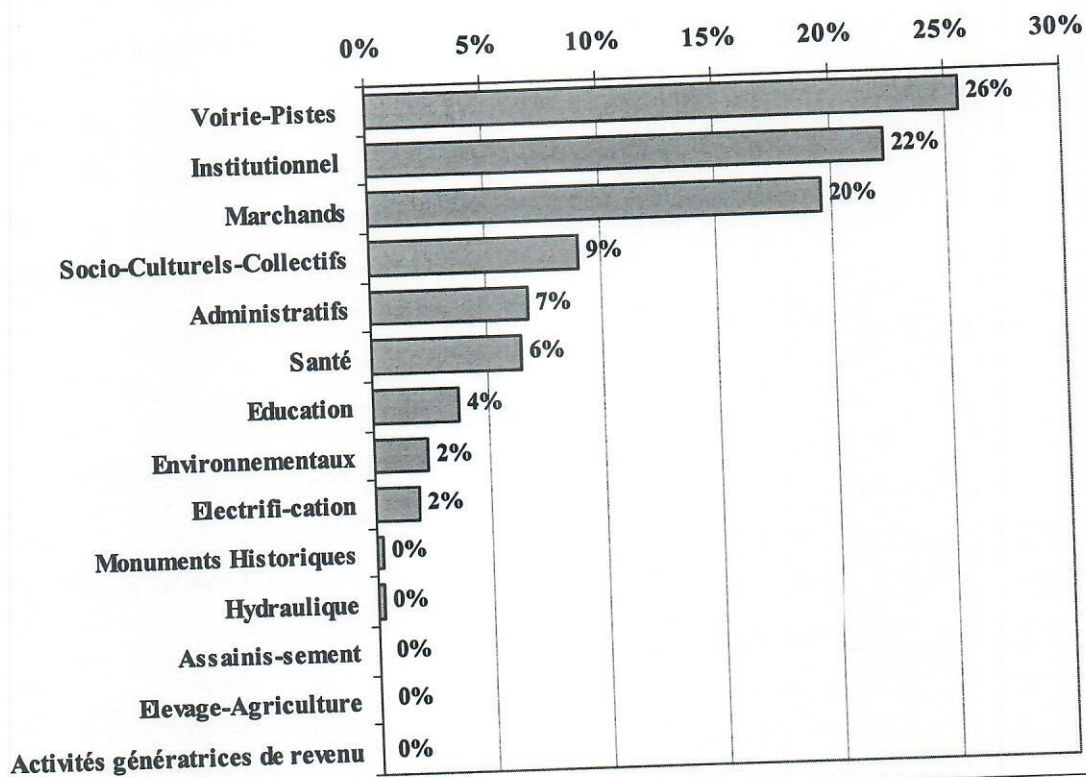
La répartition des interventions par domaine d'intervention nous renseigne sur les priorités du monde rural et du monde urbain.

**SECTEUR RURAL :**  
**Répartition des investissements par domaine d'intervention**



En milieu rural c'est le secteur hydraulique qui apparaît comme prioritaire alors que dans le secteur urbain, c'est la voirie qui recueille le plus d'investissements.

**SECTEUR URBAIN :**  
**Répartition des investissements par domaine d'intervention**



## **II CONTRAINTES**

### **A- la Fiscalité**

A la suite de l'étude sur les finances locales demandée par l'Etat, et financée par la coopération canadienne, nous pouvons dire que la situation financière des collectivités locales (particulièrement les communes et les communautés rurales) reste encore à améliorer.

En effet leurs recettes sont fournies, pour l'essentiel, par une fiscalité locale désuète. Il en découle, évidemment, que les collectivités locales éprouvent d'énormes difficultés pour assurer le financement de leur effort de développement pour pouvoir faire face à la croissance exponentielle de besoins sans cesse plus pressants d'une population plus nombreuse (surtout en milieu urbain) et plus consciente de ses droits et donc plus exigeante.

De même les maires et présidents de conseil rural n'ont pas de pouvoir fiscal. En effet l'Etat opère des exonérations ou exemptions sur les recettes fiscales sans l'autorisation de la collectivité locale, ce qui réduit considérablement les recettes budgétaires fiscales de celles - ci .

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

Le fonds d'équipement des collectivités locales a permis ces dernières années de financer un certain nombre d'équipements collectifs au profit des populations.

Toutefois compte tenu du nombre actuel de collectivités locales (441 contre 380 en 1996) l'Etat doit faire un effort supplémentaire pour relever le montant du fonds.

Le fonds de dotation de la décentralisation prend en charge les coûts des compétences transférées par l'Etat aux collectivités locales.

Depuis sa création, aucune évaluation du coût réel des charges des compétences transférées n'a été effectuée malgré une volonté des différentes associations d'élus locaux. De même l'Etat n'a pas transféré les coûts des investissements résultant des compétences transférées . C'est pour quoi les collectivités trouvent d'énormes difficultés financières pour faire face à ces charges non dotées par l'Etat.

### **C- La coordination des programmes d'appui**

Différents programmes d'appui à la décentralisation interviennent au niveau des collectivités locales sans une bonne coordination des actions, aussi bien au niveau national , qu'au niveau des collectivités locales bénéficiaires.

Il s'agira au niveau de la région, de la commune, de la communauté rurale de créer une structure de coordination des différents programmes d'appui pour une meilleure efficacité des actions.

Le financement des ONG peuvent profiter directement ou indirectement à la collectivité locale en tant que personne morale et /ou indirectement aux populations regroupées au sein d'associations.

Le reproche fait le plus souvent à ces organisations d'appui au développement, c'est l'ignorance des procédures administratives, le manque d'implication des autorités locales dans la conception et l'exécution de leurs programmes ce qui pose, au delà des questions de souveraineté, des problèmes d'harmonie et de cohésion de l'ensemble des projets de développement locale qui s'adressent à la même cible : La population, qui est souvent perturbée par cette situation.

Il est heureux de constater que des progrès sensibles sont aujourd'hui notés dans ce sens, avec la discipline dont font preuve certaines organisations.

### **III - PERSPECTIVES**

#### **A- La Fiscalité**

Les critiques adressées à la fiscalité sont nombreuses.

Toutefois l'Etat a réformé la fiscalité locale par la loi 2004 - 12 du 06 février 2004 en simplifiant le système d'imposition afin de renforcer la capacité financière des collectivités locales ( contribution unique globale).

Cependant, il nous paraît opportun d'engager une réforme de fond touchant les règles fiscales et d'adapter la fiscalité locale à la réalité des collectivités locales.

Pour qu'une telle réforme soit utile et efficace, il est nécessaire de susciter une adhésion aussi large que possible des autorités, de l'administration, des élus locaux, des populations et des différents acteurs au développement local.

Une plus grande responsabilisation des élus locaux devrait aussi être recherchée pour la gestion des impôts locaux à travers la décentralisation de la chaîne fiscale. Ainsi, les élus locaux seraient dotés d'un véritable pouvoir fiscal dans les limites fixées par la loi.

### **B Les Transferts de l'Etat**

L'Etat doit augmenter le montant du fonds d'équipement des collectivités pour tenir compte de la cherté de la vie et du nombre des collectivités locales.

Il doit également procéder à l'évaluation du coût réel des charges des compétences transférées afin de déterminer le montant réel du fonds de dotation de la décentralisation pour une meilleure prise en charge des compétences transférées.

Dans ce même ordre d'idées, l'Etat doit procéder au transfert de fonds pour la prise en charge des investissements découlant des compétences transférées.

C'est pourquoi, il est plus que nécessaire pour l'Etat de décentraliser le budget consolidé d'investissement (BCI) afin que les différents projets locaux contenus dans, les plans régionaux de développement intégré (PRDI), les plans d'investissements communaux (PIC) et les plans locaux de développement puissent trouver des financements.

### **C- Les Emprunts**

Le Code des collectivités locales autorise les régions, les communes, les communautés rurales à recourir aux ressources des institutions financières pour réaliser leurs investissements.

Le recours à l'emprunt est autorisé par approbation du représentant de l'Etat après délibération du conseil de la collectivité locale.

Une première expérience a été tentée au Sénégal en 1988, à travers le projet dénommé Crédit-Communal financé conjointement par l'Etat du Sénégal et la Banque Mondiale.

Malheureusement, cet instrument pour le développement des communes, en raison de contraintes multiples, n'a pas entièrement répondu à l'attention des autorités.

C'est pourquoi l'Etat devra définir une stratégie pour assister et conseiller les collectivités locales afin que ces dernières puissent assurer un service de la dette.

#### **D- La Contractualisation**

La contractualisation est un moyen de renforcer les capacités des collectivités locales. Il s'agit d'autoriser les collectivités locales à signer avec l'Etat des contrats de plan pour la réalisation d'un certain nombre d'objectifs prévus par les Ministères.

Les fonds mis à la disposition des collectivités locales permettront d'accroître leurs ressources budgétaires et de ainsi de développer l'expertise local favorisant les bases d'une économie locale.

#### **D- Le Secteur privé**

Afin de relever les nouveaux défis de la mondialisation les collectivités locales et le secteur privé doivent agir en synergie pour :

- accélérer la mise en place des infrastructures de base afin d'élargir l'accès à tous aux services sociaux de base pour une meilleure valorisation du capital humain ;
- accroître les investissements et renforcer la compétitivité du système productif notamment par la mise en place d'infrastructures adéquates d'appui à la production ;
- renforcer la prise en charge des groupes vulnérables en améliorant leurs capacités productives et réduire les disparités de genre.

## - CONCLUSION

Les pouvoirs locaux ont pour vocation de créer les conditions d'accès des populations des populations de base aux services sociaux indispensables à leur bien-être.

Dans cette perspective, notre pays est attaché aux vertus de la décentralisation, qui du reste, « est une des réponses les plus efficaces au défi du développement durable et de la pauvreté ».

Dans ce cadre, le principe de la libre administration des collectivités locales, condition sine qua non d'une démocratie locale réelle, ne saurait avoir de sens que si l'autonomie et la capacité financières pouvaient être assurées.

C'est la raison pour laquelle les pouvoirs publics ont mis en place successivement, divers instruments financiers qui ont joué un rôle particulièrement important dans la réalisation des programmes de développement des collectivités locales. Toutes ces ressources ont été conçues pour soutenir, le processus de décentralisation afin d'améliorer les finances locales et de permettre ainsi aux collectivités locales d'assurer, aux populations, l'exécution correcte d'un niveau de service public satisfaisant et la conduite des actions et programmes d'amélioration de leurs conditions et cadres de vie.

Mais il reste évident, que la réforme de la fiscalité locale en profondeur, est attendue comme l'un des meilleurs moyens d'assurer, financièrement, l'autonomie des collectivités locales en leur permettant de financer leurs programmes de développement.

Parallèlement aux réformes fiscales, la réflexion doit se poursuivre en vue d'un part, d'accroître les possibilités d'augmenter les ressources des collectivités locales, et d'autre part, d'harmoniser les modalités et conditions d'intervention des divers instruments d'appui à l'action publique locale, car le succès de la décentralisation reste, dans une large mesure, tributaire de la qualité de notre système de finances locales.