

1401

## **STRATEGIE DE RELEVÉ DU FDL DANS LA PERSPECTIVE DE PROMOTION DES PROCESSUS DURABLES DE DEVELOPPEMENT LOCAL DANS LA ZONE D'INTERVENTION DU PROGRAMME**

( A valider par le Comité de Pilotage lors de la Mission des 10 et 11 Avril 2002)

### **Introduction**

La présente note d'orientation s'inspire du résultat 4 du cadre logique reformulé pour la phase de désengagement et de consolidation et a pour objectif de jeter les bases de la concertation entre les différentes parties concernées par la relève du FDL , à savoir le Secrétariat Technique, le Comité de Pilotage du Programme , les autorités administratives et locales , les services techniques déconcentrés et la Société Civile Locale.

Elle traitera en particulier des fondements de la relève du FDL, du contenu du programme visé , des étapes et de la méthodologie préconisées. Les points relatifs au calendrier et aux responsabilités sont proposés dans le chronogramme en annexe, les ressources étant déjà pris en charge dans le PTA 2002 en cours de validation.

### **I. Justification de la relève**

Après quatre années d'intervention dans les zones ciblées , la mise en œuvre du FDL devrait se traduire par au moins deux résultats stratégiques en matière de développement local:

- une amélioration sensible des conditions de vie des populations à travers un meilleur accès aux infrastructures et équipements socio- collectifs de base notamment dans les domaines de la santé , de l'éducation et de l'eau et une augmentation conséquente de leurs revenus
- l'impulsion d'une dynamique de prise en charge du processus de développement à travers un engagement plus soutenu des élus et acteurs locaux dans les processus de planification, de négociation , de financement et de gestion du développement local

Si par rapport au premier point des résultats considérables ont été enregistrés notamment en matière de livraison d'infrastructures socio -économiques, par contre l'insuffisante prise en charge des aspects organisationnels et institutionnels(voir rapport d'évaluation ) n'a pas permis aux acteurs locaux de s'appropriier les procédures et instruments de développement local .

Dans ces conditions, la phase de désengagement en cours a été mise à profit pour tenter d'organiser une relève du FDL en vue de soutenir les processus de développement local au niveau des différentes collectivités appuyées par le programme depuis plus de quatre ans .

Cette préoccupation entre en parfaite adéquation avec les orientations stratégiques définies par le FENU, le PNUD et les Pouvoirs Publics en matière de consolidation du processus de décentralisation et de reproduction des programmes de lutte contre la pauvreté.

### **II. Objectifs , résultats attendus et contenu thématique du programme de relève**

L'objectif visé à travers la relève du FDL est de créer les conditions d'une pérennisation des actions de développement local entreprises dans la zone d'intervention du Programme à travers un ancrage plus soutenu des objectifs et pratiques de développement au niveau des institutions locales.

En d'autres termes, il s'agit d'organiser le transfert à d'autres acteurs institutionnels des missions du FDL à travers les résultats opérationnels suivants:

### **2.1. La contractualisation de l'assistance technique et à la maîtrise d'ouvrage entre les administrations locales et les Services Techniques Déconcentrés (Relève Technique)**

L'objectif visé est de faciliter la contractualisation de l'assistance technique et à la maîtrise d'ouvrage entre les collectivités locales et les Services Techniques Déconcentrés ( STD) conformément aux dispositions prévues par les décrets 96-1122 et 96-1123 du Code des Collectivités locales.

Deux types de structures sont visées par rapport à cette relève:

- les structures d'assistance à la maîtrise d'ouvrage des administrations locales: il s'agit des services départementaux des Travaux Publics, de l'Urbanisme et de l'Hydraulique qui , en lieu et place des Bureaux d'Etudes préalablement contractés par le FDL ,devront désormais s'inscrire dans une dynamique de partenariat avec les conseils ruraux et municipaux dans la mise en oeuvre de leur programme d'investissement communautaire
- les structures d'appui technique à la production agricole et animale , à la protection de l'environnement et à la promotion de l'économie familiale ,notamment les CERP , qui devront être directement liés aux administrations locales à travers des conventions d'assistance dans les domaines de la planification, la mise en place, le suivi et la gestion des micro-réalisations locales .

L'élaboration et la mise en œuvre de protocoles d'accord ou de conventions d'assistance spécifiant la nature et les modalités de l'appui aux collectivités locales par les STD et les conditions de prise en charge des frais de déplacement des agents dans le cadre du Fonds de Dotation aux collectivités locales constitueront ainsi les principales composantes de la relève du FDL et des Bureaux d'études en matière d'assistance aux collectivités locales .

### **2.2. La mise en place d'un dispositif de suivi des actions de développement local au niveau départemental et local (Relève institutionnelle)**

Il s'agira de renforcer les mécanismes institutionnels de programmation et de suivi – évaluation des actions de développement local à travers des cadres et structures appropriés qui s'appuieront sur l'architecture institutionnelle définie par le Code des Collectivités Locales.

Deux actions complémentaires sont envisagées au niveau de la relève institutionnelle:

- la re dynamisation et l'ancrage des cellules locales d'appui au développement , notamment les CLAD et la CCAD au niveau de cadres de concertation institutionnels (CLD et CDD) regroupant autour des autorités administratives et locales , les partenaires au développement que constituent les STD, les Projets et ONG, la société civile et les Organisations de Base
- la mise en place d'une structure de relève dans laquelle l'antenne départementale de l'Agence Régionale de Développement (ARD) et le Service Départemental des CERP pourront jouer un rôle stratégique important du fait de leur missions d'appui -conseil aux collectivités locales et de leur couverture géographique de la zone d'intervention

### **2.3. La mobilisation de partenaires institutionnels à l'échelle locale, régionale , nationale et internationale (Relève financière )**

Dans la perspective d'un appui concerté et cohérent pour la réalisation des objectifs de développement définis dans les PLD (1999-2004), la relève du FDL au plan financier se traduira principalement par trois actions:

- l'appui à la consolidation des PTI pour l'horizon 2002 à 2004 et éventuellement l'élaboration de dossiers techniques et financiers pour les projets prioritaires retenus devant faire l'objet d'une étude de faisabilité.
- l'identification de partenaires au développement susceptibles de s'impliquer dans le financement des projets prioritaires retenus tels que les Projets et ONG intervenant dans la zone ou domiciliés dans le Système des Nations Unies
- l'intermédiation et la mise en relation entre partenaires au développement et collectivités locales dans une perspective de partenariat pour la réalisation des objectifs contenus dans les Plans Locaux de Développement initiés avec l'appui du FDL.

Ce processus ne pourra cependant être mis en œuvre sans l'implication active et soutenue de l'ARD dont la mission première est d'appuyer les Collectivités Locales dans leur programme de développement, d'où la nécessité de l'impliquer à toutes les séquences de la démarche.

### **III. Etapes et démarche méthodologique**

La démarche méthodologique préconisée dans le cadre de l'organisation de la relève du FDL consistera à mettre en œuvre un processus intensif de communication et d'interaction avec tous les acteurs locaux et extérieurs susceptibles de s'impliquer dans la poursuite des actions de développement local entreprises au niveau de la zone d'intervention du Programme.

Ce processus passera par plusieurs étapes interdépendantes.

#### **3.1. Validation de la stratégie de relève**

Elle vise à associer les acteurs institutionnels du Programme dans le formatage et le suivi du programme de relève proposé par le secrétariat technique

Deux niveaux de validation sont prévues à cet effet:

- la validation au niveau du Secrétariat Technique
- la validation par le Comité de Pilotage du Programme élargi aux autorités administratives (Préfet) et au Directeur de l'Agence Régionale de Développement de Tambacounda (ARD)

La validation se fera sous forme de mini ateliers thématiques ayant pour point focal les dispositions à prendre pour la relève du FDL au plan technique, institutionnel et opérationnel.

### **3.2. Sensibilisation des acteurs**

Elle portera essentiellement sur le désengagement du FDL, le rôle des STD dans l'assistance technique et à la maîtrise d'ouvrage, la consolidation des PTI, la recherche de partenaires financiers et le renforcement des capacités des acteurs locaux (élus, CLAD).

La sensibilisation aura pour cibles les Délégations Spéciales, les Cellules d'Appui aux Collectivités Locales (CLAD), les Autorités Administratives et Locales et les STD; elle se fera conjointement avec l'ARD sous forme de réunions sectorielles.

### **3.3. Consolidation des PTI**

Il s'agira, en partant des objectifs de développement formulés lors de l'élaboration des PLD, de réactualiser les actions prioritaires dans le cadre d'un Programme Triennal d'Investissement Consolidé pour la période 2002- 2004 à travers les actions suivantes:

- l'auto-évaluation des PTI (1999-2001) appuyé par le FDL
- la réactualisation des priorités de développement pour la période 2002- 2004
- l'élaboration de dossiers techniques et financiers pour les micro- projets

Ces exercices seront entrepris avec des outils participatifs de type MAP (Méthode Avancée de Participation)

### **3.4. Identification et négociation avec les partenaires potentiels**

Cette étape consiste à identifier, à informer et à mobiliser les partenaires au développement en vue de la prise en charge des activités identifiées dans le PTI et celles pouvant contribuer au renforcement des capacités et à une meilleure gestion des biens, services et ressources des collectivités locales.

Trois types de partenaires au développement peuvent être sollicités à ce niveau:

- les projets et programmes domiciliés dans le système des Nations Unies
- les Programmes et Projets et Agences de dimension nationale
- ONG locales et autres partenaires de la coopération bilatérale et décentralisée

( Voir la liste non exhaustive des partenaires potentiels en annexe 2 )

Des prises de contacts suivies des réunions sectorielles devraient aider à faciliter des accords de coopération entre les collectivités locales et les partenaires au développement identifiés avant l'organisation du Forum sur le Développement Local à organiser.

### **3.5. Elaboration et validation des Projets de Convention**

Il s'agit d'élaborer des Projets de Convention entre les collectivités locales appuyées par le programme et les STD

Le processus passera par les actions suivantes:

- identification des besoins d'assistance des élus locaux dans le cadre des programmes d'investissement communautaire
- définition d'un programme d'appui concernant les formes d'assistance aux élus locaux par les STD.
- négociation sur les modalités de prise en charge des frais de déplacement en rapport avec les autorités administratives et la Direction des Collectivités Locales
- organisation d'ateliers de mise à niveau et de validation des objectifs, du contenu et des modalités pratiques de mise en œuvre des projets de conventions
- formalisation des accords dès que les mécanismes de mobilisation des fonds de dotation sont déterminés par les autorités administratives et la DCL

### **3.6. Consolidation des cadres de concertation**

L'objectif de consolidation des Cellules Locales d'Appui au Développement (CLAD) et la Cellule Communale d'Appui au Développement (CCAD) initiées au niveau des différentes collectivités locales en vue répond au souci de renforcer le niveau de participation de la société civile dans la planification et le suivi-évaluation des actions de développement local .

Le diagnostic organisationnel des CLAD et de la CCAD, leur réorganisation sur des bases plus solides et la définition d'un programme d'animation , de formation et d'appui de ces structures constitueront les principales activités à entreprendre dans ce domaine

### **3.7. Mise en place de la structure de relève**

Il s'agira, dans la perspective du dépérissement du FDL , de mettre en place une structure légère et pérenne de suivi des actions de développement local.

La structure de relève aura pour ossature l'antenne départementale de l'ARD, le service départementale de l'Expansion Rurale, l'Agent Voyer et un à deux membres du Secrétariat Technique du FDL.

Cette structure serait placée sous la responsabilité directe du Préfet , en tant que Président du CDD auquel la structure aurait à rendre compte suivant une périodicité et des formes à définir.

Les principales activités à initier sous se registre sont les suivantes:

- définition des termes de référence de la structure de relève (mission, objectifs, composition et profil des membres, fonctionnement et ressources )
- organisation d'un atelier de validation avec tous les acteurs
- publication d'un arrêté préfectoral portant sur la création de la structure
- mise en place officielle de la structure

### **3.8. Organisation Comité Départemental de Développement (CDD ) sur la relève**

En vue de permettre à tous les acteurs impliqués dans le processus de développement local des collectivités appuyées par le FDL d'être informés sur les perspectives liées au

désengagement du Programme , il est prévu d'organiser, en rapport avec le Préfet du Département et l'ARD un CDD spécial dont l'objectif sera de valider :

- les stratégies prioritaires formulées au niveau des PTI consolidés (2002-2004)
- le dispositif institutionnel mis en œuvre pour la relève
- les modalités d' appui des partenaires identifiés pour la relève

### **3.9. Organisation du Forum sur la relève**

La clôture du Programme FDL devrait permettre de tracer les perspectives de développement local des collectivités de la zone d'intervention à travers un Forum sur le Développement Local qui aurait pour objectifs de :

- tirer les enseignements sur l'expérience du FDL en matière d'e planification, financement , d'organisation et de gestion des actions de développement local ( cf capitalisation)
- redéfinir les perspectives de développement local de la zone en termes de stratégies prioritaires, de rôles et responsabilités des acteurs et de conditions de mise en œuvre
- mettre les autorités locales issues des prochaines élections municipales et rurales dans des dispositions de prendre en charge les nouveaux défis du développement local de la zone .

### **3.10. Passation des services**

Elle devrait permettre de transférer à la structure de suivi:

- la banque de données sur les différentes collectivités locales: monographies, documents de planification, conventions d'assistance , rapports d'études et de mission
- les moyens et ressources, notamment les locaux, le parc informatique, les moyens de déplacement ainsi que le mobilier de bureau
- les dossiers en instance de liquidation, notamment les décomptes des entrepreneurs, les contrats en cours, etc..

### **Conclusion**

La mise en œuvre de ce programme de relève du FDL ouvre des perspectives novatrices en matière d'appui aux processus de développement local.

Elle permet en effet de valoriser l'expérience du FDL en tant programme précurseur dans les chantiers du développement local en termes de leçons à tirer d'une expérience mise en œuvre dans un contexte particulier aux plans socio- économique, institutionnel et financier.

Elle offre ensuite la possibilité aux intervenants et acteurs locaux de s'inscrire dans une dynamique de pérennisation des procédures et instruments de développement local en prenant en charge de manière plus conséquente la dimension ancrage institutionnel.

Enfin, elle ouvre des perspectives en matière de concepts et de pratiques de développement dans la mesure où les résultats d'un tel processus peuvent être d'un apport considérable dans la formulation des programmes futurs d'appui à la décentralisation et à la lutte contre la pauvreté

**Annexe 1: Chronogramme indicatif de mise en œuvre du Programme de relève du FDL**

Activités	Période de réalisation	Acteurs Concernés	Responsables
1. Validation de la stratégie de relève	2 au 9 Avril 2002	Secrétariat Technique , Comité de Pilotage , ARD, Préfet	Coordonnateur
2. Sensibilisation des acteurs	16 au 19 Avril 2002	Délégations Spéciales, CLAD, CCAD, Sous-Préfets, STD, CERP	Planificateur, ARD, Consultant relève
3. Consolidation des PTI (2002-2004)	22 Avril au 11 Mai 2002	CLAD, CERP	Planificateur, ARD
4. Identification et négociation avec les partenaires	22 Avril au 30 Juin 2002	Partenaires	Chargé de Programme, Coordonnateur, Consultant relève ,ARD
5. Elaboration et validation des Projets de Conventions	8 Avril 30 Juin 2002	DCL, STD, Préfets	Consultant relève
6. Consolidation des CLAD	22 Avril au 30 Juin 2002	CLAD, Délégations Spéciales ,Sous-Préfets, CERP	Planificateur, ARD
7. Mise en place de la structure de relève	3 au 30 Juin 2002	Préfet, ST,	Coordonnateur ARD, Préfet
8. Organisation d'un CDD sur la relève	17 au 21 Juin 2002	STD, Délégations Spéciales, Sous Préfets , CLAD	Coordonnateur ARD Préfet
9. Organisation du Forum	17 au 21 Juin 2002	Tous les acteurs locaux et partenaires invités	Coordonnateur ARD
10. Passation de services	24 au 28 Juin 2002	Coordonnateur ARD Structure de relève	Chargé de Programme , Préfet

## **Annexe 2: Liste non exhaustive des partenaires potentiels pouvant s'impliquer dans la relève**

### **1. Projets et programmes domiciliés dans le système des Nations Unies**

Avec les structures suivantes , le FDL a déjà initié ou entend promouvoir un partenariat dans leur domaine d'intervention respectifs :

- Programme Elargi de Lutte Contre la Pauvreté (PELCP)/ PNUD (Micro – Finances)
- Programme Droits de l'Homme et Bonne Gouvernance /UNESCO ( Gouvernance Locale)
- Réseau Afrique 2000 et le Programme Micro Finances financé par le FEM (Environnement)
- Pôle Régional Plate forme Multi fonctionnelle /ONUDI (Lutte contre la Pauvreté)
- Projet Promotion des Jeunes partenaire/FNUAP (construction d'un centre ADO )

### **2. Programmes et Projets et Agences de dimension nationale**

Les structures suivantes peuvent être sollicitées du fait leurs activités liées au processus de décentralisation et/ou de la Lutte Contre la Pauvreté et de leur implantation probable ou possible dans la zone du programme :

- le Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) qui poursuivra les objectifs de développement local dans 5 communautés rurales préalablement appuyées par le FDL
- DGL-Felo appuyant le processus de gouvernance locale dans la CR de Dialacoto et dont l'assistance pourrait s'orienter dans le futur vers d'autres collectivités locales de la zone
- le Programme d'Appui au Développement Local Urbain (PADELU) et l'Agence de Développement Municipal sollicités par la commune pour une intervention à Kédougou
- le Programme de Lutte contre la Pauvreté financé par la BAD et intervenant dans quelques Communautés Rurales du Département de Kédougou
- l' Agence Sénégalaise de Promotion du Développement à la Base (ASPRODEB) intervenant en direction des organisations de base dans les domaines de la production agricole
- le Programme de Modernisation et d'Intensification de l'Agriculture intervenant dans les domaines de la micro-financé orientée vers des micro-projets générateurs de revenus
- le Programme de Micro entreprises rurales (PROMER) oeuvrant dans la région depuis quelques années dans la promotion des entreprises rurales .

### **3. ONG locales et autres partenaires de la coopération bilatérale et décentralisée**

Des opportunités de partenariat peuvent être exploitées avec les institutions suivantes au niveau :

- des ONG locales, le GADEC, le GAVD, Winrock International , le Corps de la Paix dans le cadre de l'appui technique aux Organisations de Base
- des ambassades, (Luxembourg, Belgique, Coopération Suisse, Coopération Canadienne) , en matière d'octroi de petites subventions pour la réalisation de micro-projets
- de la coopération décentralisée, en termes de consolidation et d'extension , par le biais de l'ARD du partenariat entrepris dans les CR de Dialacoto, Bandafassi et Saraya

## Contribution au document de formulation du PNDL

Les défis liés à la politique de décentralisation et de développement local.

Nous en retenons principalement :

- celui de la gestion des compétences du fait de la décentralisation dans le cadre des relations des communes avec l'Etat ;
- celui lié à une participation réelle et efficace des populations à la gestion des affaires locales ;
- celui du développement local durable qui, malgré le préjugé favorable, auprès de certains praticiens du développement municipal et de partenaires au développement, est confronté à de réelles difficultés d'acclimatation ; ceci d'autant que le contexte de sa mise en application souffre de réflexes centralisateurs et de comportement patrimonial de la part de plusieurs leaders locaux.

Mais le principal défi, qui apparaît comme un argument majeur contre la décentralisation et auquel la plupart des gouvernements sont confrontés, consiste à faire « fonctionner » la décentralisation.

Tous les acteurs reconnaissent, sans ambiguïté, que la simple création de structures décisionnelles décentralisées et l'annonce de nouvelles procédures de participation, ne garantiront pas leur efficacité ou ne généreront pas une croissance économique plus poussée. Il est nécessaire d'aller plus loin et affecter les ressources nécessaires pour faire face aux responsabilités confiées aux collectivités locales.

Il s'y ajoute le fait que, pendant longtemps, les pouvoirs publics avaient mis davantage l'accent sur le développement rural, selon une logique interventionniste de la plupart des Etats qui venaient d'accéder à l'indépendance et qui, visiblement, recherchaient, à travers leurs interventions, une légitimité sociale et politique.

Pour toutes ces raisons, les villes, en tant que centres urbains, qui jouent de multiples fonctions, doivent unir leurs efforts et travailler, en concertation, avec les différents acteurs qui interagissent dans le processus d'intervention et de promotion du développement local ; qu'il

s'agisse de partenaires publics, privés, locaux, nationaux et internationaux.

Le troisième forum sur la pauvreté urbaine, tenu à Nairobi, en 1999, de même que les autres rencontres qui l'ont précédé, ont attiré l'attention sur des problématiques liées :

- au développement humain et la productivité économique ;
- au développement participatif ;
- à la promotion de la femme ;
- à la lutte contre la pauvreté ;
- à la gouvernance locale

Face à ces contingences qui auraient pu remettre en cause la décentralisation, au profit d'un retour au central, des voix s'élèvent. Le retour au local, non seulement, semble constituer le nouveau paradigme de la gestion locale mais, également, il semble retrouver de nouvelles valeurs stratégiques, aussi bien dans la dimension conceptuelle du développement local que dans son caractère opératoire pour ne pas dire opérationnel.

Le symposium organisé par le FENU, en 2001, en partenariat avec le PNUD, la Fondation Ford et le Gouvernement japonais, peut être considéré comme l'un des meilleurs plaidoyers en faveur de la décentralisation.

Trois arguments ont été avancés pour appuyer la décentralisation :

- Elle améliore l'efficacité de l'affectation des ressources. Elle favorise une allocation optimale des ressources en permettant une meilleure différenciation des affectations des ressources dans les différents territoires selon la demande de chaque localité.

L'idée semble partagée selon laquelle, les gouvernements locaux sont plus proches des populations que les pouvoirs centraux et qu'ils ont des informations plus précises sur les préférences locales. Intervient également le fait que la promotion de la concurrence, surtout dans un contexte de mondialisation, entre les collectivités locales, est susceptible de les encourager à mieux fonctionner.

- Elle améliore la rentabilité de la production en encourageant la responsabilité, en réduisant la corruption et en augmentant la rentabilité au sein du gouvernement. Dans la mesure où les

gouvernements locaux sont plus proches des populations, les citoyens sont mieux informés des actions qu'ils entreprennent que de celles de l'Etat central. Cela est susceptible d'accroître la légitimité et le consensus sur le choix des services publics.

- La décentralisation améliore la valeur ajoutée en termes d'augmentation de la volonté des ménages de payer pour les services qui répondent à leur demande. En retour, cela incite davantage les gouvernements locaux et leurs contribuables à contrôler la perception des recettes, la planification, les dépenses et les prestations de services.

### **Analyse du processus institutionnel de la décentralisation au Sénégal et des pratiques de développement local**

De toute l'histoire de la politique de décentralisation, l'Etat a toujours été l'acteur principal. Dans le contexte actuel, malgré la crise et les politiques d'ajustement qui en ont résulté, il occupe encore une position privilégiée dans tous les dispositifs de développement et à tous les échelons.

Même si ce constat semble compris de tous, ce sont les manifestations des interventions de l'Etat et ses implications dans la gestion municipale que nous voulons mettre en évidence. Les éléments d'analyse sur la base desquels nous fondons notre réflexion sont les suivants :

- la perpétuation d'une forte tradition centralisatrice avec une politique de tutelle qui a longtemps existé et une assistance qui se dégage de l'idéal d'une autonomie de gestion pourtant proclamée par les textes. Cette intervention massive de l'Etat semble inhiber les capacités des communes à concevoir, par elles-mêmes, une politique de développement cohérente. C'est une logique de dépendance institutionnelle fortement ancrée dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales ;
- La politique d'assistance se manifeste à travers les transferts financiers, au détriment d'une mobilisation fiscale hardie de la part des élus, régulièrement effectués par l'Etat sans pour autant évaluer les conditions de leur utilisation ni analyser les capacités d'absorption de ces ressources. Certains n'hésitent pas à parler de culture du don bien entretenu par l'Etat à l'égard des collectivités

locales. Les récentes annonces du pouvoir issu de l'alternance politique survenue en 2000, semblent confirmer ces assertions ;

- Les différentes mesures institutionnelles, les projets d'appui aux collectivités locales ainsi que la création d'agences de développement éprouvent énormément de difficultés à instaurer des relations de partenariat avec les collectivités locales qui semblent privilégier l'assistance en leur faveur.

Cette conception et ces pratiques ne datent pas d'aujourd'hui. On a plutôt le sentiment que, par moments, elles semblent persister. Pour mieux apprécier les tendances, nous analyserons le processus d'évolution de la gestion municipale et ses principales caractéristiques ; la participation des populations dans la gestion des affaires locales ; l'intervention de l'Etat dans la gestion des municipalités.

### **le processus d'évolution de la gestion municipale et ses principales caractéristiques**

#### **la naissance des quatre communes où le début de l'application d'une politique municipale au Sénégal**

Les premiers actes de la décentralisation remontent en 1872 date à laquelle Saint-Louis est érigée en commune, suivie, six ans plus tard, par Gorée en 1778. Pour la première fois, dans ces localités, un maire indigène est choisi. Celui-ci avait pour mission principale d'assurer l'intermédiation entre le Gouverneur des colonies et les populations, de publier les ordres de l'administration, de veiller à leur exécution et d'assurer la police. Il avait aussi en charge la voirie.

En 1878, le régime municipal et électoral de la Métropole est élargi à Saint-Louis et Gorée et, sept ans plus tard, les habitants des deux communes obtiennent le droit d'élire un Conseil Général. Ils élisent désormais un Conseil Municipal mais la désignation du Maire reste une prérogative de l'administration coloniale. Ce n'est qu'en 1884 que le maire sera élu par les conseillers municipaux.

Avec la mise en valeur agricole, la naissance de l'Afrique Occidentale Française, le choix de Dakar comme Capitale de la Fédération du Mali, l'achèvement des travaux du chemin de fer entre Saint-Louis et Dakar, d'autres Escales commerciales et productives vont se développer.

Ces Escales, qui brigueront plus tard les mêmes prérogatives que les quatre communes, n'obtinrent que le statut intermédiaire de communes mixtes c'est-à-dire qu'elles sont dotées d'un Conseil municipal mais rigoureusement contrôlé par le Commandant de cercle<sup>1</sup>.

La gestion des villes à laquelle on assiste, au cours de cette longue période qui s'achève en 1924, pose encore des problèmes dans le contexte actuel de la décentralisation, notamment celui des rapports entre pouvoir central et pouvoirs politiques locaux de même que la concentration des lieux de décision politiques et économiques<sup>2</sup>.

Dans cette perspective de parachèvement du processus de centralisation des pouvoirs, plusieurs logiques s'affrontent. La rivalité s'instaure entre partisans de la centralisation et ceux de la décentralisation.

Dans cette conjoncture où se jouent, à la fois, la nature des liens avec le pouvoir central et la répartition des pouvoirs et compétences, les municipalités deviennent partie prenante, enjeux mais aussi sources de conflits de compétences et de pouvoirs.

La Ville de Saint-Louis, qui fut pendant longtemps capitale de l'AOF et de la Colonie, jouera un rôle central dans ce jeu d'acteurs de la politique municipale. Il en sera de même pour d'autres localités telles que Richard Toll par exemple devenue passage obligé dans le cadre de la mise en valeur de la Vallée du Fleuve Sénégal.

Une des principales conséquences de cette situation est l'incurie financière qui va fortement marquer le fonctionnement des institutions

---

<sup>1</sup> Le Commandant de cercle correspond, présentement, au préfet qui est représentant de l'Etat au niveau du département

<sup>2</sup> Mamadou Diouf : Les enjeux et les contraintes de la gestion municipale ; 1992

municipales, les luttes politiques et un timide transfert de compétences qui restent, malgré tout, concentrées entre les mains des principaux leaders des communes.

Coincés entre leur inféodation aux clans qui dominent le commerce et les manœuvres de l'administration coloniale, les institutions municipales deviennent des sites de patronage et les lieux d'un clientélisme débridé, sous l'étroite surveillance des autorités coloniales.

Les ressources utilisées dans ce jeu politique sont : les allocations domaniales, le recrutement des agents municipaux, les marchés publics, les recettes ordinaires notamment les impôts de la patente, les droits de place dans les halles et marchés, les ressources tirées des contributions de la Colonie du Sénégal, des dons et legs. Aujourd'hui, dans les communes, les mêmes ressources sont souvent orientées vers la satisfaction des intérêts politiques.

Malgré l'importance des recettes municipales à cette époque, favorisée par une mise en valeur de la Vallée du Fleuve et un développement du commerce, l'absence d'une véritable politique municipale a empêché des réalisations importantes en matière d'infrastructures, d'offres de services urbains et de gestion efficace des cadres de vie.

Des « erreurs de gestion », pour reprendre une expression officielle utilisée lors du conseil national de développement des collectivités locales, en 1979, qui ont été notées dans l'utilisation des ressources publiques locales, ont dans une large mesure, légitimé l'élargissement des compétences de l'administration centrale sur le territoire communal.

A l'heure actuelle et en dépit des menaces que l'Etat « post alternance » ne cesse de brandir auprès des élus, ces modes de gestion sont encore vivaces et déterminent largement la politique actuelle des communes. Des mesures sont prises, mais elles ont eu des effets limités sur la gestion des collectivités locales.

Il faudra attendre 1966 pour que l'Etat post-indépendance réaménage les dispositions législatives et réglementaires héritées de la colonisation et procède à une réforme de l'administration communale selon la Loi 66-64 du 30 juin 1966<sup>3</sup>.

Cette réforme connaîtra une évolution en 1972, avec le décret 72 – 26 du 19 avril 1972 portant création de la nouvelle fonction d'administrateur municipal. Pendant cette période caractérisée par des multiples modifications d'ordre institutionnel, les communes ont constitué les creusets internes de la vie politique où beaucoup d'élites se sont formées sans qu'il y ait véritablement leur implication dans des actions de développement.

De 1972 à 1996, soit presque vingt cinq ans, la gestion municipale vivra au rythme des réformes sans que celles – ci ne viennent à bout des résistances qui continuent d'entraver le développement municipal

## **les réformes institutionnelles destinées au renforcement de la gestion municipale**

### **le Code de l'Administration Communale de 1966**

A partir de 1963, l'Etat amorce une restructuration qui inaugure l'ère d'une forte centralisation avec l'instauration du parti unique de fait en 1966. C'est dans un contexte de crispation et d'affrontements politiques entre l'Etat et les autres partis que prennent corps les premières réformes de l'administration communale.

Le Code de l'Administration Communale, adopté en 1966, sera la référence en matière d'intervention dans les centres urbains devenus Communes.

L'enjeu capital de cette réforme est que, pour la première fois, les collectivités locales urbaines élisent un Conseil Municipal et un Maire. Ce dernier a vu ses fonctions s'élargir car il lui revient de préparer et d'exécuter le budget qui sera le principal instrument d'intervention de la municipalité.

---

<sup>3</sup> Cette Loi est aussi désignée sous le vocable de Code de l'Administration Communale de 1966.

Seulement, ce budget n'est exécutoire dans ses actes et engagements qu'après contrôle a priori de la tutelle qui voulait se donner les moyens légaux de surveiller les communes.

Concernant la tutelle administrative, il faut rappeler que c'était au Ministère de l'intérieur que revenait la charge essentielle de l'assumer à la fois envers les personnes et les actes des autorités locales.

Mais, c'est surtout dans l'exercice de la tutelle sur les actes que se manifeste le poids du contrôle du pouvoir central. Le principe d'une gestion décentralisée veut que les décisions prises par les autorités communales soient exécutoires de plein droit. Toutefois, ce principe était assorti de multiples exceptions.

Par ailleurs, l'approche analytique de la tutelle montre que l'histoire de l'institution municipale sénégalaise, depuis l'indépendance, est celle du renforcement de la tutelle du pouvoir administratif.

En effet, de 1960 à 1963, les institutions municipales sont mises à rude épreuve par la contestation de l'opposition et les conflits « crypto personnels » qualificatif utilisé par l'ancien Président de la République du Sénégal, Mr Léopold Sédar Senghor pour parler des divergences avec ses adversaires.

A partir de 1963, l'Etat amorce une restructuration destinée à faire face à une situation de crise politique et sociale très aiguë.

L'autoritarisme qui émerge au cours de cette période, caractérise fortement les institutions étatiques et les capture afin d'empêcher le développement d'un pouvoir autonome. Par le jeu des fusions et interdictions, la lutte contre les partis d'opposition débouche, en 1966, sur la restriction des libertés d'expression sur la gestion des institutions.

C'est dans ce contexte politique d'affrontements, de violence mais aussi de marchandage que les autorités adoptent une politique de décentralisation en 1966.

Mais, auparavant, les dispositions prises à partir de 1964, en matière d'organisation et de fonctionnement des communes limitent considérablement le pouvoir des maires. Elles étaient d'autant plus faciles à prendre et à justifier que les magistrats municipaux, arrimés à la règle patrimoniale étatique, donnaient la preuve que les municipalités étaient des positions de prédation.

Les fautes de gestion ont alimenté l'idéologie qui a été à la base du renforcement de la tutelle de l'Etat sur le pouvoir communal.

### **La réforme de l'administration territoriale et locale de 1972**

Une autre réforme, plus globale, celle de l'administration territoriale et locale, fut mise en œuvre en 1972. L'une des dispositions les plus importantes porte sur la création de la nouvelle fonction d'Administrateur municipal, un haut fonctionnaire nommé par le Gouvernement.

Les dispositions de la Loi 72-63 du 26 juillet 1972, précisent ses attributions en ces termes : je cite : « Il exerce, sous l'autorité du Premier Ministre et du Ministre de l'Intérieur, l'ensemble des attributions confiées au Président du Conseil Municipal en matière d'état civil. Il est seul chargé de l'administration de la Commune. Toutefois, il ne nomme les agents qu'après avis du Président du Conseil », fin de citation.

Le constat des autorités centrales était formel : au début des années 1970, le Bureau Organisation et Méthode, dans son rapport consacré à « la rationalisation des services techniques communaux », parlait de « troubles de gestion », de « déficit chronique » et des « errements d'une certaine gravité.

Mais, ce rapport qui a insisté davantage sur les aspects financiers, a occulté des problèmes tout aussi graves.

En effet, la crise des fonctions municipales à laquelle on assiste est rendue plus aiguë par l'existence de lobbies qui a favorisé la politisation de la gestion de sorte que des élus, en dépit de leur volonté de bien gérer les affaires publiques, étaient, dans la majorité des cas liés par de multiples pesanteurs.

Trop souvent, la nécessité d'élargir les bases de la clientèle politique les amène à favoriser les minorités partisans au détriment de leur parti, de la collectivité et même de l'Etat. Ces pratiques ont eu des conséquences néfastes sur la capacité d'investissements et favorisent un accroissement des charges de fonctionnement.

Pour mieux comprendre les enjeux et les motivations réelles de l'Etat, il est peut-être bon de rappeler depuis la naissance des communes, les dispositions en matière d'organisation et de fonctionnement des institutions municipales ont toujours limité, dans les faits les pouvoirs des maires.

Selon l'Etat, les élus donnaient la preuve que les municipalités étaient des positions de prédation. Les fautes de gestion ont alimenté la réflexion qui a été à la base du renforcement de la tutelle de l'Etat sur le pouvoir local.

Cette tutelle serrée de l'Etat, qui se dégage du dispositif législatif et réglementaire, remet en cause les fondements de la décentralisation qui s'appuient sur le principe de l'autonomie de gestion.

La réforme de 1972 a placé les communes sous surveillance rapprochée confirmant certaines thèses dont celles de François MODERNE selon lesquelles l'Etat est en porte-à-faux avec ses expériences de décentralisation et de participation.

Selon cet auteur, l'autorité de tutelle ne peut admettre ces expériences dans sa propre logique que s'il les contrôle et les maintient dans le domaine qu'il assigne aux collectivités locales<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> MODERNE. F : Les collectivités locales et le pouvoir central, in *Annuaire du Tiers monde*, vol III, Paris, 1984

Ainsi, voit-on apparaître un paradoxe dans la mesure où cette réforme, qui consacre, plutôt, le renforcement de la tutelle, est mise en application au moment où l'Etat parle de « participation responsable », de « déconcentration des pouvoirs administratifs et des services techniques » et de « développement à la base ».

Comme la réforme de 1966, celle de 1972 n'a pas permis, dans les faits, le renforcement des centres de décision municipale. Elle n'a ni supprimé, ni assoupli la tutelle de l'Etat.

Au contraire, elle a semblé l'avoir renforcée avec une administration municipale qui, adossée à la puissance de l'autorité centrale, constituait le principal responsable de la politique municipale.

Ce rôle des fonctionnaires semblait se justifier, du point de vue de l'Etat, par : i) la très mauvaise performance des communes en matière d'offre de services publics, ii) leur endettement chronique et iii) les fautes de gestion observées dans la plupart des municipalités.

Le Conseil interministériel de juillet 1977, consacré à la gestion des communes chefs-lieux de région, constatait qu'au 30 juin 1974, les dettes cumulées de ces communes s'élevaient à 2,918 milliards de francs CFA contre des recettes cumulées de 2,113 milliards de francs CFA.

L'enjeu du quadrillage législatif de l'administration municipale est le renforcement des procédures de contrôle sur les communes pour éviter d'en faire des centres de décision qui échappent à l'Etat. Il semble clair que la politique officielle de la décentralisation n'a ni supprimé, ni assoupli la tutelle étatique.

Elle n'a pas non plus mis à la disposition des collectivités locales les ressources nécessaires à l'accomplissement de leurs missions.

Les réformes de 1966 et 1972 ont tenté la domestication, par l'Etat, des institutions municipales qui ont résisté et poursuivent la prédation comme l'illustrent les propos de l'ancien Ministre de l'Intérieur, Mr Jean collin, je le cite : « s'agissant des dépenses, des lacunes existent. En matière d'exécution budgétaire, dans la plupart des

communes, des fautes de gestion assez sérieuses sont parfois commises....

La rigueur et l'orthodoxie qui s'imposent, surtout dans le contexte actuel de la crise, semblent, il faut le regretter, perdues de vue. Des manquements graves sont constatés dans la tenue de la comptabilité administrative.

L'absence de comptes administratifs empêche la tutelle de connaître et d'apprécier, à leur juste valeur, les performances et les résultats obtenus par les communes » fin de citation.

Cet aveu, qui recoupe les constats faits dans les années 60 et 70 sur la gestion municipale, montre que les maires ont réussi à contourner les normes de rigueur financière que l'Etat leur imposait.

Il s'y ajoute que l'insuffisance de la réaction, à quelque niveau que ce soit, face à cette situation, pourrait découler d'une gestion patrimoniale au plus élevé de la hiérarchie administrative.

La nécessité de survie politique des dirigeants semble passer avant le respect de la chose publique et provoque une désorganisation administrative qui se traduit par le contournement des lois et règlements.

D'autres réformes vont suivre notamment celles de 1983, 1990 et 1996 dans des contextes particuliers marqués par des mesures d'ajustement structurel et une surchauffe du front social et politique.

### **La réforme de 1983**

La réforme de 1983 va rétablir progressivement les privilèges et les attributions des élus qui vont assumer davantage de responsabilités en matière de gestion du patrimoine non bâti, d'aménagements urbains avec la production de parcelles.

Sur le plan fiscal, le recouvrement et /ou la levée de certaines taxes vont dépendre de la compétence des élus.

On peut citer, à titre d'exemple, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, le recouvrement de créances auprès de sociétés installées dans les communes, certaines taxes domaniales tels que les droits de stationnement ou d'occupation du domaine public. Néanmoins, la tutelle s'exerce encore à la fois sur les actes et sur les hommes.

Cette réforme est intervenue à un moment crucial de la vie économique nationale. Elle est mise en œuvre au début de l'application du programme d'ajustement structurel imposé par les institutions de Bretton Woods.

L'Etat, pour la première fois, parlait de « moins d'Etat et mieux d'Etat ». Malgré cette option, les communes vont continuer à bénéficier de transferts financiers qui constitueront la principale action de l'Etat envers les communes.

L'Etat a pris la mesure de la gravité de la situation et opte pour la résolution des contraintes macro-économiques avec l'élaboration d'un plan de redressement économique et financier.

Souvenons-nous également que c'est dans ce contexte que le Sénégal venait de vivre une sorte d'alternance avec le départ volontaire du pouvoir de l'ancien Président de la République Mr Léopold Sédar Senghor.

Son successeur, à la tête de l'Etat, Monsieur Abdou DIOUF, venait ainsi d'être confronté à la réalité de la crise économique qui sévit dans le pays même si, dix ans auparavant, il exerçait les fonctions de Premier ministre.

L'absence de mesures d'accompagnement à la mise en œuvre des réformes liées à l'ajustement, en faveur des communes, comme c'est le cas présentement, faisait que les collectivités locales devaient s'impliquer, les mains nues, dans l'ajustement.

Pendant toute la période que dure la crise économique, elles vont ressentir les contrecoups de l'ajustement structurel.

### **la réforme de 1990 dite réforme de la seconde phase de la décentralisation**

Parmi les différentes réformes, celle de 1990 revêt une grande importance depuis la mise en œuvre de la décentralisation. Pour la première fois, les élus se voient confier la gestion des budgets jusqu'ici assurée par les autorités administratives au niveau des communautés rurales et les administrateurs municipaux au niveau des communes, même si l'Etat conserve le contrôle a priori.

Cependant, cette réforme est restée fragile car ne disposant pas de mesures d'accompagnement notamment en termes de renforcement de capacités.

Les communes sont toujours confrontées à un manque criard de ressources humaines qualifiées. La gestion municipale reste, pour l'essentiel, de type administratif et comptable.

En outre, cette réforme, dont l'ambition a été de renforcer, progressivement, l'autonomie de gestion, est entravée par une trop grande concentration des pouvoirs essentiellement entre les mains des maires.

Cette réforme est certes importante mais elle n'a pas fondamentalement modifié les rapports entre l'Etat et les communes ni amélioré les méthodes de gestion des municipalités même si l'Etat, pour sa part, évoquait la possibilité d'une plus grande efficacité de l'action municipale.

La décennie 1980 – 990 verra l'avènement d'organismes et de projets d'appui aux communes, comme pour suppléer l'Etat dans le renforcement de la décentralisation.

On peut citer, entre autres, le projet d'appui aux communes, l'AGETIP par laquelle passe une bonne partie de l'aide multilatérale destinée aux agglomérations urbaines.

### **la réforme de 1996 dite régionalisation**

En 1996, l'Assemblée Nationale a adopté une série de textes, entre autres :

- la Loi 96 – 06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales avec la création d'un nouvel ordre de collectivité locale : la Région, pour servir de cadre à la programmation du développement régional et local et pour l'harmonisation et la coordination de celui-ci avec la planification nationale ;
- la Loi 96 – 07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales

Cette étape de la politique de décentralisation s'est voulue non comme une réforme technocratique, comme ce fut le cas pour celles qui ont précédé, mais comme une réforme démocratique, un projet de citoyenneté en vue d'atténuer la polarisation, par l'Etat, de toute la politique nationale. De ce fait les objectifs qui lui étaient assignés sont :

- l'approfondissement de la démocratie locale avec l'émergence d'une bonne gouvernance locale ;
- la libre administration des collectivités locales ;
- la promotion du développement local.

En raison des mutations observées, durant toute la période de mise en œuvre de la réforme, il s'agira d'insister, particulièrement, sur cette troisième étape de la réforme de la politique de décentralisation que d'aucuns n'ont pas hésité à qualifier de dernière étape de la décentralisation.

Pour atteindre ces objectifs, la régionalisation devait transformer les relations entre l'Etat et les collectivités locales au moins sur trois points essentiels :

- opérer une stricte démarcation entre l'administration d'Etat et l'administration locale, par le dépérissement du système de l'exécutif d'Etat et la création de véritables services publics locaux ;
- substituer, au système classique de tutelle et de contrôle d'opportunité a priori, un nouveau système de contrôle de légalité a posteriori administratif et juridictionnel ;
- transférer aux collectivités locales des compétences selon le principe de subsidiarité et accompagner ce mouvement par un transfert réel des ressources.

Dans le cadre des orientations générales que voilà, les approches, thématiques, instrumentales, ainsi que le processus de financement des collectivités locales et le défi de la formation des autorités locales constitueront les principaux enjeux auxquels il a fallu faire face.

### *l'enjeu institutionnel*

La décentralisation procède de la reconnaissance, par l'Etat, de l'existence, au sein de la Nation, d'intérêts parcellaires distincts des intérêts supérieurs de celle-ci, susceptibles d'être érigés en centres de décisions autonomes distincts de l'Etat lui – même et de créer, autour de ces intérêts parcellaires, des personnes morales que sont les collectivités locales. Celles-ci constituent la personnification juridique de ces intérêts collectifs locaux comme l'Etat est la personnification juridique de la Nation.

C'est l'enjeu institutionnel de la réforme, de portée surtout politique, mise en œuvre par la rénovation des institutions municipales et rurales, d'une part, et par la création d'un nouvel ordre de collectivité, d'autre part, dont la mission est d'assurer une mise en cohérence des synergies et une programmation du développement régional.

Cette approche institutionnelle est indispensable dans toute politique de décentralisation territoriale. Elle se résume à la mise en place, à côté de l'Etat, des institutions locales dépositaires du développement local.

La problématique de cette approche institutionnelle réside dans la technique de détermination d'un seuil d'administrabilité économique qui est toujours difficile à déterminer parce que lié à des paramètres d'ordres historique, géographique, sociologique et culturel dont l'appréciation de leur valeur politique est souvent subjective et est, dans la plupart des cas, influencée par des variables nationales et conjoncturelles<sup>5</sup>.

En outre l'approche institutionnelle sous-tend aussi un enjeu de valorisation et de légitimation du local. Cet enjeu va donner naissance à une nouvelle logique politico – administrative : la logique de proximité qui se fonde sur une forte charge de solidarité, de voisinage et d'intérêts même si la crise économique et celle des valeurs d'inspiration socio-culturelle ont tendance à façonner les comportements qui semblent subir la logique de marché.

#### *L'enjeu légaliste : la libre administration des collectivités locales*

Aussi bien avec la constitution en vigueur, au temps du régime dit socialiste, qu'avec celle d'inspiration libérale, la libre administration des collectivités locales, en dépit de la tutelle, est devenue une donnée constante des options des gouvernements successifs.

Après une première apparition nominale à l'article 39 de la Constitution du 29 août 1960, elle est, de nouveau, proclamée dans les articles 56 et 90 avec la Loi constitutionnelle n° 94-55 du 13 juin 1994 et reprise à l'article 112 de la Constitution adoptée par voie référendaire en 2001.

---

<sup>5</sup> DIOUF . A : La politique sénégalaise de décentralisation : Enjeux et perspectives e la régionalisation ; Actes du Colloque sur la décentralisation en Afrique ; 26-28 novembre 1997 ; Saint-Louis ; Sénégal

A travers cette disposition constitutionnelle, on peut entrevoir une certaine volonté politique de l'Etat d'être moins omniprésent dans la gestion des affaires locales.

Cet enjeu est d'autant plus important qu'il s'agit de substituer, dans les relations entre l'Etat et les collectivités locales, des rapports de droit aux rapports de force et de convenance qui caractérisaient le système institutionnel lié à la décentralisation.

Dans les dispositions combinées du code des collectivités locales et celles de la Loi portant transfert des compétences aux divers ordres de collectivités locales, il y a des compétences mieux distribuées et donc des frontières à garder.

Le législateur fait de la loi le juge et les représentants de l'Etat les gardiens de ces frontières, d'où l'importance de cette notion de libre administration.

Mais, il importe de préciser que si le principe de libre administration des collectivités locales confère à celles-ci la capacité d'administrer librement leur patrimoine, il ne leur donne pas le droit de gouverner qui reste une prérogative de l'Etat.

### *L'enjeu thématique*

L'approche thématique ou la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales, fait l'objet, dans le dispositif juridique de la régionalisation (loi 96-07 du 22 mars 1996 qui consacre le transfert aux régions, aux communes et aux communautés rurales), de nouvelles compétences et les répartit entre elles.

Il s'agit d'une approche inspirée, non pas par la technique de transfert par « blocs de compétences » comme en France, mais par le système de responsabilités partagées, dans chaque domaine, entre l'Etat et les institutions locales.

Ainsi, l'Etat, eu égard à la souveraineté nationale dont il est le dépositaire exécutif, conserve les compétences dites « lourdes ou nobles » parce que correspondant aux valeurs de solidarité nationale et s'assigne les missions de régulation à savoir :

- la régulation politique assurant la fonction législative et réglementaire, la cohérence de l'action de l'Etat et celle des collectivités locales, la protection de l'intérêt général, le respect des lois et règlements, de l'ordre public et des libertés fondamentales ;
- la régulation économique qui comporte la planification, la conduite de la conjoncture, les ajustements des agrégats macroéconomiques, le fonctionnement de l'appareil de production et les politiques d'emploi ;
- l'organisation de la solidarité nationale dans toute sa diversité historique, sociale, culturelle etc.

Quant aux collectivités locales, en plus des compétences de droit commun attachées à leur nature, il leur est attribué des compétences correspondant aux solidarités de proximité et de voisinage.

Elles sont dépositaires de trois types de compétences :

- des compétences dites générales ;
- des compétences sectorielles ;
- des compétences de droit commun.

#### a) les compétences générales des collectivités locales

Les compétences générales assignées aux collectivités locales sont précisées par la Loi<sup>6</sup>. Elles sont définies en fonction de chaque type de collectivité locale.

##### a1. les compétences générales de la région

---

<sup>6</sup> Il s'agit du Code des Collectivités Locales, Loi 96 - 06 du 22 mars 1996

La région a pour compétence de promouvoir le développement économique, éducatif, social sanitaire, culturel et scientifique, en réalisant des plans régionaux de développement et en organisant l'aménagement du territoire, dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des régions.

L'une des difficultés majeures liées à la mise en œuvre de ces dispositions est relative, d'une part, à l'absence de territoire des régions et, d'autre part, à l'absence de hiérarchie d'une collectivité sur l'autre.

On peut retenir que les régions sont véritablement l'illustration de l'hiatus entre la générosité des textes et leur application concrète. La loi a donné beaucoup de pouvoirs à la région sans lui donner les moyens de ses missions.

#### a2. les compétences générales de la Commune

la Commune doit assurer à l'ensemble de la population, sans distinction, les meilleures conditions de vie. Elle intervient plus particulièrement dans le domaine de la planification et de la programmation du développement local et l'harmonisation de cette programmation avec les orientations nationale et régionale.

#### a3. les compétences générales de la communauté rurale

La communauté rurale veille au développement et à la promotion des activités de services qui concourent à la satisfaction des besoins de la collectivité. Elle apporte sa contribution à l'amélioration de la situation dans le domaine de l'habitat rural. Elle veille à la propreté et à l'aménagement des villages constituant la communauté rurale<sup>7</sup> et prend toutes les dispositions en vue d'assurer l'exécution des mesures de salubrité et de tranquillité publique.

---

<sup>7</sup> Au Sénégal, contrairement à d'autres pays de la sous-région comme le Mali, il n'y a pas de communes rurales. Les communautés rurales, en tant que personnes morales bénéficiant de l'autonomie financière, comprennent, en moyenne quarante à cinquante villages dont les chefs constituent le dernier maillon de la chaîne administrative avec les sous-préfets au niveau de l'Arrondissement, les préfets au niveau départemental et les gouverneurs au niveau régional.

La communauté rurale élabore le plan local de développement et donne son avis sur les projets concernant une partie de la communauté rurale. Depuis l'avènement de la régionalisation, les bailleurs de fonds considèrent, comme une exigence de premier ordre, l'élaboration du plan local de développement de la communauté rurale avant toute intervention pour financer des opérations.

#### b) les compétences sectorielles dites compétences de proximité

Dans le contexte de l'ajustement structurel, les collectivités locales étaient invitées, par le pouvoir central, à s'impliquer dans la mise en œuvre des mesures d'ajustement.

L'une des applications de cette invite a été de transférer des compétences sectorielles qui, par le passé, ont été exercées par l'Etat central.

Il faut également comprendre que les secteurs d'activité, correspondant à ces compétences, ont durement ressenti le contrecoup de l'ajustement structurel.

Il faut enfin, signaler, en conséquence de ces mesures de transfert de compétences, que la banque mondiale et le FMI reconnaissent que l'ajustement structurel avait une dimension sociale qu'il fallait prendre en compte.

Ces compétences, reprises par la loi 96 – 07 du 22 mars 1996, concernaient les secteurs d'activités ci-après :

- la gestion et l'utilisation du domaine privé de l'Etat, du Domaine public et du Domaine national ;
- l'environnement et la gestion des ressources naturelles ;
- la santé, la population et l'action sociale ;
- la jeunesse, les sports et les loisirs ;

- la culture ;
- l'éducation, l'alphabétisation, la promotion des langues nationales et la formation ;
- la planification ;
- l'aménagement du territoire ;
- l'urbanisme et l'habitat.

#### c) les compétences de droit commun

Ce sont les compétences inhérentes à la notion « collectivité locale ». En effet, le caractère complexe de la vie en collectivité, les frustrations de tous ordres, l'apparition de tendances à la violence, les déviations sociales et mentales accentuées, donnent, à la notion de police, une dimension qui intéresse les collectivités locales.

Il en résulte que les dépositaires du pouvoir local, en leur double qualité de représentant de l'Etat et des populations, sont tenus, dans un dédoublement fonctionnel qui leur confère des pouvoirs de police relatifs à la protection des libertés publiques collectives et individuelles, des biens et des personnes, à la détection des nuisances, à la salubrité et à la tranquillité publique.

#### *L'enjeu financier*

Le processus de décentralisation ne consiste pas seulement en un transfert de pouvoirs aux collectivités locales et en un redéploiement des compétences au profit de celles-ci. Il doit aussi s'accompagner d'une modification profonde des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales.

C'est un autre enjeu important que celui lié à la compensation, par l'Etat, aux collectivités locales, des charges de transfert de compétences, de

l'organisation de la fiscalité locale et de l'éligibilité des collectivités locales aux opportunités de la coopération décentralisée.

Dès lors, la prise en compte de ces aspects se pose à l'Etat, en termes de défis sur sa capacité de recentrage et de rénovation du système de financement des collectivités locales en vue de le rendre :

- plus adapté au morcellement territorial ;
- plus souple et plus performant dans ses mécanismes de recouvrement d'allocations des ressources ;
- plus transparent pour le citoyen – contribuable ;
- plus conforme à l'impératif de décentralisation économique et à l'idéal de justice sociale.

Selon qu'il s'agit du fonds de dotation de la décentralisation, du fonds d'équipement des collectivités locales, de la réforme de la fiscalité locale et de la réglementation de la coopération décentralisée (autant d'instruments pour financer la décentralisation), la détermination des mécanismes et procédures y relatifs constitue l'essentiel du système de financement des collectivités locales

#### **a) le fonds de dotation de la décentralisation**

La dotation budgétaire consiste, pour l'Etat, à transférer des ressources au profit des collectivités locales soit, sous forme de concours, soit au titre de la compensation des charges de transfert de compétences.

C'est un procédé classique mis en œuvre dans beaucoup de pays d'Europe et d'Afrique. Il est pris en compte dans le dispositif juridique en vertu de l'article 4 de la loi 96 – 07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences qui stipule que :

« les ressources nécessaires à l'exercice, par les collectivités locales, de leurs compétences, leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation ou par les deux à la fois ».

Le fonds de dotation de la décentralisation est mobilisé chaque année à partir d'une dotation équivalente à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue par l'Etat.

Ce pourcentage devrait être fixé, chaque année, par la Loi des finances, compte tenu, en principe, de l'évolution des transferts de compétences. Les critères de répartition de ce fonds sont arrêtés, par voie réglementaire, après avis du Conseil National de Développement des Collectivités Locales, organe de suivi de la politique de décentralisation regroupant, autour du Président de la République et du Gouvernement, des représentants des services territoriaux de l'Etat, des collectivités locales et de la société civile.

Depuis la création de ce fonds, deux critères sont utilisés pour sa répartition :

- un critère de compensation sur la base duquel, au moins, 82 % du montant global de ce fonds est réparti entre les régions, les communes et les communautés rurales, en fonction du coût des charges résultant des compétences qui leur sont transférées. En outre, une allocation, qui ne peut excéder 10 % de la dotation globale, est versée aux régions pour couvrir les charges de fonctionnement du conseil régional, de l'Agence Régionale de Développement et du Comité Economique et Social ;
- un critère relatif à l'appui aux services déconcentrés de l'Etat pour leur permettre de faire face à leurs missions d'appui aux collectivités locales. Il détermine un montant forfaitaire et un montant proportionnel qui est fonction de la dimension et la taille de la population de la circonscription administrative régionale.

Au titre du fonds de dotation de la décentralisation, les collectivités locales, au nombre de 441, ont reçu, au cours des trois dernières années, environ 20 milliards de francs CFA.

Les communautés rurales, qui sont au nombre de 320, ont reçu, durant cette période, environ 4 % du montant global, contre 35 % pour les communes et 61 % pour les régions au nombre de 11.

Depuis sa création, le Fonds de dotation de la décentralisation a connu une augmentation de l'ordre de 49 %. Il finance à hauteur de 75 %, au moins, les dépenses de fonctionnement des régions.

Cependant, pour importantes qu'elles soient, les dotations globales allouées par l'Etat, masquent de profondes disparités et sont en deçà des charges que doivent supporter les collectivités locales.

Par ailleurs, la mise en place des crédits du fonds de dotation accuse des retards ce qui rend difficile leur programmation, dans le temps, pour répondre à certaines demandes sociales..

En outre, les dotations de compensation allouées ne tiennent pas compte de certains paramètres tels que la carte sanitaire, la carte scolaire, la population à scolariser, la gestion des ressources naturelles etc. Si les régions utilisent l'essentiel de ces ressources, pour leurs dépenses de fonctionnement, les communautés rurales, quant à elles, éprouvent beaucoup plus de difficultés dans la gestion des compétences d'autant qu'elles sont les plus exposées à la pauvreté.

A titre d'illustration, les 320 communautés rurales que compte le pays, reçoivent, chacune, environ 500.000 francs CFA (à peu près 800 euros) somme destinée, entre autres, à payer les factures d'eau et d'électricité, les fournitures scolaires et le matériel pédagogique des équipements socio-collectifs placés sous leur responsabilité.

S'il faut reconnaître à l'Etat, la volonté de transférer les montants inscrits dans les précédents budgets et dont il assurait lui-même, la dépense, il semble impératif de revoir, à la fois, les montants alloués et la clé de répartition.

## **b) le fond d'équipement des collectivités locales**

Le fonds d'équipement des collectivités, dénommé FECL, est créé par une loi des finances, depuis 1977. Il est alimenté par les recettes générales de l'Etat, avec comme mission d'accorder des appuis financiers, dits fonds de concours ordinaires ou spéciaux, destinés aux collectivités locales pour la réalisation de leurs investissements publics.

L'Etat soustrait une partie de ce fonds qui sert de contrepartie aux projets mis en œuvre avec le soutien des bailleurs de fonds, dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes (PAC) et du Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR), deux programmes financés avec le concours de la Banque Mondiale.

Cette approche de contrepartie mobilisée grâce au FECL a été élargie, depuis 2003 aux autres programmes et projets financés avec des partenaires comme le PNUD, l'Union européenne, la coopération allemande etc.

A première répartition, le FECL utilise la formule des grandes masses correspondant aux enveloppes à accorder à chaque ordre de collectivité locale.

Par la suite, le Comité de gestion, instance habilitée à procéder à l'allocation des financements, décide de la répartition au sein de chaque catégorie de collectivité en faisant la part des choses entre les fonds de concours dits ordinaires et ceux dits spéciaux.

Si pour les communautés rurales, les fonds de concours ordinaires sont accordés aux communautés rurales ayant recouvré au moins

70 % de la taxe rurale, pour les communes et les communes d'arrondissement, la performance, en matière de gestion administrative et financière, est le principal critère d'appréciation :

- 50 % des fonds sont alloués suivant un taux d'investissement proportionnel aux charges de personnel et ;

- 50 % suivant un taux proportionnel à l'importance de leurs investissements réalisés sur ressources propres.

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

S'agissant des fonds de concours spéciaux, ils sont destinés au financement de projets d'investissements soumis au comité de gestion.

D'une manière générale, les projets, soumis par les collectivités locales, concernent, notamment, les services sociaux de base tels que l'éclairage public, la voirie, l'assainissement, les équipements marchands.

Au fil des années, les montants mobilisés, par les pouvoirs publics, au titre du FECL, ont connu une évolution importante entre 1997 et 2003 après avoir stagné autour de 5 milliards de francs CFA.

Evolution des fonds de concours et des fonds de dotation en 1997, 2001 et 2003 (en milliards de francs CFA)

Fonds	Années		
	1997	2001	2003
FECL	3.500.000.000	3.820.000.000	9.000.000.000
FDD	4.900.000.000	7.300.000.000	10.000.000.000
<b>Total</b>	<b>8.400.000.000</b>	<b>11.120.000.000</b>	<b>19.000.000.000</b>

En considérant les recettes globales des collectivités locales, (qui sont de l'ordre de 26 milliards de francs CFA, soit 7 % des recettes budgétaires de l'Etat), par rapport aux fonds de concours accordés par l'Etat, on s'aperçoit que ces fonds représentent, en moyenne, 50 % des ressources globales utilisées par les collectivités locales.

Toutefois, il importe de préciser que sur ces ressources, l'Etat prélève 18 % de TVA par les services du trésor public, ce qui peut apparaître comme un refinancement du budget de l'Etat par les collectivités locales.

### **c) la réforme de la fiscalité locale**

En 1998, grâce à un appui de la coopération canadienne, l'Etat du Sénégal a engagé une étude sur la réforme de la fiscalité dont l'une des finalités est d'améliorer, d'une part, l'assiette fiscale de l'Etat et des collectivités locales et de favoriser un prélèvement optimal sur les richesses créées par l'activité économique, d'autre part,.

La réalisation de cette étude a soulevé une controverse selon laquelle, une réforme de la fiscalité n'a pas un réel intérêt.

Pour la plupart des observateurs et spécialistes des questions de décentralisation, le véritable problème se situe dans l'insuffisante exploitation du gisement fiscal existant offert par la réglementation.

Par une application correcte des textes les communes et les communautés rurales pourraient accroître considérablement leurs ressources financières.

Ces idées avancées, ici et là, pourraient probablement expliquer les lenteurs dans la mise en application des réformes préconisées.

Il faudra attendre 2003 pour que le conseil interministériel, consacré à ce dossier, prenne des mesures dans le sens de l'application de la réforme.

Ainsi la Loi du 06 février 2004 introduira-t-elle des réformes fiscales portant notamment sur :

- la réduction du seuil d'exonération de 1.500.000 francs CFA à 500.000 francs : cet élargissement de l'assiette, par l'augmentation des propriétés imposables, devrait entraîner un accroissement de

la contribution foncière des propriétés bâties. Toutefois, les résultats des simulations effectuées par l'administration fiscale n'ont pas fait l'objet de publication, ce qui ne permet pas d'évaluer l'impact de cette mesure sur les collectivités locales ;

- le remplacement de la valeur locative par la valeur vénale : la méthode cadastrale, approuvée par le Conseil interministériel, est également privilégiée par la réforme. Mais, en attendant la mise en place d'un véritable cadastre fiscal, le recours provisoire à la valeur locative a été préconisé.  
Les expériences tentées par l'Agence de Développement Municipal, en matière de cadastre fiscal, n'ont pas donné les résultats escomptés. Saint-Louis, par exemple, avait lancé, dans le cadre du contrat de ville signé avec l'ADM, le projet d'adressage qui était le prélude au cadastre fiscal. Le dossier n'a pas connu d'évolution majeure ;

- l'instauration de la Contribution Globale Unique (CGU) : l'étude sur la fiscalité avait préconisé la simplification des modalités de détermination de la patente.  
Mais le législateur est allé plus loin en supprimant la patente forfaitaire et en versant ses assujettis dans le champ d'application d'un nouvel impôt appelé CGU qui englobe, outre la patente, l'impôt sur le revenu assis sur les bénéficiaires industriels et commerciaux, l'impôt du minimum fiscal, la taxe sur la valeur ajoutée et la licence.

Toutefois, ne sont assujettis à la CGU que les commerçants ayant un chiffre d'affaires annuel inférieur à 50 millions de francs CFA et les prestataires de services dont le chiffre d'affaires n'excède pas 25 millions de francs.

En analysant la réforme de la fiscalité locale, il est apparu des contraintes majeures dans son application. On pourrait en retenir un certain nombre :

- *l'incertitude dans la clé de répartition de la CGU.* En effet, la CGU étant représentative de plusieurs impôts et taxes, dont ceux de l'Etat, il est important de veiller à ce que le coefficient de répartition

entre l'Etat et les collectivités locales ne soit pas défavorable à ces dernières.

Lors d'une réunion tenue en octobre 2003, sous l'égide du Ministère des finances, le principe d'une répartition de 60 %, en faveur des collectivités locales et 40 % pour l'Etat, avait été arrêté.

Cette clé devait être réévaluée chaque année. Par ailleurs, les commerçants du secteur informel sont les principaux contribuables de la patente forfaitaire et accepteront difficilement de payer plus qu'ils ne paient aujourd'hui.

Le risque est grand que l'instauration de la CGU se fasse au détriment des ressources locales.

Enfin, le fait d'envisager une clé de répartition de l'enveloppe de la CGU, entre le budget de l'Etat et celui des collectivités locales pose un problème juridique car cela assimilerait la part à verser aux collectivités locales à une ristourne alors que la patente représente un impôt expressément et intégralement affecté aux collectivités locales par la Loi.

D'autres interrogations ne manquent pas et restent sans réponse. En fait, le recouvrement de cet impôt synthétique, par l'Etat, risque d'appauvrir les collectivités locales dès lors que la patente, jusqu'ici recouvrée directement par les collectivités locales, va désormais transiter par le budget de l'Etat avant d'être « ristournée » aux collectivités locales.

En outre, si la part des collectivités locales leur est retournée quelques années après le recouvrement, comme c'est le cas avec les impôts sur les véhicules et l'immobilier, la réforme sera peu profitable aux élus

- *la déconcentration de l'assiette de même que la décentralisation de la chaîne fiscale ne sont toujours pas effectives du fait de résistances au niveau de l'administration ;*

- *le manque de communication, de discussion et de dialogue*, entre l'Etat et les collectivités locales, est notoire et il n'existe aucun dispositif de rencontre et d'échange autour des questions liées à la fiscalité locale. En dépit de l'existence d'associations de pouvoirs locaux pour chaque ordre de collectivité, on ne note pas encore un plaidoyer des élus, auprès de l'Etat, pour que les intérêts des collectivités locales soient préservés.

Il est vrai que les élus sont souvent absents ou faiblement représentés à l'occasion de certains débats importants sur des questions hautement stratégiques.

- *L'absence de motivation des agents* chargés du recouvrement qui ont tendance à privilégier les impôts d'Etat.

A l'issue de ce constat, quelles sont les mesures qui semblent appropriées pour une mise en application effective de la réforme ?

Quelques domaines d'activités ont été identifiés :

- dans le domaine du renforcement des capacités, il s'agit de :
  - renforcer les moyens des services fiscaux surtout au niveau local où les conditions de travail de l'administration locale sont particulièrement difficiles. La déconcentration, dans ce domaine, vit des contingences structurelles très fortes ;
  - sanctionner positivement les agents de l'administration fiscale pour les performances relatives au recouvrement des impôts et taxes ;
  - renforcer les connaissances des élus en matière de mobilisation des ressources générées par les activités économiques qui se développent sur « leur » territoire ;
- dans le domaine du plaidoyer :
  - amener les élus à mieux s'impliquer dans les négociations pour l'application des propositions de la réforme.
  - faire adopter, par l'Etat, des mécanismes de compensation notamment avec l'application de la CGU dont on craint

qu'elle se traduise par une baisse des ressources des collectivités locales

## **décentralisation et participation des populations à la gestion des affaires locales**

L'évolution de la politique de décentralisation au Sénégal a toujours été caractérisée par une certaine ambivalence qui révèle, à travers le discours, d'une part, une volonté réelle, du point de vue des pouvoirs publics, d'assurer une participation effective des populations et, d'autre part, une participation peu effective des acteurs locaux à la gestion des affaires locales.

### **La participation, du point de vue de l'Etat et les instruments et mécanismes mis en œuvre pour sa matérialisation**

Le Sénégal fait partie des pays qui, dès le début des indépendances, se sont exercés à définir une stratégie inclusive d'implication des populations notamment rurales, dans le développement local.

Cette approche, qui laisse une grande place au développement à la base, s'est fondée sur des options idéologiques inspirées de ce qui pouvait alors être considéré comme le « socialisme africain ». Cette idéologie, selon certains, devait, tout en s'ouvrant vers l'extérieur, s'enraciner profondément dans les valeurs africaines de solidarité, d'égalité devant les opportunités offertes par le monde moderne.

Cette vision sera instrumentée grâce au dispositif de l'animation rurale dont la philosophie part de l'hypothèse qu'au sein des sociétés traditionnelles, il existe des valeurs qui peuvent et doivent être utilisés au service du développement : *au départ*, il s'agit d'identifier les éléments de base qui étaient à l'origine des civilisations et qui ont assuré leur vitalité originelle ; *ensuite*, après avoir « éveillé » les populations au progrès, les mobiliser afin de créer les conditions d'une mobilisation sociale susceptible d'assurer, à toutes les communautés de base, le plein emploi de leurs capacités.

La méthode préconisée est le dialogue le plus large possible, promu à tous les niveaux avec les populations, les élites intellectuelles afin de

les persuader de comprendre et assumer leurs responsabilités dans le processus de développement du pays.

L'expérience du Sénégal, en matière de formulation d'une stratégie de développement basée sur une participation des populations, tire son essence de l'approche de ceux qui étaient considérés, à l'époque, comme des pères fondateurs du Socialisme africain.

### **les stratégies d'auto - implication des populations dans la gestion des affaires locales**

#### **l'avènement des AVD**

L'idée générale, qui était très répandue, était que les dynamiques locales existaient plus en campagne qu'en ville, ce qui fait que la plupart des projets et ONG préféraient intervenir dans le monde rural plutôt qu'en ville.

Les échecs répétés de la politique agricole<sup>8</sup>, les conséquences des politiques d'ajustement structurel ont eu un impact plus négatif sur les populations rurales.

L'une des conséquences a été une émigration vers l'extérieur et un exode rural massif vers les centres urbains dont les espaces aménagés ne peuvent pas contenir l'afflux important de populations chassées de leur environnement.

La vie en milieu urbain devient de plus en plus difficile. Le secteur informel prend forme et se développe, les populations rurales arrivant en ville, développent des stratégies de survie dans la périphérie des noyaux urbains préexistants ou, si l'on veut, reproduisent leurs systèmes de vie paysans créant ainsi des dysfonctionnements dans le tissu social urbain<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> A titre d'illustration, selon l'étude sur l'économie locale de Saint-Louis et du Delta, réalisée en 1997, l'agriculture irriguée a contribué pour 4 % à la construction du PLB local alors que de 1960 à 1974, 60 % des investissements nationaux agricoles ont été consacrés à ce secteur.

<sup>9</sup> Selon nos investigations, il arrive, à Saint-Louis, en moyenne, 30.000 personnes, venant de la Vallée et des régions périphériques de Louga et de Diourbel, qui viennent s'ajouter à la population, ce qui représente un apport de 20 % par an.

Les villes se ruralisent. On perçoit, de plus en plus, des logiques d'exclusion et de marginalisation. L'insécurité et certaines formes de criminalité font leur apparition.

Face à ce mouvement, les collectivités locales semblent plutôt désarmées. Les missions, telles que définies dans les différents textes (en fait les différentes réformes n'ont pas connu de changement majeur), sont restées les mêmes sans que des moyens conséquents soient mis à la disposition des collectivités locales. Celles – ci vont plutôt s'installer dans une logique d'attentisme vis-à-vis de l'Etat de qui on attend les ressources pour mettre en œuvre les projets liés à l'amélioration des conditions de vie des populations.

Ces moyens ne seront mobilisés que faiblement, par des pouvoirs publics préoccupés à restaurer les équilibres macroéconomiques en vue d'une croissance par laquelle une distribution des richesses pourrait être faite.

Cette logique économique va installer davantage les mondes rural et urbain dans une paupérisation croissante.

Les populations urbaines prennent de plus en plus conscience de la nécessité de prendre en main leur destin. L'Etat et les collectivités locales favorisent la logique du faire-faire ou, dans bien des cas, adoptent l'attitude du laisser-faire tant que les pratiques des organisations locales ne remettent pas en cause la légitimité institutionnelle des élus qui, néanmoins, seront souvent interpellés dans l'exercice de leurs fonctions.

**une approche combinée, logique institutionnelle et dynamiques locales, se développe sous la surveillance des bailleurs de fonds**

Les bailleurs de fonds viennent au secours de l'Etat en adossant leur appui aux principes de la bonne gouvernance, de la transparence et de la lutte contre la pauvreté : les projets dans le monde rural et dans les villes se multiplient :

**En milieu rural**, suivant la lettre de politique de développement rural décentralisée, adoptée par les pouvoirs publics, en accord avec les partenaires au développement, l'Etat s'engage à promouvoir la gouvernance locale et le développement rural durable

Ainsi, même si au plan institutionnel, la décentralisation dispose de provisions relativement importantes, elles sont limitées, dans leur utilisation par : i) la structure clientéliste du jeu politique ; ii) une mauvaise orientation dans l'utilisation des ressources financières et iii) l'absence d'une véritable administration de développement local.

Cette politique de décentralisation vit présentement presque ses quarante années depuis qu'elle est instituée, en tant que système politique local de gestion des affaires publiques. Cette décentralisation a fait l'objet de plusieurs mesures dont les effets attendus étaient de renforcer les capacités d'intervention des collectivités locales en vue de satisfaire, avec efficacité et selon l'esprit de la subsidiarité, les demandes importantes des populations.

Certes, à l'épreuve des faits, cette option politique reste valide et opportune, dans ses principes mais, au plan de la mise en œuvre, des difficultés, de toutes sortes, ont entravé le fonctionnement des institutions.

Ainsi, quatre problèmes majeurs méritent une attention particulière étant entendu que leur solution ou tout au moins leur atténuation semble constituer un préalable à la réussite de toute politique de décentralisation :

- 1) la résistance au changement du milieu administratif et des élus est particulièrement forte.

L'inertie dans les modes de gestion est très frappante en dépit d'un contexte qui semble promouvoir l'initiative locale. Or, une (re) dynamisation de la décentralisation n'aura de portée que si elle s'inscrit dans une logique de développement durable et de mobilisation conséquente des ressources nécessaires à la prise en charge de la demande sociale.

La réaffirmation du rôle des élus et des collectivités locales, en général, passe donc nécessairement par un changement radical des habitudes et des modes de pensée et d'agir, des décideurs mais aussi des techniciens et des administrations.

En appréciant la portée de l'appui budgétaire direct aux collectivités locales, dans le cadre des nouveaux projets de programmes d'appui à la décentralisation, on conçoit mieux cette nécessité de changement dans les attitudes des services administratifs.

2) aujourd'hui, comme hier, les ressources financières réelles ou potentielles, n'ont pas fait l'objet d'une exploitation plus optimale.

Dans ces conditions, l'exécution minimale des services urbains de base comme l'assainissement, le ramassage des déchets ménagers ou encore la réhabilitation de la voirie constituent déjà des objectifs ambitieux d'autant que la mauvaise gestion des équipements et infrastructures publiques les a plongés dans un état de délabrement qui requiert des investissements encore plus importants. Dans le cadre des études Ecoloc, certaines conclusions révèlent que :

- le budget nécessaire à l'entretien et à la maintenance des investissements publics représente deux fois le budget municipal ;
- tout investissement nouveau constitue un risque d'accroître les charges récurrentes de la collectivité locale.

S'il est vrai que l'accroissement des ressources financières se heurte à l'insuffisance qualitative et quantitative des moyens d'identification de la matière imposable, en somme, à une faible capacité de mobilisation des ressources, force est de reconnaître que le recouvrement des taxes municipales se fait, parfois, en dehors de toute réglementation prévue à cet effet.

Par ailleurs, le recouvrement des impôts émis par l'Etat, étant du ressort des services déconcentrés du Ministère des Finances, les collectivités locales ont tendance à adopter le principe du « laisser-faire » et se

contenter de gérer, en observateurs, une situation de rente qui semble relever de l'unique bonne volonté de l'Etat.

Or, la mobilisation des ces impôts doit requérir une implication des municipalités pour la transparence et l'efficacité dans leur perception et leur répartition.

Cette faible mobilisation des ressources est d'autant plus difficile avec l'absence d'une réelle volonté contributive des populations qui ne sont pas toujours convaincues de l'allocation des deniers publics dans la mesure où les populations ne voient que très rarement des améliorations dans leur environnement immédiat.

Au-delà des faiblesses structurelles liées au fonctionnement des institutions et d'es administrations municipales, il semble que la mobilisation des ressources relève plutôt d'un manque, voire d'une absence d'autorité qui ne s'exerce pas suffisamment sur les contribuables. Cette idée recoupe celle de plusieurs praticiens du développement municipal qui estiment que le cercle vicieux « service rendu - impôt payé » ne doit pas totalement être considéré comme la cause du manque de volonté contributive des populations.

3) Les communes sont confrontées à des contraintes humaines du fait de l'insuffisance des ressources humaines qualifiées

Les effectifs, souvent pléthoriques, dans les municipalités, ne sont pas aussi qualifiés. La productivité est généralement faible et la capacité d'adaptation du personnel, à des tâches nouvelles, est limitée.

Tout au plus, on peut imaginer un redéploiement pour renforcer les services de recouvrement, de la voirie, du domaine public ou envisager des programmes de formation en rapport avec les principales missions des municipalités, à défaut d'opter pour une mesure radicale consistant à instaurer un programme de départs volontaires avec les mesures incitatives.

Circonstance aggravante, la majorité des agents des municipalités sont démoralisés et démobilisés. A l'absence de tout déclic, de la part des élus et de l'administration locale, pour provoquer un renouveau de l'activité, il faut ajouter les sombres perspectives des agents qui ne disposent ni de plan de carrière, ni de source de motivation.

#### 4) Les contraintes institutionnelles constituent aussi une entrave réelle à une décentralisation effective et efficace

De manière générale, l'action des communes s'appuie rarement sur une programmation rigoureuse et un suivi-évaluation des actions inscrites dans le budget qui est pourtant le principal instrument de financement de la dépense publique locale. Il s'y ajoute que la sincérité de ce budget pourrait être contestée du fait de la difficulté à évaluer le niveau des recettes qui sont effectivement recouvrées et les modalités de leur perception. En effet, c'est seulement à partir des dépenses réalisées sur l'année que les administrations municipales se font une idée des ressources budgétaires.

Les services de l'Etat, en particulier le trésor public local, maîtrisent mieux la situation financière des communes que les élus. De ce fait, ils peuvent influencer le choix des règlements de dépenses opérés par l'ordonnateur.

Cependant, si on s'interroge encore sur les réelles capacités des élus à prendre en charge correctement leurs missions, il reste que la décentralisation dispose de certaines opportunités et des atouts dont la prise en compte pourrait améliorer durablement la gestion des collectivités locales. On peut citer notamment :

- la forte tradition administrative dans les communes ;
- la mise en œuvre de plusieurs mesures d'appui de la part de l'Etat à travers des dispositifs tels que l'AGETIP, l'ADM, les programmes d'appui à la décentralisation tels que le PADMIR, le PSIDEL, le PADELU, le PAR, le ProCR le PAEL etc.
- les plans de développement élaborés. Pour imparfaits qu'ils soient, ces outils ont néanmoins ouvert la voie d'une réflexion sur la nécessité d'une planification du développement communal ;
- la mise en œuvre d'une réflexion structurée et d'une démarche participative avec l'appui de la coopération décentralisée notamment à Saint-Louis, qui a suscité beaucoup d'espoir et qui, à terme, pourrait inspirer la plupart des collectivités locales et restituer aux gestionnaires municipaux leur crédibilité ;
- l'intérêt que représente encore la décentralisation, de la part des différents acteurs.

Toutefois, il s'avère indispensable de rompre d'avec les positions attentistes longtemps entretenues par l'Etat vis-à-vis des communes et par les communes vis-à-vis des populations.

Etre à l'écoute de nouvelles propositions, pour qu'enfin un projet ou un programme, à quelque échelle qu'on puisse le réaliser, soit le fruit d'une concertation et d'une participation des principaux concernés, est aussi un gage de réussite.

En dépit des ressources internes et celles mises à disposition par la coopération au développement, les conditions de vie des populations restent marquées par la précarité. L'absence d'information des contribuables et de transparence, dans la gestion des ressources locales, l'inexistence de concertations régulières et le manque d'autorité dans l'application des lois et règlements. Sont autant de contraintes à une bonne gouvernance locale.

La réaffirmation de l'option de décentralisation, que certains considèrent comme irréversible, passe par une nouvelle démarche qui s'appuie sur la concertation entre les acteurs et une évaluation correcte des possibilités de chacun à contribuer durablement au développement local.

Pour ce faire, les municipalités doivent disposer de moyens techniques mais aussi de ressources humaines plus qualifiées et utiliser, de façon rationnelle, les ressources disponibles. C'est tout l'enjeu d'un renforcement institutionnel des communes vers lequel il faut se diriger.

Cet appui institutionnel, venu de l'Etat et des partenaires, pourrait permettre de réaliser les objectifs suivants :

- améliorer les compétences des collectivités locales en matière de conception de programmes de développement municipal. Cet objectif pourrait être réalisé à travers l'élaboration d'un programme de formation en s'appuyant sur les écoles de formation déjà engagées dans cette dynamique. L'expérience avait été tentée avec le Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Urbain du Sénégal (PADDUS) qui avait permis l'ouverture d'une section « Gestion urbaine » à l'ENEA et dont les bénéficiaires ont été mis à la disposition des communes. Saint-Louis en a bénéficié par le passé. Récemment, l'Université de Toulouse Le Mirail a démarré une expérience, qui se poursuit encore, avec la même école par l'ouverture d'un DESS en Aménagement du territoire qui

traite plus particulièrement des questions liées au développement urbain ;

- promouvoir des actions de développement à l'échelle des quartiers

Bon nombre de ces actions pourraient être confiées à des acteurs locaux structurés en groupements plus opérationnels et qui seront des interlocuteurs privilégiés de la collectivité locale qui aura, dans ce cas, un rôle de suivi évaluation.

- développer des mécanismes d'appui au montage des projets identifiés avec les communes.

A ce sujet, les compétences des services techniques de l'Etat devraient être davantage mis à contribution conformément aux dispositions prévues par les conventions-types signées entre les autorités administratives et les communes.

Certes l'application de ces dispositions pose problème en raison de la non transparence qui caractérise la gestion des fonds affectés à ces missions attendues des services déconcentrés, dans le cadre des compétences transférées. Mais il revient à l'Etat de s'assurer des conditions dans lesquelles ces ressources financières sont utilisées par les autorités administratives ;

- inscrire l'action des communes dans une perspective à moyen et long terme sur la base d'un programme pluriannuel

Même si les élus inscrivent souvent leurs actions en fonction des échéances électorales qui justifient, dans bien des cas, le saupoudrage avec, en prime, le non-respect des procédures, en matière de passation des marchés publics, il est important de privilégier une démarche et une conception plus structurées du développement urbain.

## Projet de Développement Local Participatif

----

### Guide pour l'établissement d'un profil de référence des capacités d'une Collectivité Locale pour mettre en œuvre la Décentralisation et le Développement Local Participatif

(PROJET POUR DISCUSSION)

#### Capacités organisationnelles

1	La Collectivité locale a déjà l'expérience (avant le PNDL) de préparer un Plan de Développement Local, par exemple, dans le cadre du PNIR, PADELU, PSIDEL, PROCR, PADMIR, etc., et a une maîtrise acceptable du processus de planification locale participative.	OUI 1 point	NON 0 point
2	La Collectivité locale a finalisé (avec le PNDL) le ciblage de ses communautés villageoises/de quartier sur la base de critères d'éligibilité satisfaisants et a intégré ce ciblage dans son PLD	OUI 1 point	NON 0 point
3	La collectivité locale dispose (avec le PNDL) d'un PLD élaboré ou actualisé sur la base des outils de planification validés par les acteurs, au terme d'un processus participatif et inclusif conduit par le conseil	OUI 1 point	NON 0 point
4	La collectivité locale dispose (avec le PNDL) de commissions techniques compétentes et fonctionnelles (commissions des finances, domaniales, environnement, etc.) ayant la capacité d'animer la concertation entre les acteurs	OUI 1 point	NON 0 point
5	Les cadres de concertation sont opérationnels et reconnus, leurs rôles sont clarifiés et ils animent effectivement la concertation (avec le PNDL) entre les acteurs	OUI 1 point	NON 0 point
6	La collectivité dispose (avec le PNDL) d'un registre de délibérations à jour	OUI 1 point	NON 0 point
7	La collectivité locale a déjà l'expérience (avant le PNDL) d'avoir mis en œuvre directement, de façon satisfaisante au moins un projet de développement de son PLD (dans le cadre du PNIR, PROCR et PADMIR, etc.)	OUI 1 point	NON 0 point
8	La collectivité locale a acquis l'expérience (avec le PNDL) d'avoir mis en œuvre directement, de façon satisfaisante au moins trois projets de développement de son PLD	OUI 1 point	NON 0 point
9	La collectivité locale a déjà l'expérience (avant le PNDL) d'avoir participé au processus de délégation à des OCB à l'exécution par ces dernières de micro-projets,	OUI 1 point	NON 0 point
10	La collectivité locale a acquis l'expérience avec le PNDL de la contractualisation avec des OCB de l'exécution d'au moins 1 sous-projet et cette délégation a été satisfaisante pour la CL.	OUI 1 point	NON 0 point
11	La collectivité locale dispose des compétences humaines pour planifier son développement, mettre à jour son PDL et préparer les Conventions types (services techniques) et contrats avec les autres acteurs privé etc)	OUI 1 point	NON 0 point
12	La Collectivité locale a intégré dans son programme de formation annuel la réalisation des Formations en Gestion à la Base (FGB) aux OCB ciblées	OUI 1 point	NON 0 point
13	La Collectivité locale a acquis la maîtrise du principe de subsidiarité et de son application dans le processus de planification et de mise en œuvre de son PLD	OUI 1 point	NON 0 point
14	Au cours de l'année précédente, la collectivité locale a planifié l'identification, la formulation et la priorisation de sous projets de façon à ce que ces sous-projets soient intégrés à temps dans les plans locaux de développement et les plans d'investissement	OUI 1 point	NON 0 point

#### Capacités humaines

15	La collectivité locale dispose d'un personnel qualifié pour assurer la préparation, la planification participative, la budgétisation participative et le suivi de son PLD.	OUI 1 point	NON 0 points
16	La Collectivité Locale dispose de ressources humaines qualifiées pour l'animation villageoise / de quartier et le suivi des sous-projets au niveau villageois ou de quartier	OUI 1 point	NON 0 point
17	La collectivité Locale dispose de ressources humaines compétentes dans les domaines de la passation de marchés et la préparation des Accords de Partenariat avec les OCB, les SDA et les autres prestataires.	OUI 1 point	NON 0 point

18	La collectivité locale dispose (avec le PNDL) des capacités nécessaires pour faire fonctionner et contrôler ses organes internes (commissions des finances, domaniales, environnement, etc.) et ses structures externes (comités de santé, comités de forages, etc.) chargés de mobiliser les ressources financières communautaires (taxes diverses) en vue d'augmenter ses recettes fiscales		
----	---	--	--

**Capacité de mise en œuvre des Projets exécutés directement par les CL**

19	La collectivité Locale a exécuté (avec le PNDL) au cours de l'année précédente, au moins un sous projet conformément aux procédures en vigueur dans les délais requis et à un prix acceptable	OUI 1 point	NON 0 point
20	90% au moins des projets exécutés directement par les CL sont de qualité satisfaisante et répondent aux normes techniques définies par les secteurs concernés	OUI 1 point	NON 0 point
21	Au moins 90% des projets d'infrastructures (éducation et santé) exécutées directement par les CL disposent de personnel technique affecté par le secteur	OUI 1 point	NON 0 point
22	La collectivité locale a mis en place (avec le PNDL) un système de gestion opérationnel et un fonds d'entretien et de maintenance des infrastructures communautaires		
23	La collectivité locale dispose de fichiers de personnes ressources et des prestataires compétents et les utilise pour la sélection des intervenants dans la mise en œuvre de ses sous projets		
24	Chaque CL rend compte annuellement de l'exécution technique et financière conformément au manuel de procédures et d'exécution du PNDL	OUI 1 point	NON 0 point

**Capacité de gestion des accords de partenariat avec les OCB**

25	Le temps moyen entre (t) entre la date de soumission à la CL d'un sous projet soumis par une OCB ciblée et la date d'approbation de ce sous projet comparé au délai standard (T) indiquée dans le Manuel d'Exécution (T).	t < ou = T X points	t > T 0 point
26	Le temps moyen entre la date (t) d'approbation d'un sous projet d'une OCB et la date de signature de l'Accord de entre la CL et l'OCB comparée à la date standard (T) prévue dans le Manuel d'Exécution.		t > T 0 point
25	Le temps moyen entre la date (t) de signature de l'Accord entre la CL et l'OCB pour la réalisation d'un sous projet et la date de mise à disposition des fonds à l'OCB, comparée à la date standard (T) prévue dans le Manuel d'Exécution.	t < or = T X points	t > T 0 points
26	Au moins 90% des projets exécutés par les OCB dans le cadre des Accords avec les CL sont de qualité satisfaisante et répondent aux normes techniques définies par les secteurs concernés	OUI 1 point	NON 0 point
27	Au moins 90% des sous projets exécutés par les OCB disposent de personnes ressources communautaires compétentes	OUI 1 point	NON 0 point
28	Au moins 90% des sous projets exécutés par les OCB font l'objet d'un suivi régulier et d'une évaluation périodique de la CL	OUI 1 point	NON 0 point