PN-ABG-446

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number

2. Contract/Grant Number

3. Publication Date: Sept 1989

4. Document Title/Translated Title

Promotion Du Developpement Economique et Generation D' Emplois par le biais de la Decentralisation (Promoting Economic ~~Growth~~ Development and Employment Generation through Decentralization in Senegal)

5. Author(s)

1. Henry P. Minis Jr.
2. Dennis A. Rondinelli et al
3.

6. Contributing Organization(s)

Research Triangle Institute

7. Pagination: 158 pp.

8. Report Number

9. Sponsoring A.I.D. Office: USAID / Dakar

10. Abstract (optional - 250 word limit)

see attached abstract from English Version - PN-ABD-376

11. Subject Keywords (optional)

1. Senegal
2. Decentralization
3. Local Government
4. Employment
5. Economic Growth
6. Secondary Towns

12. Supplementary Notes

Complements English version

13. Submitting Official: Larry Birch

14. Telephone Number: 663-2556

15. Today's Date: 11/15/90

.....DO NOT write below this line.....

16. DOCID

17. Document Disposition: DOCRD [ ] INV [ ] DUPLICATE [ ]

AID 590-7 (10/88)

PN-ABG-446
[illegible]

PROMOTION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET GENERATION D'EMPLOIS PAR LE BIAIS DE LA DECENTRALISATION

PRESENTE A:

L'USAID
DAKAR, SENEGAL

PRESENTE PAR:

RESEARCH TRIANGLE INSTITUTE
RESEARCH TRIANGLE PARK, N.C.

1989

Research Triangle Institute

PROMOTION DU DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE ET GENERATION D'EMPLOIS PAR LE BIAIS DE LA DECENTRALISATION

EQUIPE DU PROJET RTI:

Henry P. Minis, Jr.
Dennis A. Rondinelli

Samir Kanoun
Ezzeddine Moudoud
Bernard Tagournet

Présenté à:

L'USAID
Dakar, Sénégal

Présenté par:

Research Triangle Institute
Research Triangle Park, N.C.

TABLE DES MATIERES

		Page
1.0	INTRODUCTION	1
1.1	Les défis lancés par le développement économique au Sénégal	2
1.2	Cadre pour évaluer la décentralisation	11
1.3	Rôle de la décentralisation dans le développement économique	15
2.0	DECENTRALISATION AU SENEGAL	26
2.1	Vue d'ensemble du système de décentralisation	26
2.1.1	Le cadre juridique	28
2.1.2	Fonctionnement des collectivités locales	32
2.1.2.1	Organisation et personnel	32
2.1.2.2	Gestion financière	38
	a. Les ressources des communes	38
	b. Analyse des dépenses des collectivités locales	48
	c. Financement des investissements	50
	d. Procédures d'élaboration et d'exécution du budget	55
	e. Les relations avec le Trésor public	59
2.1.2.3	Services communaux	62
3.0	LE SECTEUR PRIVE ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL	68
3.1	Le code des investissements	68
3.2	La stratégie de développement des petites et moyennes entreprises	73
3.2.1	Les institutions de financement du développement.	74
3.2.2	Services de développement industriels et commerciaux	76
3.3	La nouvelle politique industrielle du Sénégal et le désengagement de l'Etat	79
3.4	La coopération du secteur privé avec les collectivités locales	79
3.5	La coopération du secteur privé avec les collectivités locales	82
4.0	AUTRES FACTEURS DE POLITIQUE NATIONALE ET LA DECENTRALISATION	86
4.1	La gestion foncière	86
4.2	Processus de planification local et régional	91
4.3	Analyse des capacités locales de formation permanente	98

5.0 CHOIX DES POLITIQUES DE PROMOTION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES PAR LE BIAIS DE LA DECENTRALISATION 105

ANNEXES

ETUDES DE CAS

Commune de Kaolack
Communauté rurale de N'doffane
Commune de Ziginchor
Commune rurale de Niaguisse
Commune de Richard Toll
Communauté rurale de Mbane

LISTE DES FIGURES

Numéro	Titre	
1.	Décentralisation et stratégie de développement économique.	17
2.	Structures décentralisées pour l'administration du territoire	27
3.	Organigramme du Trésor	61
4.	Distribution de la terre suite à la réforme agraire de 1964	88
5.	Distribution du domaine national (Loi de 1964)	89
6.	Choix de politiques pour promouvoir le développement économique grâce a la décentralisation	106
7.	Organigramme de la commune de Kaolack	Annexe
8.	Organigramme de la commune de Ziguinchor	Annexe

LISTE DES TABLEAUX

Numéro	Titre	
1.	Valeur des exportations du Sénégal	5
2.	Croissance de la population active au Sénégal	7
3.	Prévisions de l'accroissement de la population urbaine au Sénégal	10
4.	Population des communes sénégalaises	12
5.a-c	Personnel de la commune	35
6.a-c	Sources de revenus de la commune	44
7.a-c	Sources de revenus de la communauté rurale	46
8.	Taux de recouvrement de la taxe rurale	47
9.a-b	Dépenses des communes	49
10.a-c	Dépenses des communautés rurales	51
11.	Résumé du code des investissements	70
12.	Activités du CNCA	75
13.		

LISTE DES CARTES

Numéro	Titre	
1.	Communes du Sénégal	29
2.	Région du Kaolack	Annexe
3.	Région du Ziguinchor	Annexe
4.	Région de St. Louis (Dagana)	Annexe

1.0 INTRODUCTION ET CADRE POUR EVALUER LA DECENTRALISATION

Un nombre de plus en plus important de gouvernements dans les pays africains cherchent à décentraliser leurs structures administratives pour atteindre plus efficacement les buts liés à la croissance économique et à l'équité sociale. Même si la République du Sénégal a un système très centralisé à l'heure actuelle, le gouvernement a érigé un certain nombre de lois depuis le début des années 70 pour décentraliser les responsabilités administratives et financières au niveau des collectivités locales et déconcentrer certaines des activités incombant aux ministères du gouvernement central.

Le Sénégal rencontre un certain nombre de problèmes dans ses efforts visant à diversifier l'économie agricole et à renforcer la capacité manufacturière et les services dans le secteur privé. Le pays doit faire face à la rapide urbanisation, à la concentration de la population et de la production dans la région métropolitaine de Dakar et doit créer davantage d'emplois pour une population active qui ne cesse de s'accroitre.

Au fur et à mesure que le Gouvernement du Sénégal cherchera, dans les années 90, à répondre à ces problèmes économiques et à stimuler la croissance économique en la répartissant mieux du point de vue géographique, il sera plus à même de mettre en oeuvre des politiques de décentralisation.

La décentralisation est un préalable si l'on veut que les collectivités locales puissent fournir les services, l'infrastructure et assumer les fonctions administratives nécessaires pour favoriser l'investissement privé et la création d'emploi, surtout dans les villes secondaires et les villes de marché situées à l'extérieur de la zone métropolitaine de Dakar. Il est capital que le gouvernement central délègue les pouvoirs si l'on veut encourager l'investissement privé au niveau local et créer un contexte administratif et juridique qui stimule l'entreprise et l'investissement privé au lieu de les brimer.

Le présent rapport étudie le mécanisme de la décentralisation au Sénégal et montre comment l'Agence des Etats-Unis pour le développement international au Sénégal (Mission de l'USAID/Sénégal) et le Gouvernement du Sénégal peuvent apporter un soutien aux collectivités locales autonomes qui s'avère le plus efficace pour la croissance économique et à l'expansion de l'emploi.

La structure du présent rapport est telle que suit:

- La section I traite des problèmes économiques actuels que rencontre le Sénégal. On se penche sur la relation entre la décentralisation et le développement économique, on présente un cadre théorique pour évaluer la décentralisation au Sénégal et l'on discute du concept de décentralisation et des diverses formes qu'elle peut prendre.

- La section II apporte une vue d'ensemle de la décentralisation au Sénégal et décrit le cadre juridique ainsi que les résultats financiers et les prestations de services des collectivités locales: communes et communautés rurales.

- La section III décrit la politique du gouvernement du Sénégal visant à encourager le secteur privé, surtout les petites entreprises, par le biais du code d'investissement national, des établissements de financement et des programmes d'assistance technique.

- La section IV décrit les autres facteurs au niveau des politiques nationales qui influencent la capacité du gouvernement à réaliser son programme de décentralisation, notamment les capacités en matière de politiques foncières, planification du développement local et en formation.

- Les sections V et VI présentent les options de politiques recommandées pour améliorer le programme de décentralisation qui visent surtout le gouvernement central, les collectivités locales, et le secteur privé. Une stratégie spécifique est recommandée pour les étapes initiales de l'assistance USAID/Sénégal au gouvernement du Sénégal.

Les études de cas sur les villes secondaires et les bourgs où l'on a collecté des données sur les divers aspects de la décentralisation au Sénégal sont jointes comme annexes.

1.1 Les défis lancés par le développement économique au Sénégal

Le Sénégal est à mi-parcours d'un vaste programme d'ajustement structurel visant à rétablir l'économie après une longue période de stagnation. A cet effet, il est tout à fait capital de stimuler la croissance économique, de renforcer la production et la productivité et d'augmenter les revenus si l'on veut que le pays puisse venir à bout des graves problèmes économiques et sociaux qui l'attendent à l'avenir. Le Gouvernement du Sénégal et l'USAID doivent consacrer, pendant les années 90, leur attention à quatre éléments. S'agissant de: 1) stimuler la croissance économique et renforcer la productivité; 2) augmenter le nombre d'emplois; 3) répondre aux besoins d'une rapide urbanisation et de la distribution spatiale de la population et des activités économiques et 4) améliorer la qualité de la vie du peuple sénégalais.

1. Stimuler la croissance économique et renforcer la productivité

Le Sénégal se range actuellement parmi les pays en développement dont le produit national brut par habitant (PNB) est parmi les plus faibles (420$ par année, en dollars de 1986). Il est encore plus grave de noter que le taux annuel moyen de croissance du PNB par habitant a été négatif ces vingt dernières années (-0,6 pour cent). D'après la Banque mondiale (1987), le Sénégal a depuis 1960 le plus faible taux de croissance du produit intérieur

brut en Afrique à l'exception des pays déchirés par les guerres et troubles civils. De 1981 à 1986, le taux d'inflation annuel a été de 9,7 pour cent en moyenne. Par conséquent, les revenus moyens des ménages aussi bien urbains que ruraux sont à présent inférieurs, en termes réels, à leur niveau des années 60.

L'ampleur des problèmes actuels du Sénégal se constate au niveau de toute une série d'indicateurs économiques. Le taux de croissance annuel du PNB au prix du marché n'était que de 0,6 pour cent de 1975 à 1980 et a augmenté à un rythme modeste de 2,6 pour cent de 1980 à 1985. Le taux de croissance annuel de l'investissement intérieur brut était négatif (-0,3 pour cent) pendant la première moitié des années 80 au même titre que le taux de croissance de l'épargne national brut (-3,3 pour cent). Que ce soit l'économie traditionnelle, c'est à dire surtout les exportations d'arachide, la culture du mil et l'élevage ou les secteurs modernes (manufacturiers et de services), la situation a été quasi-stagnante depuis le milieu des années 70.

De 1981 à 1986, la dette externe du Sénégal a augmenté de 1,2 à 2,9 milliards de dollars et sa dette publique à long terme est passée de 33 à 69 pour cent du PNB (Banque mondiale, 1988).

Même si la grande partie de la population active vit de l'agriculture, le secteur primaire ne représente qu'environ 21 pour cent du produit intérieur brut alors que les services y contribuent à raison de 51 pour cent. De 1960 à 1980, la part de l'agriculture dans le PIB a baissé pour passer de 24 pour cent à 21 pour cent. Pendant la même époque, les importations de riz ont grimpé de plus de 6 pour cent et celles de blé de 8 pour cent par an (Ouedraogo, 1989).

La valeur des principales exportations a énormément fluctué suivant le volume de la production et les cours internationaux. La valeur des phosphates, des engrais de poisson et du sel n'a que faiblement augmenté pendant les années 80. La valeur des exportations d'arachides, principale culture commerciale du Sénégal, a fortement fluctué pour passer de 9,1 milliards de francs CFA en 1981 à 54,5 milliards de francs CFA en 1984. La même chose s'est vérifiée pour les exportations de coton et de pétrole (cf. Tableau 1).

A partir du milieu des années 70, de nombreuses cultures d'exportation du Sénégal y compris l'arachide, le coton et le sucre ont été subventionnées par le Gouvernement. Jusqu'au milieu des années 80, le Gouvernement a également subventionné le prix des engrais. Ces subventions agricoles ont obéré les dépenses publiques (Abt, 1985).

L'économie agricole du Sénégal a subi les répercussions des nombreuses sécheresses qui ont sévi dans le pays. Depuis 1970 sept grandes sécheresses ont été à l'origine de graves récessions dont les plus récentes ont commencé en 1980-1981 et 1984. Bien que l'industrie détienne une part plus importante dans le PIB que l'agriculture, la valeur ajoutée dans le secteur industriel, surtout le secteur minier, la transformation de l'arachide, la production de l'énergie, la construction et les autres activités manufacturières, est

restée pratiquement la même pendant les années 80. Etant donné qu'une grande partie des activités industrielles du Sénégal se consacre à la production alimentaire, conserve de poissons, pressurage, traitement de l'arachide, et sucre--la production agricole influence directement la production industrielle.

Comme le note la Déclaration stratégique de développement national de l'année fiscale 1989 de l'USAID (p.36), les mauvais résultats économiques du Sénégal demande à la Mission de l'USAID de formuler "un but très simple, pragmatique et mesurable, à savoir, un taux positif du produit intérieur brut par habitant." Le Gouvernement du Sénégal aussi bien que l'USAID/Sénégal accordent une haute priorité à la croissance économique et veulent faire progresser le PIB par habitant, élargir les possibilités d'emploi et augmenter les revenus du peuple sénégalais.

2. Augmenter les emplois

Au Sénégal, l'agriculture reste la principale source de l'emploi. Environ 78 pour cent de la population active tire ses moyens de subsistance de l'agriculture et plus de 70 pour cent de la population active continuera probablement à dépendre de l'agriculture au 21ème siècle (Nations Unies, 1988). De 1980 à 1986, les taux de croissance annuelle moyens de la production agricole n'ont réussi à se maintenir qu'à grand peine avec les taux de croissance annuels moyens de la population active du secteur agricole.

Il est capital d'apporter de nouvelles possibilités d'emploi car la population active du Sénégal va doubler dans les 35 années à venir, passant de pratiquement 3 millions à un peu plus de 7 millions. On prévoit que l'accroissement le plus important sera enregistré par le secteur manufacturier et les services plutôt que dans l'agriculture. La population active dans le secteur non-agricole passera, selon les prévisions, d'environ 687.000 en 1990 à 2,1 millions en une période de 35 ans. L'Organisation internationale du travail estime que, pendant les années 90, la population active du secteur agricole augmentera à une moyenne de 1,8 pour cent par an et la population active dans le secteur non-agricole d'environ 3,1 pour cent par an (ILO, 1988). (Cf. Tableau 2).

Le Sénégal a une population jeune, environ 56 pour cent a moins de vingt ans. Par conséquent, une grande partie de la population active est également très jeune. Environ 41 pour cent de la population active (c'est à dire ceux qui ont de 10 à 64 ans) a entre 10 et 24 ans.

L'économie non-agricole du Sénégal est dominée par les activités tertiaires -- le commerce et les services -- et par la fabrication et les opérations de transformation à petite échelle. La plupart des emplois dans le secteur agricole à Dakar et dans les autres villes et bourgs se concentrent dans le secteur informel. Plus de la moitié de la population active à Dakar et jusqu'à 80 pour cent de la population active dans les autres villes et bourgs travaillent dans le secteur informel (PADCA, 1984).

Tableau 1

VALEUR DES EXPORTATIONS DU SENEGAL
1981-1986
(Prix en milliards de francs CFA)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Arachides	9,1	42,1	53,3	54,5	23,7	24,4
Phosphates	19,9	18,3	18,7	28,6	27,3	21,0
Poisson	27,9	30,2	37,3	49,5	53,9	56,6
Engrais	2,6	2,2	4,1	6,7	--	--
Coton	2,0	4,8	8,1	6,9	7,1	5,9
Sel	2,3	2,9	3,1	5,2	5,2	6,0
Pétrole	38,3	45,8	40,8	43,2	39,0	23,6

Source: Banque mondiale (1987)

Même si le secteur agricole compte une population active moins importante et un taux de croissance plus faible, la main-d'oeuvre agricole va quand même doubler dans les 35 ans à venir. Tel que l'indique le Tableau 2, la population active qui doit trouver un emploi dans le secteur agricole va passer, selon les prévisions, de 2,5 millions en 1990 à environ 5 millions en l'an 2025.

Par conséquent, il faudra créer un nombre important d'emplois aussi bien dans le secteur agricole que non-agricole dans les 35 ans à venir si l'on veut répondre aux besoins d'environ 4 millions de personnes en plus qui viendront s'ajouter à la population active.

3. Faire face à la rapide urbanisation et à la distribution spatiale des activités économiques

Dans les vingt prochaines années, de profonds changements vont marquer la manière dont est répartie la population du Sénégal.

Les taux d'accroissement de la population urbaine sont et continueront à être très élevés. De 1970 à 1975, la croissance annuelle de la population urbaine a progressé à une moyenne de 4 pour cent. On prévoit qu'elle va passer à 4,2 pour cent par an pendant la première moitié des années 90 et ensuite à 4,6 pour cent par an pendant les premières années du siècle prochain. Actuellement, un peu moins de 40 pour cent de la population totale du Sénégal habite dans des villes, mais d'ici vingt ans la majorité de la population habitera dans les zones urbaines. D'ici l'an 2025, c'est-à-dire dans 35 années, plus de 60 pour cent de la population sénégalaise seront des citadins (Nations Unies, 1988). (Cf. Tableau 3).

Tel que l'indique le Tableau 3, le nombre de gens qui vivent dans les zones urbaines va pratiquement tripler dans les 35 années à venir. La population urbaine au Sénégal va augmenter pour passer d'environ 2,9 millions en 1990 à environ 4,3 millions en l'an 2000 et finalement à 11,2 millions en l'an 2025.

Des analyses préliminaires du recensement de 1988 au Sénégal indiquent qu'il y a non seulement des concentrations de plus en plus fortes dans les zones urbaines mais également une concentration de plus en plus importante à l'Ouest du pays, dans et autour la région métropolitaine de Dakar et la région du Cap Vert. Cette croissance s'est concentrée dans la région en dépit du fait que la municipalité de Dakar a eu un taux de croissance relativement faible pendant ces douze dernières années. Ce sont les agglomérations urbaines faisant partie de la région métropolitaine de Dakar qui s'agrandissent à un rythme plus rapide que la ville elle-même. Par exemple, la ville de Pikine qui compte une population d'environ 624.000 habitants a eu un taux de croissance de plus de 6 pour cent par an de 1976 à 1988. Les villes secondaires et les bourgs qui s'agrandissent le plus rapidement au Sénégal se situent dans un rayon de 150 kilomètres autour de Dakar (Enders, 1989).

Tableau 2

CROISSANCE DE LA POPULATION ACTIVE AU SENEGAL

1960-2025

	Population Active (en milliers)	Population Active		Pourcentage de la population active agricole
		Agri-cole	Non Agri-cole	
1960	1.472	1.234	238	83,8
1970	1.911	1.580	331	82,7
1980	2.641	2.128	513	80,6
1990	3.192	2.505	687	78,5
2000	3.929	2.993	936	76,1
2010	4.946	3.648	1.298	73,7
2020	6.308	4.494	1.814	71,2
2025	7.142	4.997	2.145	69,9

Source: Nations Unies (1988).

En 1976, environ 19 pour cent de la population habitait dans la région de Cap Vert, et en 1988, cette région regroupait 22 pour cent de la population totale et 52 pour cent de la population urbaine du pays. Les seules autres régions qui avaient un taux d'accroissement démographique plus élevé que la moyenne nationale étaient celles autour du Cap Vert--M'Bour, Thies et Djourbel (Enders, 1989).

Les activités économiques modernes ont tendance à être plus fortement concentrées que la population dans la région de Dakar. Le Gouvernement estime que la capitale regroupe environ 60 pour cent des emplois du secteur moderne au Sénégal. Même si le pourcentage d'emplois du secteur moderne à Dakar a baissé ces vingt dernières années, on trouve encore nombreuses des activités industrielles du Sénégal concentrées à Dakar ou dans la région avoisinante du Cap Vert. Au début des années 80, la région du Cap Vert représentait plus de la moitié du produit intérieur brut. Cette région regroupait 87 pour cent des emplois du secteur moderne du Sénégal, 90 pour cent des entreprises industrielles et 90 pour cent des entreprises étrangères (PADCO, 1984).

La répartition géographique des personnes et des activités économiques est étroitement reliée et cette relation deviendra une dimension importante du développement pendant les années 90. Le Gouvernement se trouve devant le choix suivant: soit il investit dans des services et infrastructures nécessaires pour appuyer les activités économiques modernes dans les villes secondaires et les bourgs, soit il devra répondre aux besoins d'un flot continuel de migrants dans la région de Dakar et de Cap Vert qui sont à la quête d'emplois.

Les plans de développement économique doivent tenir compte de deux facteurs.

Premièrement, les emplois dans le secteur formel ne sont pas créés assez vite pour absorber la population active de Dakar et des autres villes et bourgs dans la moitié Est du pays. Rien que les contraintes physiques, comme par exemple la pénurie de terres nécessaires pour le développement de Dakar et d'autres villes secondaires vont limiter l'expansion des activités de manufacturation et de transformation alimentaire.

Le fait que les personnes et activités économiques modernes sont aussi concentrées dans la région du Cap Vert pourrait déboucher sur une économie dualiste du point de vue géographique dans les dix années à venir, faisant que les parties à l'Est, au Nord et au Sud du pays deviennent de plus en plus pauvres par rapport à l'Ouest. Il est évident que le développement économique qui a eu lieu à Dakar s'est limité à la région du Cap Vert. Les revenus médians des ménages dans la plupart des capitales régionales sont déjà très en dessous de ceux de Dakar. A l'exception de Tambacounda, les revenus médians des ménages dans les villes régionales sont de 25 à 58 pour cent plus faibles que ceux de la capitale nationale (Banque mondiale, 1982).

On assiste également à des différences importantes du point de vue liaisons et moyens de communication dans les différentes régions du Sénégal

malgré le fait que le pays a plus de 14.000 kilomètres de routes. Pratiquement toutes les grandes artères dans la région du Cap Vert sont revêtues alors que dans les autres parties du pays le pourcentage de routes de routes revêtues ne s'élève qu'à 25 pour cent (Barrett, 1988). Dans certaines régions rurales, les exploitants agricoles ont des problèmes à acheminer les produits agricoles aux marchés dans les villes secondaires et les bourgs et doivent voyager pendant longtemps s'ils veulent avoir accès aux services offerts par les villes.

En second lieu, le recensement de 1988 indique qu'en dépit de leurs désavantages relatifs comparés à Dakar, de nombreuses villes secondaires et petits bourgs dans les régions à l'extérieur du grand Dakar s'accroissent rapidement. Plusieurs des grandes villes secondaires du pays, par exemple, Thies, Kaolack, St. Louis et Louga connaissent des taux d'accroissement de la population bien plus faibles que la moyenne nationale mais d'autres par contre s'accroissent rapidement. Les populations urbaines de Ziguinchor, de Kolda et de Velingara dans la région de Casamance, celle de Richard Toll dans le Fleuve; de Fatick dans la zone de Sine Saloum et le Tambacounda dans la région du Fleuve Sénégal s'accroissent toutes à un rythme plus rapide que la moyenne nationale. Chacune de ces villes secondaires et bourgs est un lieu d'activités économiques non-agricoles qui entretient des liens économiques importants avec les régions rurales avoisinantes.

La croissance des grandes villes secondaires a ralenti ces dernières années mais le recensement de 1988 indique un accroissement notable dans le nombre et la population des petites villes. En 1966, il n'y avait que 8 bourgs au Sénégal comptant une population allant de 10.000 à 50.000 habitants. En 1988, le nombre de bourgs dans cette catégorie passait à 17. Mais il s'agit de noter que 6 des 10 villes secondaires et bourgs qui ont le taux de croissance le plus rapide se situent dans un rayon de 150 km autour de Dakar et le reste dans la région de Casamance. Les bourgs qui ont le taux de croissance le plus faible se situent dans la vallée du Fleuve Sénégal et le bassin arachidier (Enders, 1988). (Cf. Tableau 4).

Ces villes secondaires et bourgs qui s'agrandissent offrent des possibilités de croissance économique et d'emploi dans des régions se situant à l'extérieur de la zone métropolitaine de Dakar. Si le Gouvernement peut cerner les facteurs qui contribuent à leur croissance et renforcer leur expansion, les villes secondaires et les bourgs qui ont un potentiel d'expansion peuvent servir de tremplin pour arriver à un mode de développement économique mieux distribué géographiquement à l'avenir.

4. Améliorer la qualité de la vie du peuple sénégalais

Le niveau de vie au Sénégal reste relativement faible. Le Sénégal connait une croissance démographique assez forte. De 1980 à 1986, la population s'est accrue en moyenne à un rythme de 2,9 pour cent par an et l'on estime qu'elle continuera à augmenter à un taux annuel de 3 pour cent pour le reste du siècle. On prévoit que la population totale va tripler dans les 35 années à venir passant de plus de 6 millions en 1990 à pratiquement 18 millions en l'an 2025.

Tableau 3

PREVISIONS DE L'ACCROISSEMENT DE LA POPULATION URBAINE AU SENEGAL 1960-2025

	Population dans les zones urbaines (en milliers)	Pourcentage de la population dans les zones urbaines
1960	971	31,9
1970	1.340	33,4
1980	1.982	34,9
1990	2.834	38,4
2000	4.345	44,5
2010	6.705	52,2
2020	9.653	59,3
2025	11.188	62,6

Source: Nations Unies (1988).

La productivité de la main-d'oeuvre est très limitée par les faibles niveaux de santé et d'éducation au Sénégal. L'espérance de la vie à la naissance est d'environ 47 ans. Environ 20 pour cent des enfants de moins de cinq ans souffrent de malnutrition à des degrés divers. Environ 50 pour cent de la population n'a pas accès à l'eau potable et moins de la moitié bénéficie des services d'assainissement. Moins de 20 pour cent de la population a l'électricité. Le taux d'alphabétisation parmi les adultes est environ 10 pour cent. Seulement 55 pour cent du groupe d'âge concerné fréquente l'école primaire et 13 pour cent reçoit une éducation secondaire (Banque mondiale, 1988). Tant que le Sénégal n'a pas une population active en bonne santé, instruite et productive, il n'y a que peu d'espoir de pouvoir se sortir de la stagnation économique.

Il est évident que le Gouvernement du Sénégal ne pourra améliorer la qualité de la vie de ses habitants qu'en aidant le secteur privé à augmenter les possibilités d'emploi, qu'en encourageant un mode de développement économique mieux réparti du point de vue géographique et qu'en augmentant les revenus des ménages aussi bien dans les zones urbaines que rurales.

1.2 Cadre pour évaluer la décentralisation

Le présent rapport étudie la manière dont la décentralisation peut contribuer au développement économique et à la création de l'emploi. Il se penche tout particulièrement sur les manières dont on peut augmenter la production et renforcer l'emploi dans les petites villes et bourgs à l'extérieur de la zone métropolitaine de Dakar aux fins de relever le revenu et le niveau de vie des habitants sénégalais dans toutes les régions du pays. La décentralisation incite notamment le secteur public à mettre en place des conditions qui encouragent l'investissement et la production du secteur privé, ce qui à son tour encourage la croissance économique et la création d'emplois.

Ce rapport est une vue générale de la situation actuelle en ce qui concerne la politique de décentralisation du Gouvernement sénégalais. Il identifie les points forts et faibles des programmes en place ainsi que les obstacles qui entravent le bon déroulement que ce soit au niveau du processus décisionnel ou de la mobilisation des ressources au niveau local.

Mais il est important que toute évaluation de la politique de décentralisation parte du principe que la décentralisation n'est pas une fin en elle-même. Dans la plupart des pays, la décentralisation est un moyen permettant d'atteindre d'autres objectifs. Se pencher sur l'efficacité de la décentralisation revient à se pencher sur les buts économiques, politiques et sociaux plus larges que l'on veut atteindre par le biais de cette décentralisation. L'objectif de l'USAID/Sénégal a été de "participer à un effort conjoint avec le Gouvernement du Sénégal et d'autres bailleurs de fonds pour restructurer l'économie sénégalaise et poser le fondement d'une croissance solide".

Tableau 4

POPULATION DES COMMUNES SENEGALAISES, 1976 et 1988

Commune	Population 1976 (en milliers)	Population 1988 (en milliers)	Taux de croissance annuelle (%)
Dakar	514,7	686,6	2,44
Pikine	298,7	623,9	6,31
Thies	115,3	175,5	3,57
Raolack	104,2	152,0	3.20
Rufisque	92,7	137,2	3,32
Ziguinchor	69,6	124,3	4,94
St. Louis	88,7	115,4	2,22
Djourbel	53,8	77,6	3,10
M'Bour	37,0	76,8	6,28
Louga	38,6	52,8	2,64
Tambacounda	25,7	41,9	4,14
M'Backe	25,4	39,0	3,63
Kolda	19,0	34,3	5,08
Richard Toll	10,7	29,6	8,72
Tivaoune	17,0	27,1	3,97
Bignona	14,5	22,2	3,62
Joal-Fadiout	11,2	19,0	4,53
Fatick	10,0	18,4	5,22
Bambey	9,8	17,0	4,65
Kafferine	11,4	17,0	3,34
Dagana	10,2	15,7	3,69
Velingara	8,8	14,1	4,00
Sediou	9,3	13,2	2,94
Guingueneo	11,0	12,9	1,37
Mekhe	8,7	12,1	2,83
Nioro du Rip	7,9	11,8	3,40
Kedougou	7,7	11,2	3,16
Matam	9,9	10,7	0,71
Kebemer	6,8	9,9	3,18
Linguere	7,8	9,8	1,96
Khombole	6,8	9,4	2,77
Gossas	7,4	9,3	1,37
Sokone	5,8	8,6	3,31
Bakel	6,6	8,0	1,61
Podor	6,8	7,5	0,83
Oussouye	2,5	3,9	3,72
Foundiougne	2,7	3,4	1,86
SENEGAL	1.694,7	2.659,1	3,82

Source: Enders, 1989.

Effets adverses de la centralisation

Les représentants du Gouvernement sénégalais ainsi que ceux des organisations de l'assistance internationale sont conscients qu'un pouvoir trop centralisé ainsi qu'une intervention trop importante de l'Etat dans l'économie nationale ne permettent pas à la croissance économique de s'épanouir. Le rôle dominant du secteur public dans l'économie a constitué un goulot d'étranglement.

Le secteur public regroupe environ la moitié des emplois du secteur moderne du pays et les traitements de ce secteur, qui constituent une somme importante, absorbent environ la moitié des dépenses budgétaires nationales. Les évaluations de la structure publique faites par les organisations d'assistance internationale concluent généralement que la fonction publique dispose d'un personnel pléthorique, peu productif et peu motivé (Nellis, 1986).

Le pouvoir décisionnel et la réalisation de programmes au sein d'une structure publique extrêmement centralisée et compartimentée sont lents et souvent peu efficaces. L'autorité nécessaire pour prendre des mesures, que ce soit pour des questions de politique importantes ou des aspects apparemment plus routiniers, est entre les mains de la Présidence. Le Président de la République en tant que Chef de l'Etat dans le système parlementaire du Sénégal est responsable non seulement de la direction politique mais il est également chargé d'approuver, de nommer, de promouvoir, de reclasser et de mettre à la retraite tous les fonctionnaires jusqu'au niveau de directeur de département. Chaque année, le Président doit signer des milliers d'autorisations administratives qui, dans la plupart des gouvernements, sont délégués à des responsables à un niveau plus bas. Le Président peut amender ou abroger un règlement ou une procédure. Par conséquent, les conflits ou les recommandations de changement dans la routine administrative souvent ne peuvent être résolus que par mesure présidentielle.

En même temps, la structure gouvernementale est également très compartimentée. Elle englobe de nombreux ministères, services, départements, bureaux, commissions et instituts qui sont peu coordonnés et entre lesquels il n'existe qu'une vague coopération. Les divers ministères et organismes sont entravés dans leur mouvement par la structure hiérarchique. Dans la tradition du droit public français, l'Etat est un ensemble de services, de réglementations, de vérifications, d'audit et de supervision. Ces contrôles sont appliqués avant et après les mesures administratives. Chaque contrôle est effectué par un service séparé, ce qui nous donne un système de supervision très étroit (Nellis, 1986).

Cet ensemble de fonctions extrêmement centralisées, de compartimentage et de contrôle ont abouti à une stagnation, voire à une paralysie des fonctions publiques et du processus décisionnel sauf quand les représentants au plus haut niveau ne cherchent personnellement à expédier les choses.

L'expansion est entravée par une réglementation très lourde pour les organisations privées et les propriétaires terriens, un important réseau d'organismes et d'entreprises publics qui fonctionnent un peu comme la

bureaucratie et une forte intervention étatique sur les marchés du travail et des articles de base. La Banque mondiale (1987:13) signale que "le strict contrôle qu'exerce le ministère du Travail sur le recrutement et les licenciements ainsi que la sécurité de l'emploi quasi-permanent pour la plupart des ouvriers industriels sont synonymes de manque d'efficacité sur le marché de travail". Même si certains changements ont été faits au niveau du droit du travail, les effets adverses d'un pouvoir central très fort se font encore ressentir.

On assiste à un intérêt de plus en plus fort pour les politiques de décentralisation car l'on se rend de plus en plus compte, que ce soit au Sénégal ou ailleurs, des coûts économiques et sociaux élevés qu'entraîne une structure publique très centralisée et une économie trop réglementée.

Approche pour évaluer la décentralisation

La Figure 1 présente un cadre pour évaluer l'efficacité de la politique de décentralisation du Gouvernement sénégalais et pour améliorer la contribution de la décentralisation au développement économique.

Le fondement du modèle décrit sur la Figure 1 part du principe que si l'on veut augmenter le PIB par habitant, le développement économique doit se faire sur l'ensemble du pays dans les secteurs agricole, manufacturier et de services et pas seulement dans la zone métropolitaine de Dakar où se concentre actuellement toute la capacité manufacturière du pays.

Le développement économique local dépend d'une économie nationale qui se porte bien et de politiques économiques nationales qui encouragent l'investissement du secteur privé. Ces politiques non seulement ont un caractère incitatif pour les investissements mais elles suppriment également les contraintes réglementaires inutiles pesant sur le fonctionnement des entreprises privées et des activités du secteur informel. Un développement économique bien réparti demande également que les collectivités locales fournissent les services sociaux et l'infrastructure physique nécessaire dans les petites villes et les villes secondaires pour que les entreprises privées puissent mieux fonctionner.

L'agriculture continuera à être un secteur crucial pour l'économie du Sénégal même si la population urbaine et le nombre de villes augmentent rapidement. Par conséquent, le développement économique local doit pouvoir reposer sur des liens économiques et physiques entre les villes et la campagne. Les petites villes sont des marchés pour les biens agricoles, des points de distribution pour les produits ruraux et des points d'approvisionnement pour les facteurs de production nécessaires pour le développement rural. Le développement économique local apporte des possibilités d'emploi qui permettent aux ménages urbains et ruraux d'augmenter leurs revenus. Comme l'indique la Figure 1, les niveaux de revenus plus élevés entrainent des niveaux de consommation et d'épargnes plus élevés qui débouchent à leur tour sur une production et un produit intérieur brut par habitant plus élevé.

1.3 Rôle de la décentralisation dans le développement économique

Si le Sénégal veut arriver à un niveau de croissance économique plus élevé à l'avenir, le Gouvernement doit mettre en place un environnement qui, du moins ne freine pas et au mieux encourage le secteur privé à investir davantage dans l'agriculture, le secteur manufacturier et les services. Le système de pouvoir centralisé et les mesures administratives et juridiques visant à établir un contrôle augmentent les coûts de la production et entravent le fonctionnement efficace du secteur privé. Quatre types de décentralisation peuvent encourager la croissance économique, surtout au niveau local au Sénégal. S'agissant de: 1) la décentralisation administrative, 2) la décentralisation spatiale, 3) la décentralisation économique ou commerciale et 4) la privatisation et déréglementation.

1. Décentralisation administrative

Le présent rapport se penche beaucoup sur la décentralisation administrative. La décentralisation administrative peut être définie comme "le transfert des responsabilités en matière de planification, gestion, mobilisation et distribution des ressources du gouvernement central et de ses organismes aux services de ces organismes sur le terrain, aux services subordonnés ou à certains niveaux de gouvernement, aux autorités ou organismes publics semi-autonomes, aux autorités régionales ou fonctionnelles, ou aux organisations non-gouvernementales ou bénévoles privées" (Rondinelli et Nellis, 1986:5).

Ces vingt dernières années, le Gouvernement du Sénégal a tenté d'instaurer trois grandes formes de décentralisation administrative -- la déconcentration, la délégation et la transmission de pouvoirs -- chacune ayant des caractéristiques différentes.

La déconcentration est la délégation du pouvoir décisionnel et des responsabilités financières et administratives pour la prestation des services urbains et l'infrastructure à divers niveaux au sein du gouvernement central. Dans sa forme la plus limitée, la déconcentration signifie simplement le transfert de responsabilités des fonctionnaires de la capitale à ceux qui travaillent dans les régions, provinces ou districts. Mais il y a également déconcentration lorsque le ministère crée des bureaux sur le terrain pour effectuer certaines activités au niveau local ou lorsque un gouvernement national crée des services administratifs au niveau local. La déconcentration est généralement la première étape prudente vers la décentralisation que prennent la plupart des pouvoirs très centralisés.

L'expérience faite dans d'autres pays africains montre qu'on peut arriver à décentraliser dans une certaine mesure les responsabilités même lorsqu'on est en présence d'un pouvoir très centralisé en déconcentrant la structure administrative sur le terrain (Rondinelli et Nellis, 1986). Il ne s'agit pas simplement de transférer les responsabilités des bureaux de la

fonction publique dans la capitale à ceux situés ailleurs mais à transférer également un pouvoir discrétionnaire au personnel de terrain lui donnant une marge de manoeuvre pour planifier, prendre des décisions et ajuster l'application des directives centrales aux conditions locales. Le personnel de terrain peut travailler dans les juridictions locales qui sont semi-autonomes mais il reste toutefois sous la direction et le contrôle du ministère central.

Le Gouvernement du Sénégal a mis en place des bureaux régionaux et départementaux pour de nombreux ministères techniques et a envisagé de leur donner pouvoir pour exécuter certaines tâches. Mais on est encore loin d'une véritable déconcentration. La prise de décisions reste une prérogative très centralisée et les bureaux de terrain n'ont pas les ressources nécessaires pour remplir leurs fonctions.

Les gouvernements peuvent déconcentrer les activités en créant un système d'administration locale. C'est une forme de déconcentration où des branches du gouvernement à des niveaux plus bas sont les agents du pouvoir central, généralement du pouvoir exécutif. Les fonctions locales sont assumées dans le cadre de la supervision et du contrôle technique du ministère central. Les administrations locales sont soit "intégrées" c'est à dire que les fonctionnaires et les représentants locaux travaillent sous la supervision d'un même responsable local ou "non-intégrées" c'est à dire que le personnel de terrain du ministère et le personnel administratif des jurisdictions locales travaillent indépendamment et sont supervisés dans le cadre de leur propre système.

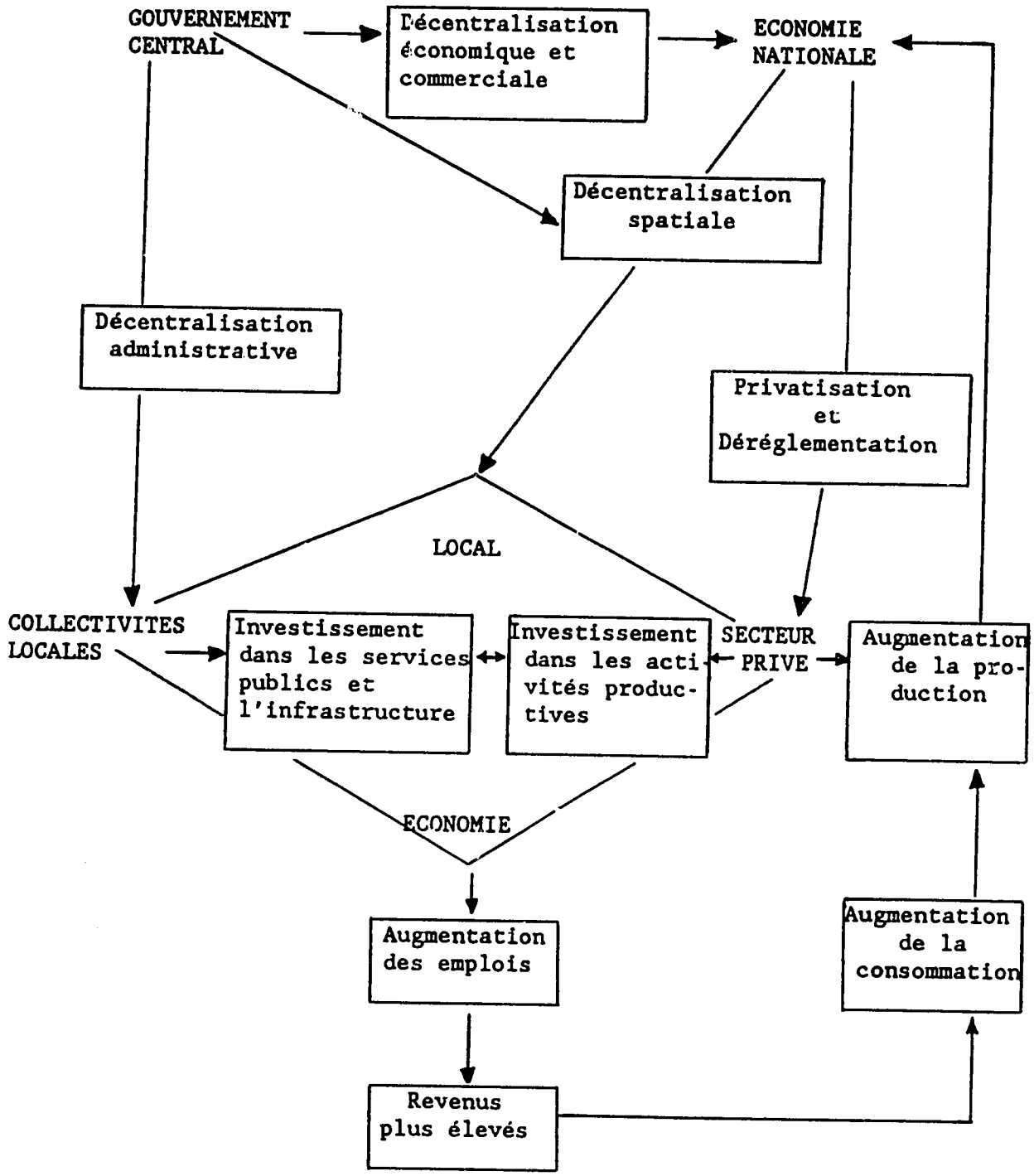
Au Sénégal, du moins en théorie, le personnel de terrain des ministères techniques est organisé au niveau de l'arrondissement pour apporter un soutien technique aux collectivités rurales par le biais des "centres d'expansion rurale" (CER). Mais l'insuffisance du personnel et la force du pouvoir vertical n'ont pas permis de véritablement intégrer le personnel technique et les administrateurs locaux.

Lorsque la déconcentration n'est pas conjuguée à un véritable pouvoir décisionnel pour les fonctionnaires locaux ou d'une authentique autonomie pour assumer leurs fonctions et contrôler les ressources, elle se résume à demander à quelqu'un d'autre de faire les mêmes tâches. Tel semble avoir été le cas jusqu'à présent pour les ministères techniques au Sénégal.

La délégation des pouvoirs est une forme plus poussée vers la décentralisation. Le Gouvernement central transfert une partie du pouvoir décisionnel et l'administration de fonctions publiques à des organismes semi-autonomes qui tout en n'étant pas entièrement contrôlés par le Gouvernement central n'en doivent pas moins rendre compte à celui-ci. Le Gouvernement délègue les pouvoirs lorsqu'il crée une entreprise ou organisme public, des services de logement, des services de transport, des services spéciaux de développement régional ou des districts et unités spéciales pour la mise en

FIGURE 1

DECENTRALISATION ET STRATEGIE DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE



oeuvre de projets. Généralement ces organisations ont un important pouvoir de décision. De plus, elles ne sont pas soumises aux contraintes qui pèsent sur le personnel de la fonction publique. Elles peuvent demander des redevances pour les services et fonctionner comme des organismes privés faisant appel à des méthodes et procédures commerciales.

Au Sénégal, le Gouvernement a délégué les responsabilités de développement agricole et rural à plusieurs organismes publics pendant les années 60 et 70. Par exemple, la Société nationale pour le développement et l'exploitation des bassins du Sénégal et de Faleme (SAED) a été créée en 1963 pour irriguer certains endroits dans le delta du Fleuve Sénégal. La SAED a travaillé avec les exploitants agricoles par le biais surtout des associations d'irrigation afin d'augmenter la production agricole, la fourniture des moyens de production, de diversifier les produits alimentaires de la région et d'améliorer la gestion agricole. La SAED a également fixé des quotas de production, a aidé à administrer les contrôles des prix, à préparer les terres et à transformer certains articles de base. Ces dernières années, le Gouvernement a tenté de changer le rôle des organismes publics tels que la SAED. Par exemple, la lettre de mission de 1984 changeait le rôle de la SAED qui se situait jusqu'alors au niveau des travaux de développement agricole (tels que préparation des terres et transformation du paddy), pour lui confier les responsabilités de planification, de recherche et de service de vulgarisation. On privatise de plus en plus les travaux d'exploitation (Seymour et al., 1985).

Dans la plupart des pays africains, on se repose surtout sur des entreprises publiques pour apporter des services pour lesquels les ménages doivent payer des redevances, par exemple l'électricité, l'eau courante, l'évacuation des eaux usées et d'autres services. Les Gouvernements des pays africains ont créé des entreprises publiques pour apporter des services publics et cela pour un certain nombre de raisons: contrôler les monopoles naturels, assurer un niveau de service suffisant dans le pays; obtenir des services plus efficaces que ceux fournis par les bureaucracies centrales; assurer un contrôle national sur un service fondamental, important du point de vue politique et fournir un mécanisme pour élargir les services qui demandent de gros investissements concentrés (Shirley, 1983).

Le Sénégal a créé environ 180 entreprises et organismes publics. On peut citer par exemple la SONEES qui se charge des services d'eau et d'assainissement, la SENELEC qui distribue l'électricité et la SIAS chargé du ramassage des ordures à Dakar.

Mais toutes les entreprises publiques au Sénégal n'arrivent pas à fournir des prestations efficaces et le Gouvernement du Sénégal dans le cadre de son programme d'ajustement structurel conjointement avec la Banque mondiale procède actuellement au réaménagement de certaines entreprises publiques, éliminant certaines et privatisant d'autres (Banque mondiale, 1987).

On a surtout cherché à améliorer le fonctionnement des entreprises publiques par le biais des lettres de mission pour les services publics et les industries et par le biais de contrats avec les autorités de

développement rural et régional. Ces deux types d'accord visent à clarifier les objectifs, les obligations et les responsabilités du Gouvernement et des entreprises publiques. Entrant dans des négociations avec le Gouvernement, les entreprises publiques -- souvent pour la première fois -- ont dû faire une planification stratégique, analyser les raisons des déficits d'exploitation et se fixer des buts d'investissement dans le moyen et long terme. On a fait des audits des organismes publics. Les négociations de contrats ont donné l'occasion au Gouvernement du Sénégal d'évaluer les coûts et avantages des plans d'investissement (Shirley, 1983).

Par l'intermédiaire des contrats, le Gouvernement promet de remédier aux contraintes qui entravent le bon fonctionnement des entreprises publiques, de payer les arriérés, de leur permettre d'augmenter les tarifs et redevances et d'apporter un soutien financier pour l'achat de matériel. Mais certains de ces accords n'ont pas été respectés car le Gouvernement sénégalais n'a pas pu payer les arriérés et tenir ses engagements financiers.

Un troisième type de décentralisation administrative est la délégation des pouvoirs. Les gouvernements délèguent les pouvoirs décisionnels en matière de finance et de gestion à des unités autonomes qui ont un statut juridique. On délègue les responsabilités des services aux municipalités qui élisent leurs propres maires et conseils, mobilisent leurs propres recettes et ont pouvoir de prendre des décisions en matière d'investissement. La délégation des pouvoirs a certaines caractéristiques. Premièrement, elle demande que la collectivité locale dispose d'une autonomie juridique et d'une indépendance, qu'elle soit considérée comme un niveau séparé sur lequel l'autorité centrale n'exerce qu'un contrôle indirect. En second lieu, les unités locales doivent avoir des limites géographiques claires et reconnues juridiquement à l'intérieur desquelles elles ont compétence pour fournir les services publics. Troisièmement, les collectivités locales doivent avoir un statut de personne morale et être en mesure de mobiliser assez de ressources pour remplir leurs fonctions. Quatrièmement, la délégation des pouvoirs est un arrangement qui suppose une relation réciproque, mutuellement avantageuse et coordonnée entre le Gouvernement central et les collectivités locales; c'est à dire que le Gouvernement peut avoir une relation réciproque avec d'autres unités du système dont il fait partie (Rondinelli et Nellis, 1986).

Le Sénégal est relativement avancé par rapport aux autres pays africains du point de vue communes et collectivités rurales. Les maires et les conseils municipaux des communes sont élus au même titre que les présidents et les conseils des communautés rurales. En plus, on a chargé les collectivités rurales de mobiliser les recettes locales et de gérer le budget communautaire. Mais comme nous le verrons par la suite dans ce rapport, les collectivités locales au Sénégal restent très dépendantes du pouvoir central et ne disposent pas des ressources financières et humaines pour remplir leur mission.

2. Décentralisation spatiale

La décentralisation spatiale consiste à répartir géographiquement la population urbaine et les activités économiques parmi les établissements de diverses tailles pour remédier ou empêcher les trop grandes concentrations

dans les métropoles. Les gouvernements cherchent généralement à favoriser la décentralisation spatiale en distribuant les investissements publics pour les services, aménagements et infrastructure et les autres ressources de manière à renforcer les économies des villes secondaires et des bourgs sur l'ensemble du pays. La plupart des politiques de décentralisation spatiale visent à arriver à un mode de développement urbain plus équilibré. Elles cherchent à renforcer les capacités des organisations publiques et privées dans les villes secondaires et les bourgs pour qu'elles puissent mobiliser leurs propres recettes pour acquérir les services, aménagements et moyens de production nécessaires pour le développement économique (Rondinelli et Ruddle, 1978).

Au Sénégal, le Gouvernement a commencé à utiliser ses ressources pour développer l'économie des villes secondaires et des bourgs. Les dispositions du nouveau code d'investissement du Gouvernement sénégalais incitent les industries à s'installer à l'extérieur de la région du Cap Vert. Des exonérations fiscales sont accordées aux entreprises industrielles et commerciales qui s'éloignent de Dakar. Le Gouvernement construit également des zones industrielles à Saint Louis, Ziguinchor, Kaolack et Thies.

La décentralisation spatiale est une stratégie importante pour encourager la croissance économique car les villes secondaires et les bourgs -- lorsqu'elles disposent des services, aménagements et infrastructure nécessaires -- peuvent jouer un rôle important dans le développement rural, régional et national (Rondinelli, 1983). De nombreuses villes secondaires et bourgs au Sénégal sont aussi des centres administratifs. Ce sont de bons endroits pour installer les bureaux du Gouvernement national, des collectivités locales ainsi que les services publics desservant les citadins et les habitants des zones rurales avoisinantes. Dans le département de Louga, plus d'un tiers des bureaux publics du département sont concentrés dans la ville de Louga qui compte également la moitié des entreprises commerciales du département et pratiquement un quart des entreprises semi-publiques (Gihring, 1986).

La plupart des villes secondaires assez importantes au Sénégal sont également des centres régionaux remplissant toute une gamme de fonctions. En plus dans de nombreuses petites villes au Sénégal, il est possible de faire des "économies d'échelle", que ce soit pour les divers services commerciaux et financiers, magasins en détails, activités de loisir et fonctions sociales et religieuses. Pratiquement 27 pour cent de tous les déplacements des habitants du département de Louga qui cherchent à conclure des transactions commerciales. Pratiquement toutes les banques, les grands restaurants, les cinémas, les librairies, les parcs de voiture, les boulangeries, les quincailleries et les ateliers de réparation des véhicules du Département de Louga sont concentrés dans la ville de Louga (Gihring, 1986).

Ziguinchor est également un centre de commercialisation régional. Pratiquement tous les biens importés dans la région de Casamance sont acheminés par Ziguinchor et environ la moitié des exportations surtout les huiles oléagineuses et les produits dérivés, le riz et le maïs de la région transitent par la ville (PADCO, 1984).

Kaolack est également un centre agroalimentaire important et un marché régional. De grandes quantités d'articles agricoles arrivent à Kaolack des régions avoisinantes, de Sine Saloum et d'autres régions du Sénégal pour y être transformés et distribués. En outre, Kaolack est un important marché national pour les articles agricoles ainsi que pour les biens manufacturiers et de consommation. Environ trois fois plus de biens manufacturés et de consommation sont acheminés vers la ville qu'elle n'en distribue (PADCO, 1984).

La plupart des capitales régionales et des bourgs au Sénégal sont des centres commerciaux, de services, d'artisanat et de petite fabrication. Le recensement sur l'emploi de 1976 indiquait que moins d'un tiers des activités économiques dans les capitales régionales étaient agricoles. Les affaires et les services représentaient 18 à 30 pour cent, l'artisanat et l'industrie 38 à 51 pour cent des activités économiques des capitales régionales. La ville de Louga avec une population d'environ 50.000 personnes offre du travail à 13 grossistes (de petite taille), 14 services de réparation de véhicules, 17 coopératives, 22 industries artisanales, 27 charpentiers, 34 forgerons, 92 tailleurs, 164 petits vendeurs et 192 propriétaires d'étals ou petits magasins (Gihring, 1986).

Certaines petites villes au Sénégal sont également des centres commerciaux qui offrent toute une gamme de biens agricoles et de consommation ainsi que des services de collecte, de transfert, de stockage, de courtage, de crédit et des services financiers dont ont besoin les exploitants agricoles. Même les petites villes ont une population assez importante et des avantages du point de vue emplacement pour encourager la croissance des industries artisanales. Ces entreprises permettent de répondre à la demande pour des biens manufacturiers à moindre coût. Nombreuses des entreprises des villes secondaires du Sénégal sont dans le secteur informel. Les études sur les activités du secteur informel à Ziguinchor indiquent que la préparation et la vente de produits alimentaires à elles seules offrent des possibilités pour plus de 1.500 petites affaires pendant la saison sèche (Cohen, 1984). Environ 71 pour cent de ces entreprises sont dirigées par un seul vendeur. Trois quart des vendeurs préparent et vendent les produits alimentaires. Des estimations grossières indiquent que les ventes annuelles accumulées des vendeurs dans la rue à Ziguinchor en 1980 ont dépassé 4,6 millions de dollars américains. La valeur ajoutée de la préparation et de la vente alimentaire dans les rues se situe dans la fourchette de 32 à 49 pour cent des ventes brutes. Vingt à 25 pour cent du total des dépenses alimentaires des ménages ont été consacrées aux vendeurs dans la rue. Même si ces vendeurs sont la première source de produits alimentaires pour les ménages pauvres, les enquêtes à Ziguinchor ont également constaté que tous les groupes de revenus et professions achetaient chez les petits vendeurs. Environ 35 pour cent des clients des vendeurs sont des enfants, des étudiants et les lycéens. Environ 17 pour cent sont des ménagères. Environ 24 pour cent en plus sont des bureaucrates. Les 24 pour cent restants sont ceux qui travaillent dans le secteur informel ou qui sont au chômage (Cohen, 1984).

La croissance des villes secondaires et des bourgs augmente la demande pour les produits alimentaires et agricoles des régions rurales et par

conséquent la croissance de ces zones urbaines peut stimuler la commercialisation des produits agricoles et la production alimentaire. La plupart des villes secondaires et des bourgs au Sénégal sont également des lieux pour les emplois non-agricoles puisqu'ils fournissent des emplois aux citadins et des revenus supplémentaires aux habitants des zones rurales.

L'essentiel de l'activité industrielle dans les villes secondaires et les bourgs au Sénégal se rapporte à l'agroalimentaire. Environ 46 pour cent du commerce et 44 pour cent des emplois non-agricoles se situent dans l'agroindustrie dans les villes secondaires plus grandes. Les pressoirs offrent des emplois à Kaolack, Ziguinchor et Droubel. Le traitement du sucre et du riz offre des emplois à Richard Toll de la même manière que le traitement des tomates à Dagana, le traitement du poisson à Saint Louis et Mbour et le traitement des crevettes à Ziguinchor (Gouvernement du Sénégal, 1984).

Finalement, les villes intermédiaires et les bourgs sont des centres de transport et de communication. Elles relient physiquement les habitants des zones rurales aux services, aménagements et possibilités d'emploi que l'on trouve dans les zones urbaines plus grandes.

Il est évident que toutes les villes secondaires et bourgs au Sénégal ne dispensent pas la gamme entière de ces fonctions et nombreuses d'ailleurs ne fonctionnent pas très bien. Une petite ville ne peut fournir toute la gamme des fonctions économiques ainsi que des emplois que si elle dispose d'excédents agricoles et de revenus plus importants. Un analyste note qu'au Sénégal "la technologie de production agricole est encore relativement archaïque et le fait de vouloir tout de suite des facteurs de production modernes n'aide pas la création d'usines locales de fabrication des moyens de production. Si la productivité et les revenus sont faibles, il n'y a que peu de stimulants pour la fabrication de biens et la fourniture de services dans les villes marchés" (Ouedraogo, 1989:3).

L'objectif de la décentralisation spatiale devrait viser à répartir davantage les investissements au niveau des services urbains, des aménagements et de l'infrastructure qui appuient les activités économiques productives dans les villes et petites villes avec un potentiel d'expansion, la capacité administrative locale de mobiliser les recettes et d'entretenir plus efficacement les services et aménagements. La décentralisation spatiale et administrative, même si elles sont différentes du point de vue théorique et implication au niveau des politiques, peuvent et doivent se renforcer mutuellement, ne serait-ce que parce que plus il y aura de petites villes et bourgs qui grandissent du point de vue habitants et activités économiques, plus il deviendra difficile et cher pour le Gouvernement central d'apporter efficacement les services et infrastructure locaux. Plus le système urbain d'un pays devient complexe, plus on a besoin de collectivités locales qui fonctionnent de manière efficace. Les politiques de décentralisation spatiale et les politiques de décentralisation administrative doivent être étroitement liées si l'on veut que chacune d'elles réussissent. La décentralisation spatiale demande une décentralisation administrative et la décentralisation administrative peut encourager la décentralisation spatiale. Mais souvent les politiques ne s'axent que sur un aspect et ignorent l'autre.

3. Décentralisation économique et commerciale

La décentralisation commerciale permet de mettre en place les conditions nécessaires pour acheminer par le biais de filières commerciales les biens et services qui correspondent aux préférences des consommateurs. Cela est généralement réalisé grâce à des politiques de libéralisation économique. Par le biais de telles politiques, les gouvernements permettent aux entreprises privées de fournir les biens et services qui revenaient auparavant au secteur public; de déréglementer le secteur privé en allégeant ou en abolissant les contrôles sur les fournitures de biens et de services publics par le secteur privé ou d'offrir des incitations pour accroître la participation du secteur privé à la fourniture de biens et services publics.

De nombreux économistes sont d'avis que, dans un climat de libre choix, la fourniture de certains biens publics est économiquement plus efficace si un grand nombre d'institutions locales participent plutôt que si c'est le Gouvernement central ou le secteur public qui est le seul prestataire. Plus il y a de fournisseurs, plus le consommateur a le choix. Ces choix correspondent à différents "paniers" de biens et de services qui répondent aux besoins des différents groupes d'usagers.

La décentralisation commerciale implique que l'on mette sur pied des politiques qui créent les conditions permettant au marché foncier ou marché de capitaux et de main-d'oeuvre de fonctionner relativement librement. Il s'agit de réunir les conditions qui permettent aux gens en tant que consommateurs des biens et services d'agir de manière économiquement rationnelle afin d'arriver au bien-être individuel et de permettre aux mécanismes du marché de fonctionner efficacement, installant un climat concurrentiel entre un grand nombre d'institutions qui fournissent des biens et des services publics. Lorsqu'il y a décentralisation commerciale, les entreprises privées ne sont plus entravées par des contraintes inutiles que ce soit des réglementations publiques ou des contraintes juridiques. Les institutions économiques deviennent des moyens qui permettent aux gens d'exprimer leurs préférences de biens et de services.

En 1986, le Gouvernement du Sénégal a éliminé toutes les restrictions autres que celles imposées par le droit commun sur la commercialisation des céréales, à l'exception du paddy. Le Gouvernement est également en train d'éliminer les contrôles de prix sur les biens agricoles et les produits alimentaires (Marsden et Belot, 1987).

Le Gouvernement du Sénégal vient de réviser son code d'investissements pour simplifier les procédures de création des entreprises privées. Il a amendé le code du travail pour permettre aux entreprises privées de recruter et gérer plus librement le personnel. En outre il a allégé le contrôle des prix sur les biens manufacturés et a supprimé certaines des restrictions pesant sur la production et la distribution des biens de consommation.

Les concepts de décentralisation administrative et commerciale sont complémentaires bien que cette dernière dépende du fonctionnement libre des mécanismes du marché alors que la première permet toute une série de possibilités y compris la déconcentration des organismes publics centraux,

la délégation des pouvoirs aux entreprises publiques et parapubliques et la délégation des pouvoirs aux collectivités locales ainsi que la privatisation ou la déréglementation.

4. Privatisation et déréglementation

Finalement, les types de décentralisations les plus chères du point de vue du Gouvernement sont la privatisation et la déréglementation. La privatisation est généralement, mais ce n'est pas de règle, accompagnée par des politiques de libéralisation économique et de décentralisation commerciale. Elle permet aux entreprises, aux groupements communautaires, aux coopératives, aux associations bénévoles privées, aux petites entreprises individuelles du secteur informel et à d'autres organisations non gouvernementales de fournir des services. Les biens et services qui sont fournis en fonction de la capacité de payer des gens (par exemple, le transport public, l'électricité, l'eau courante ou le logement) sont souvent fournis plus efficacement par le secteur privé que par le gouvernement (Roth, 1987).

Le Gouvernement sénégalais est en train de privatiser la SNCDS (traitement de poissons), la COSENAM (expédition maritime), la SIV (textiles) et SISCOMA (outils agricoles) (Vuylsteke, 1988).

La privatisation se situe dans un ordre de grandeur pouvant aller de la prestation de biens et de services qui sont entièrement régis par les forces du marché aux "opérations conjointes publiques et privées". La privatisation peut prendre un certain nombre de formes, par exemple permettre aux entreprises du secteur privé de fournir les services qui auparavant étaient monopolisés par le secteur privé; de passer des contrats pour la gestion des services ou aménagements publics; de financer les programmes du secteur public grâce au marché de capitaux et de permettre à des organisations privées de participer; de transférer les responsabilités de prestation de services du public au secteur privé grâce au dessaisissement ou dépossession.

Le Gouvernement sénégalais est en train de privatiser certaines activités publiques dans le domaine de l'agroindustrie et du logement en offrant des contrats de gestion à des entreprises privées (Vuylsteke, 1988). Et, dans le cadre de la nouvelle politique agricole du Sénégal, les réformes récentes du système de commercialisation agricole permettent au secteur privé de participer davantage aux achats d'arachide et de riz auprès des producteurs.

Dans son code d'investissement 1987, le Gouvernement du Sénégal accorde un traitement préférentiel aux petites et moyennes entreprises. On a créé des instituts financiers pour le développement afin d'apporter un crédit à l'industrie, au tourisme et aux entreprises de traitement agricole. La SONEPI, organisme parapublic, apporte une assistance technique pour aider à créer ou élargir les entreprises à petite échelle.

La déréglementation est également une forme de privatisation. Elle diminue les contraintes juridiques qui pèsent sur la participation privée et la prestation de services et encourage la concurrence entre les fournisseurs

privés offrant des services qui par le passé étaient des monopoles car le Gouvernement avait imposé des restrictions au niveau de la participation.

En bref, tel que l'indique la Figure 1, la décentralisation administrative permet aux ministères du Gouvernement central d'être plus efficaces et de mieux répondre aux besoins locaux, elle permet aux collectivités locales de mobiliser les recettes nécessaires pour fournir, gérer et entretenir efficacement les services et l'infrastructure au niveau local. Les politiques de décentralisation économique et commerciale peuvent renforcer l'économie nationale en encourageant l'investissement privé et le fonctionnement efficace des mécanismes économiques. La décentralisation spatiale apporte aux villes secondaires et aux villes marchés les ressources financières et physiques nécessaires pour qu'elles puissent assumer plus efficacement leurs fonctions économiques. La privatisation et la déréglementation établissent un contexte favorable qui encourage l'investissement et la production du secteur privé au niveau local.

Dans la section suivante les politiques de décentralisation du Gouvernement du Sénégal sont décrites et analysées avec plus de détails.

2.0 DECENTRALISATION AU SENEGAL

2.1 Vue d'ensemble du système de décentralisation administrative

Les collectivités locales et les administrations locales existent sous diverses formes au Sénégal depuis l'époque coloniale, mais la législation communale actuelle a été adoptée en 1966. Cependant, ce sont les réformes démarrées en 1972 qui constituent le cadre actuel de la décentralisation. A cette époque, le Gouvernement a noté que les structures de la participation locale étaient pratiquement inexistantes et que la tâche des administrations locales consistait davantage à appliquer les règlements fixés par l'administration centrale plutôt qu'à mettre en place un cadre pour le développement local. La réforme de l'administration territoriale a eu trois objectifs (BOM, 1986).

1. intégrer des structures sociales pour les zones rurales conformes aux structures et politiques administratives;

2. mettre en place une administration plus proche des personnes sur lesquelles elle était chargée de veiller; et

3. créer des structures de participation susceptibles de promouvoir le développement.

Le système de l'administration actuel se fonde en partie sur la délégation des pouvoirs et la déconcentration de l'administration. Le pouvoir est déconcentré en ce sens que les représentants de l'appareil technique et administratif du gouvernement central sont établis aux niveaux régional et local. Les pouvoirs sont délégués en ce que les collectivités locales, les communes dans les zones urbaines et les communautés rurales dans les zones rurales jouissent d'un statut légal et d'une autonomie financière.

L'administration déconcentrée se fonde sur la hiérarchie qui représente les officiels du ministère de l'Intérieur qui sont chargés de coordonner les activités de gouvernement central dans les localités et de contrôler les activités des communes et des communautés rurales. Cette hiérarchie comprend les gouverneurs, les préfets et les sous-préfets qui rendent compte à la direction de l'administration territoriale du ministère de l'Intérieur. Depuis 1987, les gouverneurs sont nommés et dépendent de la Présidence. Cette hiérarchie administrative correspond à l'organisation spatiale des régions, des départements et arrondissements. Afin de mettre en place une structure de participation à chaque niveau administratif, la loi prévoit des conseils composés de représentants élus des collectivités locales et de représentants nommés d'autres organisations. Des comités de coordination sont mis en place pour qu'il y ait coordination horizontale des ministères techniques à chaque niveau. La Figure 2 présente les relations et responsabilités de ces structures administratives et pour les collectivités locales.

Figure 2

Structures décentralisées pour l'administration du territoire

Unité territoriale coordinatrice	Exécutif	Entité délibérative	Entité de Coordination
Région	Gouverneur (nommé)	Conseil régional (représentants élus des communes, collectivités rurales)	Comité de Développement régional
Département	Préfet (nommé)	Conseil départemental (représentants élus des communes, collectivités rurales)	Comité de Développement départemental
Arrondissement	Sous-Préfet (nommé)	Conseil d'arrondissement (représentants élus des communes, collectivités rurales)	Comité de Développement d'arrondissement
Commune	Maire (élu)	Conseil municipal (élu)	
Communauté rurale	Président (élu)	Conseil rural (élu)	
Village	Chef (nommé)		

Il est évident que ce réseau élaboré d'institutions aux fins d'une participation et coordination reflète un souci de véritable décentralisation. Toutefois dans la réalité, ces organes au niveau supérieur sont peu efficaces et le style de travail compartimenté de l'administration (en particulier les services techniques) freine un véritable échange au niveau horizontal.

2.1.1 Le cadre juridique

Les réformes de 1972 s'inspirent de la vaste expérience du Sénégal en matière de décentralisation. Elles ont été instaurées progressivement par région pour pouvoir être éprouvées dans les divers cas.

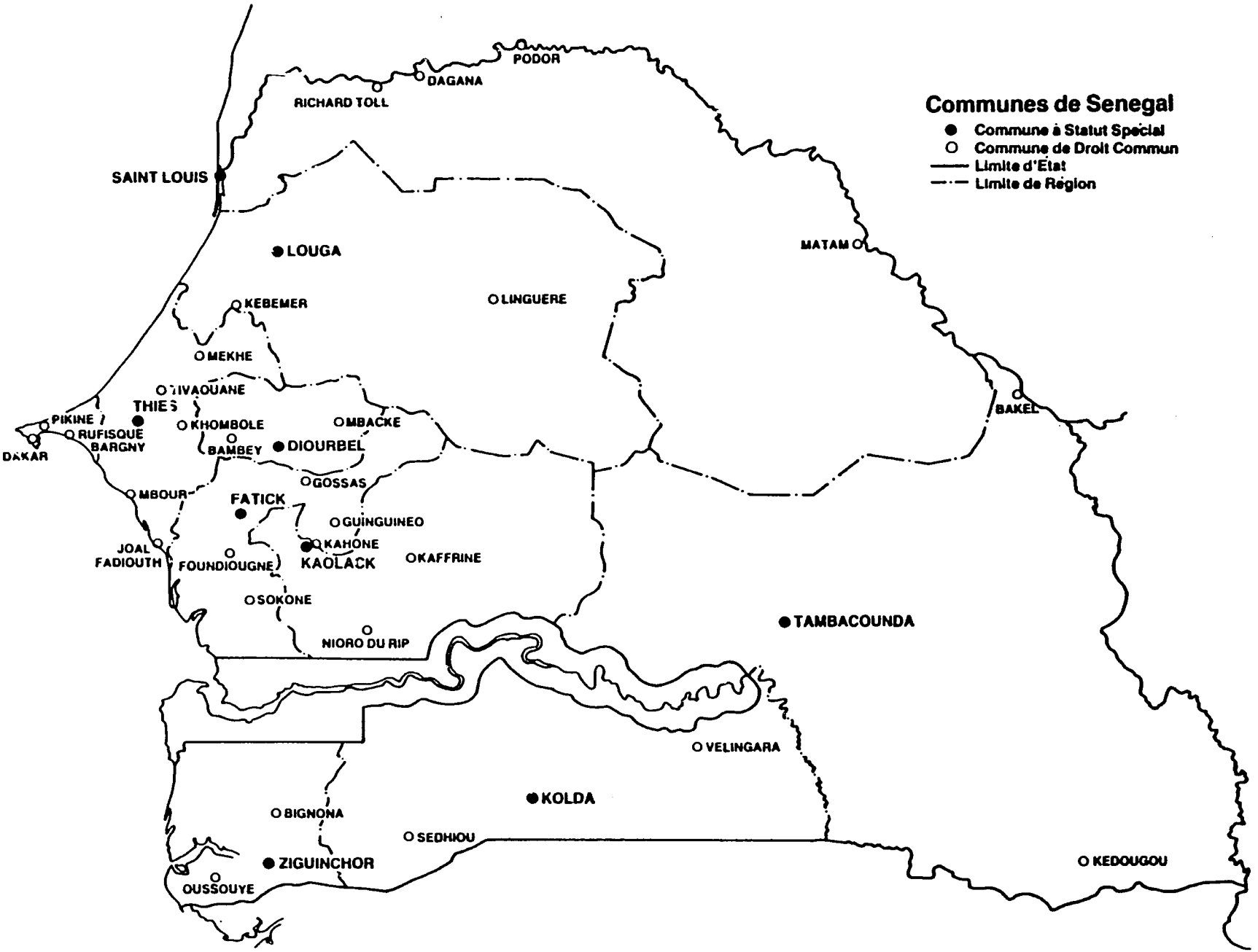
La réforme de 1972 a consacré l'existence des communautés rurales en leur conférant la personnalité morale et le statut de collectivité locale décentralisée et disposant de ce fait de l'autonomie financière et de certains pouvoirs de gestion. En conséquence, il convient de distinguer deux sortes de collectivités locales: les communes urbaines et les communautés rurales.

Les conseils régionaux examinent et approuvent les budgets des collectivités locales avant qu'ils ne soient officiellement approuvés par le Gouverneur et envoyés au Ministère de l'Intérieur. Ils examinent également les plans de développement pour la région. Les conseils au niveau départemental examinent également les plans de développement et déterminent le taux de la taxe rurale. La véritable efficacité de ces entités dépend du rôle que le Gouverneur, le préfet et le président du conseil confèrent aux Conseils.

Les communes et les communautés rurales s'intègrent dans l'organisation territoriale du pays à l'intérieur de l'arrondissement. Les arrondissements composent les départements lesquels composent les régions. Il y a certaines exceptions telles que Saint-Louis, qui est le siège régional mais pas départemental, et Dakar qui a un statut spécial.

Les communes urbaines sont régies par la loi No. 66 64 du 30 juin 1966 portant le code d'administration communale (CAC), modifié à plusieurs reprises en 69, 70, 71 75 et 77. Dans ses grandes lignes, ce texte reprend l'organisation communale classique adoptée dans la plupart des pays francophones: à savoir une assemblée délibérante tirant sa légitimité d'une élection: le Conseil municipal, et une personnalité investie du pouvoir exécutif: le Maire qui exécute notamment le budget voté par le Conseil; et qui représente également l'Etat au niveau de la collectivité et y exerce à ce titre certaines prérogatives, (ordre public, état civil par exemple).

Une des particularités de la réforme de 1972 est d'avoir prévu pour les villes chef lieu de Région un administrateur urbain nommé par le pouvoir central pour exercer la plupart des fonctions exécutives. Ces communes n'ont pas de maire, elles sont dites à statut spécial; le Conseil municipal y est coiffé par un président, qui représente le pouvoir politique de la cité et assure les fonctions d'état civil.
Carte 1


Communes de Senegal
Commune à Statut Special
Commune de Droit Commun
Limite d'Etat
Limite de Région
PODOR
DAGANA
RICHARD TOLL
SAINT LOUIS
LOUGA
MATAM
KEBEMER
LINGUERE
MEKHE
TIVAOUANE
THIES
PIKINE
RUFISQUE
BARGNY
DAKAR
KHOMBOLE
MBACKE
BAMBEY
DIOURBEL
BAKEL
GOSSAS
MBOUR
FATICK
GUINGUINEO
KAHONE
JOAL
FADIOUTH
FOUNDIOUGNE
KAOLACK
KAFFRINE
SOKONE
NIORO DU RIP
TAMBACOUNDA
VELINGARA
KOLDA
BIGNONA
SEDHIOU
ZIGUINCHOR
OUSSOUYE
KEDOUGOU

Map 1

Ce statut spécial est sensé éviter les excès et les manipulations constatées par le passé sur les volumes budgétaires conséquents des capitales régionales. Le débat sur la qualité de gestion des administrateurs par rapport aux maires est à la une de toutes les discussions.

L'ensemble des activités communales (quel que soit le statut de la commune) est placé sous la tutelle du Président de la République déléguée au Ministre de l'Intérieur, lequel exerce les contrôles de légalité voire d'opportunités prévus et organisés par les textes, au travers de la Direction des collectivités locales.

L'étendue de la compétence communale est une donnée fondamentale à apprécier correctement pour quiconque désire étudier le rôle éventuel de la décentralisation dans le processus de développement économique et la création d'emplois qui y est attachée.

Le CAC précise dans son article 44

"Le Conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune" et plus loin "il doit assurer à l'ensemble de la population les meilleures conditions de vie".

Cette formulation imprécise n'est pas accidentelle, elle vise à ne reconnaître aux communes qu'une compétence résiduelle, qui ne se définit qu'à contraris par rapport aux compétences des différents services étatiques. L'article 51 précise par ailleurs que les délibérations d'un conseil municipal portant sur un objet étranger à ses attributions sont nulles de plein droit.

Non seulement cette sanction est absolue, mais en outre elle n'est pas compensée par une relative liberté accordée à la commune lorsqu'elle se cantonne à agir dans le strict respect de ces compétences, puisque l'article 47 du CAC prévoit la nécessité d'une approbation expresse par la tutelle pour pratiquement tous les actes principaux et vitaux de la vie de la cité. Ces actes sont énumérés sur deux pages avec un luxe de précisions qui laisse très peu de latitude à ceux qui désireraient exploiter une quelconque imprécision de rédaction pour échapper aux rigueurs de la procédure.

L'article 47 constitue une revue presque exhaustive de toutes les décisions de gestion susceptibles d'intervenir à l'occasion de l'exercice de l'autonomie financière, depuis la passation des baux à ferme et à loyer, jusqu'à la programmation des investissements, en passant par les pouvoirs de contracter, d'acquérir, d'effectuer des transactions, et même de donner des noms aux rues. La même vigilance est manifestée pour toute intervention de la commune dans le domaine économique et social.

L'article 48 précise enfin que les délibérations des Conseils municipaux sur les objets ainsi énoncés ne sont exécutoires qu'après approbation du Ministre chargé de la tutelle, sauf dans les cas où l'approbation par une autre autorité est prescrite par les lois et règlements.

Lorsque l'autorité de tutelle refuse son approbation, ou lorsqu'elle n'a pas fait connaître sa décision dans le délai de quarante jours; le Conseil municipal ne peut exercer les voies de recours juridictionnel qu'après s'être pourvu dans les deux mois devant le Président le la République.

Il en résulte que les communes sont soumises à une tutelle relativement contraignante puisque la plupart de leurs actes sont soumis à approbation expresse de l'autorité centrale, et qu'avant d'utiliser les voies de recours juridictionnel, elles sont tenues d'utiliser d'abord le recours hiérarchique devant le Président.

S'agissant des actes non énumérés par l'article 47, donc concernant des objets mineurs, le code prévoit que le délibérations ne sont pas soumises à approbation expresse, mais qu'elles ne deviennent exécutoires que 40 jours après avoir été déposées à la Préfecture. L'acte est donc contrôlé par une autorité de tutelle rapprochée, qui peut éventuellement actionner le niveau supérieur.

En bref, le contrôle exercé par le Gouvernement central se situe au niveau de la forme et non du fond. La législation des collectivités locales ne stipule pas spécifiquement ce que doivent faire les communes mais offre plutôt des conseils sur la manière de prendre des décisions. Cela laisse une certaine marge de manoeuvre aux communes.

Les communautés rurales: La loi 72.25 du 19 avril 1972 relative au statut des communautés rurales leur confie un rôle plus spécifiquement défini que celui attribué aux communes urbaines. Le texte précise que:

> "Le Conseil rural délibère notamment sur les acquisitions immobilières et mobilières, les projets plans devis et traités de constructions neuves, de reconstructions, de grosse réparations ou de tous autres investissements".

La compétence ainsi reconnue par la loi est avant tout une compétence à investir dans les infrastructures et les équipements d'intérêt communautaire, le législateur désirant confier à ces nouvelles collectivités des pouvoirs d'intervention au-delà des simples questions agricoles. Ces investissements programmés doivent viser des objectifs à la fois sociaux et économiques incluant notamment la promotion des femmes, des jeunes, l'hygiène, la santé et tout ce qui peut favoriser le développement économique de la communauté; ces investissements doivent être finançables par les ressources propres de la collectivité.

Les lois accordent une compétence explicite en matière de gestion des terres, notamment dans l'affectation des zones de "terroirs" et des zones "pionnières" éventuellement. Les Conseils ruraux sont habilités à affecter des terrains à des habitants de la communauté, à des coopératives ou groupements ruraux en vue d'assurer la mise en valeur de la parcelle.

Les communautés rurales sont dotées d'une assemblée délibérante: le Conseil rural, dont deux tiers des membres sont élus au suffrage universel,

et un tiers par les coopératives. Dans un mandat de cinq ans, le Président du Conseil rural obligatoirement choisi parmi les conseillers élus au suffrage universel exécute les délibérations du conseil sous la surveillance du sous-préfet; il exerce également les fonctions d'officier d'état civil.

Le sous-préfet est ordonnateur de la collectivité, à ce titre il est chargé, sous le contrôle du Conseil rural et la surveillance de l'administration supérieure, de diriger les travaux financés, de souscrire les marchés, de passer les baux et les adjudications. Sa fonction d'ordonnateur le rend seul habilité à émettre les mandats de paiement.

A l'instar des autres collectivités locales, les fonds des communautés rurales sont déposés chez un comptable du Trésor qui exerce les fonctions de receveur rural, cumulativement à ses autres fonctions municipales ou étatiques.

Les communautés rurales sont aidées dans leur tâche par le "centre d'expansion rurale" (CER), situé au niveau de l'arrondissement, et placé sous l'autorité du sous-préfet. Le centre à sa tête un chef, et se compose de différents agents fournis par les principaux services de l'Etat intéressés par le développement rural: élevage, agriculture, pêche, santé, éducation, développement social et culturel. Le personnel des services de l'Etat fonctionnent, en quelque sorte comme personnel des communautés rurales celles-ci étant interdites par les textes de rémunérer un personnel.

Les CER sont les conseillers techniques privilégiés des sous-préfets, ils apportent leur technicité aux paysans pour tous les problèmes d'élevage, de vaccination, etc.

D'une manière générale, ils collaborent à l'élaboration des projets locaux de développement et en assurent l'encadrement. Ils sont également investis d'une mission de formation et de sensibilisation relativement à la réforme et aux procédures administratives.

La création des 317 communautés rurales s'est étalée de 1972 à 1984: les 31 communautés rurales de Thiès ayant été créées en 1972 jusqu'aux 2 communautés rurales du Cap Vert créées en 1984. Le statut particulier confiant les fonctions d'ordonnateur du budget au sous-préfet n'était supposé que provisoire, la question du transfert de compétence est actuellement débattue. La non-formation des conseillers ruraux est souvent avancée comme argument justifiant le retard de ce transfert.

2.1.2 Fonctionnement des collectivités locales

2.1.2.1 Organisation et personnel

Communes

La structure organisationnelle des communes reflète généralement leurs responsabilités fonctionnelles du point de vue administration, gestion financière, et services techniques et sociaux. Bien que la DCL n'ait pas stipulé une structure organisationnelle uniforme, il y a des nombreuses

analogies entre les communes. Les principales différences se constatent entre les communes ayant un statut spécial où l'administrateur urbain est le principal responsable et les communes de droit commun où le maire est en charge.

Dans les communes ayant un statut spécial, l'administrateur est chargé d'exécuter les décisions du conseil, d'administrer le budget, il a pouvoir de décisions pour tous les aspects des opérations communales. Dans la plupart des communes ayant un statut spécial, l'administrateur a un assistant qui supervise les activités quotidiennes du personnel alors que l'administrateur lui est chargé des relations avec le maire, le conseil et les organisations extérieures. Dans les communes de droit commun, c'est le maire qui est le responsable municipal chargé d'exécuter les politiques du conseil et du superviser les activités du personnel. On assiste actuellement à un débat animé quant à la forme de structure administrative qui est la plus efficace. Les membres élus affirment que leur autorité est diminuée à cause de la présence d'un administrateur nommé au niveau central. L'argument de contre-pied étant que l'administrateur professionnel évitera d'abuser du pouvoir tel que ça pourrait être le cas lorsqu'on a une formule administrative avec un maire.

Dans toutes les communes on trouve un secrétaire général engagé au niveau local qui fait la liaison entre les responsables et le personnel communal. Etant donné qu'ils sont recrutés localement, ils connaissent généralement très bien le contexte socio-politique locale et l'historique de la municipalité. Au niveau de l'organisation communale, on trouve également le maire et le secrétariat du conseil ainsi que le bureau des représentants des syndicats. Tel indiqué sur le Tableau 5-b, le personnel administratif représente une petite proportion du personnel municipal dans les communes des trois études de cas, sauf à Richard Toll.

Généralement, c'est le département des services financiers qui s'occupe de la gestion financière, c'est-à-dire une comptabilité des recettes et dépenses, d'un inventaire des avoirs et du recouvrement des recettes. Certains membres du personnel municipal de ce département se trouvent dans un bureau de trésor où ils sont chargés des comptes municipaux. Les activités de ce département sont décrites en plus amples détails dans la section 2.1.2.1-D. Le Tableau 5-b indique qu'un peu plus de 20% du personnel communal travaille dans les services financiers, proportion qui semble raisonnable si l'on tient compte de l'importance des tâches qui leur incombent.

Les départements des services techniques sont responsables des travaux publics et des activités tels que la réparation des véhicules et l'entretien des bâtiments. La proportion du personnel dans ce département dans les deux villes faisant partie de l'étude de cas (45% et 48% respectivement pour Kaolack et Ziguinchor) semble indiquer l'importance des services urbains. Cependant, des personnes recrutées pour d'autres raisons sont fréquemment affectées à ce service, tel que nous le verrons plus tard. En fait, la productivité des services techniques souffre énormément du manque de materiel, des bâtiments et de personnel. La faible proportion de personnel au sein des services techniques à Richard Toll indique le faible niveau de

services fournis par cette ville, même par rapport à d'autres communes au Sénégal.

Les villes plus grandes ont un personnel important pour les services de l'état civil. Ce personnel va travailler dans les bureaux voisins pour que la population ait un meilleur accès aux services.

Les villes plus grandes affectent également des membres du personnel à d'autres services sociaux tels que l'éducation et la santé, et du personnel du professionnel dans les écoles primaires et les cliniques.

Outre la structure ou la composition du personnel communal, il est intéressant de noter le rapport relativement faible personnel/habitants (Tableau 5-c). Bien qu'il soit difficile de déterminer un rapport optimal personnel/population suite à la diversité des technologies, des types et niveaux des services prêtés, les données provenant d'autres pays en Afrique indiquent que les rapports dans les villes de l'étude de cas sont extrêmement faibles. Par exemple, dans les pays où des analyses analogues ont été faites, la Côte d'Ivoire et le Malawi, le rapport était respectivement de 1,9 et 8,7.

Le ministère de l'Intérieur a adopté une politique de recrutement limité au minimum dans les communes afin de limiter les dépenses liées au personnel. Les municipalités doivent chercher à ce que les dépenses liées au personnel ne dépassent pas 40% des dépenses actuelles totales et par conséquent elles ont du mal à justifier des nouveaux postes. Même si les dépenses liées au personnel sont en moyenne de 40% des dépenses totales pour toutes les municipalités, de nombreuses municipalités, surtout les plus petites, ont des dépenses de personnel proportionnellement bien plus élevées.

Le Sénégal constitue un cas relativement unique en Afrique de l'Ouest doté d'un code du travail qui s'applique spécifiquement à la plupart des catégories des employés municipaux. Le règlement de la fonction publique municipale définit les classifications du personnel, les qualifications du recrutement et les procédures et conditions de l'emploi. Les fonctionnaires municipaux sont nommés par le Président (Catégorie A) ou le Ministère de l'Intérieur (autres catégories) pour tous les postes permanents de la fonction publique et sont recrutés sur la base d'une sélection compétitive. Dans les faits, il n'y a qu'une toute petite partie du personnel municipal qui est recruté conformément à ces règlements, la plupart étant des contractuels. Le reste du personnel municipal ne sont des fonctionnaires et ne dépendent donc pas du code de travail national mais plutôt du code municipal.

Résumé des principaux problèmes liés à l'organisation et au personnel de la commune

Organisation de travail insuffisante: Bien que les organigrammes municipaux décrivent les principales relations des départements de la commune, il n'y a pratiquement pas d'autre organisation du travail. Dans les communes visitées pendant les études de cas, on a pas trouvé des descriptions

Tableau 5a

PERSONNEL DE LA COMMUNE
1988-89

DEPARTEMENT/COMMUNE	ADMINISTRATION	FINANCES	SERVICES TECHNIQUES	ARCHIVES CIVILES	SANTE	EDUCATION	TOTAL
KAOLACK	22	48	100	17	23	11	221
ZIGUINCHOR	15	27	62	15	9	0	128
RICHARD TOLL	9	7	7	3	0	0	26

Tableau 5b

PERSONNEL DE LA COMMUNE: COMPOSITION
1988-89

DEPARTEMENT/COMMUNE	ADMINISTRATION	FINANCES	SERVICES TECHNIQUES	ARCHIVES CIVILES	SANTE	EDUCATION	TOTAL
KAOLACK	9,95%	21,72%	45,25%	7,69%	10,41%	4,98%	100%
ZIGUINCHOR	11,72%	21,09%	48,44%	11,72%	7,03%	0,00%	100%
RICHARD TOLL	34,62%	26,92%	26,92%	11,54%	0,00%	0,00%	100%

Tableau 5c

PERSONNEL DE LA COMMUNE: EMPLOYES POUR 1.000 HABITANTS
1988-89

DEPARTEMENT/COMMUNE	ADMINISTRATION	FINANCES	SERVICES TECHNIQUES	ARCHIVES CIVILES	SANTE	EDUCATION	TOTAL
KAOLACK	0,14	0,32	0,66	0,11	0,15	0,07	1,45
ZIGUINCHOR	0,12	0,22	0,50	0,12	0,07	0,00	1,03
RICHARD TOLL	0,27	0,21	0,21	0,09	0,00	0,00	0,79

de tâches qui indiquent les responsabilités et la hiérarchie. De nombreux administrateurs communaux semblent faire face aux problèmes de manière ponctuelle. La communication au sein de la commune varie grandement. Dans les communes qui disposent d'administrateurs dynamiques, surtout ceux qui ont

reçu une formation commerciale, on cherche à aménager régulièrement des réunions pour discuter des plans et des problèmes de travail. L'équipe a suivi une de ces réunions à Kaolack et on a pu voir combien ce travail était bénéfique pour résoudre des problèmes de travail pour les responsables des divers départements et les informer des plans pour la communauté.

Déséquilibre entre le personnel administratif et technique. Ce premier type de déséquilibre, entre personnel administratif (pléthorique) et personnel technique (largement insuffisant) vu, entre autres la situation très grave dans laquelle se trouvent certaines communes en matière d'assainissement, de ramassage des ordures est sans aucun doute le plus important. Par exemple, à Richard Toll, 27% seulement du personnel total de la commune est affecté aux services techniques. Il faut ajouter, afin de mieux mesurer encore l'ampleur de ce déséquilibre, que parmi ces 27% plus de la moitié sont soit des manoeuvres, soit des chauffeurs de tracteurs. Sans parler du fait que l'adjoint technique qui remplit la fonction d'agent voyer de cette ville est détaché par les services de l'équipement du département de Dagana. Les chiffres pour Kaolack (45%) et Ziguinchor (48%) sont certes beaucoup plus élevés, mais ils cachent les mêmes anomalies. Par exemple, sur les 100 employés que comptent les services techniques de la commune de Kaolack, 53 sont des manoeuvres et 20 sont des chauffeurs. Pour Ziguinchor l'ordre de grandeur et à peu près le même: sur les 62 employés que comptent les services techniques, 40 sont des manoeuvres et 6 sont des chauffeurs. Et alors que le parc matériel roulant est dans un état dégradé, il y a relativement peu d'ouvriers qualifiés et encore moins de mécaniciens pour réparer ce matériel qui se trouve très vite, faute de maintenance adéquate et régulière, inutilisable.

Déséquilibre entre le personnel qualifié et non-qualifié. Un deuxième type de déséquilibre que nous avons pu constater dans les trois communes concerne le ratio entre personnel qualifié et non-qualifié. En effet, et si on enlève l'administrateur et le secrétaire général (cas de Kaolack et de Ziguinchor, les deux communes à statut spécial) ou le maire et le secrétaire général (le cas de Richard Toll, commune de droit commun) et si en plus on enlève l'agent voyer, il n'y a pratiquement pas de personnel municipal qualifié à l'instar d'autres villes de la même importance que les trois villes étudiées et ceci au Sénégal même. A l'exception de ces cadres ou de quelques ouvriers spécialisés et selon les cas de l'officier de l'état civil, il n'y a pas de personnel qualifié et adéquatement formé pour les positions requises. En ce qui concerne les services techniques par exemple, il n'y a personne du niveau cadre moyen ou adjoint technique pour seconder l'agent voyer. En plus, il n'y a ni architecte ni surtout d'urbaniste. L'agent voyer doit s'occuper de tout: de la gestion de son personnel, des études et du contrôle des marchés passés par la commune, et de manière générale de la bonne marche de l'ensemble des services techniques de la ville.

Ceci nous amène maintenant à parler d'un troisième problème qui touche à la racine même des problèmes constatés en matière d'organisation et de gestion du personnel communal: c'est celui du recrutement.

Problème de recrutement. Alors qu'il existe un décret (décret de 1974) qui spécifie les conditions générales du recrutement du personnel communal, il semble bien, en tout cas pour les trois communes que nous avons étudiées, que le recrutement du personnel communal n'obéit pas à des règles strictes qui répondent à des besoins clairement définis par les différents services municipaux; à des descriptions de postes bien définies, etc... Partout où l'on est passé le problème du recrutement a été soulevé. On nous a fait part du caractère "politique" de certains recrutements faits dans le passé par certains administrateurs ou maires, ainsi que par certains présidents de conseils municipaux. Ces recrutements ont été faits selon nos interlocuteurs pour "récompenser" certains électeurs ou notables et souvent ne répondaient donc pas à un besoin spécifique en personnel par la commune concernée. Il y a aussi le problème qu'un interlocuteur a appelé les "emplois sociaux". Contrairement aux "emplois politiques", il s'agit ici de la pratique de donner un emploi à quelqu'un se trouvant dans le besoin. Dans une des trois villes étudiées, il y avait 9 emplois dans cette catégorie selon le chef du service du personnel lui-même. Les personnes qui occupent ces emplois ne viennent jamais, sauf pour toucher la paye à chaque fin de mois. Ceci nous amène à parler d'un quatrième problème lié à l'organisation et la gestion du personnel communal: celui du suivi et de l'évaluation des performances.

Suivi/évaluation des performances. Il n'existe aucun système de contrôle du personnel et de ses performances. A l'exception de Ziguinchor par exemple, où un jeune et dynamique chef de personnel a établi un début de système de contrôle de présence, dans aucune des trois communes on n'a pu relever l'existence d'un système de suivi et d'évaluation des performances du personnel. Ceci mène à des anomalies et même à des abus choquants. Dans une des trois communes étudiées, certains collecteurs embauchent en sous-main des "volontaires" et occupent un deuxième emploi. On a constaté, par ailleurs, qu'au lieu d'être licenciés, certains sont simplement affectés à une autre fonction ou à un autre service municipal. Quand on connaît la situation financière dans laquelle se trouvent certaines communes et les problèmes de recouvrement de leur recette fiscale, on peut mesurer la gravité de ce type de comportement.

Les communautés rurales

Tel nous l'avons déjà indiqué, les communautés rurales n'ont pas le droit de payer les salaires du personnel et par conséquent ne disposent pas de leur propre personnel. Le sous-préfet est l'exécutif des communautés rurales dans son arrondissement, aidé en cela par le personnel administratif. Dans nombreux cas, le sous-préfet n'a pas d'assistant mais juste un petit secrétariat; par conséquent, le soutien administratif dans les communautés rurales est réduit au minimum. Néanmoins, ce service est vital, surtout parce que les conseillers ruraux pour la plupart ne s'expriment pas en français qui est la langue officielle de l'administration. Certains représentants officiels interviewés pendant l'étude ont exprimé le désir de

fournir du personnel administratif et de donner des responsabilités administratives aux communautés rurales car des conflits de priorité peuvent se présenter entre le sous-préfet qui est l'officiel du gouvernement central et les conseils ruraux.

Le soutien technique apporté aux conseils ruraux est donné en théorie par les agents des ministères techniques affectés aux arrondissements qui travaillent pour le Centre d'expansion rural (CER), branche de soutien technique des communautés rurales. Bien qu'une circulaire du gouvernement ait demandé à toutes les ministères concernés de transférer du personnel au CER, en fait c'est uniquement le ministère de l'Intérieur qui a pris de telles mesures d'une manière générale. Lorsqu'il y a un personnel technique sur place, on a pu observer que celui-ci ne respecte pas toujours les priorités et directives des conseils ruraux, mais suit les directives et se conforme à la hiérarchie de son propre ministère technique.

Outre les problèmes liés au personnel, les CER ont rencontré d'énormes contraintes matérielles. Les locaux des bureaux et matériel sont largement insuffisants et quelquefois complètement inexistants. On manque généralement de moyens de transport qui sont d'importance critique pour desservir les villages dispersés qui composent chaque communauté rurale.

La raison qui fait que les communautés rurales ne peuvent pas recruter du personnel est d'éviter de mettre en place une prolifération de petites bureaucraties tout en apportant un mécanisme pour la participation locale au processus du développement. On a plutôt cherché à insister sur le soutien administratif et technique des services de l'Etat. Jusqu'à présent, le Gouvernement a rencontré des difficultés pour véritablement mettre en place cette stratégie.

2.1.2.2 Gestion financière

2.1.2.2-A Les ressources des communes

De même que les communes ne sont pas maîtresses de leurs propres compétences, elles ne sont pas maîtresses de leur propres ressources. En organisant les conditions d'exercice de la personnalité morale des collectivités décentralisées, le législateur les a dotées d'une autonomie financière; c'est-à-dire de la possibilité d'élaborer, de voter et d'exécuter un budget propre, financé au moyen de ressources dégagées localement, mais dans le cadre d'une stricte légalité sous le contrôle d'une tutelle centralisée.

Les différentes ressources communales sont donc prévues et organisées par le code d'administration communale, qui détaille les différentes recettes fiscales ou domaniales dont peuvent disposer les communes ainsi que leur mode d'assiette, d'émission et de recouvrement.

Le CAC précise dans son article 3:

"Ne peuvent être constituées en communes que les localités ayant un développement suffisant pour pouvoir disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget".

"Le conseil municipal ne peut voter que des recettes dont la perception est expressément autorisée par la loi ou les texte réglementaires".

A l'heure actuelle et suite aux aménagements successifs, les différentes ressources communales classées selon la présentation budgétaire sont les suivantes:

1. Les ristournes de l'Etat Il s'agit de ristournes d'impôts prélevés pour le compte du Gouvernement central mais sur le territoire communal.

Deux taxes sont actuellement ristournées à 50%.

- la taxe sur les véhicules à moteur (vignettes)
- la taxe sur la plus-value immobilière

Le produit des amendes pour les délits et contravention sur le territoire de la commune est ristourné à 60%. Il est cependant important de signaler que cette ristourne figure dans la rubrique des recettes diverses. Les ristournes représentent environ 5 à 10% des ressources budgétaires des communes.

2. Les impôts locaux Ces impôts directs étaient auparavant perçus pour le compte de l'Etat, ils sont désormais rétrocédés totalement aux collectivités locales sur le territoire desquelles ils sont perçus. Les impôts locaux constituent environ 50% des recettes.

Ils sont au nombre de 4.

a) L'impôt du minimum fiscal: il s'agit d'un impôt per capita, forfaitaire et personnel dû par toute personne âgée de plus de 14 ans, non spécifiquement exonérée par le code général des impôts.

Les services fiscaux enrôlent les 1°, 2° et 3° catégories - 3200 et 2400 FCFA), la 4° catégorie (500 FCFA) étant perçue par les services communaux.

Les personnes salariées ou pensionnées sont assujetties à une taxe représentative à l'impôt du minimum fiscal (TRIMF) à la source.

b) L'impôt foncier: les propriétaires d'immeubles bâtis sont soumis à une contribution foncière.

Le taux est de 30% de la valeur locative pour les immeubles bâtis, déduction faite d'un abattement de 40% pour les maisons et de 50% pour les usines.

Le taux est de 5% de la valeur vénale pour les immeubles non bâtis.

A noter la loi 87 - 10 du 21 février 1987 qui exonère depuis le ler janvier 1987 les immeubles bâtis occupés par leurs propriétaires pour toute valeur locative inférieure à 75.000 FCFA par mois.

c) La patente: elle est due par toute personne exerçant un commerce, une industrie, ou une profession libérale.

Elle comprend un droit fixe déterminé selon la nature de l'activité (2000 à 45000 FCFA) et un droit proportionnel basé sur la valeur locative des locaux professionnels (de 5 à 10%).

d) Le droit de licence: impôt professionnel dû par toute personne vendant au détail des boissons alcoolisées fermentées (3000 à 50.000 FCFA).

Une loi de 1972 permet aux communes d'instaurer une taxe d'enlèvement des ordures ménagers (TOM) également assise sur la valeur locative des propriétés bâties: 6% à Dakar, 5% dans les autres communes. Les personnes non assujetties à l'impôt sur le revenu paient un forfait maximum de 300 FCFA -les taux sont votés par le conseil dans les maxima prévu par la loi, la taxe est enrôlée avec les quatre impôts locaux traditionnels.

La particularité de ces impôts locaux est d'être gérés par les services fiscaux de l'Etat, qui au niveau des contrôles d'arrondissement (voir organigramme) sont chargés du recensement et de la confection des pré-rôles. Les pré-rôles sont ensuite acheminés vers Dakar, via les inspections régionales pour être traités au centre informatique unique PEYTAVIN chargé de confectionner les rôles définitifs.

C'est un euphémisme de dire que les centres régionaux départementaux et d'arrondissement sont dénués de moyens d'intervention efficaces relativement au nombre de contribuables potentiels. Cela a pu être vérifié lors de la mission à l'occasion des trois cas d'étude.

Les procédures de recensement qui sont par nature longues, complexes et fastidieuses, ne sont menées à bien que grâce à l'abnégation des agents qui utilisent souvent leurs véhicules personnels. Les enquêtes de porte à porte ne sont certainement pas motivantes, et l'absence de cadastre opérationnel renforce les difficultés. Il en résulte des rôles dont la qualité médiocre est fréquemment dénoncée par les agents du Trésor et les responsables municipaux.

Les services du Trésor chargés du recouvrement se plaignent des adresses imprécises, des doubles emplois etc, conduisant à de nombreuses côtes indûment établies ou irrécouvrables. Les responsables communaux soulignent quant à eux la baisse de fiabilité de ces rôles d'année en année, et soupçonnent les agents du fisc de reconduire certains côtes sans faire les mises à jour nécessaires.

Il est constaté, par exemple, que la baisse du produit des patentes n'est pas compatible avec le développement de la cité et l'accroissement visible du nombre de commerçants et d'artisans.

3. Les taxes communales

Conformément au code d'administration communale, les communes peuvent instaurer sur leur territoire des taxes, dans le respect des normes fixées notamment en ce qui concerne les maxima et les modalités de recouvrement. Les taxes créées ne deviennent exécutoires qu'après approbation de la tutelle. La plupart sont des taxes indirectes perçues à l'occasion d'une activité de production ou de consommation se déroulant sur le territoire communal. Elles constituent 5% à 10% des recettes communales. Il convient de distinguer principalement:

> les taxes sur l'eau et l'électricité consommée, les taxes sur la publicité (panneaux d'affichage, etc.), les taxes sur les établissements de nuit, sur les spectacles et divertissements, sur les visites et poinçonnages des viandes, sur les visites sanitaires des aliments, les taxes d'abattage et enfin les taxes sur les distributions de carburant.

Le rendement de ces taxes dépend du dynamisme des collecteurs municipaux et de la vigilance des responsables communaux. Le principal problème rencontré par les communes au sujet de ces recettes semble être le remboursement des taxes sur les consommations d'eau et d'électricité par les sociétés concessionnaires. La SONEES et la SENELEC incluent ces taxes dans leur facturation à leurs clients privés et sont tenues d'en reverser le produit à la commune; mais depuis quelques années elles le font sans pièces justificatives, vraisemblablement en compensation des difficultés qu'elles éprouvent à se faire payer leurs arriérés de consommations publiques - (éclairage et bornes fontaines).

Une commission ad hoc composée des principaux partenaires siège régulièrement à Dakar, sans avoir encore réussi à débloquer complètement la situation.

Les autres taxes indirectes ne sont pas d'un rapport spectaculaire pour les communes qui consacrent tous leurs efforts aux produits domaniaux.

4. Les produits domaniaux

Les communes ne disposent pratiquement pas de domaine propre (c'est-à-dire de biens immobiliers ou de valeurs mobilières leur appartenant). Les ressources domaniales devraient en principe être quasiment inexistantes. En fait la nomenclature utilisée intègre dans les ressources domaniales la totalité des recettes provenant des droits perçus à l'occasion de l'exercice d'une activité sur la voie publique ou sur les marchés sans que la patrimonialité de l'immeuble concerné soit retenu comme critère déterminant pour en faire une ressource propre de la commune.

La plupart des recettes ainsi recouvrées est constituée par des droits de place sur marchés, ou des droits de stationnement sur la voie publique, ou des permis de voirie.

Les ressources domaniales au sens patrimonial du terme sont constituées par les locations des souks, échappes et cantines aménagés par la commune.

Au total les grands postes servis sont les suivants:

- droits de place au marché perçus auprès des vendeurs sans installation fixe, et perçus journellement (50,100 F etc.)
- les locations des souks aménagés par la commune
- le permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique
- la taxe sur les taxis qui est une catégorie particulière du permis de stationnement
- les redevances pour occupation privative du domaine public (intitulé dans la nomenclature: location sur voie publique)
- les locations des propriétés communales: cases, salles de spectacle etc.

L'ensemble de ces produits à caractère domanial constitue une part non négligeable des ressources communales (30 à 40%). Ces taxes peuvent se révéler parfois plus rémunératoires que les impôts locaux et ne semblent pas connaître le phénomène d'usure qui frappe ces derniers.

Cependant, l'évasion fiscale opérée à l'occasion de la collecte de ces produits est présentée par les responsables communaux comme considérable. Les collecteurs sur marchés et à l'entrée des villes utilisant des bénévoles trouvent le moyen de se rémunérer par des procédés connus de tous. Il faut savoir que ces taxes et le personnel communal qui en a la charge constituant un des terrains favoris des luttes politiciennes où sont volontairement mêlés les problèmes sociaux et religieux. Force est de constater que si des efforts certains sont accomplis, la légalité n'est pas toujours strictement respectée, et les résultats escomptés pas toujours atteints.

5. Les redevances pour services rendus

Compte tenu du faible niveau d'équipement des communes, ces ressources sont essentiellement constituées par les frais de bornage perçus à l'occasion des opérations de lotissement, et les recettes provenant des vidanges par les spiros appartenant à la commune.

La nomenclature prévoit la possibilité de redevances pour des services industriels et commerciaux: transport, abattoirs etc. Aucune des communes étudiées ne perçoit de telles redevances.

6. Les recettes diverses

Elles comprennent les produits d'expédition des actes administratifs et des actes d'état civil. Ces produits pourraient aussi bien être classés dans les redevances pour services rendus.

Elles comprennent également les ristournes des amendes, qui ainsi que déjà précisé sont des ristournes de l'Etat.

Les ressources des communautés rurales

Les ressources fiscales des communautés rurales sont essentiellement constituées par la taxe rurale, instituée par la loi No. 72-59 du 12.06.72 et modifiée par la loi de finance 76/77. Cette taxe est due par tout contribuable résidant dans la communauté rurale, âgé de plus de 14 ans. Il s'agit d'une taxe forfaitaire dont le taux est fixé chaque année par le Conseil départemental dans les limites de 500 à 1.000 FCFA.

Les autres ressources dont peuvent disposer les communautés rurales sont mineures il s'agit:

- o de l'impôt du minimum fiscal et de la TRIMF
- o de la contribution des patentes
- o les produits des droits de fourrière et droits de place sur les marchés et foires
- o les ristournes de 60% du produit des amendes.

Il convient de noter que ces ressources "hors taxe rurale" sont émises et perçues dans les mêmes conditions que pour les communes, et que les communautés rurales proches des centres urbains sont parfois victimes d'une phagocytose car le critère de territoire communal peut prêter à confusion dans l'application de ces taxes.

Les ressources permettant de financer les investissements sont essentiellement constituées par l'autofinancement, puisque le budget leur est pratiquement consacré. (90%).

En outre les communautés rurales ont accès au fonds de concours de l'Etat dès lors que la taxe rurale a été perçue à 100%. (Voir note spéciale sur le fonds de concours).

Analyse des résultats au niveau de la mobilisation des recettes

Communes

Dans les trois villes étudiées, la mobilisation des recettes semble varier considérablement d'une administration municipale à l'autre. Tel qu'indiqué sur le tableau 6, les recettes les plus importantes proviennent des impôts locaux, recouvrés par le Trésor, notamment la patente, le minimum fiscal et l'impôt foncier. Ces impôts sont importants, mais leur niveau dépend de différents facteurs. Par exemple, un montant considérable du

Tableau 6a

SOURCES DE REVENUS DE LA COMMUNE (CFA x 1.000)
1986-87

SOURCE/COMMUNE	PARTAGE DES RECETTES	TAXES LOCALES	TAXES MUNICIPALES	DOMAINE PUBLIC	REDEVANCES	DIVERS	TOTAL
KAOLACK	21.500	216.300	31.700	213.000	6.800	40.200	529.700
ZIGUINCHOR	17.800	50.800	42.800	31.800	300	6.300	149.800
RICHARD TOLL (PROJECTIONS)	4.100	51.100	4.400	9.100	400	14.700	83.800

Tableau 6b

REVENUS DE LA COMMUNE: COMPOSITION
1986-87

SOURCE/COMMUNE	PARTAGE DES RECETTES	TAXES LOCALES	TAXES MUNICIPALES	DOMAINE PUBLIC	REDEVANCES	DIVERS	TOTAL
KAOLACK	4%	41%	6%	40%	1%	8%	100%
ZIGUINCHOR	12%	34%	29%	21%	0%	4%	100%
RICHARD TOLL	5%	61%	5%	11%	0%	18%	100%

Tableau 6c

SOURCES DE REVENUS DE LA COMMUNE PAR HABITANT
1986-87

SOURCE/COMMUNE	PARTAGE DES RECETTES	TAXES LOCALES	TAXES MUNICIPALES	DOMAINE PUBLIC	REDEVANCES	DIVERS	TOTAL
KAOLACK	141	1.423	209	1.403	45	264	3.485
ZIGUINCHOR	144	410	345	256	2	51	1.208
RICHARD TOLL	124	1.548	133	276	12	445	2.539

recouvrement des impôts locaux à Kaolack se fonde sur les arriérés recouvrés en 1986. A Richard Toll, le minimum fiscal détermine le niveau d'impôts locaux et peut être dû à la partie de l'impôt du minimum fiscal payé par les employeurs pour les employés salariés (TRIMF) qui en théorie doit être versé à la ville où habite l'employé. Dans ce cas, Richard Toll reçoit une partie de l'impôt payé pour les employés de l'usine de sucre qui en fait devrait revenir à certaines des communautés avoisinantes. Parmi les impôts locaux, l'impôt foncier est le moins productif. Même si certaines exonérations récentes de l'impôt foncier ont grandement diminué la contribution éventuelle de cette source de recette, c'est un impôt qui reste sous-utilisé à cause de mauvaises pratiques d'enregistrement du rôle fiscal et des procédures d'administration et de facturations inefficaces. En vue du potentiel de cet impôt en tant que ressource locale, le gouvernement du Sénégal a mis en place un comité chargé d'informatiser les impôts fonciers et plusieurs bailleurs de fonds y compris USAID (pour Ziguinchor), la Banque mondiale (pour Dakar), et de programme d'assistance canadien aident à établir des cadastres à jour, et/ou informatiser les rôles fiscaux et les méthodes de recouvrement.

La deuxième source de recettes la plus importante est de nature domaniale. Ces recettes proviennent des droits de marché et des locations des souks aménagés par la commune. Le volume important de recettes de ce type à Kaolack témoigne de l'activité de marché, de la taille de celui-ci et des investissements faits par la commune dans les aménagements de marché, outre d'assez bonnes techniques de recouvrement. En revanche, Ziguinchor qui dispose d'un marché assez important et bien organisé a apparemment des problèmes au niveau des mesures de recouvrement. Ces dernières années, la commune de Dakar a déployé des efforts importants pour améliorer l'inventaire des vendeurs sur le marché et l'organisation des agents de recouvrement, ce qui a permis de nettement augmenter les droits de place aux marchés. Les autres villes n'ont pas encore procédé à des efforts analogues.

Dans l'ensemble, le tableau 6-c indique que lorsqu'on ajuste la mobilisation des recettes aux différences dans le nombre d'habitants, il semble y avoir peu de relations entre la dimension et le statut administratif de la commune et les résultats au niveau de la mobilisation de la recette. Kaolack se situe en tête des trois communes mais Richard Toll, jeune commune dynamique de droit commun, a eu de meilleurs résultats que Ziguinchor, qui est une commune plus grande à statut spécial. Il serait utile de faire la même analyse auprès d'un échantillon plus large de communes pour voir si ces conclusions se vérifient. Malgré ces différences, les recettes par habitant sont extrêmement faibles par rapport aux responsabilités du point de vue service et investissement des communes. L'amélioration de la mobilisation des recettes devrait constituer une priorité si l'on veut que les communes jouent un rôle pivot dans le développement économique local.

Communautés rurales

L'examen des sources de recettes indique que les ressources des communautés rurales sont dominées par la taxe rurale. Les données présentées sur les communautés rurales d'étude de cas dans le tableau 7 confirment ces résultats. Sur le tableau, la colonne correspondant aux ressources fiscales comprend diverses recettes telles que la taxe rurale, la patente, l'impôt

Tableau 7a

SOURCES DE REVENUS DE LA COMMUNAUTE RURALE (CFA x 1.000)
PROJECTIONS 1987-88

SOURCE/COMMUNAUTE	RESSOURCES FISCALES	TAXE RURALE	DOMAINE PUBLIC	DIVERS	EXCEDENT BUDGETAIRE	TOTAL
NDOFFANE	9.636	8.886	1.100	1.200	0	11.936
NIAGUISSE	5.356	4.508	680	150	1.500	7.686
MBANE	17.390	14.690	2.900	600	2.000	22.890

Tableau 7b

SOURCES DE REVENUS DE LA COMMUNAUTE RURALE: COMPOSITION
PROJECTIONS 1986-87

SOURCE/COMMUNAUTE	RESSOURCES FISCALES	TAXE RURALE	DOMAINE PUBLIC	DIVERS	EXCEDENT BUDGETAIRE	TOTAL
NDOFFANE	81%	74%	9%	10%	0%	100%
NIAGUISSE	70%	59%	9%	2%	20%	100%
MBANE	76%	64%	13%	3%	9%	100%

Tableau 7c

SOURCES DE REVENUS DE LA COMMUNAUTE RURALE PAR HABITANT
PROJECTIONS 1986-87

SOURCE/COMMUNAUTE	RESSOURCES FISCALES	TAXE RURALE	DOMAINE PUBLIC	DIVERS	EXCEDENT BUDGETAIRE	TOTAL
NDOFFANE	626	577	71	78	0	775
NIAGUISSE	661	557	84	19	185	949
MBANE	801	677	134	28	92	1.055

minimum et l'impôt foncier. La seconde colonne présente uniquement la taxe rurale de manière à pouvoir mieux observer son impact sur les recettes totales. Même si les chiffres présentés sur le tableau sont des projections budgétaires, tout indique que ces projections sont assez proches des recouvrements effectifs et constituent donc une valeur acceptable. On ne disposait pas de données sur les recouvrements effectifs.

Les taux de recouvrement de la taxe rurale semblent varier considérablement d'une année à l'autre et d'une communauté à l'autre bien qu'ils soient en général assez élevés. Le tableau 8 indique une fourchette de 56% à 91% en 1985-86.

Tableau 8
Taux de recouvrement de la taxe rurale 1985-86

Région	Taux de recouvrement moyen par départements
Diourbel	49%
Fatick	82%
Kaolack	91%
Kolda	90%
Lorya	57%
St. Louis	56%
Tambacounda	76%
Thies	79%
Ziguinchor	69%

Les chefs de village sont chargés de recouvrer la taxe rurale et perçoivent 7% du total recouvré comme paiement pour leurs services. Bien qu'il s'agisse là d'une mesure incitative pour un recouvrement efficace, certains observateurs ont décrit une tension entre les chefs de village et les conseils ruraux se rapportant à la perte d'autorité du chef sur la partition des terres qui pourrait bien contrebalancer les incitations au niveau de recouvrement de la taxe locale.

Les produits domaniaux proviennent essentiellement des droits de place sur les marchés et foires et des droits de fourrière. Il convient de noter que les communautés rurales sont responsables de la construction des aménagements du marché et payent dans certains cas une partie des recettes aux agents de recouvrement mais elles n'ont pas le droit d'employer du personnel pour maintenir ces aménagements.

Dans l'ensemble, les recettes totales par habitant pour les trois communautés rurales de l'étude de cas sont analogues, indiquant moins de variations que les communes. En outre, malgré leur niveau relativement faible par habitant, les communautés rurales n'ont pas de responsabilités administratives ou de services; pratiquement tout le budget est octroyé aux investissements. Par ailleurs, les communes doivent employer du personnel,

apporter des services et maintenir l'infrastructure en plus de financer les investissements alors que leurs recettes totales ne sont que faiblement supérieures à celles des communautés rurales.

2.1.2.2 B. Analyse des dépenses des collectivités locales

Communes

Les budgets des communes présente les dépenses par type de dépenses et dans une certaine mesure par service. Cependant, étant donné que les dépenses liées au personnel composent environ 40% des dépenses mais qu'elles sont regroupées et non pas données par centre de coût, il est difficile d'obtenir rapidement une estimation des coûts des services prêtés par les communes. Le tableau ci-dessus présente les dépenses pour les trois villes de l'étude de cas du point de vue dépenses totales par type, proportion de chaque type par rapport au total et dépenses par habitant.

Les dépenses administratives comportent de nombreux frais généraux directs ainsi que les honoraires du maire et les frais de fonctionnement du cabinet du maire. Il s'agit d'une partie importante de dépenses totales.

Les services publics (l'eau et l'électricité) constituent un autre élément important et problématique du budget. Ces dépenses concernent surtout l'eau des bornes-fontaines publiques et l'électricité pour l'éclairage des rues. Les communes ont eu d'énormes problèmes pour payer ces services et ont des arriérés considérables avec la SONEES et la SENELEC. On a mis en place un comité ministériel pour essayer de trouver une solution à ce problème. La DCL essaie également de trouver une solution pour mettre en place une nouvelle politique pour les bornes-fontaines publiques. La politique actuelle encourage vivement les gouvernements municipaux à se désengager progressivement de la responsabilité de l'alimentation en eau et d'encourager les branchements individuels. En outre, plusieurs administrations municipales étudient la possibilité d'installer des fontaines qui fonctionnent avec des pièces de monnaie puisque que cela a très bien réussi à Abidjan.

Les dépenses de personnel s'élèvent à légèrement plus de 30% du total des dépenses de fonctionnement, niveau qui semble très raisonnable si l'on compare aux autres collectivités locales. Le personnel contractuel représente 90% des dépenses liées au personnel. Tel que nous l'avons déjà mentionné, la DCL a adopté une politique qui cherche à tout prix à maintenir les dépenses du personnel en dessous de la barre de 40% en limitant le recrutement. Cependant, les questions qui se posent ne concernent pas seulement le niveau du personnel mais également les qualifications et la répartition de celui-ci.

Les dépenses d'investissement constituent des transferts du budget de fonctionnement au budget d'investissement et démontre donc la capacité d'autofinancement de la municipalité. La politique de la DCL encourage les communes à transférer au moins 20% de leur budget de fonctionnement au budget d'investissement. En fait, ce chiffre se rapproche plutôt de 8%. Le

Tableau 9a

DEPENSES DES COMMUNES
1986-87

DEPENSES	KAOLACK	ZIGUINCHOR	RICHARD TOLL
ADMINISTRATION	110.000	50.000	18.100
FINANCES	16.500	5.000	1.700
SERVICES TECHNIQUES	59.900	20.900	8.400
SERVICES PUBLICS	133.500	49.700	5.100
SERVICES SOCIAUX	13.800	5.000	2.700
DIVERS	22.900	13.700	4.300
PERSONNEL	215.900	105.900	17.000
INVESTISSEMENTS	138.300	1.000	26.500
TOTAL	710.800	251.200	83.800

Tableau 9b

DEPENSES DES COMMUNES: COMPOSITION
1986-87

DEPENSES	KAOLACK	ZIGUINCHOR	RICHARD TOLL
ADMINISTRATION	15%	20%	22%
FINANCES	2%	2%	2%
SERVICES TECHNIQUES	8%	8%	10%
SERVICES PUBLICS	19%	20%	6%
SERVICES SOCIAUX	2%	2%	3%
DIVERS	3%	5%	5%
PERSONNEL	30%	42%	20%
INVESTISSEMENTS	19%	0%	32%
TOTAL	100%	100%	100%

financement des investissements est décrit en plus amples détails dans le section 2.1.2.1-C.

Le dernier type de dépenses qui doit être étudié est celui qui concerne les services techniques qui englobent nombre de coûts directs de service tels que l'exploitation des travaux publics de la municipalité, l'essence et l'huile, l'entretien des bâtiments, les jardins publics. Etant donné que des services tels que le ramassage des ordures, l'entretien de la voirie, l'entretien des bâtiments (y compris les écoles et les cliniques) sont d'importance capitale pour la santé économique et sociale de la commune, il est peut-être surprenant de noter que cet élément de coûts ne bénéficie pas d'un financement plus élevé. Il convient de noter que le poste de garage et atelier représente les coûts les plus élevés et englobe les prévisions pour le parc automobile entier et pas seulement le Département des travaux publics.

Communautés rurales

Etant donné leur structure et le fait qu'elles dépendent des services centraux pour un soutien administratif et technique, les communautés rurales ne consacrent qu'un faible pourcentage de leur budget aux dépenses de fonctionnement. Dans les communautés de l'étude de cas ces dépenses représentent uniquement 7% à 15% des dépenses totales. La commission versée aux chefs de village pour le recouvrement de la taxe rurale constitue la dépense de fonctionnement la plus importante.

Le restant du budget est consacré aux investissements pour les biens d'équipement notamment les investissements socio-culturels, agricoles, et les services publics. Les investissements socio-culturels regroupent les constructions, l'entretien et le matériel pour les écoles et les postes de santé mais également les terrains de sport, les centres de jeunes et les groupements féminins. Les investissements agricoles couvrent toute une gamme d'activités telles que le projet de foresterie, les aménagements pour la vaccination des animaux, les abattoirs et la lutte phytosanitaire. Les communautés rurales semblent dépenser l'essentiel des ressources pour les investissements des services publics qui constituent surtout le forage des puits et la mise en place des systèmes d'alimentation en eau. Des projets d'électrification ont également été proposés dans les communautés d'étude de cas.

Le volume et type d'investissements réalisés par les communautés rurales de l'étude de cas indiquent que ces collectivités locales apportent bien des ressources capitales pour le développement. Le fait que la gestion en dernier lieu de la plupart de ces investissements revient aux organisations communautaires, aux ONG et aux coopératives indique également que les projets répondent aux besoins exprimés par certains segments de la population même si les besoins élémentaires sont encore loin d'être satisfaits.

2.1.2.2.C Financement des investissements

En théorie, les communes disposent de quatre sources pour financer les investissements. S'agissant de:

Tableau 10a

DEPENSES DES COMMUNAUTES RURALES

PROJECTIONS 1987-88

DEPENSES	NDOFFANE	NIAGUISSE	MBANE
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	2.000.000	584.220	2.902.300
DEPENSES D'INVESTISSEMENT URB/ROUTES	400.000	300.000	4.300.000
SOCIO-CULTUREL	3.100.000	1.700.000	7.587.700
AGRICULTURE	1.950.000	1.500.000	4.600.000
RESEAU SERVICES PUBLICS	4.000.000	2.800.000	3.200.000
DIVERS	400.000	0	300.000
FONDS RESERVE	86.000	0	0
TOTAL	11.936.000	6.300.000	19.987.700

Tableau 10b

DEPENSES DES COMMUNAUTES RURALES: COMPOSITION

PROJECTIONS 1987-88

DEPENSES	NDOFFANE	NIAGUISSE	MBANE
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	17%	11%	15%
DEPENSES D'INVESTISSEMENT URB/ROUTES	3%	5%	22%
SOCIO-CULTUREL	26%	27%	38%
AGRICULTURE	16%	24%	23%
RESEAU SERVICES PUBLICS	34%	44%	16%
DIVERS	3%	0%	2%
FONDS RESERVE	1%	0%	0%
TOTAL	100%	100%	100%

Tableau 10c

DEPENSES DES COMMUNAUTES RURALES PAR HABITANT

PROJECTIONS 1987-88

DEPENSES	NDOFFANE	NIAGUISSE	MBANE
DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	130	84	133
DEPENSES D'INVESTISSEMENT URB/ROUTES	26	37	198
SOCIO-CULTUREL	201	209	349
AGRICULTURE	127	184	212
RESEAU SERVICES PUBLICS	260	344	147
DIVERS	26	0	14
FONDS RESERVE	6	0	0
TOTAL	775	774	919

- o Vente des avoirs: c'est la solution la moins probable étant donné que les communes n'ont pas d'avoirs.

- o Prêts: le Fonds de crédits municipal est encore embryonnaire mais devrait fonctionner d'ici 1990. Ce fonds assurera des prêts pour les communes (cf. description ci-après.)

  Les prêts du Gouvernement qui servent à éponger les arriérés ne peuvent pas être considérés comme des ressources d'investissement.

- o Fonds de concours: le Sénégal a un fonds de concours dont une partie est réservée pour les investissements. (Cf. la section spéciale sur le fonds de concours.)

- o Auto-financement: c'est la seule ressource comprise dans le budget, elle provient des recettes générales dont une partie est réservée au financement des investissements. Ce prélèvement demande une diminution équivalente des dépenses de fonctionnement pour maintenir l'équilibre budgétaire.

La DCL essaye de demander qu'au moins 20% soit réservé aux investissements. Cet objectif est rarement respecté puisque les responsables locaux doivent prendre sur les budgets d'investissement pour couvrir les dépenses de fonctionnement.

Fonds d'équipement des collectivités locales

Il existe au Sénégal un "Fonds d'équipement des collectivités locales", FECL, créé par la loi de finance du 4 juin 1977 qui prévoyait que ce fonds était alimenté par des prélèvements sur le produit des taxes du chiffre d'affaires. Dans la pratique actuelle, le fonds n'est pas calculé sur les taxes originalement prévues, il fait l'objet d'une dotation annuelle dans le budget de l'Etat, à savoir 1,9 milliard pour l'exercice 88/89.

Le comité de gestion de ce fonds comprend: le Secrétaire général de la Présidence, le Ministre de l'intérieur, le Directeur des collectivités locales, le Contrôleur financier, le Directeur du plan, le Trésorier général, le Directeur du budget, le Directeur de la dette et des investissements, et un représentant de l'Association des maires.

Le FECL est divisé en deux masses: 1,3 milliards pour le fonds de concours, 0,6 milliards pour la dotation du fonds de prêt à la Banque d'habitat du Sénégal dans le cadre de la création du crédit communal.

Le fonds de concours est divisé en deux masses:

- o le fonds de concours ordinaire destiné à subventionner les fonctionnement des communes;

- o le fonds de concours spécial destiné à subventionner certains programmes d'investissement dans certaines communes.

La répartition de 88/89 est de 300 millions pour la partie ordinaire et 1 milliard pour la partie spéciale.

Le fonds de concours ordinaire ne concerne que les communes urbaines, à l'exclusion de celles de la région de Dakar. Il est subdivisé en trois masses correspondantes à trois critères de gestion. Pour la gestion 88/89, les 3 masses suivantes ont été retenues, bien que les montants réels (dont on parle ci-dessous) soient le résultat d'un décret interministériel.

50% donc 150 millions à répartir en fonction du taux des investissements réalisés sur ressources propres.

25% donc 75 millions à répartir de façon inversement proportionnelle au taux de dépenses de personnel par rapport à la moyenne des recettes triennales.

25% donc 75 millions à répartir en fonction du taux de recouvrement des recettes par rapport aux prévisions.

Ces critères de répartition ont pour but d'encourager la bonne gestion financière car ils favorisent les communes ayant maîtrisées leurs recettes et leurs dépenses. L'élaboration de tels critères est relativement innovatrice par rapport aux autres pays de la région.

Le fonds de concours spécial peut concerner aussi bien Dakar que l'intérieur du pays, aussi bien les communes urbaines que les communauté rurales. Le fonds est réparti chaque année en trois masses:

- une masse pour les collectivités locales de la région de Dakar (180 millions en 88/89) projetés mais pas utilisés car le financement a été débloqué trop tard.

- une masse pour les communautés rurales (255 millions en 88/89 dont seulement 82% a été utilisé)

- une masse pour les communes urbaines (565 millions en 88/89 dont 76% a été utilisé).

Chaque catégorie est distribuée comme suit:

- Communautés rurales: Toute communauté rurale qui collecte 100% de la taxe rurale accède au fonds spécial. L'attribution est forfaitaire: 3 million en 1988/89 pour 85 communautés rurales dont NDOFANE et NIAGUISSE.

- Communes urbaines: Les attributions se font sur projets présentés par les communes demanderesses. En 88/89, 27 communes ont été retenues.

dont KAOLACK: 35 millions pour achat de grader et container
ZIGUINCHOR: 30 millions pour achèvement du marché NEMA

DAGANA:	10 millions pour salle de spectacle et chambre de passage
MATAM:	15 millions pour édification d'une gare routière 1° tranche
ST-LOUIS:	30 millions pour la construction d'échoppes et cantines
BAKEL:	20 millions pour Hôtel de Ville, marchés et classes.

Même si le fonds de concours est une ressource capitale pour les collectivités locales et que sa répartition se fonde sur de bonnes pratiques de gestion, il y a plusieurs problèmes qui entravent son déroulement:

- o Le montant du fonds spécial alloué conformément à la proportion des investissements auto-financés n'est pas suffisant pour stimuler l'autofinancement.

- o L'utilisation du fonds de concours attribué à une collectivité est voté sous forme d'autorisation spéciale hors budget. L'exécution de cette autorisation spéciale se heurte aux problèmes de liquidités du Trésor, puisque la subvention correspondante n'est pas réellement versée, et n'est mobilisée que par appels de fonds successifs du comptable en tant que besoin.

- o Le dimensionnement du fonds est à l'évidence trop faible, alors que de plus en plus de communes demandent à accéder au fonds de concours spécial.

Le DCL souhaite que le fonds soit porté à 2,5 milliards, à défaut des 4 milliards prévus originellement. Le montant semble correspondre mieux à la capacité des collectivités locales.

Crédit communal

L'existence du FECL comme unique source de capitaux à part l'auto-financement semble freiner la croissance de l'infrastructure locale. En plus du niveau relativement faible de fonds disponibles par le biais du FECL les banques commerciales ne veulent pas prêter aux collectivités locales. Dans le cadre du Projet d'aménagement municipal et des logements financé par la Banque mondiale, une partie des fonds du FECL et des fonds d'un prêt de l'IDA seront utilisés pour alimenter le crédit communal. L'établissement du fonds permettra de recycler l'argent élargissant ainsi le volume de crédit disponible.

Le Fonds sera placé dans les bureaux de la Banque d'Habitat du Sénégal (BHS) qui calculera les taux d'intérêt selon le taux d'escompte de la Banque centrale plus deux points. Une partie des fonds transférés du FECL seront utilisés pour payer partiellement les intérêts sur les prêts communaux, le reste constituera les recettes permanentes du Fonds. Les demandes de projet seront examinées pour voir si elles répondent aux objectifs de développement du Gouvernement, si elles peuvent rapporter des recettes (pour couvrir les charges récurrentes de l'investissement à un minimum), pour étudier la situation financière de l'emprunteur et faire une analyse financière de la

commune qui emprunte les fonds (Banque mondiale, 1988). On prévoit que le Fonds de crédit municipal commencera à fonctionner en 1990.

2.1.2.2.D Les procédures d'élaboration et d'exécution du budget

Le budget de la collectivité locale est préparé par l'ordonnateur (maire, administrateur ou sous-préfet) avec l'appui des services techniques et financiers. Il est voté par l'assemblée délibérante (Conseil municipal ou rural) et il devient exécutoire après approbation par l'autorité chargée de la tutelle, à savoir le Ministre de l'Intérieur pour tous les budgets communaux, et le Gouverneur de région pour tous les budgets des communautés rurales.

L'exercice comptable débute le ler juillet et se clôt le 30 juin de l'année suivante, toute la phase de préparation de vote et d'approbation doit obligatoirement intervenir avant le ler juillet. Il arrive cependant fréquemment que l'approbation n'intervienne qu'après le démarrage de l'exercice. La commune reçoit alors l'autorisation d'engager des dépenses de fonctionnement sur une base mensuelle calculée sur le dernier budget approuvé. Cette procédure particulière se nomme "douzième provisoire".

Pour préparer son budget, l'ordonnateur est tenu de quantifier en premier lieu le volume de recettes mobilisables dans l'année. A cet effet il doit se conformer aux instructions de la tutelle qui lui font obligation de se baser sur la moyenne des trois derniers budgets réalisés connus. Le volume des recettes étant appréhendé, l'ordonnateur doit alors inscrire en priorité les dépenses obligatoires prévues par la loi: frais de personnel, cotisations, entretien des bâtiments communaux, charges de la dette, charges des exercices antérieurs, etc... Il lui appartient ensuite d'arbitrer les crédits disponibles entre les différents besoins exprimés et qui sont le plus souvent excédentaires par rapport aux moyens.

Ces besoins sont exprimés soit par les chefs de service, soit par les conseillers municipaux en tant que porte paroles des électeurs, soit par certains services techniques de la région dans le cadre de programmes préétablis.

C'est à l'occasion de cet arbitrage que peuvent être définies les orientations de gestion de la collectivité et que peuvent éclater certaines querelles intestines lorsqu'il est décidé de privilégier tel ou tel service, telle ou telle fonction. C'est le cas principalement dans les communes à statut spécial lorsque le conflit est latent entre l'administrateur et le président du conseil. Il faut cependant garder à l'esprit qu'en dernier ressort le budget devra être présenté au conseil, voté par lui et approuvé par la tutelle.

Les dépenses de fonctionnement des communes sont essentiellement consacrées aux charges de personnel, aux charges de carburant, et au paiement des factures de consommations d'électricité (éclairage public) et de consommations d'eau (bornes fontaines gratuites). Les arriérés sont devenus tellement considérables que l'Etat a mis en place des prêts pour permettre

aux communes de faire face au moratoire convenu avec les sociétés concessionnaires.

La totalité des ressources propres de la commune ne peut pas être employée à financer le fonctionnement, la tutelle impose qu'un certain pourcentage soit conservé au financement des investissements. (20 à 25 %).

Les investissements programmés concernent essentiellement les aménagements de marchés, les réseaux, l'acquisition du matériel de voirie, les équipements sportifs et scolaires, les gares routières.

Il faut noter la particularité des communautés rurales qui ont l'obligation de consacrer la quasi-totalité de leur budget aux investissements (environ 90%) avec un effort soutenu pour résoudre les problèmes d'eau, d'éducation, et améliorer le sort des femmes et des jeunes.

Les dépenses de fonctionnement des communautés rurales ont été réduites par le législateur à leur plus simple expression puisqu'elles ne concernent que les intéressements versés aux chefs de village et aux collecteurs, l'achat de produits sanitaires et quelques subsides pour la formation des élus. Les charges de personnel sont strictement interdites, y compris pour rémunérer la personne lettrée chargée de tenir les registres d'état civil.

Au cours de l'exercice, des modifications des prévisions initiales peuvent s'avérer nécessaires, elles sont possibles grâce à deux procédures spécifiques, les virements de crédits et les autorisations spéciales.

- o les virements de crédits permettent de ventiler certaines inscriptions de crédits ou portion de crédits d'une imputation à une autre, ce qui permet d'assouplir la gestion. Ces virements de crédits sont subordonnés à l'autorisation de l'autorité qui a approuvé le budget, et suivent donc le même circuit que le document original.

- o les autorisations spéciales sont destinées à intégrer dans la vie financière de la collectivité des évènements qui ne pouvaient être prévus ou chiffrés au moment de l'élaboration du budget.

En général, deux autorisations spéciales sont accordées chaque année; celle qui concerne l'excédent de recettes de l'exercice précédent lorsque les résultats sont connus; et celle qui concerne l'utilisation des fonds de concours versés par l'Etat à la collectivité. (Voir note spéciale sur les procédures relatives aux fonds de concours).

Ces autorisations spéciales votées par le Conseil se présentent en fait comme des budgets supplémentaires, et suivent la même procédure d'élaboration de vote et d'approbation que le budget primitif.

Exécution du budget

Le budget de la collectivité décentralisée est exécuté par deux agents distincts chargés de se contrôler mutuellement: l'ordonnateur et le receveur (appelé parfois comptable public).

L'ordonnateur est le seul habilité à émettre les titres de recettes et les titres de dépenses qui sont pris en charge par le receveur seul habilité à détenir et à manier les fonds; et donc seul compétent pour procéder aux recouvrements et aux paiements. Ces deux agents ne sont liés par aucune voie hiérarchique ou tutellaire entre eux, il s'agit du fameux principe de séparation ordonnateur-comptable appliqué dans de nombreux pays francophones.

Exécution des recettes

En principe aucune recette ne peut être effectuée sans que l'ordonnateur ait au préalable émis un titre de recette pour prise en charge par le receveur. En fait il existe deux grandes exceptions dans la réalité.

1° les impôts émis par voie de rôles sont directement pris en charge par le receveur sans que l'ordonnateur soit directement impliqué dans la procédure d'émission.

2° la plupart des recettes est perçue sur tickets (marchés, taxis, etc.) les titres de recettes de régularisation ne sont émis qu'à l'occasion du renversement des sommes collectées chez le receveur.

Le véritable agent chargé de l'exécution du budget en recettes est donc bien le receveur, qui dès lors qu'il a pris des titres en charge (rôles d'impôts locaux par exemple) se doit de tout mettre en oeuvre pour assurer leur recouvrement; en usant des moyens spécifiques dont est doté le Trésor pour faire payer les récalcitrants (privilèges, droits de poursuite etc.).

Exécution des dépenses

L'implication de l'ordonnateur est par contre beaucoup plus directe et évidente en ce qui concerne les dépenses, puisque sauf rares exceptions (prélèvements d'office sur le compte de la commune par ex) aucune dépense ne peut se faire sans qu'il ait auparavant engagé la collectivité par sa propre signature et sans qu'il ait ensuite donné l'ordre de payer au receveur sous la forme d'un mandat.

La procédure typique d'une dépense est la suivante:

o L'ordonnateur établit un bon d'engagement (bon de commande par ex) qui est soumis en premier lieu au visa du receveur. Chaque bon est accompagné d'une fiche d'engagement en double exemplaire ce qui permet au receveur de vérifier que les crédits sont disponibles au budget. Chez l'ordonnateur, la comptabilité des engagements est suivie sur une fiche de crédit spéciale (modèle joint).

- Après visa du receveur, le bon de commande est transmis au fournisseur qui exécute son service ou sa livraison. Le comptable municipal atteste que le service ou la livraison des marchandises est effectué, ce qui permet aux services de l'ordonnateur de procéder à la liquidation de la dépense (calcul du montant exact dû, vérification de la facture etc.) et d'établir ensuite le mandat correspondant qui est transmis au receveur pour vérification, prise en charge et paiement.

A l'occasion de ces vérifications, le receveur exerce ses prérogatives de comptable public; il s'assure que le mandat est correctement émis (pas d'erreur matérielle par ex) que l'imputation de la dépense est correcte, que les crédits sont disponibles, et enfin que la situation des fonds de la collectivité dont il détient le compte permet le paiement. Si rien ne s'oppose au paiement, le fournisseur est réglé soit directement soit par virement à un compte bancaire.

Dans le cas où l'intéressé est redevable de certaines sommes au Trésor (impôts non payés par ex) le receveur précomptera les sommes dues avant paiement.

Cette procédure type connait certains aménagements, principalement pour les dépenses revêtant un caractère cyclique permanent comme par exemple les charges de personnel, les dépenses sur marchés, les abonnements, les baux, les dettes etc. Ces dépenses font l'objet d'engagements globaux au début de l'exercice, (passation d'un marché par exemple) les liquidations et les mandatements se faisant par tranches successives au cours de l'exercice.

Lorsque le montant de l'engagement est élevé (8 millions de CFA ou plus) la réglementation exige un marché public par adjudication, appel d'offres ou plus exceptionnellement par entente directe, et selon une procédure très codifiée.

Pour préparer les marchés, l'ordonnateur peut faire appel le cas échéant aux services techniques régionaux ou départementaux. Le marché signé par l'ordonnateur au nom de la collectivité doit être approuvé par le Conseil délibérant puis soumis à l'approbation de la tutelle après visa d'une commission régionale, ou d'une commission nationale selon que le contrat dépasse ou non 20 millions FCFA.

A la clôture de l'exercice, l'ordonnateur est tenu de produire un compte administratif récapitulant selon une présentation simplifiée l'ensemble des titres de recettes et dépenses émis au cours de la gestion. Le receveur est tenu quant à lui de produire un compte de gestion récapitulant l'ensemble des titres pris en charge et des mouvements de fonds correspondants.

Ces deux documents doivent obligatoirement être soumis à l'approbation du conseil de la collectivité, et à l'approbation de la tutelle. Ils servent également de documents légaux fondamentaux pour les contrôles juridictionnels. Force et de constater que leur production est souvent tardive (3 à 4 ans de retard).

2.1.2.2.E Les relations avec le Trésor public

Les fonds des collectivités locales (communes ou communautés rurales) sont obligatoirement déposés au Trésor.

Les fonctions du comptable municipal (ou rural) sont exercées par un agent du Trésor, seul habilité à procéder aux paiements et recouvrements au vu des ordres de dépenses et recettes émis par l'ordonnateur.

Le receveur de la collectivité détient un exemplaire du budget, il contrôle les titres émis par l'ordonnateur, et en cas de non conformité peut refuser de payer ou de percevoir.

Dans la pratique, le Trésor ne crée pas un poste comptable spécifique pour chaque collectivité locale dont il détient les fonds. Les fonctions de receveur sont confiées à un poste déjà existant au niveau de la structure étatique, l'inspecteur en charge du poste pouvant se voir confier plusieurs collectivités à l'instar d'un banquier qui aurait plusieurs clients.

Chaque région est administrée par un trésorier payeur régional (TPR) qui est le comptable supérieur de tous les comptables de la région, lesquels lui sont hiérarchiquement rattachés. Ces comptables se situent soit au niveau du département (percepteurs) soit au niveau des communes (recettes perceptions municipales).

La création des recettes municipales

Jusqu'à une époque récente les fonctions de receveur municipal étaient confiées soit à un TPR (dans le cas où la ville est chef lieu de région par ex ZIGUINCHOR) soit au percepteur départemental dans les autres cas (par ex RICHARD TOLL dépendant du percepteur départemental de DAGANA).

Dans une optique décentralisatrice les autorités ont tenu à mettre sur pied des recettes des perceptions municipales dans chaque ville chef lieu de région. Cette réforme est en cours et chaque chef lieu n'en est pas encore doté.

L'intérêt de cette création parait évident, quand on sait que le receveur municipal peut se consacrer exclusivement aux recettes de la commune, et en gérer spécifiquement la trésorerie, sans que celle-ci soit physiquement incluse dans les disponibilités d'un poste comptable à vocation multiple (ces fonds sont plus susceptibles d'être utilisés pour subvenir à d'autres besoins). Il est entendu cependant que l'encaisse communale est comptablement rattachée à celle du Trésor, et que les fonds sont gérés selon le principe de l'unicité de caisse.

Le receveur percepteur municipal collecte les taxes communales indirectes et les recettes à caractère domanial. Ces deux ressources non négligeables constituent les alimentations courantes de la caisse de son poste, fonds qu'il gère d'ailleurs pour partie en liquide, pour partie en dépôt dans une banque (chèques postaux le plus souvent).

S'agissant des autres recettes de la commune, celles qui proviennent des impôts locaux et des ristournes et dotations de l'Etat, elles sont gérées par le TPR. Le TPR encaisse réellement les impôts locaux qui sont payés par les contribuables de la région, les ristournes et dotations de l'Etat ne lui parviennent le plus souvent que sous forme d'écriture, (les mandats de préposé) à charge pour lui de faire des appels de fonds au Trésor-Général à Dakar quand nécessité s'en fait sentir.

Selon le même principe le receveur municipal se voit à son tour notifier comptablement les recettes d'impôts locaux et les ristournes et dotations de l'Etat, ce qui lui permet de les inscrire sur le compte de la commune, mais les fonds ne lui sont pas versés, à charge pour lui de faire les appels de fonds nécessaires soit à son trésorier régional, soit au trésorier général lorsqu'il devra honorer une dépense communale importante (la paie par ex) et que les liquidités lui manqueront, malgré un compte communal correctement provisionnel.

Le receveur municipal travaille avec des agents fournis par la commune, qu'il supervise et qu'il encadre.

Il dresse le compte de gestion qui est vérifié sur chiffres et sur pièces par le Trésorier Général et non pas le TPR.

Au sujet de la responsabilité des impôts locaux qui reste confiée aux TPR, deux explications ont été avancées à la mission:

- o selon les responsables du Trésor: la technicité de ces impôts ne permet pas de les transférer;
- o selon les responsables de l'Intérieur: il s'agit en fait de la potentialité de trésorerie qu'ils représentent.

<u>La disponibilité des fonds</u>

Les responsables locaux et ceux de la tutelle à Dakar se plaignent de la non disponibilité des ressources pour honorer les mandats, même si le compte de la collectivité est correctement alimenté.

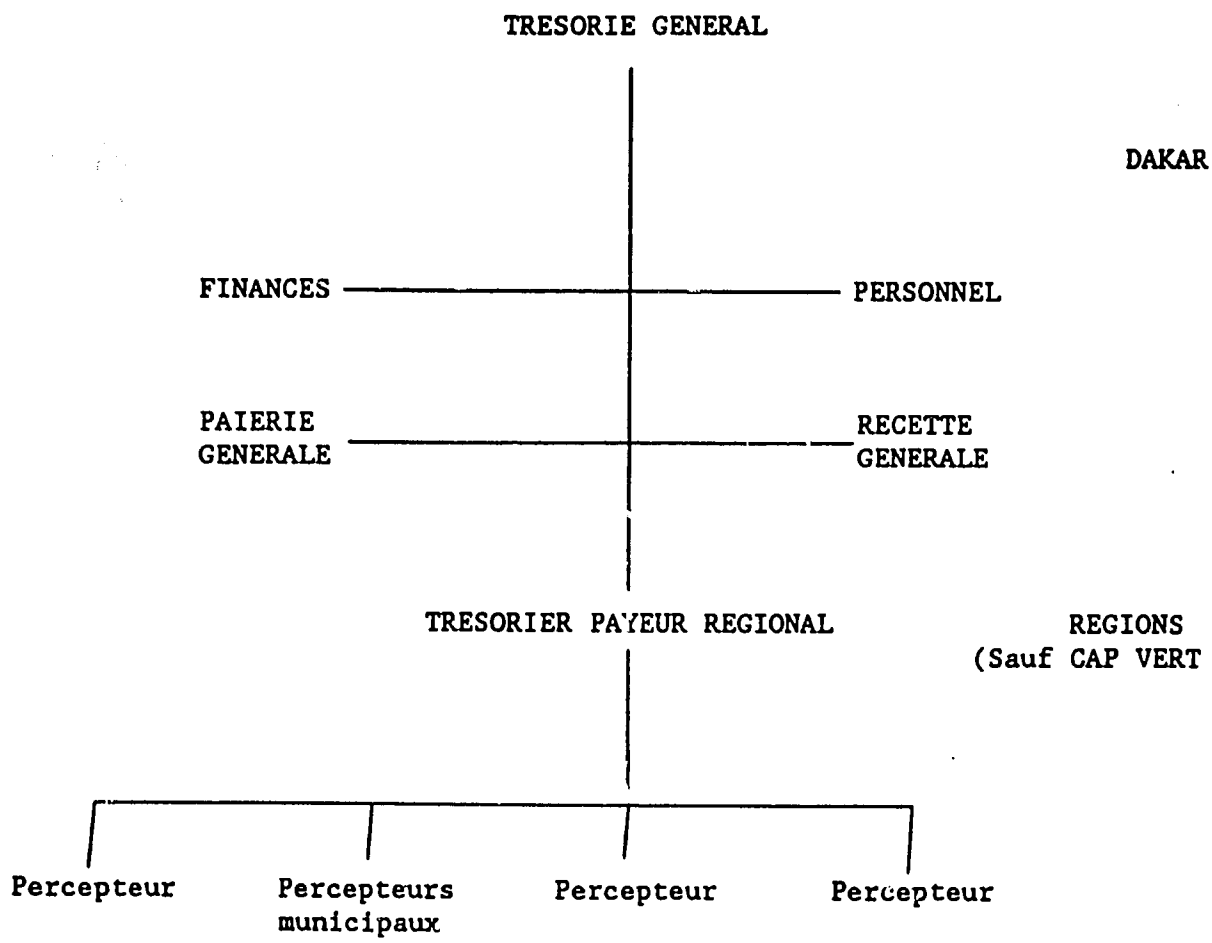
Compte tenu des difficultés de trésorerie que connait l'Etat, l'encaisse dégagée à l'occasion de la collecte des impôts locaux peut parfois être employée au paiement de certaines charges du budget étatique, surtout si les besoins sont pressants comme par exemple pour les salaires et les pensions.

Ce besoin de trésorerie explique aussi la pratique des mandats de préposés, et la non mise à disposition des fonds attribués par l'Etat aux collectivités.

Cependant il faut se garder de ne voir dans le système qu'une spoliation des intérêts communaux. Il faut savoir que jusqu'à une période très récente les communes du Sénégal étaient en rouge, et qu'elles ne survivaient que grâce aux découverts accordés par le Trésor.

Figure 3

ORGANIGRAMME TRESOR



(Dans certaines capitales régionales)

Le découvert a été gelé, et la tutelle veille depuis à ce que les dépenses de personnel ne soient pas budgétivores.

Par ailleurs, un effort particulier semble avoir été consenti ces dernières années pour une collecte plus efficaces des impôts locaux et des taxes municipales, au niveau des arriérés notamment. Un effort soutenu a également été consenti pour honorer les mandats municipaux par les procédures d'appel de fonds.

Par ailleurs, un effort particulier semble avoir été consenti ces dernières années pour une collecte plus efficaces des impôts locaux et des taxes municipales, au niveau des arriérés notamment. Un effort soutenu a également été consenti pour honorer les mandats municipaux par les procédures d'appel de fonds.

2.1.2.3 Services communaux

Comme nous l'avons montré dans la section sur le cadre juridique des collectivités locales, le rôle des communes, à part le fait qu'elles se destinent à améliorer la qualité de la vie des habitants, est assez mal défini. Malgré cela, les services municipaux décident de fournir toute une gamme de services urbains et de développement (infrastructure et autres prestations). La plupart de ces services sont fournis et financés uniquement par le personnel de la commune certains toutefois sont fournis conjointement avec d'autres organismes, en général avec le pouvoir central.

Lorsqu'elles fournissent ces services, les municipalités poursuivent des objectifs sociaux, sanitaires et économiques, outre le bien-être de la population. Ces divers objectifs et services dénotent le rôle fondamental que les collectivités locales jouent dans les zones urbaines. Que ces services soient fournis efficacement ou non à l'heure actuelle peu importe, ce qui compte c'est qu'ils sont extrêmement importants car ils attirent les investissement privés et partant créent des emplois.

Bien que le côté prestataire d'une municipalité constitue la "raison d'être" des collectivités locales, c'est l'aspect le moins développé et le moins soutenu par la législation et par le Gouvernement central. Les lois sont claires en ce qui concerne les responsabilités financières et administratives et le personnel est en place pour superviser ces aspects. Par contre dans le domaine des services il n'y a ni normes ni assistance technique.

La présente section décrit les responsabilités municipales au niveau des services urbains de base, des services liés au développement et des services sociaux et éducatifs. Les autres fonctions administratives, par exemple, les archives de l'état civil ne sont pas décrites dans la présente section mais n'en sont pas moins importantes dans une communauté (elles consomment également des ressources).

Services urbains de base

Il s'agit du ramassage des ordures, de l'entretien de la voirie, de l'assainissement, de l'eau et l'électricité, services qui généralement reviennent indirectement ou directement aux municipalités.

La plupart des municipalités ont des services de ramassage des ordures même si ces services ne fonctionnent pas toujours très bien. Les véhicules sont utilisés pour ramasser les ordures (camions bennes, compresseurs, camions poubelles, tracteurs et wagons). Cet équipement est généralement en mauvais état car mal entretenu et utilisé pendant trop longtemps. Le ramassage des ordures a lieu dans les zones économiques et administratives des villes mais les zones d'habitation surtout dans les quartiers pauvres sont mal desservies. Les services techniques n'ont pas d'itinéraires fixes pour procéder à un ramassage des ordures efficace et de nombreuses pannes de matériel rendent le service peu fiable.

Les municipalités sont également chargées d'entretenir les décharges publiques. Mais aucune des villes visitées n'avait vraiment de décharges publiques. On utilisait les bas côtés de la route ou un terrain vague ou la ville voisine. La dégradation de l'environnement qui s'en suit est grave et cause des problèmes de santé pour la population avoisinante. Les problèmes de ramassage des ordures sont généralement liés à un mauvais drainage et à un mauvais entretien des routes. Les ordures non ramassées s'accumulent dans des fossés empêchant l'eau de s'écouler et créant des conditions d'insalubrité qui favorisent la propagation de maladies.

A Dakar, la communauté urbaine de Dakar a passé un contrat avec S.I.A.S. pour le ramassage des ordures et l'entretien de la décharge publique. C'est dans ce but que l'on a créé en 1984 la SIAS, organisme parapublic. Les représentants de la SIAS indiquent qu'on leur a demandé de s'occuper du ramassage des ordures dans les capitales régionales à partir de 1989 puisque les collectivités locales n'arrivent pas à faire face.

Le ramassage des ordures est l'un des services urbains les plus importants qui montrent si les communes sont en mesure d'apporter les services fondamentaux. Etant donné les pénuries actuelles, il n'y a que peu de marge de manoeuvre pour trouver des solutions novatrices à ce problème. Les solutions organisationnelles et techniques sont notamment de privatiser les opérations, d'organiser des groupes d'habitants qui sont payés à la tâche (quantité d'ordures ramassées) et de mettre au point des techniques de ramassage de faible intensité. Les solutions prometteuses pourraient être éprouvées dans le cadre de projets pilotes et diffusées par la DCL ou d'autres filières.

Les communes sont chargées de l'entretien des routes sauf des routes nationales qui traversent leur juridiction. D'après la plupart des observations elles ne sont pas capables vraiment d'assumer cette fonction puisque la plupart des routes revêtues et des chemins en terre sont en mauvais état. S'ils n'ont pas l'équipement nécessaire pour faire l'entretien, les conseils municipaux peuvent demander une aide au bureau régional du ministère des Travaux publics (qui prend généralement à sa charge

le coût du carburant pour le matériel lourd) ou passer un contrat avec un entrepreneur privé. La collaboration avec les Travaux publics qui constitue la solution la plus économique ne semble pas être très bonne. La prestation des services semble être ponctuelle, on fait face aux crises plutôt que de planifier des interventions périodiques.

Les bornes-fontaines publiques sont installées par la SONEES à la demande des municipalités. Celles-ci ont généralement été responsables de l'alimentation en eau par ce moyen et ce service était offert gratuitement aux consommateurs. Par conséquent, les bornes-fontaines publiques sont devenues populaires parmi les consommateurs mais sont assez chères pour les municipalités. Nombreuses d'entre elles ont d'importants arriérés auprès de la SONEES. Une étude de 1987 estime que le total des arriérés auprès de la SONEES par les municipalités s'élèvent à 1,2 milliards de francs (Villes Nouvelles de France, 1987). Tel que nous l'avons vu dans la section sur les dépenses, on encourage actuellement les branchements individuels et certaines municipalités envisagent également d'avoir des bornes-fontaines payantes (pièces de monnaie).

Les services d'assainissement ne sont guère développés dans les villes du Sénégal. Quatre-vingt quinze pour cent du réseau d'égouts (géré par la SONEES) se situent à Dakar et les autres villes ont soit des fosses septiques soit des rigoles. Dans certaines villes, les camions viennent vider les fosses septiques et ce service est généralement fourni par quelques entrepreneurs privés. Dans certaines des villes plus grandes, c'est la SONEES qui doit entretenir les réseaux d'égouts et les rigoles car les municipalités n'ont pas l'équipement nécessaire pour le faire. A Kaolack, la SONEES ne semble pas être en mesure de s'occuper de ce service. L'absence de ramassage et de traitement des ordures pose un énorme problème de santé pour les habitants et constitue une menace pour l'environnement. Des solutions à faible coût telles que les systèmes d'égouts peu profonds devraient faire l'objet d'une étude et peut-être d'une application pilote.

Les collectivités locales ne jouent généralement pas un rôle important au niveau du logement. Les programmes de logements publics sont surtout réalisés par l'Office d'Habitation à loyers modérés (OHLM) et la Société immobilière du Cap Vert. Ce sont les entrepreneurs privés qui construisent la majorité des logements. Récemment, ils ont été aidés par la BHS. Les municipalités fournissent généralement les parcelles aux entrepreneurs privés. Mais le système de régime foncier (décrit dans la Section 2.3.1) a été une contrainte pour ce type d'activités. Par exemple, seulement quatre des 82 projets d'investissement présentés aux fins de financement par le Fonds de Concours en 1987/88 concernaient l'aménagement des parcelles. La commune de Ziguinchor a essayé récemment de réunir les fonds municipaux et de la BHS pour la construction de logement dans cette ville. Etant donné l'impact économique des activités de construction et la demande importante à ce niveau au Sénégal, il est important que les municipalités encouragent davantage l'aménagement des parcelles car cela est source d'emplois et permet de répondre à une demande importante de services.

. L'éclairage public est un autre service fondamental fourni par les communes par l'intermédiaire de la SENELEC qui installe les poteaux

électriques. Ce service connait le même problème d'arriérés que la SONEES au niveau des bornes-fontaines publiques.

Services de développement économique

On n'a guère encouragé les municipalités à entreprendre des activités lucratives que ce soit indépendamment ou dans le cadre de co-entreprises avec le secteur privé. La participation communale dans le développement économique se limite à la mise en place de l'infrastructure nécessaire pour les activités du secteur privé. Ce rôle de facilitateur est vital pour l'activité économique et convient très bien aux collectivités locales.

Lorsqu'on met sur pied une infrastructure pour encourager les activités du secteur privé, il faut bien choisir les plans et l'emplacement et il faut que les collectivités locales soient en mesure de s'occuper de l'entretien. Si l'on veut planifier des investissements qui répondent aux besoins du secteur privé, il faut qu'il y ait un mécanisme qui permette de consulter les entreprises du secteur privé. Les collectivités locales mettent sur pied des infrastructures pour des activités économiques notamment les marchés, les stations de transport, les abattoirs, les zones commerciales, industrielles ou artisanales et les moyens de transport.

Les marchés publics sont les lieux où on échange les produits agricoles, les articles manufacturés et les biens finis que ce soit dans les villes secondaires, les bourgs et les villages. Les activités de vente en gros, au détail, vente en vrac ou produits finis se situent à la périphérie du marché. Les marchés se situent souvent au centre de l'activité économique. Partout, les municipalités et les communautés rurales sont chargées de la construction et de l'entretien des aménagements, que ce soit des hangars simples, ou des complexes du hangar, d'étals et de lieux d'emmagasinage. Les marchés vendent surtout au détail, les ventes en gros se font dans des magasins qui se situent autour des marchés.

En général, les marchés publics ne répondent pas à la forte demande ni du point de vue volume ni du point de vue échanges. A Kaolak, la municipalité loue des étals aux individus pour 5.000 francs CFA par mois. Nombreuses de ces personnes à leur tour sous-louent leurs étals pour beaucoup plus cher ce qui indique bien qu'il y a une demande non satisfaite. Mais de nombreux vendeurs de marchés interviewés pendant l'étude se sont plaints que les marchés étaient surpeuplés, que les conditions étaient insalubres et qu'il n'y avait pas de sécurité. Il est évident qu'il faudra porter des améliorations si l'on veut que ces aménagements répondent aux besoins des vendeurs et encouragent les activités commerciales.

Parmi les villes des études de cas ce n'est qu'à Kaolack qu'on a trouvé une certaine forme de marché en gros pour la collecte et le conditionnement des produits agricoles. Etant donné le rôle important que jouent les zones urbaines dans la collecte et la distribution des produits agricoles, il semblerait que la construction de marchés en gros soit un investissement valide. Par exemple, en Tunisie, les municipalités construisent des marchés en gros et demandent à des entrepreneurs privés de se charger de la gestion

ce qui assure des recettes à la commune et garantit une bonne gestion aux vendeurs.

Les stations de transport mises en place par les communes sont des aménagements d'importance critique pour le déplacement et le flux des biens qui rentrent et sortent. Les stations se situent généralement près du centre commercial sur les grands axes routiers qui relient la ville aux autres grandes villes. De cette manière, on assure un accès facile entre les zones économiquement actives dans la ville et les autres grands centres et l'arrière-pays. Il peut s'agir d'un terrain vague derrière une grande route (tel qu'à Richard Toll) ou d'un complexe de parking, de stations de service, de toilettes et de restaurants (Ziguinchor, par exemple).

Etant donné que souvent les communes n'ont pas les moyens de construire des stations et des réseaux routiers, ces aménagements sont congestionnés. Une des municipalités en quête de solutions a décidé de déplacer les stations du centre de la ville aux entrées tout le long des routes d'accès. Cette solution permet peut-être de décongestionner les routes à l'intérieur de la ville et de donner une apparence plus esthétique à celles-ci, mais elle éloigne la station de la zone commerciale de la ville ce qui peut avoir un impact négatif sur l'activité économique. On recommande que le principal critère pour ce type de décisions repose sur la promotion des activités économiques.

Un certain nombre de villes offrent des aménagements aux voyageurs tels que les petits hôtels, les restaurants et les installations sanitaires près des stations de transport. Par exemple, à Ziguinchor on a construit un petit hôtel dont on a confié la gestion à un bureau privé. Richard Toll propose des aménagements analogues dans son plan de développement. Ces locaux constituent un important service pour les voyageurs et peuvent être facilement administrés par une direction privée.

Les grandes zones commerciales et industrielles sont généralement la prérogative du Gouvernement central qui, par le biais du ministère de l'Industrie, crée des zones industrielles viabilisées ou aménage les zones industrielles par le biais de la SONEPI (cf. Section 2.2). Jusqu'à présent, les municipalités n'ont pratiquement pas joué de rôle à ce niveau. Par conséquent, certaines zones industrielles ne sont pas intégrées à la municipalité du point de vue services et emploi. Elles peuvent toutefois aider en encourageant la création de telles zones pour promouvoir les possibilités commerciales. Les zones industrielles devraient surtout répondre aux besoins des petites industries qui s'occupent de la transformation des biens disponibles localement.

Les centres artisanaux peuvent également constituer des initiatives pour les collectivités locales. Certaines petites villes ont créé des centres artisanaux où des groupements d'artisans locaux se réunissent pour créer et vendre leurs produits. Généralement c'est la municipalité qui apporte l'investissement nécessaire pour aménager les locaux qui sont ensuite gérés par une association des artisans. Cette formule semble avoir réussi à Ziguinchor.

Services éducatifs et sociaux

Les grandes communes sont plus actives que les petites villes en ce qui concerne l'équipement et le personnel pour les services éducatifs et sociaux. Nombreuses petites villes financent la construction des écoles primaires et postes de santé dont le personnel dépend du Gouvernement central. Les grandes villes nomment également un personnel pour l'entretien et l'aménagement ainsi que les enseignants, les infirmiers et les aides infirmiers. Par exemple, Kaolack a construit cinq postes de santé et offre les services de 23 personnes pour compléter les services du personnel du Gouvernement central dans ces services.

3.0 LE SECTEUR PRIVE ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE LOCAL

Le Gouvernement sénégalais vient d'entreprendre d'importantes réformes en vue d'améliorer la création d'entreprises et les exportations industrielles. Il convient surtout de noter la diminution des droits douaniers protecteurs, les révisions portées au code industriel afin d'encourager la création des petites entreprises et la décentralisation ainsi que l'introduction d'avantages progressifs en vue d'assurer une transition facile au système commercial régulier. On prévoit de porter d'autres modifications aux procédures administratives et au droit du travail pour encourager le secteur privé.

La présente section traite de plusieurs aspects essentiels si l'on veut décentraliser effectivement les activités économiques et promouvoir les petites entreprises qui représentent les meilleures possibilités d'expansion économique et de création d'emplois. On étudie également les possibilités de privatiser les services urbains avec les collectivités locales et le secteur privé grâce à des formules d'association privée/publique pour les projets de développement.

3.1 Le code des investissements

Un nouveau Code des investissements a été promulgué en Août 1987 (loi 87-25). Ce code abroge le code précédent qui était en vigueur depuis 1981. Il en traduit des changements importants notamment:

i) Le nouveau code est un code unique qui régit aussi bien les petites et moyennes entreprises et les entreprises de grandes tailles. Les petites et moyennes entreprises bénéficient aux termes de ce code d'un régime distinct leur accordant relativement plus d'avantages que les entreprises de grande taille. Les petites et moyennes entreprises sont définies comme étant les entreprises réalisant un montant d'investissement hors TVA récupérable et hors fonds de roulement permanent compris entre 5 et 200 millions de FCFA et créant au moins 3 emplois sénégalais permanents. Le régime des entreprises conventionnées est supprimé.

ii) Aucune exonération n'est prévue en ce qui concerne les taxes perçues à l'entrée sur les consommations intermédiaires. Toutes les autres exonérations sont dégressives pendant les trois dernières années de l'agrément (75%, 50% et 25%) de manière à assurer une transition souple vers le régime commun.

iii) Les critères d'éligibilité sont désormais clairs et l'octroi de l'agrément est automatique. En outre, l'administration du Code des investissements est confiée à un guichet unique au sein du ministère chargé des finances.

iv) Les entreprises décentralisées, employant 90% de leur personnel en dehors de l'agglomération de Dakar et de ses environs bénéficient d'avantages plus importants accordés pour des durées plus longues.

Le nouveau Code des investissements vise les objectifs suivants:

(a) la promotion des petites et moyennes entreprises;
(b) la valorisation par la transformation au Sénégal des ressources locales;
(c) le développement de l'Innovation technologique par la recherche ou l'exploitation des résultats de la recherche;
(d) l'implantation des activités économiques dans les régions de l'intérieur.

Un résumé du Code des investissements est donné dans le Tableau 11.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le Code prévoit un régime commun applicable à toutes les entreprises exerçant ses activités dans l'un ou l'autres des sous-secteurs suivants:

- Agriculture, pêche et élevage, activités connexes de transformation, de stockage, et de conditionnement de produits d'origine végétale, animale, ou halieutique

- activités manufacturières de production ou de transformation;

- recherche, extraction ou transformation de substances minérales;

- tourisme, aménagements et industries touristiques et autres activités hôtelières;

- industries culturelles exercées pour les petites et moyennes entreprises;

- services exercés par une petite et moyenne entreprise dans l'un des sous secteurs suivants:

  - santé
  - éducation
  - montage d'équipements industriels
  - maintenance d'équipements industriels

La liste des secteurs d'activités peut être modifiée par décret.

- Outre le régime commun, quatre régimes privilégiés sont prévus et correspondent aux objectifs prioritaires énoncés ci-dessus. Il s'agit:
- du régime des petites et moyennes entreprises
- du régime des entreprises valorisant les ressources locales
- du régime des entreprises développant l'innovation technologique

Tableau 11

Résumé du Code des investissements: différents régimes et avantages prévus par le Code des investissements lois 87/25

Régime	Eligibilité	Avantages	Durées
Régime commun	Toutes les entreprises qui exercent leurs activités dans certains sous-secteurs précisés dans le Code dont la liste peut être modifiée par decret; selon les impératifs du développement national.	- Exonération des droits et taxes perçus à l'entrée sur les matériels et les matériels et les matériaux ni produits ni fabriqués du Sénégal. - Exonération des taxes sur le chiffre d'affaire sur les biens et services fournis localement dans le cadre de la réalisation du programme d'investissement agrée.	- Période de réalisation des investissements. Maximum deux ans pour les petites et moyennes entreprises et 3 ans pour les autres (taxes à l'entrée sour les - Exonération pour des périodes allant de 5 à 12 ans selon la région d'implantation de l'entreprise. - Les avantages sont dégressifs pendant les 3 dernières années d'exonération
Régime des petits et moyennes entreprises	- Montant des investissemnts hors TVA récupérable et hors fonds de roulement et permanent compris entre 5 et 200 millions de FCFA. - Minimum de trois employés sénégalais permanents. - Engagement de tenir une comptabilité régulière conforme au plan comptable sénégalais	- Exonération des droits frappant les actes de constitution et des augmentations de capital. - Exonération de la contribution des patentes si l'entreprise est implantée en dehors de l'aglomération de dakar et ses environs. - Exonération de l'impôt minimum forfaitaire. - Exonération de la contributon minimum à la charge des employeurs.	
Régime des entreprises valorisant les ressources locales	- Coût des consommations intermédiaires d'origine sénégalaise supérieur à 65% du coût. total des consommateurs intermédiaires	- Exonération de l'impôt - Exonération de la contribution des patentes pour les entreprises implantées en dehors de l'agglomération de Dakar et ses environs	

Tableau 11

Résumé du Code des investissements: différents régimes et avantages prévus par le Code des investissements lois 87/25
(suite)

Régime	Eligibilité	Avantages	Durées
Régime des entreprises développement l'innovation technologique	- Investissement d'un pourcentage du chiffre d'affaire dans la recheche dans le cadre d'un contrat avec un institut sénégalais de recherches ou avec un chercheur isolé. - Réalisation d'activités de recherche et développement dans un cadre défini par decret.	- Exonération d'un pourcentage de la contribution forfaitaire à la charge de l'employeur égal au pourcentage de la somme investie par rapport au chiffre d'affaires. - Les entreprises exploitant les résultats de recherche des chercheurs sénégalais bénéficient des mêmes avantages que ceux des petits et moyennes entreprises implantées dans la même localité.	- Année de réalisation de l'investissement
Régime des entreprises décentalisées	- Entreprises implantées en dehors de l'agglomération de Dakar et de ses environs	- Exonération de la contribution forfaitaire à la charge des employeurs	

- du régime des entreprises décentralisées.

Par rapport au régime commun, les régimes privilégiés prévoient davantage d'exonérations de taxes et des durées d'exonération plus étendues.

Le régime des entreprises décentralisées présente un intérêt particulier dans le cadre du présent rapport. Le Code prévoit quatre régions distinctes données par ordre d'Etat de développement économiquement croissant:

- la zone A qui comprend l'agglomération de Dakar et ses environs (les limites de cette zone seront précisées par décret);
- la zone B qui comprend le reste de la région de Dakar et la région de Thiès dans son intégralité;
- la zone C qui comprend les régions de Diourbel, Longa et Kaolack; et
- la zone D qui comprend les régions de Fatick, Kolda, Tambacounda, Ziguinchor et Saint-Louis.

Les entreprises implantées dans la zone A, B, C et D bénéficient d'une exonération de la contribution forfaitaire à la charge des employeurs due au titre des salaires versés aux employés de nationalité sénégalaise.

En outre, les entreprises décentralisées bénéficient de durée d'exonérations modulées en fonction de l'Etat de développement économique des zones dans lesquelles elles sont implantées. Ces durées sont:

5 ans pour la zone A
7 ans pour la zone B
10 ans pour la zone C
12 ans pour la zone D

Ainsi une petite et moyenne entreprise implantée dans la zone D bénéficie des avantages suivants:

- Exonération des droits et taxes perçues à l'entrée sur les matériels et matériaux ni produits ni fabriqués au Sénégal. Cette exonération est accordée pendant la durée de réalisation de l'investissement qui est limitée à 2 ans pour les petites et moyennes entreprises et à 3 ans pour les autres entreprises.

- Exonération des taxes sur le chiffre d'affaires facturées par les fournisseurs locaux de biens, services et travaux nécessaires à la réalisation du programme agrée.

- Exonération des droits frappant les actes constatant la constitution des sociétés et les augmentations de capital nécessaires à la réalisation du programme agrée.

- Exonération pendant une période de 12 ans.

  - de l'impôt minimum forfaitaire
  - de la contribution des patentes

- de la contribution à charge des employeurs au titre des salaires versés aux sénégalais.

Cette exonération est de 100% pendant les 9 premières années d'agrément, de 75% pendant la 10ème année, de 50% pendant la 11ème année et de 25% pendant la 12ème et dernière année.

L'impact du Code des investissements

Le Code étant de création récente, il est encore trop tôt pour pouvoir en connaître l'impact. Cependant le responsable du Guichet unique a indiqué qu'environ 20 dossiers d'agrément sont traités tous les mois soit 240 dossiers par an. Ce même responsable a indiqué que sur les 240 agréments accordés chaque année seul un très faible pourcentage fait l'objet d'une concrétisation.

Il convient de remarquer que le Code a été élaboré sous le timbre des exigences de l'ajustement structurel et de la nécessité de l'équilibre des finances publiques. C'est ainsi que les exonérations sont assez faibles comparées à d'autres pays et que le régime des entreprises conventionnées à été éliminé. Les objectifs d'ajustement tendant à inciter à l'augmentation de la productivité, à la concurrence, et au libre jeu des forces de marchés ont amené également les autorités à réduire le niveau des protections tarifaires et quantitatives. Les objectifs poursuivis semblent très louables mais la réalité est que la fiscalité demeure excessive, les coûts des facteurs sont très élevés et le niveau de qualification de la main-d'oeuvre reste faible. Tous ces facteurs conjugués à l'exiguïté du marché sénégalais et à la faiblesse des revenus rend encore plus difficile la création d'un tissu de petites et moyennes entreprises sénégalaises.

3.2 La stratégie de développement des petites et moyennes entreprises

Le Gouvernement sénégalais accorde une toute première priorité au développement des petites et moyennes entreprises et des entreprises artisanales. C'est ainsi qu'il a mis en place une myriade d'institutions et d'autres instruments en vue du développement des entreprises et de leur encadrement. Parmi ces instruments il conviendrait de noter le nouveau Code des investissements qui accorde des avantages relativement plus importants aux petites et moyennes entreprises. Les autres instruments et institutions pourraient être énumérés comme suit:

- les institutions de financement du développement
- la SONEPI
- les domaines industriels
- la cellule de réinsertion
- le programme maitrisards
- le programme de développement des capacités entrepreneuriales
- les zones industrielles
- les zones artisanales
- les chambres de commerce
- les chambres de métiers
- les coopératives villageoises

- les groupements de villageois
- les groupements d'intérêt économique
- les programmes de petits crédits

Cette liste n'est pas exhaustive.

3.2.1 Les institutions de financement du développement

Le Sénégal dispose de quatre banques de développement; la Banque nationale de développement du Sénégal, la Caisse nationale de Crédit agricole (spécialisée dans l'agriculture), la société financière de développement de l'industrie et du tourisme (spécialisée dans l'industrie et le tourisme) et la Banque de l'habitat du Sénégal (spécialisée dans le développement).

La SOFISEDIT

La SOFISEDIT a été créée avec l'appui du groupe de la Banque mondiale et a bénéficié depuis sa création en 1971 d'une participation au capital équivalent à 50 millions de FCFA et à trois lignes de crédit dont la dernière en 1981 atteignait un montant cumulé de 13,7 millions de dollars. La situation de la SOFISEDIT s'est très rapidement détériorée depuis 1981. En 1984, elle a mis en place un programme de réhabilitation actuellement mis en oeuvre. L'accès au Crédit de la SOFISEDIT (comme la plupart des autres banques) est très difficile pour les petites et moyennes entreprises en égard notamment aux problèmes de garanties et au montant élevé de l'autofinancement requis. Les taux d'intérêt sont par contre très raisonnables. Ils sont indexés sur le taux de réescompte préférentiel TEP et sont réglementés par la Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest.

La CNCA

La Caisse nationale de Crédit agricole joue un rôle de plus en plus important dans le domaine agricole en égard surtout au désengagement de l'Etat. Deux agences de la Caisse nationale du Crédit agricole ont été visitées. Celle de Ziguinchor a collecté une épargne d'environ 300 millions de CFA qui sont déposés auprès du siège à Dakar. Elle prête environ 60 millions de CFA par an dont 10 millions environ à moyen et long terme. L'agence de Saint-Louis connait par contre un volume d'activités beaucoup plus important. Elle s'est substitué à la SAED depuis 1987 pour assurer les crédits de campagne et les crédits d'équipement aux paysans et leurs différents groupements qui auparavant étaient dispensés gratuitement par l'Etat. Pendant l'année de démarrage 1987-88 le montant des prêts alloué a été de 175 millions de FCFA. Pendant l'année 1988-89 au 10 février 1989 le montant des prêts alloué a atteint 791 millions de FCFA. Le taux de remboursement a été de presque 100% pour la campagne 1987-88 et les bénéficiaires interrogés affirment qu'ils préfèrent les crédits payants du CNCA (taux d'intérêt 14.5% aux crédits gratuits de l'Etat antérieurement gérés par la SAED).

Les modalités d'intervention du CNCA sont brièvement décrites ci-dessous:

Tableau 12
ACTIVITES DU CNCA

Clientèle:	Groupements d'intérêt économique GIE sections villageoises Individus

Pour bénéficier d'un crédit du CNCA il est impératif au préalable d'avoir un compte et d'y déposer au moins 25.000 CFA.

Types de crédit:	Crédit de campagne (court terme) Crédit d'équipement (moyen terme)
Dossier de crédit:	Un dossier très simple de 3 à 4 pages élaboré avec l'assistance des agents du CNCA. Les frais de dossiers sont compris entre 2.500 et 25.000 FCA.
Apport personnel:	15% du montant du Crédit pour les crédits
Garantie:	Automatique et obligatoire pour les GIE.

- Assurance vie groupe; surtout pour les pêcheurs
- Nantissement du matériel ou clause de réserve du matériel dans les lois des prêts d'équipement
- Pour les crédits accordés aux individus, garanties basées sur sûreté réelle, assurance vie, domiciliation de salaire, garantie, hypothécaire

Selon le responsable de l'Agence du CNCA, les crédits devraient augmenter très rapidement dans les années à venir. Deux problèmes majeurs limitent les investissements et les crédits. Il s'agit du problème de l'écoulement et de celui de l'aménagement. Concernant les aménagements, les coûts sont très élevés et varient entre 800 000 et 4.000.000 FCFA l'hectare. Aucune source de financement n'existe pour l'aménagement et pour l'entretien des aménagements.

Les fonds de participation et de garantie

Il existe au moins trois fonds de participation et de garantie au niveau de la SOFISEDIT, de la SONEFI et de la SONAGA/SONABANQUE. L'existence de ces fonds ne semble pas être connue du grand public comme c'est le cas dans les pays où ces fonds sont très actifs.

Le programme des petits crédits de l'USAID

Il s'agit d'un fonds de crédits aux petites et moyennes entreprises et aux ONG et organisations villageoises implantées à Kaolack. Il s'agit d'un fonds de crédit avec une assistance technique très abondante à l'amont et à l'aval. Le fonds a octroyé 450 prêts depuis 1986 et son encours actuel est de 230 millions de CFA. Les agents conseillers des bureaux satellites identifient les entrepreneurs éventuels, les aident à constituer leurs dossiers d'obtention de crédit. Par la suite, ils les assistent dans la gestion de leurs projets et la tenue d'une comptabilité. Le taux d'intérêt pratiqué est de 22% et la durée maximale des prêts est d'un an. Le taux d'intérêt pourrait atteindre 24% très prochainement. Il est déjà au deçà des limites autorisées par le BCEAO. Le taux de remboursement atteint environ 97% grâce à un suivi serré des prêts et à l'assistance technique. Les recettes réalisées sur les prêts permettent de couvrir environ 70% des frais d'exploitation de l'organisation mise en place pour la gestion du programme. Le seuil de rentabilité pourrait être atteint moyennant une augmentation d'environ 50% de l'encours.

Ce programme constitue une expérience très intéressante. Il a permis le démarrage de plusieurs entreprises permanentes à un très faible coût. Il s'agit bien sûr de très petites entreprises. Le coût de création d'emploi a été dans le cadre de ce programme d'environ 730.000 CFA par emploi ce qui est très bas par rapport aux coûts constatés dans les petites et moyennes entreprises industrielles financées par ailleurs. Bien que ce genre de programme n'entraine pas des volumes importants de crédits et nécessite des efforts importants de gestion de la part des bailleurs de fonds, il devrait être généralisé aux autres agglomérations du Sénégal. Outre la création de revenu et d'emplois qu'il génère, le programme, par son volet assistance technique et en égard au suivi serré des projets et au nombre d'entreprises créés, pourrait se révéler très instrumental dans la création d'une pépinière de futurs entrepreneurs.

3.2.2 Services de développement industriels et commerciaux

La SONEPI

C'est une agence de promotion industrielle créée en 1969, en tant que société d'économie mixte avec participation financière de l'Etat, en vue d'assister les hommes d'affaires sénégalais dans la création de nouvelles entreprises ou l'extension d'entreprises existantes. Dans cette capacité la SONEPI qui a été créée avec l'assistance de l'ONUDI, prépare les études de faisabilité des projets, élabore les études de marché, fournit de l'assistance technique aux entreprises et organise des séminaires de formation au profit des hommes d'affaires privés. Jusqu'à récemment, l'Etat chargeait la SONEPI d'instruire et d'évaluer pour son compte les demandes d'agrément aux avantages du Code des investissements. Enfin la SONEPI gère un petit fonds de garantie et supervise la gestion de 5 domaines industriels dont on parlera plus en détail plus loin. Malgré une assistance massive de la part de l'UNIDO de la KFW, et de l'AID, les réalisations de la SONEPI ont été très modestes et cette dernière n'a réussi à atteindre qu'un très petit

nombre de petites et moyennes entreprises. La SONEPI est actuellement en pleine restructuration. Aux termes de cette restructuration la SONEPI gère un bureau de promotion industrielle. Elle sera dessaisie de la gestion des domaines industriels. Son département d'études deviendra une filiale essentiellement privée et au financement autonome.

La cellule après barrage

Cette cellule est une cellule de réflexion chargée de concevoir et de planifier le développement de la zone du fleuve. Elle se penche actuellement sur 23 thèmes de réflexion devant tous déboucher sur des décisions présidentielles. Elle est dotée d'une équipe pluridisciplinaire forte d'environ 12 experts. Elle dispose d'une petite cellule chargée des études et de la promotion des petites et moyennes industries dans la vallée du fleuve. La cellule après barrage a été très active dans l'élaboration du programme du 6ème FED entièrement consacré à la ville de Podor. Ce programme d'un montant de 36 milliards de francs CFA étalés sur cinq ans comprend une composante PME d'environ 4 millions d'ECUs.

Les domaines industriels

Il s'agit de 5 domaines, situés à Saint Louis, Ziguinchor, Kaolack, Thiès et Dakar. Ces domaines sont des zones d'accueil pour les artisans qualifiés, petits entrepreneurs avec une bonne idée de projet et des qualifications nécessaires mais n'ayant pas les moyens financiers nécessaires ni les garanties nécessaires pour accéder aux crédits bancaires. Les domaines industriels fournissent à ces entrepreneurs un local adéquat pour exercer moyennant un loyer relativement modeste de 200 FCFA par mois par m2 couvert et de 100 FCFA par mois par m2 non couvert. Ils disposent d'un atelier central pour la réparation du matériel des bénéficiaires et fournissent aux adhérents une assistance technique et de gestion notamment en matière de comptabilité. Selon la loi 77/90 du 10/8/77 régissant les domaines, les domaines industriels bénéficient des avantages du code des investissements. Ces avantages sont étendus d'office aux entreprises installées dans les domaines industriels sans formalité administrative sauf la présentation d'une liste du matériel à importer. Chaque domaine industriel dispose d'une direction qui est normalement chargée entre l'administration du domaine d'identifier les entrepreneurs éventuels, de les aider à s'installer, de les aider à trouver des marchés notamment avec les projets de l'Etat. Les domaines industriels ont connu des succès limités. L'une des raisons principale du faible taux d'occupation est les difficultés d'accès des jeunes entrepreneurs qualifiés aux sources des financements.

Zones industrielles et zones artisanales

Plusieurs zones industrielles et zone artisanales ont été réalisées dans les grandes agglomérations du pays. Les zones artisanales permettent aux artisans d'accéder à un emplacement pour exercer leur métier et vendre leurs produits avec un taux de loyer modeste. Les zones industrielles sont conçues pour l'installation des petites et moyennes industries et permettent l'accès à la propriété d'un terrain équipé à un prix nettement inférieur au prix des marchés. Il s'agit là d'une importante facilité accordée aux entrepreneurs

surtout si l'on considère tous les problèmes liés à l'accession de la propriété foncière au Sénégal. Notons que Dakar dispose d'une zone industrielle franche de 650 hectares sur laquelle 65 hectares seulement sont occupés. Ce faible taux d'occupation s'explique par les lourdeurs administratives et le refus du Gouvernement sénégalais d'autoriser les industriels installés dans la zone de vendre leurs produits sur les marchés sénégalais.

Les chambres des métiers

Les chambres des métiers ont des présidents élus. Leurs ressources proviennent en partie de leurs adhérents mais essentiellement de la gestion des zones artisanales et des subventions de l'Etat. Bien que leurs moyens soient très limités et qu'ils suffisent à peine à couvrir leurs frais d'exploitation, les chambres des métiers peuvent jouer un rôle important dans l'organisation des artisans, leur formation et l'apprentissage des compagnons. Les chambres des métiers couvrent aussi bien l'artisanat d'art que l'artisanat des métiers. Ils tiennent un répertoire groupant tous les artisans de la région. Ce répertoire est constitué des artisans ou apprentis ayant une carte d'artisan délivrée pour la chambre, laquelle carte certifie les qualifications de l'artisan et lui donne normalement accès aux marchés de l'Etat et des collectivités locales.

Les chambres des métiers organisent de temps à autre des stages de formation et des concours de qualification. Les formalités nécessaires pour l'obtention d'une carte d'artisan sont très simples. Cependant le processus d'instruction des demandes est complexe et long. Le processus nécessite l'organisation d'une réunion présidée par le Gouverneur. Les chambres de métiers pourraient constituer un interlocuteur valable pour la gestion de programmes visant à encadrer les artisans d'art et pourraient aider à organiser leurs activités.

Les chambres de commerce

Les chambres de commerce (8 dans tout le pays) ont normalement pour mission de jouer le rôle de voix de transmission entre les opérateurs économiques et l'administration. Les opérateurs économiques adhérents aux chambres de commerce sont toutes les personnes qui acquittent une patente d'au moins 10.000 CFA par an et exercent leurs activités dans le domaine du commerce, de l'industrie et depuis récemment l'agriculture. Toutes les chambres de commerce sont réunies au sein d'une unité nationale des chambres de commerce.

Les ressources des chambres de commerce sont les centimes additionnels sur les impôts et droits de douane et les produits de gestion des ports ou des biens immobiliers et les recettes provenant des ventes d'imprimés pour l'autorisation d'exercer.

Bien que les chambres de commerce disposent de bureaux et de présidents élus, elles demeurent des extensions de l'administration dans le sens que la majeure partie de leur ressources proviennent de l'Etat.

3.3 La nouvelle politique industrielle du Sénégal et le désengagement de l'Etat

Depuis 1986, le Gouvernement du Sénégal a défini une nouvelle politique industrielle dont les principaux objectifs sont:

- Le rétablissement des équilibres macro-économiques internes et externes en vue de satisfaire les besoins du marché intérieur par une production nationale et, par ailleurs, exporter sous une forme plus valorisante les ressources naturelles dont dispose le Sénégal.

- L'instauration d'un environnement économique incitatif qui maximise l'exploitation du potentiel de croissance du pays, notamment dans les domaines de l'agriculture et de l'industrie.

Afin d'atteindre ces objectifs, l'Etat a décidé de limiter son rôle à la définition d'un environnement propice à l'investissement et à la mise en place d'incitations appropriées. Le désengagement de l'Etat de certaines activités de production a déjà été entamé et des sociétés privées ont pris la relève. Par ailleurs, il est espéré que la nouvelle politique incitative va permettre d'apporter un nouveau dynamisme à l'investissement privé dans les secteurs productifs de l'économie. Certes, certains blocages continuent à exister tels que le problème de la propriété foncière, une administration peu entreprenante et très peu servie dans le domaine de l'économie nationale, mais la politique de désengagement de l'Etat fournit une opportunité de taille aux opérateurs économiques privés d'affirmer leur présence et d'entreprendre.

3.3.1 Les programmes de réinsertion des effectifs comprimés et d'assistance aux diplômés de l'enseignement supérieur

Une délégation nationale à l'insertion et à l'emploi a été créée au niveau de la présidence de la République en juin 1987, pour assister les effectifs ayant perdu leurs emplois et les personnes qui risquent de perdre leur emploi à la suite des programmes d'ajustement structurel. Ces personnes incluent a) le personnel des sociétés de développement rural, b) les diplômés de l'enseignement supérieur, (maitrisards) et c) les travailleurs immigrés retournant au pays. La délégation administre avec l'assistance des institutions financières (SOFISEDIT et SONAGA, les fonds destinés à aider les bénéficiaires à entreprendre des activités productives. Plusieurs formes de sociétés sont tentées, les groupements d'intérêts économiques, les partenariats avec les investisseurs étrangers, les partenariats avec le public. La délégation a enregistré à ce jour 600 demandes de projets. Au 31 décembre 1988, 146 projets ont été financés avec un coût global de 2,7 milliards CFA dont 1,5 milliards à charge du fonds national de reconversion. Le fonds pourrait financer jusqu'à concurrence de 95% du coût total du projet pour des projets ayant un coût total n'excédant pas 30 millions de CFA. Le taux d'intérêt appliqué est le taux d'escompte préférentiel soit plus 3 points. 56% des projets financés actuellement sont implantés dans la région de Dakar, Thiès, les 46% restant dans l'intérieur du pays. La plupart des projets financés concernent des activités dans les secteurs primaires, agriculture, pêche et élevage.

3.3.2 Les organismes de promotion des exportations

Afin d'améliorer l'incitation à l'exportation, le gouvernement sénégalais a nationalisé le système des entrepôts fictifs et a entamé la simplification des autres procédures d'exportation y inclus les formalités de douane. Il a également révisé le système des subventions ou privés à l'exportation qui est actuellement indexé sur la valeur ajoutée locale. Par ailleurs le gouvernement a entrepris un programme de restructuration du centre international du commerce extérieur du Sénégal CICES et l'agence d'assurance des crédits à l'exploitation.

3.3.3 Simplification des procédures administratives

Le Gouvernement a simplifié les procédures et réglementations régissant l'activité privée à travers les mesures suivantes: (a) simplification des procédures de création d'entreprises et d'agrément au Code des investissements; (b) amendement du Code du travail en vue d'autoriser les entreprises à recruter librement et en vue d'introduire une certaine souplesse dans l'emploi de la main-d'oeuvre temporaire; (c) suppression ou assouplissement du contrôle des prix sur les produits manufacturés avec élimination des restrictions quantitatives; (d) élimination des contraintes frappant la distribution des produits industriels et l'élimination de la distinction statuaire entre détaillant et grossiste, ce qui permet aux entreprises industrielles une plus grande souplesse dans la distribution de leurs produits y inclus la vente directe aux consommateurs.

La liste des institutions et instruments citée n'est pas exhaustive. Elle permet cependant de constater que les efforts déployés par le Gouvernement sénégalais pour la mobilisation des opérateurs privés, quels que soient leurs tailles ou leur secteurs d'activités sont impressionnants. Certes, certains instruments et certaines simplifications importantes sont de créations récentes et il est très tôt pour pouvoir apprécier leur impact. Mais face à cette situation où tout a été mis en oeuvre pour la promotion du secteur privé, et où le secteur privé reste malgré tout chétif, il est pertinent de se demander si les problèmes et les solutions y afférents ne résident pas ailleurs que dans la création d'un environnement incitatif et d'institutions et mécanismes de promotion. Parmi ces problèmes, les plus évidents semblent le faible niveau d'alphabétisation et de formation surtout dans les domaines techniques et scientifiques, les coûts des facteurs sont très élevés comparés aux autres pays de la région. (Le salaire minimum garanti est de 184 FCFA/heure soit plus que le double du salaire minimum au Togo, Bénin et Mali. Le coût de l'énergie est compris entre 50 et 56 CFA/kwf comparé à 29 à 30 en Côte d'Ivoire et 30 à 40 FCFA au Togo). Le régime de propriété foncière qui rend très difficile l'accès à la propriété d'un terrain est l'exiguïté du marché et la faiblesse des revenus. Un autre problème non moins important est que la promotion du secteur privé est confié à des fonctionnaires de l'administration souvent avec beaucoup d'ancienneté et compétence, mais malheureusement, très peu familiers avec les problèmes des entreprises privées et de la gestion de l'économie nationale d'une manière générale.

3.4 Les procédures de création d'entreprises et de leur exploitation

3.4.1. Les procédures de création et d'agrément

Les procédures de création d'entreprises sont relativement simples. La plupart des restrictions concernant la création d'entreprises ont été enlevées et l'exercice d'une activité économique est soumis soit à une autorisation préalable soit tout simplement à une déclaration préalable. Conformément à la loi 81-61 du 24 novembre 1981.

Les différentes étapes dans la procédure de création d'une entreprise sont les suivantes:

i/ Actes constitutifs de l'entreprise et enregistrement

Ces formalités sont accomplies avec l'aide de notaires privés. Une fois les actes de constitution de la société sont établis, ils sont enregistrés aux greffes des tribunaux de commerce moyennement des taxes d'enregistrement. Les tribunaux sont régionalisés et l'enregistrement des actes de constitution se fait donc dans les régions.

ii/ L'autorisation d'exercer

L'autorisation d'exercer est délivrée par l'intermédiaire des chambres de commerce. Elle nécessite le remplissage d'un formulaire spéciale acheté auprès de la chambre de commerce de la région, la présentation d'un extrait du registre du commerce, et d'une copie de la carte nationale d'identité. La chambre de commerce transmet les demandes d'autorisation d'exercer au Gouverneur qui les transmet aux services compétents à Dakar. Depuis décembre dernier et aux dires du responsable de la chambre de commerce de Saint Louis l'octroi de l'autorisation d'exercer est automatique. La procédure dure 1 à 2 semaines pour les cartes professionnelles de commerçant, et 2 à 3 ans pour les autres sociétés. Les cartes d'importations sont délivrées selon la même procédure. Il est à noter que les déclarations préalables peuvent également être déposées au niveau du Guichet unique déjà mentionné qui existe à Dakar uniquement et qui se charge d'accomplir gratuitement toutes les formalités. Des antennes régionales du guichet unique pourraient être créées dans certains régions.

iii/ L'agrément aux avantages du Code des investissements

L'agrément aux avantages du Code des investissements est extrêmement simplifié par l'ouverture du guichet unique au niveau du ministère des finances qui centralise toutes les procédures. Toute la procédure d'agrément dure au maximum un mois. Comme il a été mentionné précédemment environ 20 agréments sont accordés tous les mois. Un faible pourcentage des entreprises agréées voient réellement le jour ce qui indique que l'agrément aux avantages du Code des investissements ne constitue pas un blocage et que la source de ces blocages éventuels à la création d'entreprises sont à rechercher ailleurs.

Les procédures d'exploitation

Plusieurs simplifications ont été introduites qui sont de nature à faciliter l'exploitation des entreprises. Il s'agit notamment (a) de l'amendement du Code du travail pour y introduire la liberté de recruter directement leurs personnels et aussi qu'un certain assouplissement des conditions de recrutement et de maintien de la main-d'oeuvre temporaire; (b) de la libéralisation du commerce intérieur et de la suppression de la distinction entre le statut de détaillant et de celui de grossiste et enfin l'assouplissement du contrôle des prix.

3.5 La coopération du secteur privé avec les collectivités locales

La privatisation des services urbains

Dans le domaine de la privatisation des services urbains une seule expérience d'envergure existe au Sénégal et mérite d'être citée. Il s'agit de la sous-traitante du balayage et de la collecte d'ordures de la communauté urbaine de Dakar à une entreprise d'économie mixte, la SIAS. Malheureusement, il n'a pas été possible de rencontrer les responsables de cette société d'économie mixte pour examiner la nature du contrat qui la lie avec la communauté urbaine et les mécanismes de contrôle de l'exécution du contrat, le niveau de rémunération et les formules de révision de ce niveau de rémunération. Seules les informations suivantes ont pu être recueillies et elles sont incomplètes.

La SIAS, Société industrielle d'aménagement urbain du Sénégal, est une société paraétatique d'économie mixte créée en 1985. Elle a été créée pour la collecte des ordures et le balayage des rues, la gestion des espaces verts et la décharge municipale pour le compte de la Communauté urbaine de Dakar. Le contrat liant la CUD à la SIAS expire en 1989. Il prévoit le payement d'un montant forfaitaire annuel payable à raison d'un douzième du montant par an. La collecte des ordures couverte par le contrat concerne uniquement les ordures ménagères. Les ordures et les débris des établissements hôteliers et des établissements industriels font l'objet de contrats séparés avec ces établissements. Le contrat prévoit une formule de révision des prix basée sur les hausses officielles des salaires. Aucune modification du montant de la rémunération n'est prévue pour tenir compte de la variation des quantités d'ordures collectées notamment celles résultant de l'extension de la commune urbaine.

L'activité de collecte d'ordures pourrait être entièrement privatisée dans les autres communes de moindre taille que celle de la communauté urbaine de Dakar.

Dans la commune de Ziguinchor la collecte des ordures ménagères se fait en régie directe pour le ramassage ordinaire et en régie contrôlée pour les ramassages exceptionnels. Selon ce dernier mode, la commune loue le matériel des travaux publics ou d'autres services, fournit le carburant et surveille l'exécution des travaux.

En 1988, la commune a budgétisé 15 millions de CFA au titre de la taxe d'enlèvement des ordures et recouvré 15,15 millions. En 1989, 20 millions de CFA sont budgétisés au titre de cette même taxe et 4,9 millions ont été recouvré au 31/12/89 soit les six premiers mois d'activité.

Les responsables de la commune accueillent favorablement l'idée de confier cette tâche à des opérateurs privés. Cependant, la méconnaissance de leurs propres coûts et l'absence de propositions concrètes de la part d'entrepreneurs privés n'ont pas permis ce transfert.

Dans les trois communes visitées le problème des bornes fontaines publiques a été évoqué. La distribution gratuite de l'eau grève lourdement le budget des communes et augmente leurs arriérés vis-à-vis de la société concessionnaire. Or la loi régissant les communes ne fait aucune obligation explicite à ces dernières de s'occuper d'un tel service qui à notre sens pourrait avantageusement être confié à la SONDES. Cette dernière devrait trouver une formule politiquement acceptable pour recouvrir tout ou une partie du coût de l'eau distribuée. Notons que la SONDES est normalement le premier responsable de l'alimentation en eau des populations et qu'elle gagnerait à se charger de ce problème en équilibrant ses finances soit à travers des subventions croisées soit à travers les récupérations du coût plutôt que de laisser se gonfler ses créances sur les communes qui persistent à se renouveler malgré l'appurement récent et les différents arrangements qui l'ont suivi.

La privatisation des services urbains pourrait potentiellement s'étendre à la gestion des marchés, des abattoirs et autres services selon le cas. Ces privatisations pourraient faire dans un premier temps l'objet de petits projets pilotes dont le but serait de rôder les procédures, de tester différents types de contrats et de mécanismes de contrôle de l'exécution. Notons cependant que le potentiel de coopération entre les communes et les opérateurs privés dépasse de loin le cadre limité de la privatisation des services urbains.

Le recours aux opérateurs privés comme moyen d'augmenter les capacités de conception et de réalisation d'investissement

Les communes ont actuellement les capacités de conception et de réalisation de projets très limités. Pour les plus petites parmi elles, il n'est même pas souhaitable pour des raisons d'économie de développer les capacités propres. La faible capacité de conception et de réalisation des projets constituent l'un des principaux obstacles à l'investissement. Cette capacité pourrait être renforcée en faisant appel aux opérateurs privés notamment les bureaux d'étude, les bureaux de contrôle des travaux et les entreprises de travaux publics.

Les communes pourraient aussi jouer le rôle de catalyseurs de l'activité privée surtout dans le secteur de l'infrastructure urbaine. Dans ce schéma, elles mettraient à contribution leurs possibilités d'accès au financement et de recouvrement des coûts et leurs possibilités d'accéder relativement facilement à la propriété des terrains et différentes autres autorisations

et approbations et le secteur privé grâce à sa flexibilité et son pouvoir faire contribuer son savoir et sa capacité d'organisation.

Beaucoup de préalables sont indispensables à la mise en application de ce schéma. En premier lieu, l'aménagement de la réglementation des marchés et de celles régissant le fonctionnement et la classification des entreprises privées pour assurer les garanties nécessaires d'exécution et pour alléger les procédures d'attribution des marchés.

Actuellement, tous les marchés publics d'un montant supérieur à 20 million de FCFA sont instruits à Dakar. Par ailleurs, beaucoup d'appréhensions existent concernant la coopération entre les communes et les opérateurs privés. Ces appréhensions sont le résultat d'échecs passés où dit-on, certains se sont improvisés en entrepreneurs, ont réussi à passer à travers les différentes mailles et à gagner des marchés et ont disparu avec les avances de démarrages. L'un des moyens d'éviter ces abus serait de procéder à une classification des entreprises pour faciliter leur sélection et de recouvrir à des mécanisme de garantie de bonne exécution. Une autre précaution supplémentaire indispensable serait de recourir aux services de conseils contrôle et surveillance non seulement pour un avis technique sur l'analyse des soumissions mais également pour le pilotage ultérieur des travaux et le contrôle de l'exécution des contrats.

Un autre instrument indispensable à la mise en application de ce schéma est le développement de normes et de spécification nationale ainsi que des grilles d'équipement ce qui facilitera les travaux de conception et de contrôle et permettra une rationalisation des investissements. Notons que le schéma est actuellement appliqué souvent en faisant recours aux services régionaux de l'administration centrale.

Coopération communes, secteur privé, BHS sociétés concessionnaires dans le secteur de l'habitat

Le développement urbain et la gestion urbaine devrait être l'une des premières responsabilités des communes. Parmi ces activités figure le développement de l'habitat, activité créatrice d'emplois et à effet multiplicateur élevé.

Les communes pourraient jouer un rôle très important dans le développement de l'habitat car elles peuvent facilement accéder à la propriété des terrains. Cette possibilité devrait être exploitée à fonds et les communes pourraient avantageusement bénéficier de réserves foncières adéquates pour contrôler l'exécution des plans d'urbanisme et pour favoriser l'essai du secteur de l'habitat actuellement très limité suite aux difficultés réelles d'accès des bénéficiaires ou promoteurs privés à la propriété de terrains urbains.

Contrairement à la pratique actuelle où les communes procèdent de temps à autre au bornage d'une parcelle, à l'ouverture des voies et à un équipement sommaire et à la distribution de ces parcelles à un coût symbolique couvrant uniquement les frais officiels de bornage. On pourrait avantageusement envisager la vente par les communes de terrains destinés à l'habitat ou à

tout autres usages à des lotisseurs privés pour leur viabilisation et/ou construction de logement. La cession de ces terrains aux lotisseurs/constructeurs privés pourrait être assortie de conditions spécifiques et de cahiers de charges spécifiant les usages et même les obligations de service de certaines couches de bénéficiaires et particulièrement les ménages à faible revenu et les emplacements réservés aux différents équipements collectifs.

L'attribution aux lotisseurs privés et aux promoteurs leur permet d'accéder au financement de la BHS pour réaliser les travaux nécessaires de lotissement et/ou de construction.

Ce schéma pourrait être étudié davantage et spécifié à la lumière de la demande de logements et du pouvoir économique d'achat et d'endettement des ménages. Il constitue une alternative possible aux sociétés d'Etat érigées à cet effet, ayant opérées surtout à Dakar et qui sont actuellement en voie de restructuration. Il permettra aux communes de réaliser des recettes et de contrôler l'exécution de leur plan d'urbanisme.

4.0 AUTRES FACTEURS DE POLITIQUE NATIONALE ET LA DECENTRALISATION

Cette section présente d'autres facteurs de politique qui jouent un rôle essentiel dans la mise en place de la politique de décentralisation du Gouvernement du Sénégal et le développement économique local. S'agissant de trois facteurs: la question foncière, la planification du développement et ses conséquences sur les collectivités locales et la capacité de formation institutionnelle dans des domaines liés au développement économique et à la décentralisation.

4.1 LA GESTION FONCIERE

Le Sénégal s'est doté d'une loi foncière en 1964.

La Loi 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national a beaucoup influencé les activités économiques au Sénégal.

Deux écoles se sont affrontées lors de la préparation de la réforme de 64, l'une visant une étatisation du sol de type socialiste, l'autre visant à préserver certains aspects capitalistes de la gestion des terres.

Le résultat fut d'aboutir à un système relativement complexe essayant de concilier les deux tendances, et où se superposent encore actuellement les différents statuts hérités de l'histoire nationale, sans une maitrise réelle des régularisations prévues par le législateur de 1964.

Avant la réforme, les différentes parties du sol du territoire national pouvaient se classer dans une des catégories suivantes:

- o le domaine public: à savoir les portions du territoire affectées à l'usage de tous, (routes, fleuves, aéroports, places publiques réseaux etc.);
- o le domaine privé de l'Etat: à savoir les titres fonciers immatriculés au nom de l'Etat;
- o le domaine privé des autres personnes morales de droit public: à savoir les titres fonciers immatriculés au nom des collectivités décentralisées et des établissements publics;
- o les terrains immatriculés au nom des personnes privées et gérées sous l'emprise de la réglementation de 1932 par le système de titre foncier, avec inscriptions des droits réels dans un livre foncier et garanti de ces droits par l'Etat;
- o les terrains appartenant à des personnes privées mais placées sous le régime de la transcription à la conservation des hypothèques, selon un régime de propriété reconnu par la constitution et le code civil, mais non garanti par l'Etat.
- o les terrains coutumiers dont la réglementation coloniale avait tenté d'organiser la vie juridique en prévoyant des procédures d'entrée dans le droit écrit, mais qui étaient rarement appliquées.
- o les terrains vacants et sans maitre en fait ceux qui n'étaient pas directement classables dans une des précédentes catégories.

La réforme de 64 a consisté à modifier radicalement le statut des trois dernières catégories (propriétés code civil, coutumier et autres) en les érigeant en domaine national, nouveau concept destiné à soustraire ces terres de toute prétention patrimoniale, et à en rendre l'usage à la Nation, l'Etat n'en étant pas propriétaire, mais simple détenteur.

Ainsi donc, à l'exclusion du domaine public et des terrains déjà titrés, le reste du territoire national, soit 95% se trouvait purgé de tout droit de propriété, avec un délai formel de deux ans accordés aux propriétaires d'immeubles au sens du code civil pour demander l'immatriculation des droits d'immeubles sous peine de déchéance et de possible incorporation dans le domaine national.

Les terres composant le domaine national sont classées en quatre catégories:

- o les terroirs: zones de culture pour lesquelles la réforme a été entreprise
- o les zones pionnières: destinées à être aménagées dans le cadre d'opérations particulières, pour intégration ensuite dans les zones de terroirs
- o les zones classées: réserves naturelles et forêts
- o les zones urbaines: destinées à être construites et à devenir des terres immatriculées.

Deux modes de gestion se sont donc développés pour les terres du domaine national, un concernant les terroirs, un autre concernant les zones urbaines.

Dans les zones urbaines

Le statut des terres du domaine national dans les zones urbaines n'est en principe que transitoire, puisque normalement ces zones sont prévues constructibles, et que par conséquent, elles devront obligatoirement être immatriculées en vertu des règlements d'urbanisme qui prévoient qu'aucun permis de construire ne peut être obtenu sans titre foncier.

De par la loi, l'immatriculation d'un terrain du domaine national ne peut se faire qu'au nom de l'Etat, les terrains urbains pour être aménagés doivent donc être au préalable immatriculés au nom de l'Etat. Ce préalable pose souvent d'énormes difficultés dans la pratique car ces terrains sont souvent grevés de prétentions coutumières (sinon de droits coutumiers, mais ceux-ci sont en principe purgés par la loi de 1964).

En outre, il faut savoir que les immatriculations des terrains régis par la propriété du code civil n'ont pu être régularisées dans les délais impartis. Certains dossiers sont encore en instance de traitement à Dakar, avec les aléas de procédure que l'on imagine après 25 ans d'instruction.

FIGURE 4

Distribution de la terre suite à
la réforme agraire de 1964

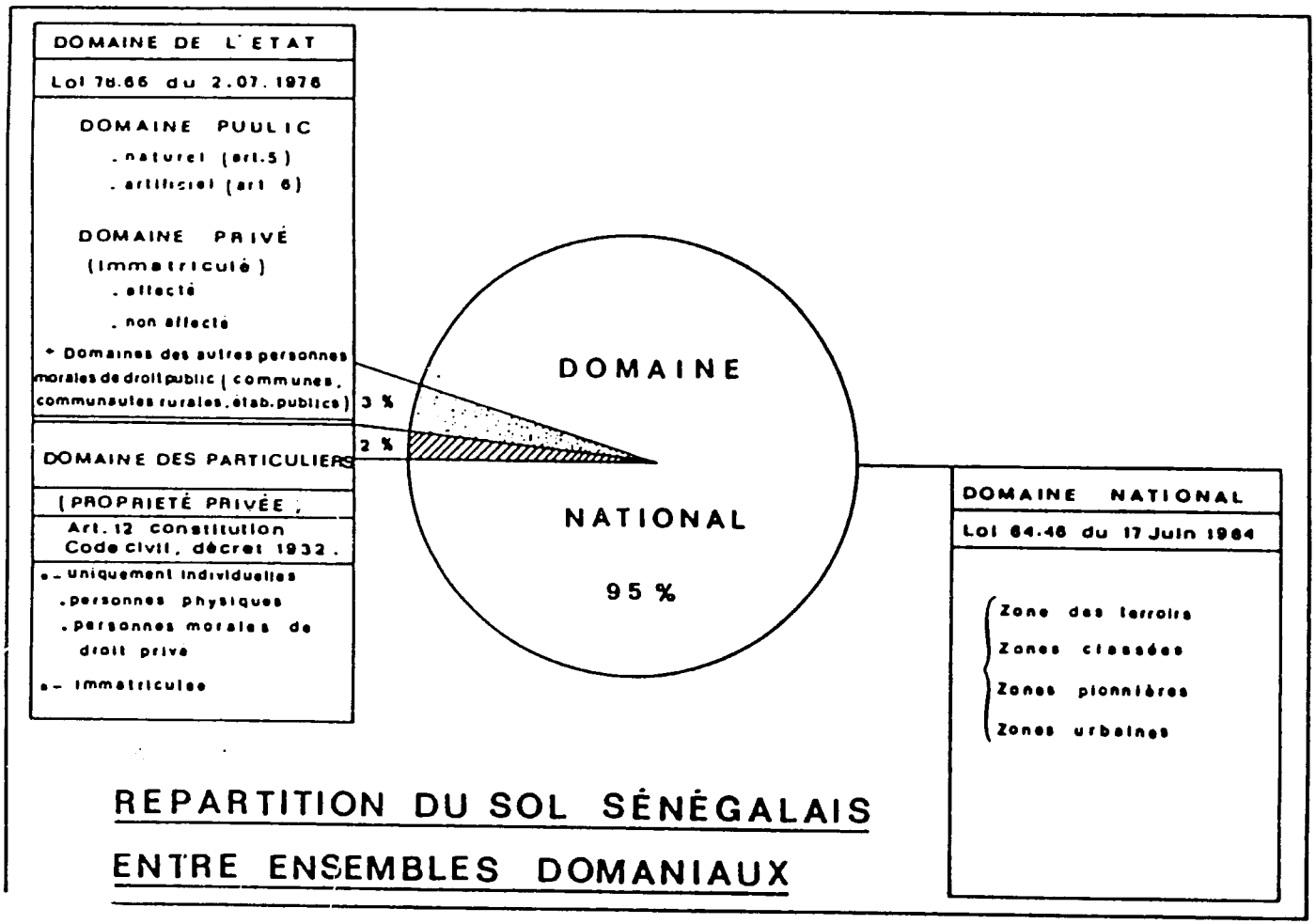
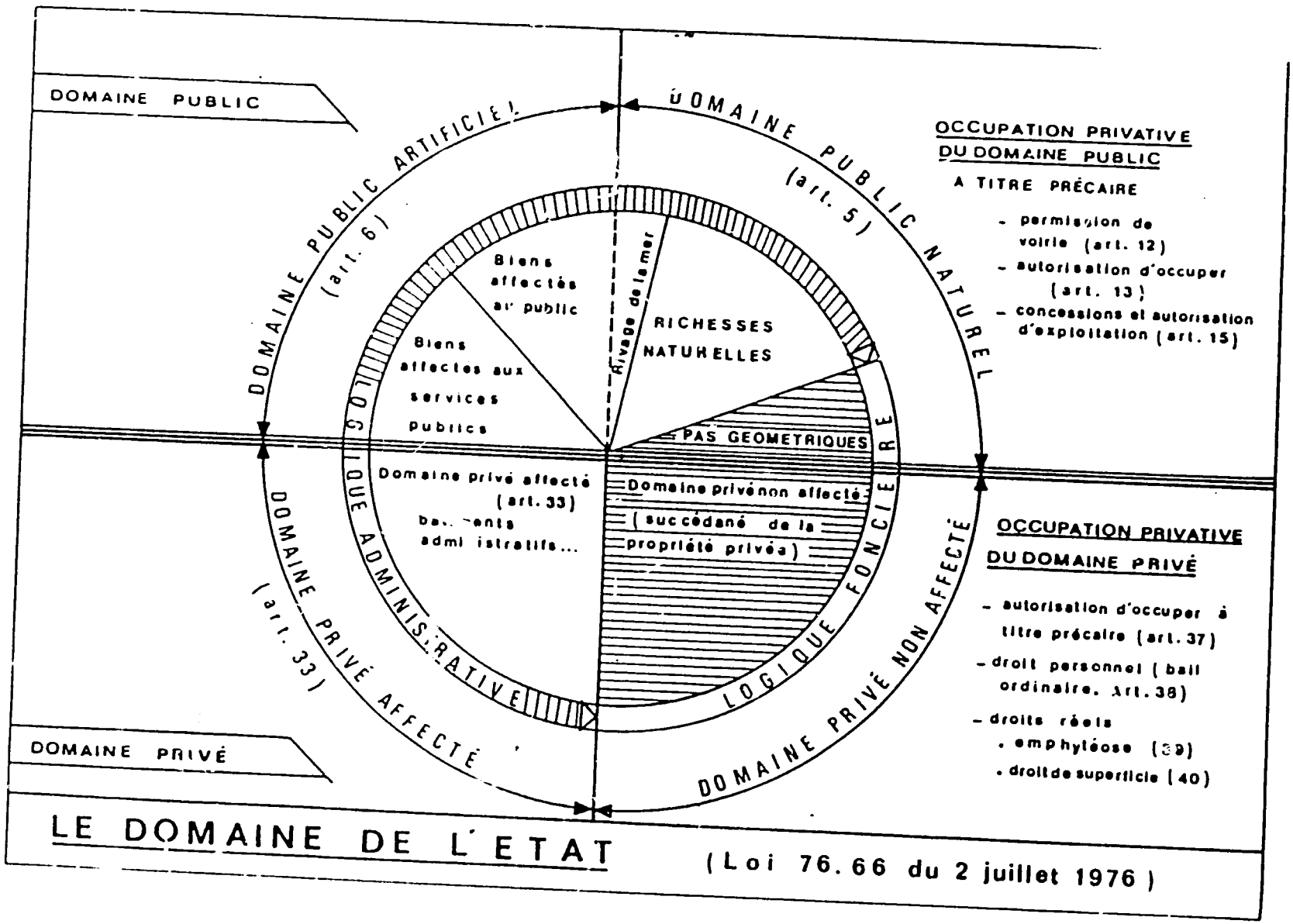


FIGURE 5

Distribution du domaine national
(Loi de 1964)



Force est donc de constater que de grandes zones urbaines n'ont à ce jour pas pu accéder à un statut foncier clairement défini, garantissant les droits des particuliers et de la puissance publique. Les conséquences sont connues:

- o multiplication des zones d'implantation anarchiques
- o encouragement de la spéculation foncière (par des formes légales d'achat/vente sur les terrains titrés, d'autant plus recherchés qu'ils sont rares; ou selon des actes illicites pour les terrains non immatriculés).
- o découragement des investisseurs sans sécurité.

Il faut enfin signaler le quasi oubli des communes urbaines dans le processus de gestion des terres, puisque ce système n'a pas favorisé l'immatriculation des terres aux noms des collectivités, qui de ce fait n'ont pu se constituer de patrimoine foncier et qui se retrouvent 25 ans plus tard sans moyen efficace de contrôler les espaces urbains (par des réserves foncières par ex) sans véritables ressources patrimoniales, et sans possibilité d'hypothèque pour accéder au crédit.

Dans les zones de terroirs: Il s'agit en fait de la zone principale pour laquelle la réforme a été adoptée - la réforme a permis de supprimer les droits coutumiers au moindre coût, puisque désormais la terre n'appartient à personne, il n'y a pas d'indemnités à verser. L'administration des terres ainsi "libérées" a été confiée à la communauté rurale qui "attribue" les parcelles en les affectant ou en les désaffectant à des exploitants familiaux résidant dans la communauté, et sous réserve de mise en valeur personnelle (sans employer de main-d'oeuvre par ex).

Le pouvoir d'affectation fut confié dans un premier temps au Président de la communauté rurale, et depuis 1980 au conseil rural, suite à certains problèmes politiques.

La réforme est ressentie dans les villages comme une atteinte aux droits coutumiers, puisque désormais les chefs de village ne sont plus maitres de l'occupation du sol.

La frustration est encore plus grande lorsqu'une terre est convoitée pour une exploitation de type artisanal, ou agro-industriel, car alors le mode de gestion par affectation du conseil rural n'est plus applicable. Il faut noter que l'immatriculation est assez compliquée, ce qui est un problème de plus pour ceux qui cherchent à aménager des terres dans les communautés rurales.

La seule possibilité reste une immatriculation au nom de l'Etat, qui peut ensuite donner le terrain concerné à bail à un exploitant, sans retombées rémunératrices pour la communauté rurale.

A l'heure de l'aménagement de la région du fleuve dans le cadre de l'après barrage, le débat s'est concentré sur le fait de savoir si ces terres continueront à être administrées par les communautés rurales, ou si elles

entreront (pour partie) dans le patrimoine de l'Etat pour une gestion plus

Table 13

Procédure d'immatriculation d'un terrain du domaine national

Lorsqu'un projet (aménagement urbain ou rural) nécessite l'immatriculation d'un terrain, la procédure est la suivante.

- o Une commission départementale est réunie sous la présidence du préfet, elle comprend des représentants du cadastre, de l'urbanisme, de la collectivité concernée etc.

- o Le préfet établit un rapport qui est expédié à Dakar à la présidence qui prend un 1° décret d'immatriculation. Ce décret déclenche la procédure d'enquête des domaines pour évaluer les dépenses déjà existantes, les indemnités à payer etc.

- o Le P.V. des domaines, signé par le préfet est transmis à la Direction des Domaines à Dakar qui prépare le 2° décret pour désaffectation du domaine national.

- o Ensuite la Direction régionale établit le titre foncier au nom de l'Etat, qui peut le donner à bail emphytéotique pour 50 ans renouvelables.

Dans le meilleur des cas, cette procédure dure un an environ.

S'il s'agit de terrains à usage d'habitation, l'Etat peut désormais morceler le titre mère pour vendre aux particuliers grâce à la loi 87-11 du 24 février 1987 et son décret d'application du 3 mars 1987.

---

capitaliste. Les polémiques sont déjà vives car il est compris par tous que la superficie à mettre en valeur nécessitera la mise en place d'une culture mécanisée et un apport de population non négligeable.

4.2 PROCESSUS DE PLANIFICATION LOCAL ET REGIONAL

Cette section sur les relations institutionnelles entre le niveau central et local de gouvernement a pour but de documenter les problèmes et contraintes que les consultants ont pu observer à partir des études de cas sur le terrain aussi bien qu'à partir d'une série d'enquêtes et d'entretiens au niveau central dans différents ministères à Dakar.

Dans nos entretiens avec les responsables sénégalais au niveau central aussi bien qu'au niveau local, nous nous sommes attachés à: (1) analyser la manière dont la politique gouvernementale de décentralisation est perçue, comprise et réellement appliquée par le niveau central, c'est-à-dire par les différentes directions d'un certain nombre de ministères clés dont dépend en quelque sorte le succès ou l'échec de cette politique dans laquelle s'est engagé le pays; (2) examiner sur le terrain comment ces ministères et leurs directions régionales, ayant soit un pouvoir de tutelle directe sur les collectivités locales étudiées, soit un pouvoir "technique", se comportent vis-à-vis de celles-ci; (3) déterminer si oui ou non, les relations multiples et complexes qu'elles entretiennent avec elles, continuent d'être basées sur le contrôle (caractéristique principale des rapports hiérarchiques des systèmes administratifs centralisés). Si la réforme a réussi à introduire sur ce plan un changement amenant à plus de coopération et de dialogue facilitant ainsi le développement local en réduisant les tracasseries administratives; (4) analyser les rapports que ces directions centrales entretiennent avec leurs propres directions régionales qui sont le plus près de ces collectivités locales et qui sont censées répondre aux différents besoins en expertise technique de celles-ci.

Les ministères et les directions sur lesquels nous nous sommes penchés, à cause du rôle vital qu'ils jouent dans le processus de décentralisation, sont les suivants:

- o Ministère de l'Intérieur:
  - Direction des Collectivités locales
  - Secrétariat exécutif aux actions des Centres d'expansion rurale (SEA-CER)
  - Assistants régionaux des CER
  - Directions régionales de la DAT
- o Ministère du Plan et de la Coopération
  - Direction de la planification régionale
  - Directions régionales du plan
- o Ministère de la santé
  - Régions médicales
- o Ministère de l'Equipement
  - Directions régionales

Ministère de l'Intérieur

- Direction des Collectivités locales (DCL):

Elle est l'exécutant principal de la réforme gouvernementale. Elle est la clé de voûte de tout le nouveau système mis en place depuis 1972. Principal acteur, elle anime, coordonne et contrôle les actions et décisions

des collectivités locales. Elle est leur principal, et souvent le seul, interlocuteur. Que ce soit pour l'approbation des budgets, le contrôle de l'exécution de ceux-ci, le recrutement du personnel communal, le contrôle de l'Etat civil, le contrôle juridique de certaines décisions des communes (passation des marchés, par exemple), la DCL veille à tout.

Cette "tutelle", nous avons pu le constater, est souvent très mal ressentie par les intéressés. Les administrateurs, les maires, les secrétaires généraux, et surtout les présidents et les conseillers municipaux ou les sous-préfets (pour ce qui est des communautés rurales) tout en reconnaissant l'aide que leur apporte la DCL, acceptent mal que cette tutelle soit aussi lourde.

Cette situation est paradoxale car le rôle de conception des politiques et des stratégies, d'animation et d'encadrement technique, donc et en quelque sorte, de "catalyseur" des initiatives et des énergies locales, de la DCL, s'en trouve sacrifié. Ceci explique, à l'image des communes elles-mêmes, par le manque de moyens humains et matériels dont dispose la DCL. Ceux qui existent sont consacrés exclusivement à ces tâches d'exécution et surtout de contrôle. Il manque à la DCL une cellule technique composée de cadres de haut niveau qui puissent se consacrer aux activités de conception et d'études. En plus, la DCL manque tout simplement de moyens matériels: de locaux convenables et de moyens de transport qui "marchent".

Le deuxième problème qu'il faut résoudre sur ce plan, afin de rendre à la DCL son rôle principal de "catalyseur" des politiques et des énergies, est l'allégement de la tutelle qu'elle exerce actuellement sur les collectivités locales. Au niveau des procédures, par exemple: certains budgets de petites communes peuvent être approuvés par les gouverneurs de région, comme c'est le cas pour les communautés rurales. Ensuite, certains marchés que les communes passent peuvent, quand ils ne dépassent pas un certain volume, être approuvés de la même manière. En bref, certaines choses doivent et peuvent être réglées <u>localement</u>, sans toujours avoir à remonter à Dakar comme c'est le cas aujourd'hui. Ceci ne peut que renforcer les chances de succès de la réforme actuelle, et "libérer" la DCL pour d'autres tâches plus importantes. Nous pensons, par exemple, à cette politique nationale de formation permanente qu'il faut bien mettre en place si on veut renforcer les capacités d'administration et de gestion des collectivités locales. La DCL est ici la direction la plus appropriée pour cette tâche. Il y a aussi ce rôle de "conseiller technique" auprès de ces collectivités qui n'est pas actuellement bien rempli (faute de moyens suffisants) par la DCL. Et ici nous pensons aux domaines de la planification et gestion des projets des municipalités; à la définition et la mise en place d'une politique nationale (en étroite collaboration avec les ministères concernés) d'équipement et d'infrastructure urbaine; à la définition d'une politique cohérente, de gestion du Personnel communal; des politiques de décentralisation de tous les ministères et leurs rapports avec les collectivités locales; à l'amélioration de la législation actuelle, maintenant que la réforme rentre dans une phase nouvelle, afin de mieux clarifier encore le rôle des communes et des communautés rurales dans le processus de développement économique et social.

- Le Secrétariat Exécutif des Actions des CER: Ce qui vient d'être dit concernant les moyens dérisoires mis à la disposition de la DCL, peut être répété mot par mot pour cette autre direction du ministère de l'Intérieur. En effet, voilà une institution dont l'importance pour le succès de la décentralisation au Sénégal est vital pour tout ce qui touche au développement des communautés rurales. Pourtant, les moyens dont elle dispose sont plus que dérisoires. En fait, la plupart des actions entreprises (actions de formation des agents des CER, cours d'alphabétisation des élus et des populations rurales, d'actions d'information et de sensibilisation sur les objectifs et la finalité de la réforme, etc.) n'ont pu être, en grande partie, réalisées que sur financements externes. C'est le cas de la préparation des "Plans de développement des communautés rurales réalisée avec un financement allemand". A cause du manque de fonds, seuls 106 sur 317 ont pu être réalisés pour le moment.

Ces problèmes sont aggravés par un autre problème: relatif à la composition des CER. Ceux-ci sont composés de plusieurs agents venant des différents ministères techniques. Leur nombre varie selon les cas. Le chef du CER, sur le papier tout au moins, est le responsable du CER, mais en réalité chacun de ses agents n'est responsable que vis-à-vis de son chef de département direct du ministère qu'il représente au sein du CER. Ceci pose sur le plan institutionnel des problèmes pour les chefs des CER qui n'ont aucun pouvoir réel sur ces agents.

En plus du renforcement des moyens humains et matériels (locaux, budgets de fonctionnement, et équipement de transport sans lesquels ils ne peuvent en aucun cas remplir leurs fonctions), il conviendrait aussi de clarifier davantage leurs responsabilités et leurs rôles vis-à-vis des sous-préfets. Si on veut que le SEA des CER au niveau national, et que les CER au niveau régional et local, jouent le rôle pour lequel on les a créés, il faut d'abord leur donner les moyens pour le faire et en même temps faire respecter les textes qui sont pourtant clairs quant à ce rôle. Il faut le dire, sans les CER il n'y aurait pas de planification à la base. Il n'y aurait aucune action en profondeur visant à éliminer (tout au moins à réduire dans un premier temps) les disparités zones urbaines et rurales et entre régions en général.

- La Direction de l'aménagement du territoire: La troisième direction du ministère de l'Intérieur que nous avons étudiée est la DAT. Là aussi nous avons pu déceler un certain nombre de problèmes.

Tout d'abord, et c'est à notre avis le problème le plus sérieux, la mission de la DAT n'est pas bien comprise par les autres ministères et leurs directions régionales. D'où les lacunes que nous avons pu constater en ce qui concerne l'absence totale de la dimension spatiale du processus de planification au niveau régional. Faute de prérogatives claires, lui donnant un pouvoir sur les autres administrations, la mission de la DAT ne peut avoir qu'un aspect "incitatif", n'ayant aucun caractère obligatoire. Certes et selon les textes, la DAT a un "pouvoir" de contrôle en ce qui concerne la localisation des investissements grâce au "visa de localisation" (introduit par le décret 76-036). Mais celui-ci n'a connu jusqu'à ce jour qu'une faible application.

Le deuxième problème que nous avons constaté, est celui des moyens dont dispose cette direction pour remplir ses fonctions. Aussi bien à son niveau qu'à celui de ses représentations régionales, sa situation sur ce plan est bien similaire, sinon pire, à celles des deux autres directions du ministère que nous venons de voir. Par exemple, et au niveau de ses représentations régionales, le personnel se limite à un chef de service et une secrétaire, sans les moyens matériels ou techniques dignes d'une direction régionale d'aménagement du territoire. Le rôle de celui-ci se résume principalement à participer su Comité régional de développement (CRD) qui est chargé, sous l'autorité du gouverneur de région, de la coordination de la préparation des Plans régionaux de développement intégrés (PRDI) afin de faire entendre la voix de la DAT. Car, et dû au manque de moyens, la DAT n'a pas encore réalisé ses propres schémas régionaux d'aménagement du territoire, ni de schémas pour les zones rurales (outils indispensables pourtant à toute politique de décentralisation économique et spatiale). Le Plan national d'aménagement du territoire qu'elle est en train de terminer, a été réalisé avec l'aide technique et financière du PNUD. La DAT reste encore le parent pauvre du système actuel de planification.

Ministère du plan

- La Direction de planification régionale: Ceci nous amène maintenant à parler d'une autre direction importante dont l'action est fondamentale pour la réforme actuelle. En effet, et depuis 1985 avec l'introduction dans la planification sénégalaise des "Plans régionaux de développement intégrés" (PRDI), le rôle de cette direction s'est considérablement renforcé. C'est elle qui à travers ses représentations régionales supervise, anime et contrôle l'élaboration de ses documents aussi bien que les "Plans d'investissements des communes" (PIC). Seuls les Plans de développement des communautés rurales qui eux sont préparés sous la responsabilité des CER, lui échappent.

Une des innovations remarquables en matière de planification au Sénégal, et ceci touche directement au processus de décentralisation en cours, est l'introduction à partir du VIIème Plan (1985-1989) d'un outil spécifique de planification visant: (1) à lutter contre les disparités régionales en général; (2) à mieux utiliser les ressources et les potentialités de chacune des régions du pays et (3) à renforcer le processus de décentralisation en cours en associant davantage les collectivités territoriales (régions, communes et communautés rurales) à leur propre développement. Il existe actuellement un PRDI pour chacune des 10 régions du Sénégal. La procédure d'élaboration des PRDI passe par trois phases successives: (1) élaboration d'un diagnostic qui identifie les caractéristiques socio-économiques de chaque région et les forces et les faiblesses de celles-ci; (2) définition des scénarios possibles de développement à long terme; (3) la troisième et dernière phase de ce processus consistant à: (a) traduire dans un premier temps, et secteur par secteur, les stratégies adoptées en objectifs à moyen terme; (b) ensuite, et dans un deuxième temps, traduire ces mêmes objectifs en projets opérationnels, localisés dans l'espace, et tenant compte des orientations de politique macro-économique et sectorielles de l'Etat.

- En ce qui concerne les PIC, la procédure est à peu près la même. Au niveau de chaque commune et dans le cadre des objectifs et priorités établis par les PRDI, on identifie les potentialités et les contraintes qui pèsent sur le développement économique de chaque commune, puis les objectifs et les priorités et, enfin, on les traduit en actions concrètes, c'est-à-dire en projets d'investissements.

Limites et problèmes actuels des procédures d'élaboration des PRDI et des PIC

Ces deux outils innovateurs en matière de planification décentralisée sont tout à fait remarquables et à notre connaissance peu de pays d'Afrique ou même du Tiers-monde, sont allés aussi loin en matière de décentralisation de leurs systèmes de planification. Mais comme dans bien d'autres domaines toute innovation, si elle permet de résoudre certains problèmes, en pose à son tour d'autres souvent inattendus. Le rôle essentiel néanmoins de toute innovation est de consolider les acquis et de permettre d'aller de l'avant. Dans ce qui suit, nous allons essayer de présenter les blocages et les contraintes que ni les PRDI ni les PIC ne semblent avoir encore pu résoudre. Ceux-ci sont de deux types: d'ordre technique et d'ordre institutionnel.

- Tout d'abord, le contenu de ces deux documents. Ce ne sont pas encore les outils de travail qu'on a voulu créer. Il ne constituent, pour le moment, que des documents d'analyse et d'information de très grande qualité sur telle région ou telle commune, mais malheureusement pas plus. Car ils finissent tous par des listes sommaires de projets, qui n'ont aucune chance d'être financés sans une présentation plus détaillée et des analyses économiques plus approfondies. Ensuite, et c'est là à notre avis leur faiblesse majeure, ils n'ont qu'une valeur indicative. En d'autres termes, et en l'absence de textes législatifs clairs, ils n'ont aucune force juridique, à l'instar, par exemple, du Plan national qui, après les arbitrages multiples tout au long de son élaboration, est adopté par l'Assemblée nationale et acquiert à ce moment-là une force juridique certaine.

Le deuxième problème que nous avons pu noter, et qui est d'ordre institutionnel, touche aux procédures d'élaboration de ces deux documents. En ce qui concerne les PRDI, la première chose qu'il faut souligner est qu'il n'existe pas au Sénégal à ce stade de la décentralisation et au sens juridique du terme (à l'instar, par exemple, des communes et des communautés rurales) de régions. Celles-ci n'existent pour le moment que comme "espace administratif" pour les besoins de la planification économique. D'où la nature et le nombre des services centraux ou régionaux qui participent à l'élaboration du PDRI. Au niveau national, on a le BOM qui à travers le Comité technique permanent coordonne et contrôle les Comités techniques régionaux, chargés de la réalisation des PRDI. Ceux-ci sont toujours présidés par les gouverneurs de région ou leurs représentants (généralement c'est l'adjoint au gouverneur chargé du développement). Le CTR est chargé alors de diriger et de coordonner, au niveau de la méthodologie entre autres, les multiples commissions techniques chargées de réaliser le PRDI. Chaque ministère est représenté par son directeur régional qui préside la commission relevant de son secteur. Mais en vérité, c'est le ministère du Plan qui, à

travers ses directions régionales qui le représentent dans toutes les commissions, contrôle tout le processus d'élaboration des PDRI.

En ce qui concerne les PIC, la démarche est légèrement différente. En effet, c'est à la demande des communes que la Direction régionale du plan engage la procédure de réalisation du PIC. Après une phase d'information et de sensibilisation des élus locaux, une cellule municipale de planification, présidée généralement par le secrétaire municipal, coordonne les travaux des commissions spécialisées dont le nombre varie en fonction de l'importance de la commune et qui regroupent l'ensemble des services techniques des différents ministères. Là aussi, la Direction régionale du plan joue un rôle prépondérant, car c'est elle qui dirige et coordonne les travaux de toutes les commissions.

De là viennent un certain nombre de problèmes qui nous ont été rapportés. Trop souvent, semble-t-il, les planificateurs du Plan se substituent aux techniciens et cadres régionaux, et fait plus grave encore par rapport à la décentralisation, à la commission municipale de planification et aux techniciens et agents municipaux qui, comme on l'a souligné, ne sont pas aussi bien formés que ceux du plan.

Ce problème de rapport de force défavorable aux collectivités territoriales est bien davantage illustré dans la sélection des projets inscrits dans les PDRI ou les PIC. Ce sont les différentes divisions techniques du ministère du Plan qui ont la charge d'évaluer les projets émanant des différentes régions et communes.

Tout d'abord, on a la Division de la planification sectorielle et d'évaluation (DPSE). Les projets qui réussissent à passer ce premier filtrage, passent à ce moment-là à la Direction de la programmation, du financement et du suivi (DPFS) pour complément d'études. Quand celles-ci sont terminées, la DPFS convoque alors un Comité de sélection des projets. Ce comité est interministériel. Il faut souligner ici qu'en raison de la crise économique et financière que vit le Sénégal, qu'en raison des très faibles ressources des régions et des communes, seuls les projets pour lesquels on est sûr d'avoir un financement (soit sur fonds nationaux, soit sur fonds extérieurs) seront sélectionnés. Ceux-ci sont alors inscrits dans le Programme triennal d'investissements publics (PTIP), une autre innovation dans le système de planification sénégalais, introduite par le VIIème Plan (1985-1989).

Quand tout ce processus est terminé, commence la réalisation. Le suivi, au niveau de l'exécution, revient alors à la DPFS.

Nous pouvons voir ici le rôle démesuré que joue le ministère du Plan, non seulement vis-à-vis des autres ministères, mais et surtout vis-à-vis des collectivités locales.

Pour assouplir ce processus qui reste encore, à cause de la crise, extrêmement centralisé, on prévoit dans le cadre du VIIIème Plan, qui sera prêt et probablement adopté au mois de juillet prochain, un Fonds d'actions régionales (FAR) qui servira à renforcer les capacités humaines et techniques

des autorités régionales et locales. Car on s'est aperçu que pour que les PDRI deviennent réellement des outils de planification régionale opérationnelle, dans lesquels en plus on puisse intégrer de manière cohérente et effective la planification urbaine (grâce aux PIC) et rurale (grâce aux plans de développement des CR), il faut renforcer à la base les compétences humaines et techniques des collectivités locales dans leur ensemble.

Tout le processus que l'on vient de décrire montre clairement que les collectivités locales ne sont que peu associées aux prises de décision concernant leur propre développement. Ceci est dû, à notre avis, non pas au manque de volonté politique, mais plutôt à des habitudes et pratiques de planification sectorielle très centralisée et d'où en plus les perspectives locales et spatiales sont toujours absentes.

4.3 ANALYSE DES CAPACITES LOCALES DE FORMATION PERMANENTE

Un des problèmes que nous avons pu constater à travers les six études de cas est le manque de personnel adéquatement qualifié.

Cette section a pour objet l'analyser des capacités locales en matière de formation permanente et de perfectionnement afin de pouvoir identifier un certain nombre d'institutions sur lesquelles peut s'appuyer une stratégie nationale de formation et de perfectionnement du personnel des collectivités territoriales en milieu urbain aussi bien qu'en milieu rural. Cette analyse des capacités locales de formation ne prétend pas être exhaustive mais elle couvre un éventail assez large d'institutions dont la sélection (il faut le souligner) a été établie avec l'aide de la DCL. Il faut ajouter sur ce plan que notre enquête a porté surtout sur les institutions ayant une expérience en formation permanente dans tous les domaines touchant à l'administration des collectivités locales aussi bien qu'à la planification et la gestion des projets de développement et ceci aussi bien en milieu urbain que rural.

Les services et institutions enquêtés sont les suivants:

A - INSTITUTIONS NATIONALES

- Le Service de formation du ministère de l'Intérieur
- Le Secrétariat exécutif d'action des CER/ministère de l'Intérieur
- L'Ecole nationale d'économie appliquée (ENEA)
- L'Ecole d'architecture et d'urbanisme (EAU)
- L'Ecole nationale d'administration et de magistrature (ENAM)
- Le Centre de formation et de perfectionnement administratif (CFPA)
- Le Bureau de méthodes et d'organisation (BOM)

B - INSTITUTIONS PANAFRICAINES

- L'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP)

- Le Centre africain d'études supérieures en gestion (CESAG)

Services et institutions nationaux

- Le Service de formation du ministère de l'Intérieur: Cette cellule de formation, créée en 1985 à partir de la deuxième phase de la réforme sur la décentralisation, se trouve directement rattachée au cabinet du ministre. Sa tâche principale est de répondre aux besoins de formation des administrations centrales, régionales et locales chargées de la mise en place de la réforme et ceci aussi bien en milieu urbain que rural.

Son activité a consisté principalement à organiser des séminaires et des ateliers de perfectionnement destinés à expliquer la réforme aux cadres régionaux et locaux. Dans une deuxième phase, son activité s'est étendue à l'organisation de séminaires de formation proprement dits pour lesquels elle fait appel à des spécialistes de l'université ou des institutions de formation spécialisée (telle que l'ENEA) selon les contenus des séminaires qu'elle organise. Les thèmes les plus fréquents des séminaires organisés touchent principalement aux trois secteurs suivants: gestion urbaine (techniques de planification, de suivi et d'évaluation des projets); finances locales et techniques financières; procédures administratives et budgétaires; état civil; etc. Ceci pour ce qui concerne les villes.

En milieu rural, l'accent a été mis surtout sur les séminaires d'alphabétisation (pour les conseillers ruraux, les chefs de villages et les populations rurales en général). Le dernier volet de l'activité du SF du ministère concerne plus particulièrement la formation de formateurs dans les domaines pré-cités. Il y a un an le SF a lancé la création de cellules régionales de formation au niveau de chaque région, dont la tâche principale est de mettre en place des programmes de formation en fonction des besoins spécifiques de chaque région et circonscription administrative.

Mais cette action du SF a été entravée par le peu de moyens mis à sa disposition. Fonctionnant au coup par coup sur dotation spéciale (n'ayant pas de budget propre) il n'a pas pu réaliser tous ses projets de formation. Les cellules régionales n'ont pas pu être toutes créées et celles qui ont eu la chance de voir le jour fonctionnent mal ou pas du tout faute de moyens adéquats.

Pour remédier à cette situation, et probablement pour manifester toute l'importance qu'il accorde au volet formation de la réforme, le ministre de l'Intérieur vient d'obtenir, malgré les restrictions en cours des dépenses publiques, une dotation budgétaire annuelle de 35 millions CFA pour le SF et ceci à partir de 1989.

En bref, doté des moyens adéquats, ce service du ministère de l'Intérieur peut sans aucun doute, vu entre autres la souplesse de son organisation ainsi que l'approche de formation utilisée, devenir une des structures les plus efficaces en matière de formation et de perfectionnement des cadres de l'administration régionale et locale, des élus locaux aussi bien que des populations urbaines et rurales.

structures les plus efficaces en matière de formation et de perfectionnement des cadres de l'administration régionale et locale, des élus locaux aussi bien que des populations urbaines et rurales.

- Le Secrétariat exécutif aux actions des CER: L'action principale de cette structure importante du ministère de l'Intérieur ne touche que le milieu rural. En effet, c'est elle qui initie, appuie et coordonne toutes les activités de l'ensemble des CER (Comité d'expansion rurale) dans les 317 communautés rurales au niveau de tout le Sénégal. Le volet formation de cette action se consacre principalement au perfectionnement des chefs des CER (qui sont sous son autorité) ainsi qu'à la formation des conseillers ruraux, des chefs de villages, des associations villageoises et des populations rurales dans leur ensemble.

Le contenu principal de cette formation est la sensibilisation des agents des CER, des élus locaux, des différents agents de l'administration locale ainsi que de l'ensemble des populations rurales à la Planification par la base, à ses méthodes et à ses techniques. Les deuxième aspect, plus technique, concerne l'organisation de séminaires ponctuels sur des thèmes tels que la gestion des petits projets de développement rural, d'alphabétisation, d'animation rurale, etc.

Au niveau régional, chaque direction régionale des CER organise des formations en fonction des besoins spécifiques des CER de la région. Dans la région de Ziginchor, par exemple, au cours des deux dernières années, trois séminaires de formation pour les agents des CER de la région ont été organisés sur les thèmes suivants: planification et gestion des projets; techniques de comptabilité; et topographie.

Comme pour le Service de formation du ministère de l'Intérieur, l'action de formation du SEA des CER, comme d'ailleurs l'ensemble de ses activités, a été entravée par le manque chronique de moyens. Toutes les actions d'animation ou de formation entreprises dans le passé n'ont pu l'être que grâce au financement extérieur. Dès que ce financement s'arrête, l'activité du secrétariat s'arrête. Pourtant, doté de moyens humains et financiers adéquats, cette cellule, indispensable dans l'ensemble de l'échafaudage mis en place en ce qui concerne la décentralisation en milieu rural, peut jouer pleinement le rôle pour lequel elle a été précisément créée. Il est à noter que d'après nos informations, l'activité formation du secrétariat va reprendre grâce à un nouveau soutien financier de l'Institut Konrad-Adenauer, ainsi que'à la construction par le Japon de centres régionaux de formation.

- L'Ecole nationale d'économie appliquée: L'ENEA est sans aucun doute l'institution de formation la plus appropriée pour fournir le type de formation dont l'ensemble des collectivités locales au Sénégal auront besoin dans les années à venir. Elle doit être la pierre angulaire de toute politique sérieuse de formation permanente dans tous les domaines de la décentralisation. Vue l'expérience qu'elle a déjà acquise, cette institution de haut niveau peut, si elle est dotée de ressources financières adéquates, répondre à tous les besoins de formation permanente des collectivités locales ainsi qu'à celle des agents de l'état des services régionaux ou centraux.

En effet, bénéficiant d'un personnel enseignant très qualifié (une vingtaine d'enseignants permanents dont près de la moitié formés aux Etats-Unis), d'une infrastructure d'accueil de très bon niveau, d'équipement et de locaux des plus modernes, l'école a déjà, en plus de son enseignement classique, mis en place depuis quelques années maintenant plusieurs cycles de formation permanente pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest.

Ces cycles, dont la durée varie selon le type de formation, sont structurés en modules et couvrent l'ensemble des thèmes suivants: gestion des projets, planification locale, marketing, animation d'associations villageoises de développement, alphabétisation, gestion de l'environnement, éducation non formelle, évaluation des programmes de développement, méthodes de recherches, gestion des coopératives, etc.

En 1986-87, cinq modules de formation ont été organisés totalisant près de 100 stagiaires venant de neuf pays africains. Mais ce succès appréciable, ne doit pas faire oublier les difficultés que rencontre cette institution dans la commercialisation de ses cycles de formation permanente. En effet, les coûts parfois élevés de ces stages dissuadent beaucoup d'administrations qui sans aide financière étrangère (bourses d'études pour les stagiaires provenant d'organismes de coopération multilatérales ou bilatérales tels que le PNUD, l'USAID, la Banque mondiale, le CRDI, etc.) ne peuvent envoyer de stagiaires.

- L'Ecole d'Architecture et d'Urbanisme (EAU): Avec l'ENEA, l'EAU est la deuxième institution de formation sénégalaise qui répond aux besoins de formation de l'ensemble de l'Afrique francophone. En effet, sur les 150 étudiants qui fréquentent en moyenne chaque année l'Ecole, près de 30% viennent de 17 pays africains différents.

Quoique venant tout récemment à la formation permanente à cause du manque de moyens, l'école, avec l'aide de la Banque mondiale (IDE) et en association avec des institutions soeurs telle l'Ecole polytechnique de Lausanne (Suisse), commence à avoir une expérience appréciable dans ce secteur clé de la formation des cadres des collectivités locales. Par exemple, en 1984 l'école a organisé un premier séminaire pour ses anciens élèves travaillant dans l'administration locale et régionale sur le thème e la gestion urbaine. En 1988, elle a organisé conjointement avec l'IDE de la Banque mondiale un séminaire à Dakar sur le thème "Gestion urbaine et finances locales". Deux autres séminaires sont en préparation pour 1989: le premier, en collaboration avec l'Ecole polytechnique de Lausanne et la ville de Thies (ou il sera tenu) sur le thème "Techniques urbaines" destiné aux cadres et techniciens de cette ville. Le deuxième sur le thème "Secteur informel en zones urbaines", sera organisé en collaboration avec ENDA pour l'ensemble des collectivités locales du Sénégal.

Mais sans l'aide ou la collaboration financière d'institutions ou d'organismes extérieurs l'école ne peut développer de manière sérieuse et efficace sa politique dans ce secteur bien qu'elle ait les enseignants pour le faire. Dotée de moyens et de locaux adéquats, elle peut en plus de la formation classique qu'elle dispense (formation d'architectes et d'urbanistes), concevoir et mettre en place des structures permanentes de

formation courte dans tous les domaines qui touchent au développement des capacités techniques et institutionnelles des collectivités locales.

- L'ENAM/CFPA: Quoique deux entités bien distinctes, avec des statuts, des directions, des objectifs et structures bien différentes, on a estimé par simple souci de cohérence, que ces deux institutions devaient être présentées ensemble car malgré les différences mentionnées ci-dessus, ces deux institutions sont complémentaires et constituent en fait le même et unique instrument de la politique gouvernementale de formation des cadres de l'administration sénégalaise.

La différence principale entre les deux institutions se situe au niveau de la division du travail:

- L'ENAM est chargée exclusivement de la formation des cadres supérieurs (hiérarchie A) de l'administration et de la magistrature.

- Le CFPA, comme son nom l'indique, est chargé de la formation et du perfectionnement des cadres moyens (hiérarchie B).

Une analyse rapide de la formation dispensée par ces deux institutions montre que cette formation est de type classique: c'est-à-dire de type universel en matière de sciences administratives. Elle ne répond donc que très peu aux besoins des collectivités locales en matière de planification et de gestion du développement urbain et rural.

En ce qui concerne plus particulièrement le CFPA, il faut certainement nuancer cette affirmation. En effet, et malgré le fait que l'on n'ait as pu analyser en détail le contenu des cours (par manque d'information) qu'il dispense, ceux-ci s'adressent à une clientèle bien déterminée: élus locaux, agents des CER, cadres moyens de l'administration régionale et locale, etc. Mais là encore le manque de moyens handicape lourdement les possibilités d'expansion du CFPA. Contrairement donc à l'ENAM, le Centre peut constituer un complément indispensable à l'ENEA et à l'EAU dans le cadre d'une politique nationale de formation permanente visant le long terme.

- Le Bureau de méthodes et d'organisation (BOM): La dernière institution nationale que nous avons examinée est le BOM. Bien que ne constituant pas une institution de formation proprement dite, le BOM en tant qu'organe de conception et d'études des politiques gouvernementales au plus haut niveau (celui de la Présidence) aussi bien qu'en tant qu'organe de contrôle principal qui veille à la bonne réalisation sur le terrain de ces politiques, a un rôle fondamental à jouer dans la conception et la mise en place d'une politique nationale cohérente et sérieuse de formation permanente qui viserait à donner à la politique actuelle de décentralisation toutes ses chances de réussir.

Par les activités de sensibilisation et d'information qu'il organise occasionnellement, tel par exemple le "Séminaire de formation de formateurs sur la réforme administrative territoriale et locale", organisé grâce à l'appui financier de l'USAID-Sénégal en juillet 1987, le BOM peut jouer ce rôle de catalyseur des énergies et des différentes initiatives émanant des

différents ministères et institutions nationales et veiller à leur harmonisation et leur cohérence afin d'éviter le gaspillage de ressources rares.

Institutions panafricaines

Parmi les institutions de formation panafracaines se trouvant à Dakar nous avons pu enquête l'Institut africain de développement économique et de planification (IDEP) et le Centre africain d'études supérieures en gestion (CESAG).

- L'IDEP: Institution universitaire de réputation mondiale, créée et financée par le système des Nations Unies, l'IDEP a, depuis 25 ans, contribué à la formation de plusieurs générations de planificateurs et de gestionnaires africains. C'est à dire l'expérience que cette institution a acquise depuis un quart de siècle, et ceci aussi bien en ce qui concerne la formation de type universitaire classique qu'en ce qui concerne la formation permanente proprement dite.

Mais dû aux restrictions budgétaires que subit depuis quelques années cette institution, cette composante formation permanente a été réduite au strict minimum et a été transformée en une formation "au coup par coup", c'est-à-dire en fonction de la demande d'institutions internationales de coopération multilatérales ou bilatérales, ou des gouvernements africains eux-mêmes.

Mis à part un stage annuel de 6 semaines, seul survivant des stages de formation de l'IDEP, car financé à cent pour cent par le PNUD et qui porte sur le thème: "Développement agricole et rural en Afrique" (dispensé en anglais), l'IDEP n'organise plus, faute de moyens, que des stages ponctuels à la demande. Tel est le cas, par exemple, d'un séminaire de trois semaines organisé pour la Banque mondiale sur le thème: "Public Expenditures: Planning, Programming and Management" qui a réuni au mois de mars dernier 27 responsables en planification venant de huit pays africains.

Comme d'autres institutions de la place, faute de moyens propres, l'IDEP ne peut supporter les coûts de financement de nouveaux stages de formation permanente sans qu'une demande ferme ne lui soit soumise. Il faut rappeler ici que le Sénégal contribue au financement de l'IDEP et en tant que pays hôte lui fournit les locaux où il est installé ainsi que les moyens matériels et les services nécessaires à son bon fonctionnement. Si nous mentionnons ce fait c'est simplement pour souligner que le Sénégal qui contribue de manière significative aux coûts de fonctionnement de l'IDEP n'utilise pas suffisamment les services de cette institution dans des domaines où celle-ci dispose d'une expertise certaine et qui de surcroit se trouve à Dakar même.

- Le CESAG: Créé en 1978 par la "Communauté économique de l'Afrique de l'Ouest" (CEAO), la vocation essentielle de ce centre post-universitaire est la formation des cadres africains de la région à la gestion des entreprises. En plus de cette formation et des activités de recherche ou de consultation, le CESAG a lancé depuis quelques années, un secteur de

formation permanente et de perfectionnement pour les cadres des administrations et des entreprises nationales des pays de la région.

Dans ce secteur, celui qui nous intéresse le plus ici, le centre organise chaque année des stages de formation dont la durée varie de 4 à 12 mois et qui sont surtout destinés aux cadres des entreprises.

Le CESAG n'a que peu d'expérience en matière de collectivités locales et de formation en gestion urbaine. Son expérience la plus notable s'est faite au niveau de la formation financée par l'AID pour la commune et la communauté urbaine de Dakar. Les modules comportaient la formation des formateurs, les compétences en gestion, la comptabilité et la gestion des services techniques. Si l'on tient compte du personnel qualifié du CESAG qui dispose d'une bonne expérience générale, le CESAG devrait être en mesure de jouer un rôle important pour répondre aux besoins de formation du Sénégal.

En bref, une des entraves les plus importantes à la politique de décentralisation du gouvernement est le manque de personnel, en général, et de personnel qualifié, en particulier.

Certes, beaucoup a été fait en matière de formation. Les efforts du Service de formation du ministère de l'Intérieur, ceux du SEA des CER, ou encore ceux de la DCL et du BOM, pour ne mentionner que ceux-là, sont là pour en témoigner.

Sans les minimiser, il nous semble que ces efforts, faute de moyens suffisants ne peuvent prétendre répondre à eux seuls aux besoins de toutes les communes et communautés rurales sénégalaises. Ensuite, et ceci est le problème le plus important, il nous semble qu'il n'y a pas de politique cohérente de formation permanente, ni surtout d'organe de coordination, de suivi, qui puisse d'abord définir les grands axes de cette politique et veiller ensuite à sa mise en oeuvre par les institutions et organismes concernés. Par exemple, nous avons pu constater que l'ENEA ne travaille pas avec l'EAU; que celle-ci ne travaille pas avec le Service de formation du ministère de l'Intérieur. Le CESAG ne collabore ni avec l'EAU ni avec l'ENEA.

C'est ici que l'USAID-Sénégal peut, grâce à une assistance technique judicieuse, jouer un rôle primordial dans la conception et la mise en place de cette politique. Cette assistance technique peut toucher aux trois domaines suivants: (1) identification des besoins en formation sur le plan national, régional et local; (2) conception et mise en place des contenus de formation; (3) finalement, mise en place de cette politique de formation.

5.0 CHOIX DES POLITIQUES DE PROMOTION ET DE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUES PAR LE BIAIS DE LA DECENTRALISATION

La présente section passe en revue les diverses interventions de politiques en se fondant sur un examen du programme de décentralisation et des politiques de développement économique du Gouvernement du Sénégal. La présente section cherche à apporter à l'USAID/Sénégal un éventail de mesures pouvant être entreprises du point de vue politiques et programmes pour sa déclaration de stratégie de développement national. Les possibilités présentées ici tiennent compte de toute la gamme de problèmes mentionnés dans les termes de référence qui influencent la situation actuelle du Sénégal. Ces possibilités ne tiennent pas compte ni des orientations ni des coûts de l'USAID/Sénégal. La section suivante, Stratégie recommandée en matière de politiques et de programmes, propose les mesures tirées de la présente liste qui, d'après Research Triangle Institute, conviennent le mieux dans le court terme vu les orientations actuelles de l'AID, les coûts et l'impact éventuel sur le développement économique local et la création d'emplois.

Dans le cadre de l'étude on a identifié trois grands intervenants qui jouent des rôles essentiels dans le développement économique local: le secteur privé, le Gouvernement central et les collectivités locales. La présente section traite de plusieurs types d'interventions au niveau des politiques qui visent chacun de ces intervenants. Aux fins de l'étude, les interventions de politique sont groupées en cinq catégories en fonction du résultat escompté.

- o **réforme de politique nationale:** modifier les politiques nationales pour qu'elles répondent mieux aux besoins du développement économique au niveau local.

- o **aménagement institutionnel:** renforcer la capacité des principales institutions qui jouent un rôle important dans le développement économique local.

- o **valorisation des ressources humaines:** améliorer les compétences de diverses personnes pour qu'elles puissent exécuter les fonctions spécifiques qui permettront de renforcer les économies locales.

- o **financement du développement:** apporter un financement par le biais des instituts sénégalais afin de pouvoir réaliser les programmes ou investissements nécessaires pour encourager le développement local.

- o **travaux de recherche et projets pilotes:** réaliser des activités qui apporteront les informations dont ont besoin les responsables ou faire des adaptations et des essais de technologie pouvant être diffusée au Sénégal.

Figure 6

Choix de politiques pour promouvoir le développement économique grâce à la décentralisation

Intervenant Visé	Type de choix de politiques				
	Réforme de Politique nationale	Aménagement Institutionnel	Valorisation des ressources humaines	Financement du développement	Travaux de Recherches et projets pilotes
Gouvernement Central	- clarifier la responsabilité des municipalités - élargir l'assiette fiscale pour l'impôt foncier - augmenter les ressources humaines et matérielles pour la gestion des recettes, mettre en place des bureaux de recettes municipales	- encourager la capacité de la DCL et des services régionaux en matière d'assistance technique et administrative - renforcer la capacité du trésor en matière de gestion des ressources locales	- réaliser divers programmes de formation pour la DCL et les ministères techniques		- faire des recherches sur les liens ruraux/urbains

Intervenant Visé	Type de choix de politiques
	- octroyer plus de ressources et accorder une plus grande autorité aux bureaux régionaux des ministères techniques
	- apporter plus de ressources humaines et matérielles aux conseils ruraux
	- changer le contrôle des collectivités locales en diminuant l'examen des procédures et mettre en place une orientation axée davantage sur la performance
	- renforcer la procédure d'établissement du budget au niveau local
	- simplifier les politiques foncières, encourager les réserves de terre locale

Figure 6 (suite)

Choix de politiques pour promouvoir le développement économique grâce à la décentralisation

Intervenant Visé	Type de choix de politiques				
	Réforme de Politique nationale	Aménagement Institutionnel	Valorisation des ressources humaines	Financement du développement	Travaux de Recherches et projets pilotes
Collectivités locales	- (cf. ci-dessus)	- créer/renforcer les associations professionnelles des représentants des collectivités locales	- dispenser une formation insistant sur les compétences du point de vue technique, gestion et développement économique pour les responsables de haut niveau	- apporter un financement au Fonds de Crédit Municipal pour les investissements dans l'infrastructure	- Concevoir des modèles d'association publique/privée pour la planification des services et de l'infrastructure
Secteur Privé	- diminuer les éléments de coûts de la production, surtout la main-d'oeuvre - mettre en	- renforcer la capacité d'association entre les hommes d'affaires et les commerçants	- renforcer la formation en gestion pour les petites et moyennes entreprises	- élargir l'opération crédit pour les petites entreprises de l'USAID à d'autres villes, et	- faire des projets pilotes pour la privatisation des services urbains

	place des incitations pour que le système bancaire fasse des prêts aux petites entreprises - faciliter la participation des petites et moyennes entreprises au service urbain	à des services urbains visés	- faire des expériences pilotes pour l'aménagement des terres publiques/ privées

Ces choix de politique sont organisés par catégorie et au sein de chaque catégorie par répondants visés. La Figure 6 est un résumé des choix de politique par type d'intervention et intervenants visés.

A. REFORME DE POLITIQUE NATIONALE

Gouvernement central et collectivités locales

A-1. Clarifier et modifier le rôle des collectivités locales

Etant donné que le rôle qui incombe légitimement aux municipalités est assez vague, l'AID devrait chercher avec le Gouvernement sénégalais à clarifier ce rôle. Le Gouvernement du Sénégal devrait définir les domaines où doivent intervenir les municipalités et surtout montrer comment elles peuvent encourager le développement économique.

A-2. Elargir l'assiette de la taxe foncière en améliorant le cadastre et en modifiant l'exonération des résidences habitées par les propriétaires

L'assiette actuelle pour la taxe foncière est très faible parce que les rôles ne sont pas à jour et à cause des exonérations pour tous sauf les propriétaires les plus riches. Cela augmente la pression fiscale sur les activités économiquement productrices qui restent les seuls imposables. Des mesures telles qu'un cadastre simplifié pour tenir compte des constructions récentes et le fait de faire baisser la valeur locative seuil pour l'exonération permettrait d'augmenter la taxe foncière qui pourrait devenir une ressource plus importante pour les collectivités locales.

A-3. Augmenter les ressources disponibles pour la gestion financière surtout pour la mobilisation de recettes en augmentant le nombre du personnel et des ressources matérielles dans les bureaux ou départements du Trésor et par la suite en augmentant les responsabilités des communes au niveau de la mobilisation de recettes

Il est évident que le recouvrement des impôts locaux n'est pas aussi efficace qu'il devrait l'être car les bureaux du Trésor n'ont pas le personnel nécessaire et sont mal équipés. Si l'on veut que les collectivités locales aient les moyens de remplir leur rôle dans le développement, il faut augmenter les ressources humaines et matérielles de ces bureaux. Dans le long terme un des moyens d'augmenter le recouvrement des recettes sans grever davantage le budget central est d'accorder une plus grande responsabilité aux municipalités au niveau du recouvrement.

A-4. Réaffecter les ressources et décentraliser plus de responsabilités aux bureaux régionaux des ministères techniques

Les bureaux régionaux des ministères techniques constituent une bonne ressource pour les communes et les collectivités rurales. Mais étant donné qu'ils ne disposent ni du personnel suffisant, ni des ressources matérielles et du pouvoir décisionnel, ils sont incapables de répondre à la demande de services. Si le Gouvernement sénégalais réaffecte les ressources et délègue

les responsabilités sur le terrain, les bureaux régionaux pourront faire un travail plus efficace.

A-5. Modifier le contrôle en insistant moins sur les procédures et davantage sur la performance des collectivités locales

Même si l'impact qu'ont les collectivités locales sur le développement se mesure par rapport à ce qui a été accompli, le contrôle exercé actuellement par le Gouvernement central s'attache davantage aux procédures et à la forme qu'à la "substance". Changer cette orientation demande que l'on change la législation et que l'on attache moins d'importance aux approbations préalables mais que l'on s'attache plus aux buts des activités avant qu'elles ne soient entreprises et au suivi des réalisations. Cela demanderait également, surtout dans le court terme, que l'on apporte une assistance importante aux collectivités locales lorsque celles-ci essayent d'améliorer la qualité des services et de l'infrastructure qu'elles mettent en place. Les méthodes d'octroi pour le Fonds de Concours sont le type de mesures qu'il convient d'encourager.

A-6. Modifier la procédure budgétaire, prévoir une réserve obligatoire de capitaux et renforcer l'établissement du budget d'investissement

Les communes ont tout particulièrement du mal à octroyer les ressources nécessaires pour remplacer et élargir l'infrastructure qui est d'importance cruciale pour l'expansion économique de ces régions. Même si la DCL cherche à remédier à cette situation au moment où les ressources sont de plus en plus maigres et à établir un "taux de transfert" pour les investissements, les communes sont généralement pas en mesure de répondre à ces buts. Il faudrait qu'un transfert minimum au budget d'investissement ou un fonds de réserve soit obligatoire étant donné l'importance de ce type d'investissement pour l'aménagement de chaque localité.

A-7. Clarifier et simplifier les politiques foncières pour faciliter l'aménagement des terres

Les politiques foncières actuelles comportent des procédures de transfert compliquées et n'encouragent guère l'investissement à cause des limitations sur le droit de propriété. Par conséquent, le manque d'accès aux terres est une entrave importante au développement économique. Un certain nombre de changements pourrait améliorer la situation, par exemple simplifier les procédures pour établir plus rapidement les baux, permettre aux collectivités locales de réserver plus facilement certaines terres aux habitations ou commerces ou alors faire une réforme complète qui permet la propriété privée des terres. Les premiers changements peuvent se faire sans trop toucher au système actuel mais la dernière solution demanderait une réforme complète qui n'est probablement pas faisable du point de vue politique.

A-8. Diminuer certains coûts de la production surtout au niveau de la main-d'oeuvre pour encourager l'investissement privé

Un certain nombre d'éléments de coûts y compris la main-d'oeuvre, l'eau et l'électricité sont bien plus élevés au Sénégal que dans d'autres pays de l'Afrique de l'Ouest. Les frais de personnel qui sont particulièrement importants sont élevés à cause du salaire minimum, du recrutement centralisé et d'autres restrictions. Il convient d'encourager les efforts de réforme des lois du travail telles que celles promulguées récemment visant à faciliter le recrutement.

Secteur Privé

A-9. Mettre en place des mesures incitatives pour le secteur bancaire afin d'apporter un crédit aux petites entreprises

Les petites et moyennes entreprises sont entravées dans leur développement à cause du manque de crédit accordé par les institutions de crédit et des garanties peu réalistes qu'on leur demande. L'expérience faite à Kaolack a montré que les petites entreprises absorbent du crédit sans qu'il y ait trop de risques pour le prêteur bien que le coût d'administration est comparativement assez élevé. Une des solutions à ce problème est d'établir un crédit pour les fournisseurs qui, à leur tour pourraient faire crédit aux petites entreprises avec lesquelles ils travaillent fréquemment. L'USAID pourrait encourager ce type de changement politique dans le cadre de son programme du secteur bancaire.

A-10. Faciliter la participation des petites et moyennes entreprises à la prestation de services urbains grâce à l'établissement de contrats qui tiennent compte des besoins de ce type d'entreprises

Le secteur privé ne joue pas un rôle important dans la prestation de services urbains surtout les services qui reviennent généralement aux collectivités locales. Cette situation est due à l'hésitation des petits entrepreneurs car les contrats établis au niveau central prennent trop longtemps et au fait que les collectivités cherchent à protéger l'intérêt public face à des entrepreneurs peu scrupuleux. Il convient de chercher à simplifier l'établissement des contrats, de les adapter aux besoins des petites entreprises et de décentraliser le pouvoir décisionnel au niveau des collectivités locales. La mise en place de contrats modèles pour ces services permettrait de faciliter la procédure. Ces contrats pourraient également comporter des clauses afin d'assurer que les collectivités locales peuvent obtenir le service qu'elles cherchent à un prix raisonnable.

B. AMENAGEMENT INSTITUTIONNEL

Gouvernement Central

B-1. Renforcer la capacité de la DCL et des services régionaux pour qu'ils puissent apporter une assistance administrative et technique surtout dans les domaines techniques

La Direction des collectivités locales passe l'essentiel de son temps à contrôler les activités des collectivités locales en examinant les budgets et les autres décisions des conseils. Le nombre du personnel et les ressources matérielles ne permettent à la DCL d'apporter le niveau d'assistance technique nécessaire si la DCL veut aider à mettre en place des collectivités locales qui sont plus fortes et qui fonctionnent mieux. La DCL non seulement devrait se donner les moyens de mieux remplir son rôle mais devrait également chercher à apporter une assistance au niveau de la mise en place de services urbains et à encourager les collectivités locales à prêter une plus grande attention à la qualité des services et infrastructure qu'ils fournissent.

B-2. Renforcer la capacité de gestion des finances locales du Trésor surtout au niveau de la mobilisation des recettes

Même si la politique consistant à établir des bureaux municipaux pour chaque capitale régionale a été promulguée, elle n'a pas encore été entièrement appliquée privant ainsi les grandes villes ainsi que les petites municipalités aux alentours d'une gestion financière qui répond mieux à leurs besoins. En outre, les bureaux en place connaissent des pénuries de personnel et n'ont pas les ressources matérielles nécessaires pour mener à bien leurs tâches. Mettre en place la politique et apporter les ressources suffisantes est nécessaire si l'on veut améliorer la mobilisation de recettes dans toutes les communes.

Collectivités Locales

B-3. Créer/renforcer les associations professionnelles de maires, administrateurs et autres représentants locaux importants pour qu'ils deviennent les porte-parole de la décentralisation

Les associations professionnelles peuvent apporter des points de vue importants dans le débat sur la décentralisation. Les associations au niveau local permettent de renforcer cet aspect dans le débat national. Actuellement, il n'existe qu'une association des maires laquelle pourrait faire l'objet d'une assistance de l'AID qui cherche à apporter une orientation plus économique à la gestion locale.

B-4. Apporter une assistance pour mettre en place des modèles organisationnels et de prévision du personnel des collectivités locales

Le manque de modèles organisationnels appropriés au niveau du département et les dispositions peu efficaces en ce qui concerne le personnel empêche les communes de fonctionner efficacement. L'USAID pourrait apporter

une assistance à la DCL afin de lui permettre de définir des directives pour les services communaux y compris au niveau de la composition du personnel (nombre et profils). Cette assistance serait utile puisque les communes continuent à limiter le personnel pour diminuer les dépenses de fonctionnement.

B-5. Renforcer les établissements d'enseignement pour qu'ils puissent apporter une formation administrative et technique aux représentants des collectivités locales

Pour que les collectivités locales puissent répondre aux défis posés par la croissance démographique et la décentralisation, il faut un personnel local qualifié à tous les niveaux mais surtout au niveau administratif où l'impact sera le plus grand. Il n'y a que peu d'établissements pouvant dispenser ce type de formation à l'heure actuelle. Tel qu'on peut en juger au niveau de l'expérience de la communauté urbaine de Dakar, la formation est la solution recommandée pour combler les lacunes au niveau du fonctionnement et les représentants locaux sont prêts à engager des ressources à cette fin. Mais pour cela il est nécessaire de renforcer les institutions du point de vue méthodes pédagogiques et substance.

Secteur Privé

B-6. Renforcer les associations privées locales pour encourager le développement économique et mettre en place des formules d'associations publiques-privées

Il existe plusieurs entrepreneurs privés qui pourraient être de bons interlocuteurs pour les entités publiques. Il faudrait faire des études complémentaires sur ces organisations pour déterminer quel est le meilleur moyen de les aider. Il convient surtout de faire mention de la Chambre de Commerce qui pourrait s'avérer très utile pour mobiliser les petites entreprises à participer au développement économique et aux programmes de création des emplois. Ces organisations pourraient aider les petites entreprises à explorer de nouveaux débouchés y compris la prestation de services urbains ou la transformation à petite échelle des produits agricoles.

C. VALORISATION DES RESSOURCES HUMAINES

Gouvernement Central

C-1. Réaliser divers programmes de formation pour le personnel central afin qu'il puisse assumer un rôle plus productif dans la décentralisation

Il est évident qu'outre nombreux des problèmes institutionnels et économiques qui entravent la décentralisation et le développement économique local, le manque de formation dans les domaines techniques constitue une contrainte importante. Il faut mettre en place un programme visant à améliorer les compétences techniques qui permettent au personnel central de mieux assumer sa mission. S'agissant notamment du:

-- Ministère de l'Intérieur/DCL: sujets techniques tels que conception et prestation des principaux services urbains, budgétisation des investissements, analyse financière et principes de gestion;

-- Ministère des Finances: gestion des recettes, enquêtes cadastrales simplifiées;

-- Ministère de l'Aménagement du Territoire, du Plan et de l'Intérieur/DAT: techniques d'aménagement urbain et régional y compris le développement économique, les plans et l'analyse de l'infrastructure, l'analyse des liens urbains/ruraux;

Dans le long terme, il convient que le système éducatif se consacre davantage aux compétences techniques nécessaires pour gérer une économie moderne.

Collectivités locales

C-2. Réaliser des programmes de formation qui insistent sur les compétences techniques, administratives et économiques à l'intention du personnel supérieur et des représentants élus des collectivités locales

Plus que tout autre, les collectivités locales manquent de personnel qualifié pour assumer leurs fonctions, et pourtant à cause du rôle pivot qu'elles jouent, elles doivent prendre et appliquer des décisions qui demandent qu'elles connaissent bien les problèmes. La formation doit donc s'attacher davantage aux nouveaux rôles pour préparer les gens à assumer ces rôles. Bien qu'il faille dans le long terme former tout le personnel des collectivités locales, il est important de commencer par les responsables et cadres. La formation pourrait se pencher sur des domaines tels que le rôle des collectivités locales dans le développement économique, la gestion des services techniques (conception et prestation de services), la gestion financière (mobilisation des recettes, analyse financière, comptabilité analytique d'exploitation) et la budgétisation des investissements. La formation peut être impartie de diverses manières, séminaires, ateliers faisant appel à la participation, élaboration de manuels et tables rondes. Mettre sur pied un programme de formation national demandera une aide importante de la part de la DCL et du BOM surtout pour les arrangements, le contenu et l'administration.

Secteur Privé

C-3. Renforcer la formation en gestion pour les petites et moyennes entreprises

Outre la disponibilité de crédits, on a constaté que la formation et l'assistance en matière de gestion était un élément crucial si l'on voulait améliorer les résultats des petites entreprises. L'USAID et les autres bailleurs de fonds ont aidé les établissements d'enseignement tels que le CESAG et par l'intermédiaire du SRFMP ont amélioré les capacités de gestion

financière des petites et moyennes entreprises. Il faudrait étendre cela aux entreprises qui participent à la prestation de services locaux.

D. FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT

Collectivités Locales

D-1. Apporter un financement tel que le prêt pour le logement, pour le Fonds de Prêt et de Crédit Communal pour la construction de l'infrastructure urbaine de base

Etant donné que le niveau de financement pour l'infrastructure de base est faible et qu'il faut remettre en état et élargir l'équipement actuel, l'USAID pourrait apporter des crédits pour compléter ceux du Gouvernement du Sénégal et de la Banque mondiale afin d'établir un fonds de prêt. Les crédits de l'USAID pourraient être utilisés pour l'infrastructure de base telle que les marchés, les routes et les services publics ainsi que des moyens plus novateurs comme les marchés en gros et les réserves de terres pour les programmes de commerce et d'habitation. L'AID pourrait étudier les critères de prêt pour s'assurer que l'on accorde la priorité aux investissements avec un bon potentiel de développement économique. Une partie de ces fonds pourrait être utilisée pour financer des études de faisabilité qui seraient réalisées par des bureaux d'ingénierie locaux ce qui permettrait également de faire participer le secteur privé à ces études et encouragerait leur participation à la mise en oeuvre du projet.

Secteur Privé

D-2. Etendre les opérations de crédit aux petites entreprises des autres villes et consacrer une partie des prêts aux approches novatrices en matière de prestation de services urbains

L'expérience de Kaolack a été couronnée de succès et a montré l'impact d'un programme de prêt sur la croissance des petites entreprises. Etendre cette expérience à d'autres petites villes, surtout des villes secondaires et des villes marchés qui connaissent une croissance rapide, stimulerait le développement économique. On pourrait ajouter au programme actuel des mécanismes de prêts réservés aux entreprises établies ou nouvelles lesquelles participent à la prestation de services. En effet, cela permettrait de démontrer le rôle que les petites entreprises peuvent jouer au niveau de la prestation des services urbains.

E. TRAVAUX DE RECHERCHE ET PROJETS PILOTES

Gouvernement Central

E-1. Faire des recherches sur les liens ruraux/urbains pour déterminer le potentiel de développement économique des villes secondaires et des bourgs

Les données économiques générales réunies pour la présente étude démontrent que les villes secondaires et les bourgs jouent un rôle important

dans la croissance rurale et régionale. Mais toutes les villes ne remplissent pas les mêmes fonctions et en outre elles ne les remplissent pas aussi bien les unes que les autres. Un volet important d'un programme qui sous-tend la croissance économique de ces régions serait d'étudier leurs bases économiques et avantages comparatifs. Cette étude aiderait l'USAID et le Gouvernement sénégalais à identifier les villes qui ont le meilleur potentiel et partant de voir où les investissements et l'assistance auraient le meilleur impact. Cette étude constituerait une première étape importante montrant où on peut démarrer des projets pilotes.

Collectivités locales

E-2. Concevoir et appuyer un projet de collaboration pilote privée-publique pour planifier les investissements et concevoir des approches novatrices au niveau des services

Pour que les collectivités locales commencent à jouer un rôle plus proactif dans le développement économique, il convient de prendre, conjointement avec le secteur privé, les décisions qui s'imposent pour les investissements et les services. Dans le cadre d'un projet pilote, on pourrait mettre en place un mécanisme permettant une planification coordonnée. Toujours dans le cadre de ce projet, on cherchera à identifier les besoins du point de vue infrastructure et services et des activités de développement économique telles que la création d'une zone d'habitation ou d'une zone commerciale. Les aménagements se fonderaient sur les recommandations de l'étape planification. L'expérience montre que les travaux de planification sont efficaces lorsqu'ils sont étroitement reliés à la mise en oeuvre.

E-3. Concevoir des prestations de services pilotes avec le secteur privé

Le fait que les municipalités n'arrivent pas à apporter un niveau de services suffisant montre qu'il faut trouver des approches novatrices à la prestation de services. On pourrait chercher à obtenir le financement de l'USAID pour étudier une approche pilote pour les services faisant appel à une forte main-d'oeuvre tels que le ramassage des ordures, le nettoyage des rues et des caniveaux et l'évacuation des eaux usées. Dans le cadre de ces projets pilotes, on cherchera d'une part à adapter la technologie pour qu'on puisse l'utiliser dans les villes sénégalaises et à créer ou renforcer d'autre part les capacités de gestion du secteur privé ou de la communauté.

Secteur privé

E-4. Concevoir et réaliser des projets pilotes pour la privatisation des services urbains

Dans le cadre de ce projet pilote, on pourra montrer quelles sont les mesures nécessaires pour privatiser un service urbain de base tel que le ramassage des ordures, l'entretien des immeubles ou le nettoyage des rues et des caniveaux. Il faudra trouver des entrepreneurs privés, appliquer les méthodes de contrat simplifié dont il est question dans l'option A-10 (et

mettre au point un contrat modèle pour ce service), aider l'entrepreneur privé du point de vue gestion et crédit, si c'est nécessaire, et apporter une assistance à la collectivité locale en ce qui concerne l'administration du contrat et la conception du service.

ANNEXES

ETUDE DE CAS DES COMMUNES ET DES COMMUNAUTES RURALES

ETUDE DE CAS:

COMMUNE DE KAOLACK

COMMUNAUTE RURALE DE N'DOFFANE

COMMUNAUTE RURALE DE N'DOFFANE

L'arrondissement de N'DOFFANE comprend trois communautés rurales, dont celle de N'DOFFANE, qui a été créée en 1974 soit au début de la réforme. En 1988, la population de la communauté rurale de N'Doffane est estimée à 20.608 habitants.

La taxe rurale compose l'essentiel de ses ressources (voir tableaux budgétaires). Le recensement des imposables étant effectué vers le mois d'octobre, les recouvrements de cette taxe sont effectifs en février. Il en résulte que le budget est exécuté de février à juin soit sur cinq mois.

Les moyens logistiques de la sous-préfecture sont pratiquement dérisoires, voire quasi inexistants en ce qui concerne le CER. Le centre ne dispose que de deux motos fournies par l'Arabie Saoudite pour huit agents, les bureaux prévus sont tellement vétustes qu'ils n'ont pu être occupés, les agents travaillent dans leur logement.

Les impératifs de budgétisation qui interdisent toute charge de fonctionnement normale font qu'aucune dotation n'est prévue dans le budget de la communauté pour aider le CER et améliorer la situation.

Pour ce qui est des investissements, deux priorités essentielles ont été dégagées:

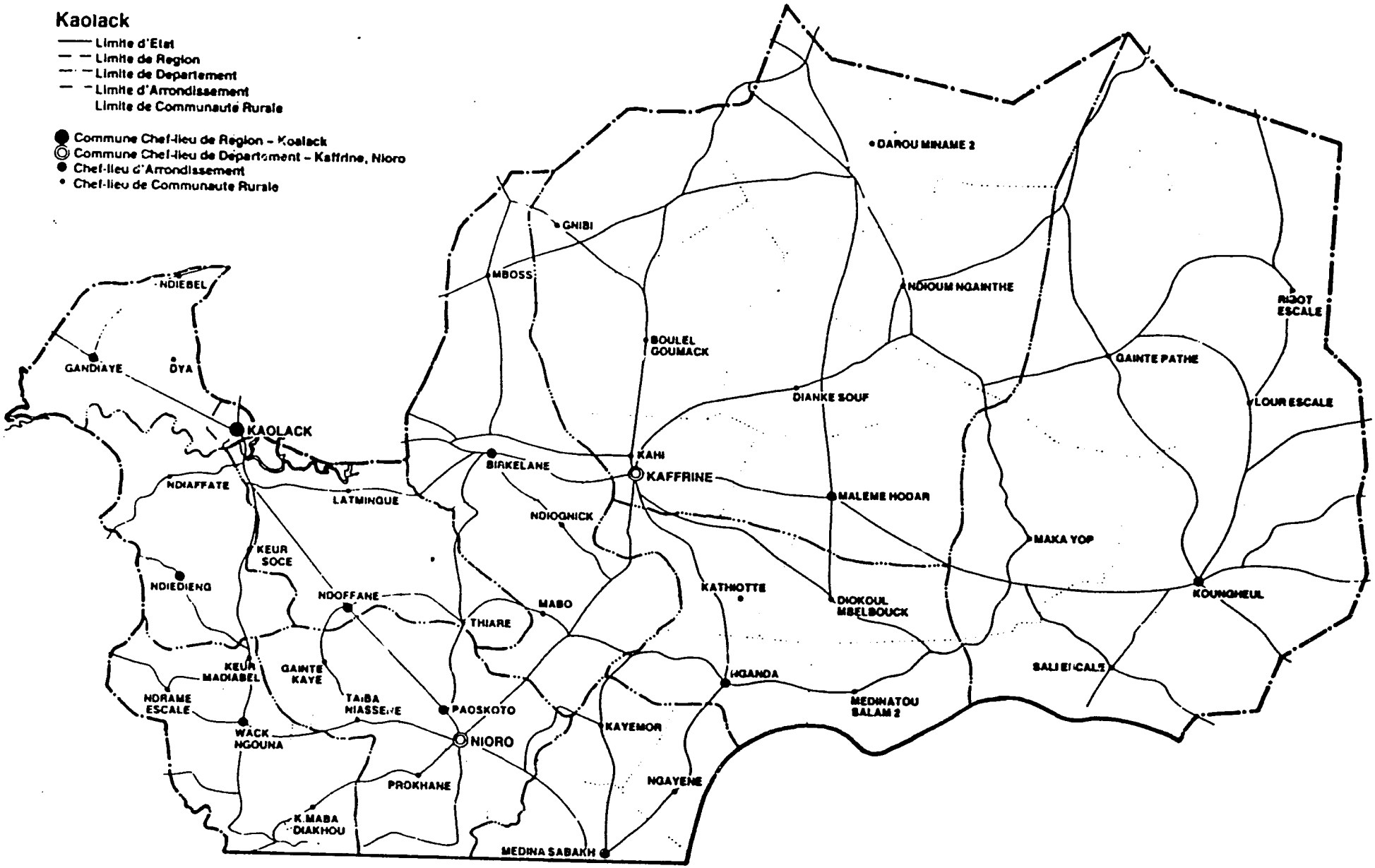
- le problème de l'eau: plus de trente puits ont été construits depuis 1974, et actuellement un effort est fait pour les forages en vue de promouvoir l'adduction d'eau.

- la création des écoles.

Parmi les infrastructures déjà réalisées il faut noter: une maison communautaire, un foyer des jeunes, un foyer de la femme, des maternités, des postes de santé, et la clôture des écoles et cimetières.

Les responsables pensent qu'on a trop investi dans le béton, même si certains investissements étaient parfaitement justifiés, comme par exemple les maternités. Les autorités désirent maintenant favoriser des investissements plus productifs, comme les moulins ou batteries à mil, le maraîchage, l'embouche etc.; mais elles se heurtent à deux contingences absolues: le manque d'eau et le manque de moyens financiers.

A cet effet, il faut signaler que le sous-pondrage des fonds par les ONG (sans projet d'envergure) et l'absence de retombées dans le budget de la communauté des affectations des terres du domaine nationale sont évoqués avec une certaine amertume.


Kaolack
Limite d'Etat
Limite de Region
Limite de Departement
Limite d'Arrondissement
Limite de Communaute Rurale
Commune Chef-lieu de Region - Koalack
Commune Chef-lieu de Departement - Kaffrine, Nioro
Chef-lieu d'Arrondissement
Chef-lieu de Communaute Rurale
DAROU MINAME 2
GNIBI
MBOSS
NDIOUM NGAINTHE
RIGOT ESCALE
NDIEBEL
BOULEL GOUMACK
GAINTE PATHE
GANDIAYE
DYA
DIANKE SOUF
LOUR ESCALE
KAOLACK
KAHI
BIRKELANE
KAFFRINE
NDIAFFATE
LATMINGUE
MALEME HODAR
NDIOGNICK
MAKA YOP
KEUR SOCE
NDIEDIENG
NDOFFANE
KATHIOTTE
KOUNGHEUL
MABO
DIOKOUL MBELBOUCK
THIARE
KEUR MADIABEL
GAINTE KAYE
NGANDA
SALI ESCALE
NDRAME ESCALE
TAIBA NIASSENE
PAOSKOTO
MEDINATOU SALAM 2
WACK NGOUNA
NIORO
KAYEMOR
PROKHANE
NGAYENE
K.MABA DIAKHOU
MEDINA SABAKH

Carte 2

ETUDES DE CAS

COMMUNE DE KAOLACK

Introduction

Kaolack est une commune chef lieu de région, donc à statut spécial. Elle mobilise environ 600 millions FCFA par an pour une population estimée à 152.000 habitants, ce qui constitue un effort fiscal par habitant supérieur à la moyenne des autres villes étudiées.

Malgré cet effort, la ville connaît de sérieuses difficultés, principalement au niveau de l'assainissement. Le dénouement des services techniques, notamment en ce qui concerne le matériel nécessaire au ramassage des ordures ménagères, a conduit à une situation préoccupante ressentie comme une nuisance majeure par la population.

La ville se situant dans une zone plate, la pente d'écoulement des eaux est faible, qui plus est le point d'évacuation est occupé par un quartier spontané dont les habitants ont refusé de partir malgré la cession gratuite de parcelles de recasement. Il en résulte qu'à chaque saison des pluies la ville souffre des inondations qui aggravent les conditions sanitaires, et exposent la commune à des charges supplémentaires.

Les crues qui en résultent entrainent des coûts élevés pour la commune et ont compromis le plan d'investissement de 4 ans. L'eau potable est pompée des puits et distribuée par la SONEES. Il y a 5196 branchements individuels et plus de 300 bornes-fontaines publiques. Les bornes-fontaines sont gérées par le gouvernement de la ville et le coût élevé de la consommation publique a créé par le passé un problème d'arriéré avec la SONEES.

En vertu de son statut spécial, Kaolack dispose d'un administrateur municipal et d'un président du Conseil municipal. Les problèmes politiques semblent avoir créé dans la cité un contexte particulièrement contraignant, et de nombreux conflits d'intérêt sont autant d'obstacles aux efforts entrepris pour régler les problèmes majeurs à savoir:

- la reprise de tout le réseau d'assainissement, aussi bien pour les eaux de pluies que pour les eaux usées;
- l'implantation des populations hors des zones insalubres et leur recasement;
- l'équipement en matériel adéquat pour les travaux de voirie et le ramassage des ordures ménagères;
- l'implantation de la nouvelle gare routière.

1) Organisation des services financiers

Les services financiers de l'administrateur municipal, ordonnateur du budget sont situés dans l'enceinte de l'Hôtel de Ville et placés sous l'autorité du secrétaire général. (Voir organigramme). Pour la préparation du budget, il est tenu compte de trois grands axes; les directives de la tutelle, les besoins exprimés par la population, les besoins exprimés par les chefs de service et par le syndic du président du Conseil.

La visite des services financiers a permis de constater que les procédures d'engagement sont respectées et que les registres comptables sont correctement tenus. A signaler toutefois que certains registres étaient retenus à Dakar pour vérification.

La tutelle a produit une nouvelle instruction sur la comptabilité matière depuis juillet 1988, mais la commune en attente des imprimés spéciaux n'a pu l'appliquer dans sa totalité.

L'établissement de la paie et des états annexes correspondants a été informatisé sur micro-ordinateur et traité avec un logiciel acquis chez le fournisseur.

Les discussions avec le secrétaire général ont permis d'identifier les problèmes suivants:

Au niveau des recettes

- Afin de dynamiser les recettes et de faire le point de l'évolution de la situation, il se tient une réunion mensuelle entre l'administrateur, le secrétaire général, le receveur municipal et les responsables des halles et marchés.

- Les services de l'ordonnateur ne sont pas associés au recensement servant à l'émission des impôts locaux. Les agents du fisc sont soupçonnés de ne pas faire le porte à porte nécessaire, et de procéder à des réconductions systématiques.

- La commune qui est chargée de l'émission et du recouvrement de la 4° catégorie du minimum fiscal se heurte à une attitude quasi générale de non paiement, alors que cette 4ème catégorie concerne 70% de la population imposable.

- La taxe sur l'électricité consommée a été votée au taux de 2,5%. Les autorités municipales se plaignent de ce que le chiffre communiqué par la SENELEC ne soit pas susceptible de vérification.

- La taxe de barrage est fixée à 25.000 FCFA par attributaire et par parcelle, donc dans la bonne moyenne des autres communes (20 à 30.000 FCFA).

- Le théâtre de verdure qui a coûté une centaine de millions de FCFA est trop excentré, et de ce fait peu sollicité et difficile à rentabiliser. Ce cas est cité comme typique des équipements mal implantés pour des raisons politiciennes et dont l'exploitation se révèle problématique par la suite.

Au niveau des dépenses

- L'analyse des tableaux budgétaires permet de cerner aisément la physionomie des dépenses. En dehors de la charge de personnel, on y relève la prépondérance des charges d'eau et d'électricité (plus de 20% des dépenses ordinaires) et la faiblesse des dépenses

bancaire aux chèques postaux et d'un compte à la BCEAO; il ne lui est pas fait obligation de reversement dans les caisses du trésorier payeur régional.

Conformément aux circuits mis en place par le Trésor, il procède aux appels de fonds lorsque les liquidités viennent à lui manquer pour faire face aux obligations du poste, et pour les sommes correspondantes aux impôts locaux dont la maîtrise d'oeuvre reste assurée par le trésorier payeur régional.

2) **Les services régionaux**

La trésorerie régionale

Au niveau de la Trésorerie régionale le manque de personnel se fait cruellement sentir. La distribution des avertissements se fait par trois ou quatre agents recrutés provisoirement par la commune, et qui se comportent parfois de manière non professionnelle, allant jusqu'à déchirer les avertissements. Au moment de la mission, les avertissements de 1988 n'étaient pas encore tous distribués.

Le seul agent de poursuite dont disposait le poste vient de partir à la retraite, les poursuites sont désormais effectuées par l'équipe de bureau, que partage son temps entre les deux

Le trésorier souligne la bonne collaboration avec les services de la municipalité mais se plaint du manque de moyens mis à sa disposition, et de l'absence de crédits votés au budget pour les frais de confection de rôles.

Les principaux problèmes rencontrés dans la collecte des impôts locaux se situent essentiellement au niveau du minimum fiscal (hors 4° catégorie) dont seulement 12% ont pu être perçus après 6 mois d'exercice, et au niveau des patentes perçues sur ticket (PPA). Il est regretté que l'agent du fisc effectue ses tournées sans être accompagné de l'agent du Trésor et que faute d'être perçus directement, les PPA sont difficilement recouvrés.

Les patentes enrôlées semblent poser moins de difficultés, la mise à jour des rôles étant plus effectives que pour les autres impôts locaux.

Service régional des impôts

L'inspecteur régional couvre en fait deux régions (Kaolack et Fatick) et supervise trois contrôles. Ses moyens logistiques sont dérisoires puisqu'elle ne dispose que d'une Renault 4 vieille de huit ans à partager avec le service des domaines. Ses moyens humains sont réduits à la portion congrue à savoir six personnes au total (3 contrôleurs et 3 commis), encadrées par un inspecteur.

Le service est chargé de l'assiette des impôts d'état au niveau des deux régions: impôts sur le revenu, impôts sur les bénéfices industriels et commerciaux, taxes sur le chiffre d'affaire; il est également en charge des impôts locaux. Outre le manque de moyens pour les recensements, l'Inspecteur se plaint de l'absence de codification des rues et des parcelles pour localiser les contribuables. Aucun chiffre ne peut être obtenu sur le nombre

de patentés, ni sur les incidences possibles des nouvelles exonérations foncières.

Service régional du cadastre

Ce service couvre également deux régions (Kaolack et Fatick) et dispose de moyens un peu plus conséquents que le service des impôts, puisque dotée d'un ingénieur photogrammètre, d'un ingénieur géomètre, de deux techniciens supérieurs, de quatre chefs d'équipe, d'un chauffeur, d'un secrétaire et d'un gestionnaire.

Le service du cadastre a été créé en 1868 à partir du service topographique; la fonction topographique reste essentielle puisque le projet de cadastre sur la région n'est pas encore opérationnel. Les plans de lotissement sont dépouillés mais pas tous à jour. Le service fonctionne en fait comme un service de topographie légal auquel il est fait appel pour délimiter les zones de propriété, les créations de titres fonciers, les règlements des litiges, l'identification des parcelles et bien sûr l'application des lotissements.

Le cadastre est systématiquement associé à l'instruction des permis de construire, et il participe aux différentes commissions créées pour les distributions de lot, les recasements, les déguerpissements, les transferts etc. Il participe également aux commissions techniques de préparation du plan d'investissement communal (PIC).

Profil économique

L'économie de Kaolack, capitale du "bassin de l'arachide", est marquée par les trois principales caractéristiques de la ville et de la région:

1. production importante de cultures commerciales et céréalières (arachide) de la région,

2. réseau de transports, la ville est située à un important carrefour national et international,

3. importance de la ville en tant que centre administratif régional.

La région de Kaolack est l'une des régions agricoles les plus productives au Sénégal, se situant au premier rang pour la production des cultures industrielles et céréalières. Trente-neuf pour cent des cultures industrielles du Sénégal (y compris 65% des arachides) et 25% des céréales y sont produites. La valeur totale de la production en 1986 est estimée à environ 47 millions de francs, c'est à dire la plus importante du pays. La valeur de la production, en termes réels, a plus que doublé de 1974 à 1987 dans la région de Sine Saloum. Toutefois, en termes constants, la valeur de la production a diminué d'environ 25% (Direction de la Planification, 1988).

La base industrielle de Kaolack reflète son importance du point de vue agricole. C'est le second centre industriel au Sénégal après Dakar, centre dominé par les agro-industries. SONACOS, l'usine de transformation de l'huile d'arachide, emploie 1.257 ouvriers permanents et saisonniers. Deux usines textiles, SODIFITEX et SOTEXKA qui vient de s'installer emploient

ORGANIGRAMME DE LA COMMUNE DE KAOLACK

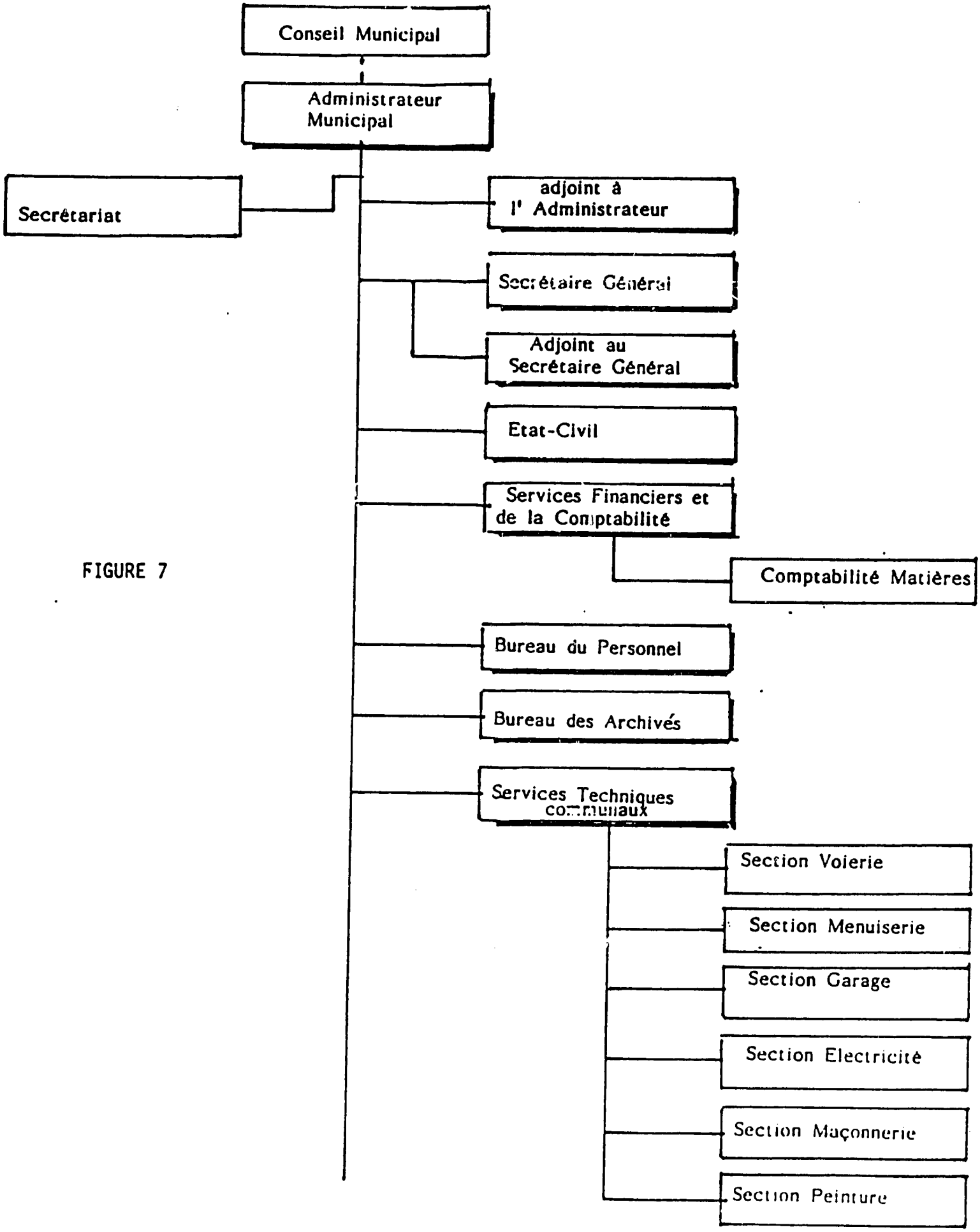


FIGURE 7

consacrées aux services d'hygiène, d'éducation et de santé (environ 8%).

- Les responsables municipaux se plaignent de la charge imposée par la loi pour une contribution obligatoire de 2% de la moyenne triennale des recettes pour la lutte contre l'incendie. Cettecontribution parait excessive car les pompiers occupent des locaux appartenant à la commune.

  La commune rembourse actuellement un prêt de l'Etat de 275 millions (17 millions sur 8 ans) pour les arriérés de la SONEES.

Les gros travaux en cours financés par le budget sont les suivants:

- un dispensaire de huit millions de FCFA
- aménagement hangars et marché pour 10 millions de FCFA
- aménagement parcs et jardins pour 8 millions de FCFA
- réfection de la salle de délibération pour 4 millions de FCFA.

Le Trésor public

La recette municipale: Kaolack est un des chefs lieux de région qui bénéficie de l'implantation d'une recette perception municipale.

Le receveur municipal, son adjoint et son caissier sont des agents du Trésor, les autres agents du poste sont des agents municipaux, au nombre de 34 dont 17 collecteurs.

Le receveur municipal s'occupe essentiellement des taxes locales indirectes et des ressources domaniales, puisque la taxe d'enlèvement des ordures ménagères est enrôlée avec les impôts locaux directs et que les taxes sur la consommation d'eau et d'électricité sont directement reversées par les concessionnaires.

Les produits domaniaux constituant 40% des recettes budgétaires, un effort soutenu a été fait pour la gestion 87/88, en vue de récupérer une masse importante d'arriérés. En règle générale le taux de recouvrement de ces taxes est estimé à 75% des prévision budgétaires.

De très grandes difficultés sont rencontrées pour la collecte des droits de place au marché; la mensualisation recommandée dans un rapport de la Banque Mondiale a été instaurée, elle nécessite le paiement de 3.000 F mensuels au lieu de 100 F par jour, ce qui a augmenté le mécontentement. Au titre du 1° semestre de la gestion 88/89 les arriérés se chiffraient à plus de 14 millions, les mesures coercitives (en cours au moment de la mission) ont entrainé des troubles sur le marché.

La location des souks et échoppes souffre des retards de paiement habituels en la matière, ainsi que des sous locations illicites qui pénalisent le consommateur sans bénéficier à la commune.

La tenue des comptes de gestion présente un retard certain, le dernier compte arrêté concerne l'exercice 80/81. Le receveur dispose d'un compte

environ 350 ouvriers, même si la majorité du coton transformé dans les usines provient des autres régions. L'usine de sel, SNSS, qui emploie environ 150 ouvriers permanents et saisonniers est un autre employeur important à Kaolack. Toutes ces industries sont axées sur les exportations. Les usines textiles et d'autres usines plus petites se situent dans la zone industrielle à l'Est de Kaolack. Bien que la zone soit très proche de la ville, elle vient d'être incorporée récemment à la ville de Kahone privant ainsi Kaolack des recettes provenant de la zone industrielle.

Kaolack est desservi par plusieurs grands réseaux de transport ce qui en fait une importante ville de négoces et de commerce. On y trouve la voie ferroviaire Dakar-Bamako, la nationale Dakar-Gambie et d'autres liens vers la région de Casamance et l'Est du Sénégal. A l'époque coloniale le port de Kaolack était également actif. Le fait que la ville soit à la croisée des chemins en a fait un des centres commerciaux les importants du pays, comme en témoigne l'activité sur les places de marchés et dans les stations de transport.

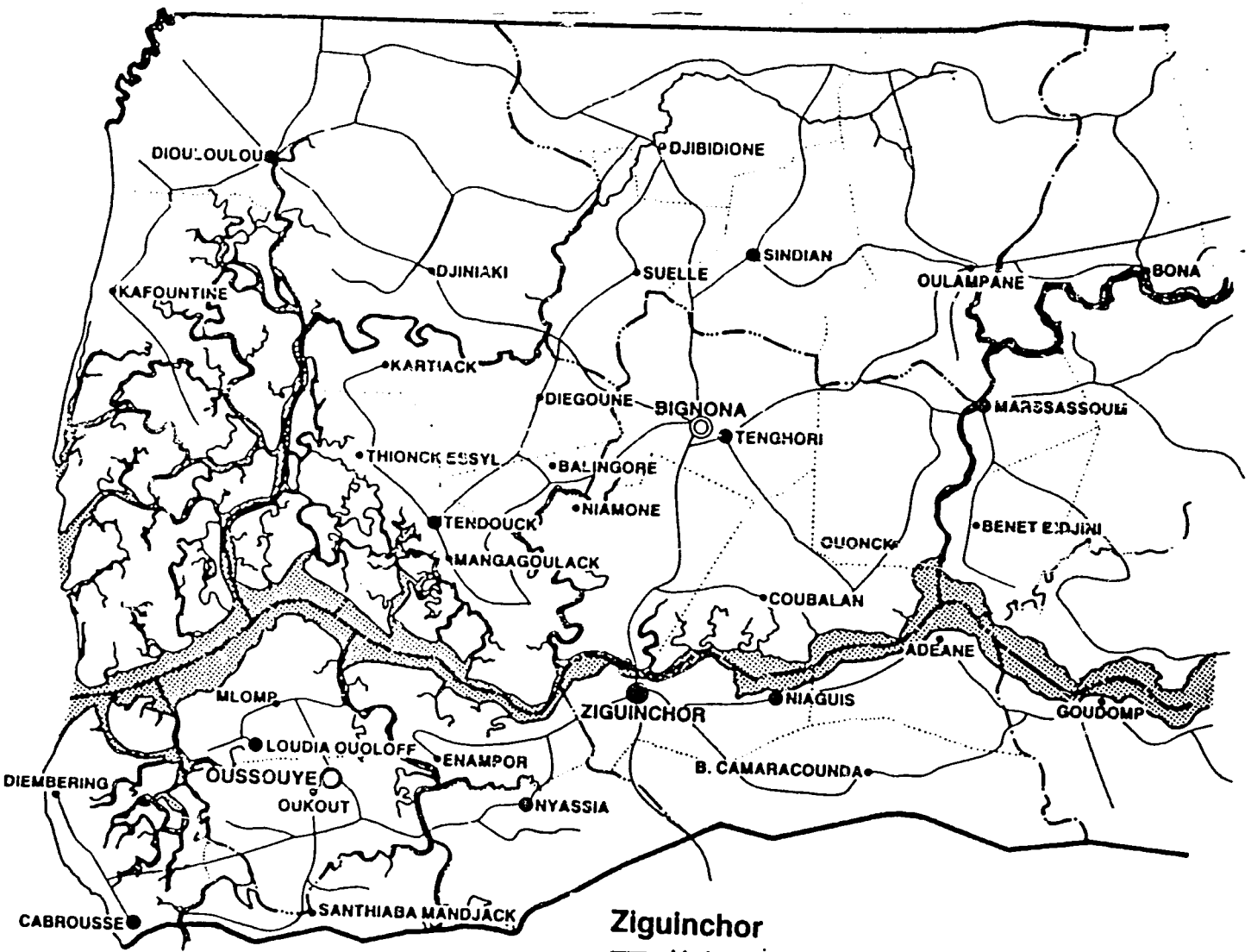
Le Marché Zingue situé près du marché principal fonctionne comme un marché de gros. Des quantités en gros d'onions et de choux de Thies et des tomates de la région de Zinguinchor ainsi que d'autres biens sont répartis en lots qui seront distribués dans la région. L'accès au marché est difficile et l'équipement est insuffisant pour le niveau actuel d'activités, outre le rôle plus important qu'un marché en gros pourrait jouer à Kaolack.

Les emplois publics et parapublics de ce centre administratif contribuent fortement à l'économie locale. Il y a 43 bureaux régionaux des ministères ainsi que des entreprises publiques à Kaolack. En fait, 51% des emplois salariés du secteur formel dépendent de la fonction publique.

ETUDE DE CAS:

COMMUNE DE ZIGUINCHOR

COMMUNAUTE RURALE DE NIAGUISSE



Ziguinchor

- Limite d'Etat
- Limite de Région
- Limite de Département
- Limite d'Arrondissement
- Limite de Communauté Rurale

- Commune Chef-lieu de Région – Ziguinchor
- Commune Chef-lieu de Département – Bignona, Oussouye
- Chef-lieu d'Arrondissement
- Chef-lieu de Communauté Rurale

Carte 3

COMMUNE DE ZIGUINCHOR

Introduction

Ziguinchor est la capitale régionale et départementale de la Casamance de l'Ouest et jouit donc du titre de commune à statut spécial. Elle a réuni des recettes d'environ 750 millions FCFA en 1986-87 pour une population estimée à 124.300 habitants, soit 1200 FCFA par personne. Il s'agit d'un chiffre bien plus faible que pour les autres communes étudiées.

La commune, dotée d'un statut spécial, connait le débat habituel des prérogatives respectives du politique et de l'administratif avec les espoirs et les craintes d'un éventuel transfert de compétence.

L'aspect général de la ville laisse une impression agréable d'ordre et de propreté; et il parait évident que des efforts sérieux sont faits pour le ramassage des ordures et l'assainissement.

1) Organisation des services financiers

Les services financiers de la mairie sont organisés de manière à rationaliser aux maximum les faibles moyens en personnel, soit 6 personnes au total. (Voir organigramme joint).

Le chef comptable est à la tête de deux sections, une section matériel et une section solde. La section matérielle (2 agents) est chargée de la tenue de la comptabilité matière, des relations avec les concessionnaires et des recettes. Le comptable matière est en même temps adjoint du chef comptable, il tient la comptabilité des engagements, effectue les liquidations et comptabilise les recettes; il est aidé dans sa tâche par l'agent chargé des services concessionnaires.

La section solde (3 personnes) est exclusivement chargée de l'établissement de la paie, et des états correspondants. Les différents registres prévus par la réglementation sont ouverts et sont apparemment correctement tenus.

La réception des marchandises et des ouvrages est assurée par une commission comprenant notamment le comptable matière, le chef comptable et l'agent voyer. Aucun paiement supérieur à 300.000 FCFA ne peut intervenir sans le PV de réception de cette commission.

L'arrêt des comptes administratifs souffre d'un certain retard (2 à 3 ans) retard imputé au Trésor qui ne fournirait pas les comptes de gestion et les états annexes dans les délais.

Les discussions avec le secrétaire municipal ont permis d'identifier les problèmes suivants:

Au niveau des recettes

Les ristournes de l'Etat ne sont pas versées depuis 3 ans; en mai 1988 la commune a reçu les sommes relatives à l'exercice 84/85, sans que la DCL soit avisée.

Un effort certain est consenti au niveau de la taxe sur les spectacles et divertissements (recettes taxées à 15%), la commune contrôle rigoureusement les billets de cinéma.

La taxe sur l'eau est reversée par la SONEES sans pièces justificatives.

Les plus grosses difficultés sont rencontrées au niveau du recouvrement des ressources domaniales, principalement à cause de l'évasion fiscale sur les marchés où les collecteurs officiels emploient illégalement des aides bénévoles. Des opérations test, effectuées avec des contrôleurs ont permis d'évaluer que les collecteurs ne reversaient en fait que le tiers de la recette potentielle des droits de place.

Le campement touristique de la commune, dont la gestion a été attribuée par appel d'offres, ne rapporte rien car l'adjudicataire ne respecte pas ses engagements.

Les frais de bornage sont fixés à 10.000 FCFA, ce qui et estimé trop faible par rapport à la moyenne nationale.

Enfin il faut constater l'absence de taxes portuaires dans une ville dont la vocation maritime est certaine.

Il ressort des différentes analyses et des différentes conversations avec les autorités que d'une manière générale le volume de recettes mobilisées se situe nettement en deçà des potentialités. Les résultats de 86/87 assez médiocres puisque voisins de 150 millions de FCFA, sont expliqués par les évènements politiques de cette époque. Ils ont d'ailleurs été compensés par les efforts de la gestion 87/88 (voir infra).

Au niveau des dépenses

L'analyse des tableaux budgétaires fait ressortir une pondération relativement faible des montants accordés au syndic (environ 4% du budget de fonctionnement) tandis que les frais de personnel constituent le plus gros poste (environ 40%). Les charges d'eau et d'électricité sont assez conséquentes (20%) et sont équivalentes aux dépenses d'administration générale et de carburant réunies. L'ensemble de la section de fonctionnement présente la structure typique des autres villes, où les dépenses consacrées à la jeunesse, à l'éducation, et au développement économique et social sont réduites à de très faibles montants.

Les investissements prévus au budget actuel concernent

- 18 millions pour l'aménagement de la recette perception; le marché est approuvé, mais le bâtiment prévu étant classé monument historique certains problèmes sont encore posés.

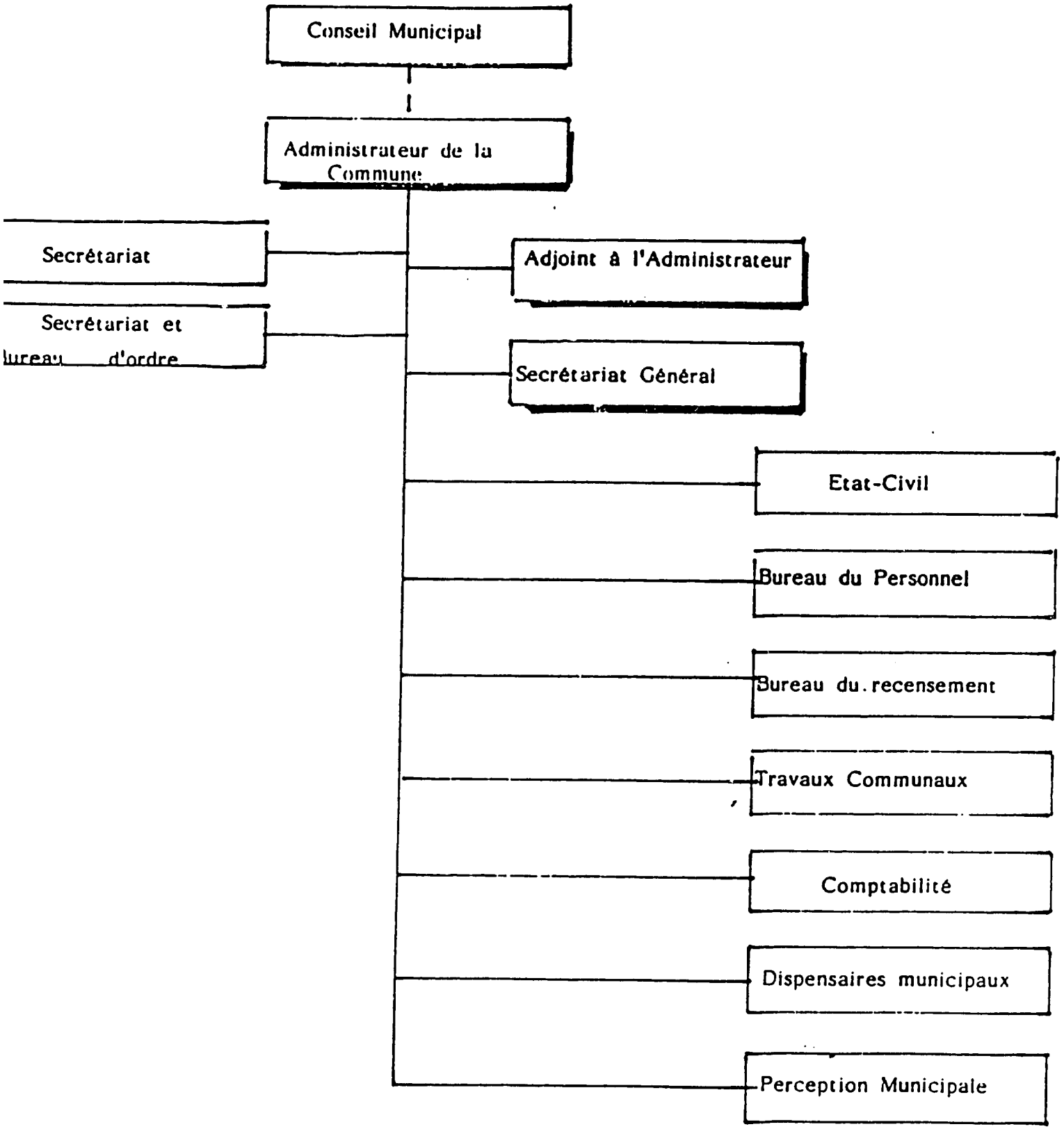

Conseil Municipal
Administrateur de la Commune
Secrétariat
Secrétariat et bureau d'ordre
Adjoint à l'Administrateur
Secrétariat Général
Etat-Civil
Bureau du Personnel
Bureau du recensement
Travaux Communaux
Comptabilité
Dispensaires municipaux
Perception Municipale

FIGURE 8

- 35 millions pour ouvrir des voies et procéder à des déguerpissements.

A ces inscriptions budgétaires il convient d'ajouter:

- l'achat de 3 tracteurs et 18 bennes basculantes grâce à l'autorisation spéciale relative à l'excédent de la précédente gestion

- 30 millions pour l'aménagement du marché NEMA; 7 millions pour la réfection et l'équipement du centre départemental d'éducation populaire sportif (CEDPS) et de la salle des fêtes; 2 millions pour la réfection des toilettes de l'Hôtel de Ville.

Bien que le PIC de la commune ne soit pas encore élaboré, une réflexion sur les investissements nécessaires à court et moyen terme a été menée par les autorités. Ces investissements concernent:

- la réorganisation du marché ST-MAUR;
- la création d'un gîte d'étape à la gare routière;
- la rénovation du campement touristique "Les cases";
- la première tranche de la rénovation de la voirie
- la création d'un centre social et d'un théâtre de verdure
- la construction d'écoles
- l'équipement des services de voirie (pelles grader etc.)
- la création d'une bibliothèque municipale et des archives.

La première évaluation de cet ensemble se situe aux alentours de 350 millions de FCFA, non compris la reprise des réseaux d'assainissement.

Le Trésor public

La recette municipale n'étant pas encore en place (bien que prévue et budgétisée) l'ensemble des fonds est géré par le trésorier payeur régional qui exerce les fonctions de receveur municipal.

Le TPR de ZIGUINCHOR exerce donc cumulativement les fonctions de trésorier régional, de receveur municipal pour les communes et de receveur rural pour les communautés rurales. Il ne dispose pas de voiture de service, son personnel comprend d'une part les agents communaux (2 porteurs de contraintes, un surveillant comptable pour les recettes de marchés, 3 commis, 1 agent de service et 13 collecteurs) et d'autre part 13 agents de l'Etat. Il est prévu que les agents communaux rejoignent la recette municipale quand celle-ci sera opérationnelle.

Un effort soutenu a été entrepris à ZIGUINCHOR par le TPR pour dynamiser les recettes de la commune; l'évolution de la situation financière est éloquente (voir feuille récapitulative), on y constate la progression de 9 à plus de 65 millions entre le 30 juin 87 et le 30 juin 88.

Ce bon résultat s'explique en partie par les actions de recouvrement des impôts locaux, en accord avec le soutien des responsables communaux. La commune a fourni deux mobylettes afin de permettre aux agents de poursuite de toucher directement les contribuables. Par ailleurs les moyens habituels

de poursuite du Trésor ont été systématiquement appliqués (commandements, précomptes, avis à tiers détenteurs etc.). Enfin, une campagne de sensibilisation des conseillers municipaux et des populations a complété le dispositif mis en place.

Au 31 janvier 1989, les recettes recouvrées au titre de l'exercice en cours se chiffraient à 101.471.483 FCFA dont 39.550.742 FCFA au titre des impôts locaux.

Des conversations franches et ouvertes avec le TPR il ressort que ZIGUINCHOR peut connaitre certains manques de liquidité en raison des procédures d'alimentation de fonds du Trésor, à savoir:

- Dakar approvisionne pour les salaires et les pensions de l'Etat, mais cela est rarement suffisant;
- les fonds de concours ne sont pas effectivement versés, mais font l'objet de mandats de préposés;
- il est établi des fiches d'ouverture de crédits pour les services régionaux, sans les fonds correspondants.

Ces trois pratiques conduisent le TPR à "tourner" sur les fonds collectés localement, donc pour partie sur les fonds générés pour les impôts locaux et les autres produits des collectivités locales. En cas de besoin pour honorer ses engagements le trésorier peut faire des appels de fonds à Dakar, cela occasionne toujours des délais, qui se répercutent sur le paiement des mandats communaux. La question reste donc posée de savoir si l'effort de collecte des impôts locaux ne s'explique pas en partie par le besoin de trésorerie pour couvrir les dépenses étatiques.

Les responsables de la commune nous ont confirmé qu'un mandat de deux millions peut demander un délai de deux semaines avant d'être honoré, si toutefois les intéressés suivent le dossier. Il n'en reste pas moins vrai que les relations entre le Trésor et la Commune paraissent excellentes, et qu'une bonne collaboration semble avoir donné des résultats satisfaisants dans l'intérêt de tous. Le TPR souhaite que le receveur municipal soit installé dès que possible.

2) Les services régionaux

Le service régional des impôts

Ce service coiffe en fait deux régions: ZIGUINCHOR et KOLDA, il est subdivisé en trois contrôles (voir organigramme): le contrôle no. 1 chargé de la commune de ZIGUINCHOR; le contrôle no. 2 chargé du département de BIGNONA et du département de ZIGUINCHOR; le contrôle no. 3 chargé de la région de KOLDA.

Au total, le service emploi 7 personnes: 1 inspecteur, 4 contrôleurs et 2 agents d'assiette (1 pour Kolda - 1 pour Ziguinchor). Les moyens logistiques sont assurés par un seul véhicule. Des réunions de coordination trimestrielles ont lieu avec le Trésor pour évoquer les problèmes d'assiette, d'identification des contribuables, des adresses, et cela en vue de limiter les impositions par erreur et donc les dégrèvements.

Les recensements se font avec le concours des chefs de quartier, le principal problème rencontré étant l'absence d'identification des parcelles et des rues, surtout à la périphérie de la ville.

S'agissant des impôts fonciers, l'inspecteur estime que les exonérations introduites en 87 n'auront pas les incidences aussi néfastes qu'il y paraît, puisque selon lui ces exonérations ne concernent le plus souvent que des côtes qui étaient en fait irrécouvrables. La réforme est présentée comme peu pénalisante pour la commune, et socialement apaisante. La comparaison des rôles avant et après la réforme semble confirmer cette analyse. 1986: émissions avant la réforme 159.712.389; 1987: émissions après la réforme 140.533.971. Il faut savoir cependant que ces émissions concernent l'ensemble des impôts locaux enrôlés et qu'il conviendrait d'en extraire l'impact exact du foncier par une analyse plus fine.

S'agissant des patentes: l'inspecteur estime que les taux sont trop élevés et qu'ils pénalisent l'activité économique. Par ailleurs, l'assiette est assez mal appréhendée, car le secteur formel lui échappe. Les émissions se situent aux alentours de 60 millions de FCFA, le potentiel est estimé à 90 millions.

Les chiffres suivants ont pu être collectés.

Emissions des rôles d'impôts locaux pour Ziguinchor (1987)

Foncier	53.974.200	
Patentes	57.218.731	
TOM	23.341.040	
Total	140.533.971	pour 2.982 articles

Patentés de la commune de ZIGUINCHOR

Enrôlés	57.218.371	298 articles
PPA	3.720.976	279 PPA
Total	60.539.698 CFA	577 patentés

Le service du cadastre

Le service comprend six géomètres et attend deux techniciens qui doivent arriver de Dakar avec les véhicules et les équipements fournis par l'USAID dans le cadre du financement du cadastre fiscal.

Les évaluations des bâtiments pour l'établissement des matrices se feront selon deux modalités: une évaluation détaillée pour les bâtiments importants; un classement par catégorie et une appréciation de la surface bâtie pour les autres.

La restitution photogrammétriques doit se faire d'après une couverture aérienne de 86; mais le retard dans les opérations risque d'empêcher le démarrage des enquêtes de complètement avant les inondations de juin. Dans le cas où le complètement serait remis à la saison 90, les photos de 86 risquent d'être difficilement exploitables.

Profil économique

Le développement économique de Ziguinchor repose sur ses ressources agricoles, forestières et maritimes et sur son climat favorable. La région dispose de vastes ressources naturelles mais est isolée du reste du pays, ce qui a fortement entravé son développement. Un port, second port du Sénégal, construit en 1955-56, représente la première tentative pour trouver des débouchés à la production régionale. Au début, l'activité commerciale du port a été stimulée par le fait que les tarifs douaniers étaient peu élevés. Par la suite, les frais de douane ont été alignés sur ceux de Dakar et Ziguinchor a perdu son avantage comparatif. Récemment, le Gouvernement a tenté d'améliorer l'accès en construisant des routes dans la région et en mettant en place des projets de développement pour augmenter la capacité productive de la région.

Malgré un potentiel évident, la production agricole reste faible par rapport aux autres régions. Ziguinchor se range au huitième rang du point de vue cultures industrielles, productions céréalières et autres cultures. Le Département de Bignona représente la moitié aux trois quart de la production des cultures industrielles et céréalières de la région.

L'avantage comparatif de la région semble se situer au niveau des fruits et légumes pour lesquels la région occupe le troisième rang national surtout en raison des fruits. En 1985, la valeur totale de la récolte de fruits de la région était estimée à 1,4 milliards de francs. La production de bananes, de mangues et d'agrumes augmente rapidement. La culture de 1985 enregistrait une augmentation de 70% par rapport à la culture de 1982-83.

La foresterie est également un pivot important de l'économie régionale. On y trouve les plus grandes réserves de forêt du pays, représentant environ 115.086 hectares soit 16% de la région. On fait d'importants reboisements surtout pour l'eucalyptus et le manguier.

Suite à la proximité de la mer, les pêcheries constituent également une partie importante de l'économie régionale, se situant au cinquième rang national. Les crevettes sont la principale pêche commerciale. Mais une salinisation de plus en plus importante et des abus ont fait décliner la production. Les aménagements de transformation des produits halicutiques à Ziguinchor n'ont pas été efficaces du point de vue commercial.

On n'a pas non plus établi des industries de transformation en fonction de la production de la région. Une usine de transformation de l'huile d'arachide constitue la principale agro-industrie de la région. La production de bois d'oeuvre et quelques scieries n'ont pas débouché sur d'importantes industries des produits ligneux comme la fabrication de meubles.

Au début des années 70, on a cherché de plusieurs manières à diversifier l'économie nationale. Un village d'artisans a été construit en 1971 avec la participation de la commune et de la SOSEPRA (Société Sénégalaise de Promotion de l'Artisanat d'Art) dans le but de fabriquer des souvenirs pour les touristes. Cette activité qui a connu un certain succès n'a cependant pas su répondre aux besoins de la population locale.

Une zone industrielle créée en 1973 accueille toutes les industries de Ziguinchor sauf les boulangeries commerciales. Le bureau de gestion locale, SODIZI, apporte une assistance aux entreprises. Le taux d'occupation de la zone est faible malgré les nombreuses demandes de parcelles à cause du manque de capitaux pour viabiliser les parcelles et construire les aménagements. Un petit nombre d'entreprises de petite envergure sont actuellement installées dans la zone.

Le tourisme constitue une activité relativement importante puisque la région a une capacité de 1.668 lits (1986) se situant au deuxième rang parmi les régions à l'extérieur de Dakar.

COMMUNE RURALE DE NIAGUISSE

La communauté rurale de NIAGUISSE a été créée en 1978, elle se situe dans l'arrondissement de NIAGUISSE, son conseil est composé de 18 membres dont 12 élus au suffrage universel.

Le sous-préfet qui est également ordonnateur de deux autres communautés rurales de l'arrondissement (ADEANE et BOUTOUPA CAMARA COUNDA) dispose d'un secrétaire, ce qui porte à deux personnes l'ensemble du personnel de la sous-préfecture et des trois communautés rurales. Il n'y a pas d'adjoint au sous-préfet, pas de dactylographe, pas de chauffeur et la voiture de service sert également un CER.

Chaque trimestre, le sous-préfet provoque des réunions pour expliquer les textes de la réforme et sensibiliser les conseillers ruraux.

En 1987-88, la communauté rurale avait prévu des revenus s'élevant à 8 millions FCFA. La taxe rurale qui est la principale recette est fixée à 1.000 FCFA. Elle est perçue à 100% grâce aux efforts constants du sous-préfet (alors que légalement il ne doit pas être impliqué dans le recouvrement) et ce en vue de permettre à la communauté de recevoir la dotation du fonds de concours.

Il existe un marché hebdomadaire, mais il est mal équipé et il produit très peu de recettes. Les autres ressources potentielles comme la patente, les amendes, la TRIMF sont d'un rapport médiocre, et il convient de signaler que les responsables de la communauté se plaignent d'un phagocytage d'une partie de ces ressources par la commune de ZIGUINCHOR, ils évoluent la perte par le budget de NIAGUISSE à environ 1,7 millions de FCFA. Un effort récent de meilleure répartition par le receveur (TPR de ZIGUINCHOR) a permis de reventiler correctement une partie de ces produits et notamment les amendes perçues par la gendarmerie.

La fourrière construite avec le concours du CER rapporte entre 100 et 200.000 FCFA par an. Au total les sommes recouvrées sont essentiellement consacrées à résoudre les problèmes d'eau, et à promouvoir les écoles et les maternités.

Le CER est relativement bien doté en personnel, puisqu'il est composé de 10 agents, à savoir: le chef de centre, un agent d'élevage, 3 agents d'agriculture, 1 agent de pêche, 2 agents de développement social, 1 maître d'éducation populaire et 1 agent de santé. Les conseillers jouent un rôle très important dans l'arbitrage des disputes concernant les terres où la CER intervient comme organisation technique chargée de défricher et de rendre compte aux membres du conseil.

Le chef de centre et le sous-préfet rencontrent des difficultés dans l'exercice de leur autorité sur les agents du CER, enclins à ne considérer que les directives de leurs départements respectifs.

La question du transfert de compétence du sous-préfet au président du conseil rural est également à l'ordre du jour. Le sous-préfet souligne le danger que pourrait présenter un tel transfert lorsque les présidents

illettrés signeront des blanc-seings aux sous-préfets qui dès lors auront tout pouvoir d'agir sans engager leur responsabilité.

L'évocation franche des problèmes avec les responsables de la communauté permet de déceler deux frustrations qui ne sont pas sans conséquences sur le développement des zones rurales.

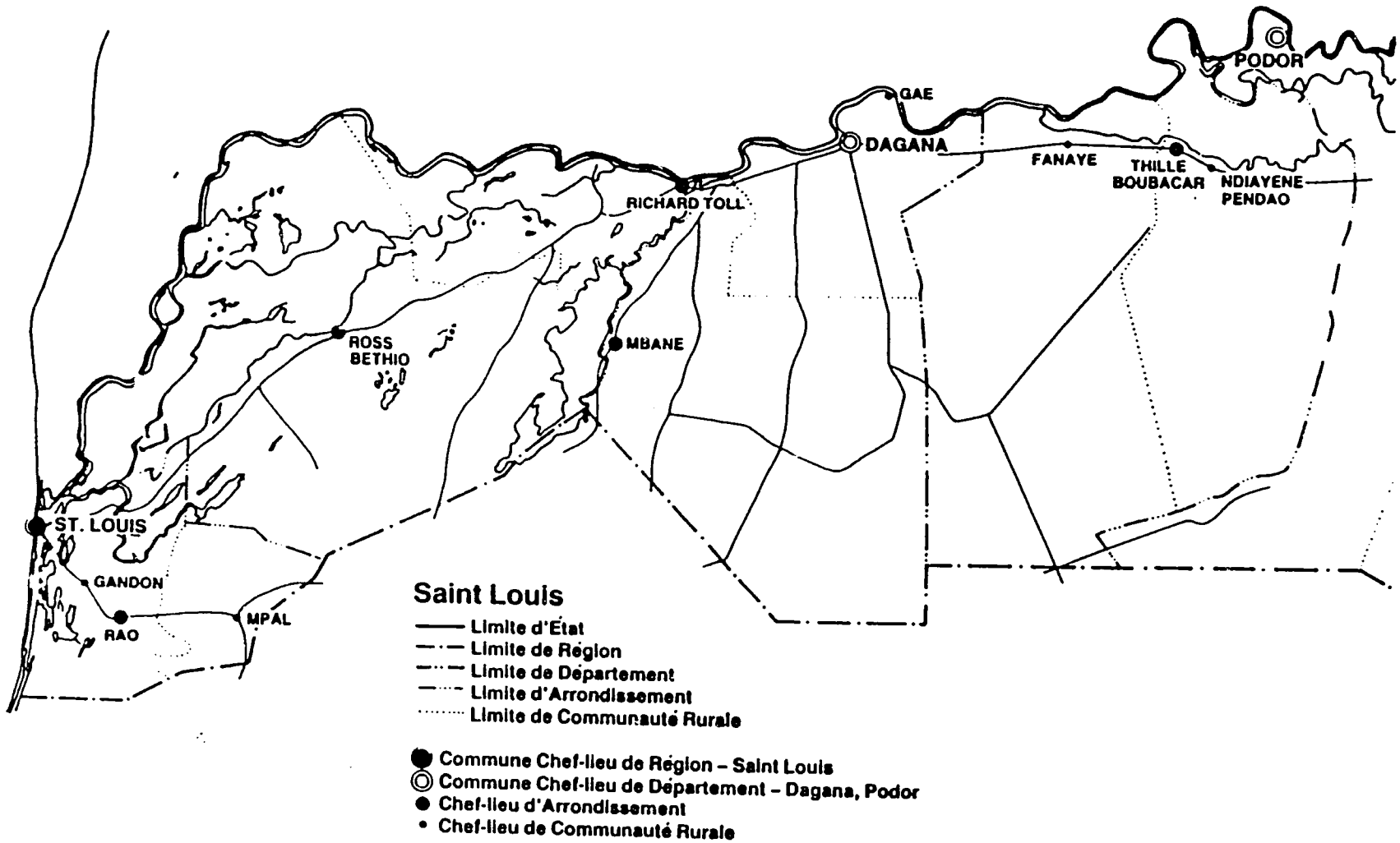
1. La frustration des chefs de village qui ne sont plus chefs de la terre depuis la réforme de 72, et qui ne s'impliquent que très modérément dans le processus de recouvrement des taxes.

2. La frustration des conseillers ruraux lorsque l'Etat immatricule des terres à son nom, pour les donner à bail sans retombées financières pour la communauté.

ETUDE DE CAS:

COMMUNE DE RICHARD TOLL

COMMUNAUTE RURALE DE MBANE


PODOR
GAE
DAGANA
FANAYE
THILLE BOUBACAR
NDIAYENE PENDAO
RICHARD TOLL
ROSS BETHIO
MBANE
ST. LOUIS
GANDON
RAO
MPAL
Saint Louis
Limite d'Etat
Limite de Région
Limite de Département
Limite d'Arrondissement
Limite de Communauté Rurale
Commune Chef-lieu de Région – Saint Louis
Commune Chef-lieu de Département – Dagana, Podor
Chef-lieu d'Arrondissement
Chef-lieu de Communauté Rurale

Carte 4

COMMUNE DE RICHARD TOLL

Présentation

Richard Toll est la dernière née des communes sénégalaises (1980). Ce gros village à vocation agricole est passé d'une population de 17.300 habitants en 1970 à une ville de 29.600 habitants en 1988 (estimations.) La Compagnie Sucrière du Sénégal (CSS) et de ses 4.500 ouvriers dominent la scène économique de la petite ville.

Cette extension rapide (17.300 habitants en 1970) s'est faite en grande partie au moyen d'installations anarchiques, notamment à cause des coupeurs saisonniers qui finissent par s'installer dans des conditions précaires. Il en résulte un décalage croissant entre le volume de population et le niveau des infrastructures. La ville ne dispose que d'un petit dispensaire dimensionné pour 600 travailleurs, les écoles sont en nombre insuffisant, les élèves s'y entassent à 60 par classe.

Richard Toll n'est pas chef lieu de région, donc n'est pas dotée d'un statut spécial. Elle a à sa tête un maire, assisté dans sa tâche d'ordonnateur par un secrétaire municipal.

Le maire se plaint de l'aspect exagérément minutieux de la tutelle, mais souligne qu'il préfère une tutelle sérieuse exercée depuis Dakar plutôt qu'une tutelle "farfelue" exercée depuis DAGANA, siège de la préfecture départementale.

1. Organisation des services financiers

Le secrétaire municipal, maitre d'oeuvre de l'exécution du budget supervise le suivi financier de la mairie. Il est assisté dans sa tâche par 7 agents: 2 agents pour la tenue de la comptabilité administrative et exerçant les fonctions de régisseurs de recette, 1 agent pour paie (voir organigramme joint). Cette équipe est complétée de 4 collecteurs sur marchés. Les documents présentés sont bien tenus. Il faut signaler l'absence de caisse d'avance pour les mini-dépenses, ce qui oblige à engager les achats de fournitures courantes pour trois ou quatre mois.

Les discussions avec le secrétaire municipal ont permis d'identifier les problèmes suivants:

Au niveau des recettes

Les recettes sur marché constituent à l'évidence le poste le plus important (voir structure budgétaire) elles font l'objet de l'attention soutenue des autorités. Le marché étant très actif, il devient urgent de recruter 4 collecteurs supplémentaires et les pointages réguliers effectués tous les mois ou deux mois avec le percepteur de DAGANA permettent d'espérer des résultats nettement plus rémunérateurs.

Au 21.2.89 les droits de place avaient déjà rapporté plus de 2 millions de FCFA, pour une prévision annuelle de 3,2. Les autorités pensent que mieux gérés, ces droits de place pourraient facilement rapporter 4 à 6 millions. Il est prévu également de séparer les places et de les numéroter, mais cela

suppose une restructuration du marché. La location des souks est également l'objet d'une attention soutenue, puisqu'un système de cartes à timbres a été mis en place pour les paiements mensuels de 5.000 FCFA. La prévision de recette de l'exercice en cours de 3.265.000 FCFA est déjà dépassée en février (3.500.000) et cela grâce à un effort particulier pour la collecte des arriérés; le préfet ayant mis en place un moratoire pour permettre les régularisations. Les autorités pensent que le potentiel de ce poste peut être évalué au double des recettes actuelles.

Les locations d'emplacement sur la voie publique sont également concernées par ce train de mesure. Le tarif mensuel est de 400 F/M2, les prévisions budgétaires sont de 5,8 millions de FCFA, le recouvrement de février atteint déjà 3,3 le potentiel est estimé à 8,4.

La collecte du minimum fiscal 4° catégorie n'est effective que depuis cette année grâce à l'institution des délégués de quartier.

La compagnie sucrière ne constitue pas pour la commune une source de revenus considérable. La patente dont la compagnie serait redevable se situerait aux alentours de 4,3 millions FCFA. Il faut cependant signaler qu'aucun chiffre précis n'a pu être communiqué à la mission, et que le statut fiscal exact de cette société relativement aux impôts locaux ne semble être clair pour aucun des services consultés, un litige serait en cours d'instruction à Dakar.

Depuis deux ans, il existe des calèches pour le transport en commun, elles sont numérotées et taxées à 200 F par mois. Les calèches non domiciliées dans la commune mais qui y passent pour le transport de la canne à sucre sont taxées à 50 F à l'entrée du pont.

Les taux suivants s'appliquent à d'autres taxes:

taxis	4.500 FCFA par mois
abattoirs	250 FCFA par tête
inspection sanitaire des abattoirs	250 FCFA par tête
spectacles	10% des recettes brutes
stade municipal	15% des recettes brutes
vidange des fosses d'aisance	7.000 FCFA par service

De nouvelles taxes sont en cours de création, elles sont déjà votées par le conseil et en instance d'approbation par la tutelle, il s'agit de:

- la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (5%)
- La taxe sur les distributions de carburant
- Le tarif de location du stade municipal

L'effort de la nouvelle équipe dans la création des taxes est à signaler.

Au niveau des dépenses

La caractéristique de Richard Toll par rapport aux autres villes étudiées est la faiblesse relative des dépenses de personnel, et le peu de pondérance des charges d'eau (6 bornes fontaines seulement) et d'électricité.

Il paraît évident également, que les infrastructures ont été négligées dans les années passées, et que cela n'est pas sans rapport avec l'excédent de trésorerie qui avait fini par atteindre 80 millions lorsque la nouvelle équipe a pris ses fonctions.

Une attention particulière a donc été accordée aux investissements, Richard Toll étant la seule commune des cas d'études à disposer d'un PIC. Les investissements productifs sont les suivants par ordre de priorité: la gare routière, la restructuration du marché, un campement touristique, et l'acquisition d'engins agricoles.

L'utilisation du fonds de concours de 26.657.727 FCFA est ainsi répartie: un poste container et remorque, extension du réseau électrique, travaux de remblais, creusement de collecteur, réparation d'édicule public, achat tables et bancs, construction salles de classe, construction foyer des jeunes, étude plan directeur

En dépit de cette nouvelle attention accordée aux investissements dans l'infrastructure, la commune n'arrive pas à fournir le niveau de services suffisant, chose que l'on constate au niveau du manque de personnel et de l'apparence de la ville.

Les services du Trésor

Saint Louis n'étant pas chef lieu de département, les services départementaux se trouvent à DAGANA; la commune de Richard Toll ne disposant pas de recette perception municipale, dépend donc du percepteur de DAGANA qui est son comptable principal. Ainsi le percepteur de DAGANA, outre ses fonctions étatiques exerce les fonctions de:

- receveur municipal de Richard Toll et Dagana
- receveur rural de Mbane/Gae/Ross Dethio/Rosso Sénégal/MPAL/Gandon
- receveur comptable pour les services des collectivités locales dans le département

Le comptable supérieur du percepteur de Dagana est le TPR de Saint Louis.

Organisation du service

Le percepteur qui ne dispose ni de véhicule ni de secrétaire est assisté de 7 agents. (Voir organigramme) le caissier assure les fonctions de secrétaire, les deux agents chargé du service "communes" ont été fournis par les communes de Dagana et Richard Toll. Celui qui vient de dagana s'occupe de Richard Toll, et celui qui vient de Richard Toll s'occupe de Dagana.

L'agent, chargé du service comptabilité, est également chargé des communautés rurales.

A l'instar de ses collègues, le percepteur évoque les énormes problèmes rencontrés dans le recouvrement des impôts locaux et se plaint de la mauvaise qualité des rôles (125 côtes irrécouvrables sur 800 articles par ex). Il signale la non inscription des impôts fonciers dans le budget de Richard

Toll, (suite à une erreur de ceux qui le préparent) alors qu'il a déjà recouvré 2,4 millions.

En février, le pourcentage des recouvrements des impôts locaux avoisine 32% des émissions, soit 5,5 millions perçus pour 15,5 émis. Les rôles concernant Richard Toll comprennent environ 1.400 articles, ils sont sortis en novembre cette année, soit à une date correcte.

Le percepteur de Dagana n'hésite pas à mettre en oeuvre tous les moyens de poursuite dont dispose le Trésor pour faire rentrer les impôts locaux. Il procède à des précomptes (y compris au détriment de personnalités locales), à des avis à tiers détenteur, à des saisies, etc, le tout complété par une action de sensibilisation au niveau des femmes et des mosquées.

Le percepteur évalue la perte due aux exonérations foncières instaurées en 87 à 40% pour Richard Toll, car beaucoup de maisons y sont en location, donc non concernées, et 60% par Dagana où la proportion de propriétaires occupants est plus importante.

Les actions sur les marchés, bien qu'efficaces ne sont pas aussi rémunératrices que prévues car la gendarmerie refuse de prêter main forte, arguant que la commune "ne fait rien pour elle".

D'après le percepteur, la CSS serait exonérée de patente et de foncier bâti jusqu'en 2020. La TRIMF prélevée à la source auprès de ses salariés se chiffre à 3 millions par Richard Toll et 400.000 FCFA pour Dagana.

Les rapports de la perception avec la commune semblent bons; il faut savoir que la particularité de la région de Saint Louis semble être l'absence du problème de liquidité dans les caisses du Trésor, et ce notamment en raison des recettes douanières provenant des transactions avec la Mauritanie (Poste de Rosso notamment). Compte tenu des recettes engrangées, le percepteur de Dagana est en mesure d'envoyer 80 millions tous les mois à Saint Louis, et d'approvisionner PODOR et MATAM pour le paiement postal des mandats des immigrés (retraits jusqu'à 46 millions mensuels). Cette situation particulière explique l'absence des difficultés pour payer les mandats communaux.

2. <u>Les services régionaux</u>

Au niveau régional, l'inspection se trouve à Saint Louis, elle supervise et vérifie tous les enrôlements faits par les contrôles, elle règle les litiges et effectue notamment le pointage des pré-rôles avant de les envoyer à Dakar au centre PEYTAVIN.

L'inspection régionale de Saint Louis supervise 3 contrôles. Saint Louis/SOR/Dagana.

Elle dispose de 4 agents pour les deux contrôles situés à Saint Louis (Sor et Saint Louis), à savoir un agent de retenue à la source, qui gère les crédits de fonctionnement, un agent chargé de l'impôt général sur le revenu, un agent chargé des taxes indirectes et un secrétaire. L'inspecteur qui coiffe le tout dispose d'une voiture.

Le contrôle de Dagana, installé à Dagana couvre 4 communes dont Richard Toll et les 6 communautés rurales du département. Il est chargé des recensements et de l'établissement des pré-rôles pour les impôts locaux. Ces recensements se font généralement de novembre à juin, Matam et Podor sont recensés avant février, Richard Toll est recensé vers le mois d'avril. Le contrôleur de Dagana dispose de 3 agents: 1 secrétaire et 2 agents d'assiette, il estime ses besoins à 2 agents d'assiette supplémentaires. Il précise que vingt jours de recensement à Matam ont permis de multiplier par 4 le produit des PPA de patentes.

Les problèmes identifiés sont de trois ordres:

1. moyens logistiques quasiment inexistants pour les recensements,
2. non participation des collectivités locales aux recensements, pas de carburant, pas de frais de confection de rôles, pas de guide pour accompagner les recenseurs,
3. les jeux politiciens qui invitent les gens à ne pas payer l'impôt.

Le service des domaines

Le bureau des domaines de Saint Louis est coiffé par un inspecteur des impôts et domaines qui fait fonction d'inspecteur d'enregistrement, de receveur des domaines et des taxes indirectes, de conservateur de la propriété foncière et de curateur aux successions et biens vacants. Il est assisté de deux contrôleurs: un pour les affaires domaniales et un pour l'enregistrement. L'équipe est complétée de 3 secrétaires, d'un agent d'assiette, d'un comptable et d'un chauffeur, ce qui représente 9 personnes en tout. Le bureau dispose d'un véhicule.

Profil économique

L'économie de Richard Toll a pour base la plus grande usine de transformation du sucre de la Compagnie Sucrière de Sénégal (CSS) ainsi que les activités commerciales que la ville et la croissance rapide de la Compagnie ont suscitées. Malgré le fait que la ville est dominée en apparence par une seule compagnie, l'agriculture outre la production de canne à sucre constitue l'apport principal pour l'économie de la ville et de l'arrière-pays.

L'économie régionale de St. Louis occupe un faible rang national du point de vue production de légumes et autres cultures (neuvième rang pour les cultures industrielles, cinquième pour les cultures céréalières, septième pour les autres cultures et sixième pour la production de fruits et de légumes). Mais il y a des cultures spécifiques pour lesquelles la région de St. Louis se situe au premier rang national. S'agissant du riz (75.000 tonnes en 1986-87), de la canne à sucre (28.800 tonnes en 1982), et des tomates de conserve (26.500 tonnes en 1986-87).

La région occupe un rang important pour l'élevage. Elle se situe au deuxième rang pour l'élevage de bovins, au troisième pour les moutons et chèvres, et au premier rang pour la volaille. Les bovins sont prédominants dans le département de Matam, les moutons et chèvres à Podor et Dagana où se situe Richard Toll s'occupe surtout de l'élevage de volaille. La production de volaille de Dagana est la plus élevée du pays.

La valeur de la production agricole de la région a triplé en valeur nominale entre 1974 et 1987 et a maintenu un niveau stable à prix constants. C'est l'une des rares régions à être stables. Cela est surtout dû à l'irrigation et partant aux cultures industrielles et à la production rizicole sur les périmètres irrigués.

Dans la région autour de Richard Toll, les cultures agricoles représentent 77% de la production, les fruits et légumes 2% et l'élevage 21%. Cette répartition est assez classique dans la plupart des communes au Sénégal. La valeur totale de la production estimée à 1,9 millions de francs se range au vingt neuvième rang national. Mais sur la base par habitant, la région occupe le douzième rang probablement à cause des cultures à forte valeur et des rendements plus élevés grâce à l'irrigation.

Du point de vue industriel et commercial, l'économie de Richard Toll est liée à la CSS et à la situation frontalière de la ville. Les usines de sucre emploient environ 4.500 ouvriers dont 2.000 permanents et 2.500 saisonniers. C'est le plus grand employeur privé de la ville. L'ISRA a une station de recherche qui emploie 84 personnes. L'usine de transformation de riz emploie 30 permanents et 60 saisonniers. La commune emploie un personnel de 26 membres. Vu que Richard Toll n'est pas un centre administratif régional, le nombre d'employés de la fonction publique est bien plus faible que dans les autres communes. Outre ces activités, les services et le commerce sont caractérisés par un nombre important de petits négociants et marchands qui desservent les employés de l'industrie et le volume important de commerce avec la Mauritanie.

COMMUNAUTE RURALE DE MBANE

La communauté rurale de Mbane est située dans l'arrondissement de Mbane qui comprend les deux communautés rurales de Mbane et Gae. En 1988, la population de la communauté rurale de Mbane était estimée à 19.251 habitants. Le sous-préfet vit à Dagana car il n'y a pas de locaux adéquats à Mbane. Il a un agent et un gendarme pour l'aider.

Le CER d'arrondissement est composé d'un chef de centre, d'un agent des eaux et forêts et d'une monitrice sociale.

Le recouvrement de la taxe rurale connait certaines difficultés, il y aurait même des zones de résistance à la taxe. Si la taxe a bien été recouvrée à 100% en 85/86, ce qui a permis à la communauté d'accéder au fonds de concours, le recouvrement de 86/87 n'a atteint que 93% et celui de 87/88 que 73%.

Les autorités se plaignent de l'accaparement des autres ressources par la commune de Richard Toll, principalement au niveau de la TRIMF, alors que la moitié de la population de Mbane travaille à la compagnie sucrière et que sur 8.000 travailleurs de cette compagnie, 5.000 réside dans l'arrondissement.

Le sous-préfet souligne le dynamisme de son arrondissement au sujet des infrastructures communautaires, et la grande amertume ressentie au sujet de l'appropriation des terres par la CSS. Non seulement aucune retombée financière n'est sensible dans les budgets des communautés, mais par ailleurs, les ONG se désintéressent de la zone car elles pensent que "la CSS fait tout".

En fait les problèmes sont considérables, notamment au sujet de l'eau et des puits, la CSS étant d'ailleurs soupçonnée d'avoir captée une source pour ses propres besoins.

D'une manière générale, il n'est pas exagéré de dire que l'implantation de la CSS a été vécue comme un véritable avertissement de ce qui pourrait se passer à plus grande échelle pour l'aménagement des terres de "l'après barrage". Le mécontentement est si profond qu'il devient problématique de provoquer une simple réunion sur les problèmes de terre, la mise sur pied du cadastre rural ne se fera certainement pas sans grosses difficultés.

A Mbane, le problème de la digue non maitrisée provoque des inondations qui interdisent la troisième campagne de culture, les fonds sont recherchés pour aménager cette digue.

Les autorités sont soucieuses d'orienter les investissements vers des équipements plus productifs, et il est prévu de subventionner des projets par les jeunes dans les prochains budgets, ces projets sont identifiés avec l'aide du CER.

Les autorités soulignent le problème du non respect des prérogatives des fonctionnaires de commandement par les services techniques régionaux, et le problème des relations avec les chefs de village qui sont nommés par arrêté

du préfet (approuvé par le ministre de l'Intérieur) et placés pour l'autorité du sous-préfet.

REFERENCES

Abt Associates Inc. (1985). Senegal Agricultural Policy Analysis, Cambridge, Mass: Abt Associates.

Barrett, Richard (1988). Urban Transport in West Africa, Washington: World Bank.

Cohen, Monique (1984). "Informal Sector Activity in Regional Urban Areas: The Street Food Trade," Washington: Equity Policy Center.

Enders, Michael J. (1989). "A Note on Urbanization in Senegal," Unpublished Draft, Abidjan, Cote d'Ivoire: U.S. Agency for International Development, Regional Housing and Urban Development Office, West/Central Africa.

Gihring, Thomas (1986). "Analysis of Central Places in the Department of Louga" Louga: World Vision International.

Government of Senegal (1984). "The Senegalese Experience in Urbanization: The Role of Secondary Towns in Economic and Social Development," Dakar: Ministry of Urbanism and Housing.

Government of Senegal (1985). "Plan Directeur d'Urbanisme de Kaolack: Synthèse des Données", Dakar: Ministry of Housing and Urbanism.

Government of Senegal (1986). "L'Intervention Allocative Publique dans le Secteur Urbain Sénégalais et sa Gestion: Analyse et Rétrospective", Dakar: Ministère du Plan et de la Coopération.

Government of Senegal (1988). "Statistiques d'activité-d'emploi, de services et équipement par région-département-hinterland", Dakar: Direction de la Planification, Ministère du Plan et de la Coopération.

Government of Senegal (1987). "Projet de Plan d'Investissement de la Commune: Richard Toll", St. Louis: Service Régional de la Planification de St. Louis.

Government of Senegal (1984). "Guide Pratique du Conseiller Rural", Dakar: Ministère de l'Intérieur.

Government of Senegal (1984). "Guide Pratique du Conseiller Municipal", Dakar: Ministère de l'Intérieur.

Government of Senegal (1986). "Ziguinchor: Situation Economique", Dakar: Direction de la Statistique, Ministère de l'Economie et des Finances.

Government of Senegal (1986). "Etude d'Evaluation de la Réforme de l'Administration Territoriale et Locale", Dakar: Bureau Organisation et Méthodes, Présidence de la République.

International Labor Organization (1988). Economically Active Population, 1950-2025, Volume V. Geneva: International Labor Office.

Marsden, Keith and Thérèse Belot (1987). Private Enterprise in Africa: Creating a Better Environment, World Bank Discussion Papers No. 17, Washington: World Bank.

Nellis, John R. (1986). "An Assessment of the Senegalese Administrative System," WA2DB Working Papers/Reports No. 7, Washington: World Bank.

PADCO (1984). Senegal Urban Development Assessment, Washington: U.S. Agency for International Development.

PADCO (1986). "Regional Urban Development Assessment: Ziguinchor and Kolda (the Casamance), Senegal", Washington: U.S. Agency for International Development.

Rondinelli, Dennis A. (1983). Secondary Cities in Developing Countries: Policies for Diffusing Urbanization, Beverly Hills: Sage Publications.

Rondinelli, Dennis A. and Kenneth Ruddle (1978). Urbanization and Rural Development: A Spatial Policy for Equitable Growth, New York: Praeger.

Rondinelli, Dennis A. and John R. Nellis (1986). "Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: A Case for Cautious Optimism, "Development Policy Review, Vol. 4, No. 1: 3-23.

Roth, Gabriel (1987). The Private Provision of Public Services in Developing Countries: Public and Private Roles in Urban Development, New York: Oxford University Press.

Seymour, Matt, Laura McPherson and David Harmon (1985). Development Management in Africa: The Case of the Bakel Small Irrigation Perimeters Project in Senegal, A.I.D. Evaluation Special Study No. 34, Washington: U.S. Agency for International Development.

Shirley, Mary M. (1983). Managing State Owned Enterprises, World Bank Staff Working Paper No. 577, Washington: World Bank.

United Nations (1988). Demographic Estimates and Projections, New York: United Nations.

Vuylsteke, Charles (1988). Techniques of Privatization of State Owned Enterprises: Vol I: Methods and Implementation, World Bank Technical Paper No. 88, Washington: World Bank.

World Bank (1982). "Senegal: Urban Sector Memorandum," Washington: World Bank.

World Bank (1987). "Senegal: An Economy Under Adjustment," Washington: World Bank.

World Bank (1988). "Staff Appraisal Report: Senegal Municipal and Housing Development Project", Washington: World Bank.