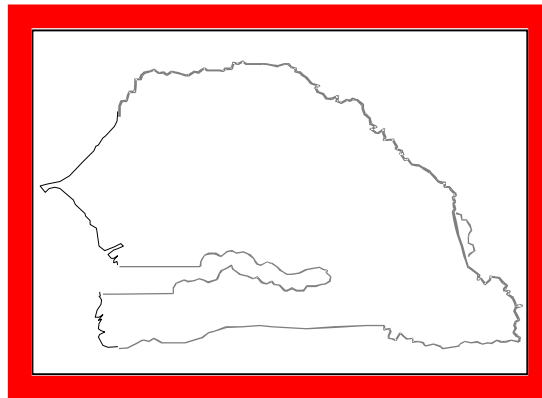


Projet de Rapport Final

SÉNÉGAL: Décentralisation Fiscale et Finances des Collectivités Locales en Relation avec la Fourniture d'Infrastructures et de Services



**Conception et publication par:
Jesper Steffensen et Svend Trollegaard,
Association Nationale de Collectivités Locales du Danemark,
Papa Alassane NDIR, CABEX Sarl et A. Wahab BA, M. R. BEAL et
Compagnie Internationale Sénégal**

RAPPORT

Une Étude conjointe réalisée par:
**L'Association Nationale des Autorités Locales du Danemark (NALAD)
l'Agence des Etats-Unis pour le Développement International (USAID)
CABEX et M. R. BEAL, Sénégal, et la Banque Mondiale**

Financée par:
La Banque Mondiale
DANIDA, Danemark
Avec l'appui de l'USAID

Octobre 1999

SOMMAIRE

PROJET DE RAPPORT FINAL

Décentralisation Fiscale et Finances des Collectivités Locales en relation avec la Fourniture
d'Infrastructures et de Services au Sénégal

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	5
CHAPITRE UN	
DÉCENTRALISATION FISCALE ET FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN AFRIQUE	
SUBSAHARIENNE.....	7
1.1. introduction.....	7
1.2. le contexte africain.....	9
1.3. approche régionale et méthodes de travail.....	13
1.4. indicateurs de la décentralisation.....	15
1.5. finances et organisation.....	16
1.6. résumé administratif des principaux résultats et recommandations.....	17
CHAPITRE DEUX	
DÉCENTRALISATION DU SECTEUR PUBLIC.....	47
2.1 introduction.....	47
2.2. La tendance générale de croissance du secteur public, contraintes financières et conditions de la décentralisation.....	50
2.3 Indicateurs de la décentralisation du secteur public.....	53
2.3.1 <i>Délégation, responsabilité et autonomie</i>	54
2.3.2. <i>Capacité opérationnelle selon la structure de gouvernement par rapport au nombre de niveaux et à la taille des collectivités locales.</i>	60
2.3.3 <i>Fourniture d'Infrastructures et de Services et questions de responsabilité</i>	64
2.3.4. <i>Cadre réglementaire</i>	66
2.3.5. <i>Décentralisation fiscale</i>	69
2.4. OBSERVATIONS FINALES.....	80
CHAPITRE TROIS	
LE CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION AU SÉNÉGAL.....	83
3.1. La structure gouvernementale.....	86
3.1.1. <i>Organisation du pouvoir central</i>	86
3.1.1.1. <i>Le pouvoir législatif</i>	86
3.1.2. <i>L'organisation territoriale</i>	88
3.2. La politique du gouvernement par rapport au financement des collectivités locales.....	89
3.3. Les initiatives de réformes.....	92
3.3.1. <i>Les réformes intervenues avant 1972</i>	92
3.3.2. <i>Les réformes intervenues entre 1972 et 1996</i>	92
3.3.3. <i>La réforme de 1996 dite de Régionalisation (Loi 96.06)</i>	93
3.4. Partage des responsabilités entre gouvernement central et collectivités locales.....	96
3.4.1. <i>Les fonctionnalités de la répartition des responsabilités</i>	96
3.4.2. <i>Philosophie du transfert de compétences</i>	106
3.4.3. <i>Les critères retenus pour la détermination des compétences à transférer</i>	107
3.4.4. <i>La division des tâches et des responsabilités</i>	108
3.5. Monographies sommaires des collectivités locales de l'échantillon.....	110
3.5.1. <i>La Région de Louga</i>	110
3.5.2. <i>La Ville de Dakar</i>	112
3.5.3. <i>La Ville de Guédiawaye</i>	114
3.5.4. <i>La Commune de Kaolack</i>	115
3.5.5. <i>La Communauté Rurale de Sangalkam</i>	116
3.5.6. <i>La Communauté Rurale de Taïba Ndiaye</i>	117
CHAPITRE QUATRE	
LES FINANCES DU SECTEUR PUBLIC.....	122
4.1. Analyse du contexte macro-économique et financier du Sénégal.....	124
4.2. Analyse des données relatives aux collectivités locales.....	127
4.2.1. <i>Le budget des collectivités locales</i>	128

4.2.2. Analyse des dépenses de fonctionnement des collectivités locales.....	133
4.2.3. Analyse des dépenses d'investissement des collectivités locales.....	142
4.2.4. Les recettes des collectivités locales	148
4.2.5. Analyse des transferts aux collectivités locales.....	166
4.2.6. Le financement externe du secteur public local	172
4.2.7. Les sources de financement des infrastructures et équipements	174
4.2.8. Le rapport entre les dépenses et l'attribution d'impôts entre L'Etat et les Collectivités Locales	179
4.2.9. Estimation du potentiel de recettes des collectivités locales.....	181
4.2.10. Évaluation de l'administration d'impôts	185
4.2.11. Analyse de la crédibilité financière des collectivités locales	187
CHAPITRE CINQ	
LA FOURNITURE D'INFRASTRUCTURES ET DE SERVICES (FIS) FAITE PAR LE SECTEUR PUBLIC	
5.1. Partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement.....	193
5.1.1. Le partage des responsabilités entre les différentes collectivités locales avant 1997	197
5.1.2. Le partage des responsabilités entre les différentes collectivités locales à partir de 1997	200
5.2. Système d'organisation de la fourniture d'infrastructures et de services (F.I.S.).....	202
5.3. Indicateurs de l'étendue de la FIS concernant les besoins des consommateurs-Indicateurs de performance concernant la FIS.....	206
5.3.1. Estimation des besoins pour chaque type d'infrastructure et d'élément de service	206
5.3.2. Pourcentage de la FIS réelle par rapport à la FIS demandée et indication de toute tendance de changement de 1994 à 1997	210
5.3.3. Comparaison des indicateurs de performance par niveau de gouvernement et par année.....	214
5.4. La FIS peut-elle être supportée ?	217
5.5. Inventaire des infrastructures concernant l'Etat et les collectivités locales	222
5.6. Le rôle des nouveaux investissements en infrastructures par rapport à l'infrastructure actuelle	226
5.6.1. Le rôle des nouveaux investissements et un aperçu par niveau de gouvernement	226
5.6.2. Les principales mesures adoptées dans le but d'accroître la FIS potentielle par rapport à la FIS réelle. Le rôle de chaque fournisseur.....	230
5.7. Principes des tarifs de redevances concernant la FIS.....	232
5.7.1. Politique et éléments utilisés pour calculer les tarifs des redevances pour chaque élément de la FIS.....	232
5.7.2. Les réponses aux autres questions des principes des tarifs de redevances concernant la FIS.....	235
5.8. Les questions d'autogestion en ce qui concerne la FIS	236
CHAPITRE SIX	
L'ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE	
6.1. Cadre légal et réglementaire des collectivités locales	258
6.2. Les exigences législatives et la prise de décision par le gouvernement central pour la FIS	258
6.2.1. La prise de décision concernant la FIS.....	259
6.2.1.2. La réalité du pouvoir de décision.....	260
6.3. L'autonomie financière des collectivités locales	264
6.3.1. Le contexte.....	264
6.3.2. L'autonomie en matière budgétaire	266
6.3.3. Autonomie dans l'exécution budgétaire	273
6.3.4. Limites de l'autonomie en matière budgétaire.....	275
6.4. Autonomie en matière d'investissement	281
6.4.1. Éléments de la FIS non marchands relevant de compétence transférées à l'occasion de la réforme de 1996.....	282
6.4.2. Éléments de la FIS pas ou peu marchands, relevant du domaine réservé de la Collectivité Locale	283
6.4.3. Éléments marchands de la FIS à gestion externe.....	284
6.5. Participation du secteur privé dans la FIS	285
6.5.1. Autonomie et participation du secteur privé.....	285
6.5.2. Autonomie et financement externe	286
6.6. Contrainte de base pesant sur l'autonomie réelle des collectivités locales : la gestion des terres	287
6.7. Contraintes opérationnelles sur l'autonomie actuelle des collectivités locales.....	290
6.7.1. Demande nationale de planification à long terme de la fis	290
6.7.2. Autonomie vis-à-vis du Ministère des Finances.....	290
6.7.3. Entraves à l'autonomie de décision sur les dépenses en capital.....	290
6.7.4. Contraintes opérationnelles dans le partage des responsabilités entre les villes et les communes d'arrondissement	291

CHAPITRE SEPT	
L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL.....	292
7.1. Considérations générales sur les collectivités locales	292
7.2. Prise de décision dans la gestion des ressources humaines	294
7.2.1. <i>Considérations générales</i>	294
7.2.2. <i>Statut du personnel des collectivités locales</i>	295
7.2.3. <i>La capacité de décision</i>	298
7.2.4. <i>Les ressources humaines dans les collectivités de l'échantillon</i>	299
7.3. Démarche d'innovation.....	304
7.4. L'utilisation de la technologie de l'information et de la communication	304
7.4.1. <i>Considérations générales</i>	304
7.4.2. <i>La situation dans les collectivités de l'échantillon</i>	304
7.5. Moyen d'administration technique en matière de FIS.....	305
7.5.1. <i>Considérations générales</i>	305
7.5.2. <i>Les collectivités locales de l'échantillon</i>	306
7.6. Les moyens d'administration financière	306
7.6.1. <i>Considérations générales</i>	306
7.6.2. <i>Conclusions</i>	307
7.7. Stratégies et plans d'action pour la formation du personnel des collectivités locales	308
7.8. Capacité de gestion des collectivités locales	309
7.9. Autonomie et accès à la terre.....	309
7.9.1. <i>Considérations générales</i>	309
7.9.2. <i>Expérience dans une Collectivité de l'échantillon : Sangalkam</i>	310
CHAPITRE HUIT	
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS.....	311
8.1. Remarques préliminaires.....	311
8.2. Le contexte économique et financier des collectivités locales au Sénégal	312
8.3. Le contexte de la décentralisation au Sénégal (Chapitre 3).....	313
8.3.1. <i>Principaux résultats et conclusions</i>	313
8.3.2. <i>Recommandations sur le contexte de la décentralisation au Sénégal</i>	314
8.4. Financement du secteur public (chapitre 4).....	315
8.4.1 <i>principaux résultats et conclusions</i>	315
8.4.2. <i>Recommandations sur le financement des collectivités locales</i>	319
8.5. Fourniture d'infrastructures et de services - FIS (Chapitre 5)	322
8.5.1 <i>Principaux résultats et conclusions</i>	322
8.5.2. <i>Recommandations relatives à la fourniture d'infrastructures et de services (fis) par les collectivités locales (chapitre 5)</i>	327
8.6. Le cadre réglementaire (Chapitre 6)	329
8.6.1. <i>Principaux résultats et conclusions</i>	329
8.6.2. <i>Recommandations sur le cadre réglementaire (chapitre 6)</i>	337
8.7 Le cadre institutionnel (Chapitre 7).....	339
8.7.1 <i>Principaux résultats et conclusions</i>	339
8.7.2 <i>Recommandations sur le cadre institutionnel (chapitre 7)</i>	345
CHAPITRE NEUF	
CONCLUSIONS DE L'ATELIER NATIONAL DU 12 MAI 1999	348
9.1. Commission Environnement Institutionnel et Réglementaire	348
9.1.1 <i>Cadre institutionnel de la décentralisation</i>	348
9.1.2. <i>Transfert de compétences et de ressources</i>	349
9.2. Commission Finances Locales	351
9.3. Commission Fourniture d'Infrastructures et de Services (FIS)	353

REMERCIEMENTS

Ce rapport est le fruit d'une étude menée conjointement par l'Association Nationale des Collectivités Locales du Danemark (NALAD), CABEX Sarl et M. R. Beal, Sénégal. L'étude a été financée par la Banque Mondiale, Washington et DANIDA, Danemark.

En qualité d'auteurs de ce rapport, nous sommes grandement redevables à un certain nombre d'institutions et de personnes de nous avoir apporté leur soutien au cours de la conception et de la réalisation de l'étude. Tout d'abord, nous exprimons notre gratitude à la Banque Mondiale et à DANIDA- Danemark pour avoir financé l'étude, ainsi qu'à l'USAID, pour son soutien pendant les différentes phases de l'étude. Ensuite, nous voudrions remercier le gouvernement du Sénégal pour son assistance et pour les informations fournies dans le cadre de cette étude. Ces mêmes remerciements vont à l'ADM pour son engagement sans faille à ce projet, aussi bien en terme de contributions que d'appui logistique.

Par ailleurs, un certain nombre d'experts ont participé à l'étude, notamment MM. Aly DIOUF, Elimane FALL, Bourama DIAITE, Mountaga DIOP, Thiécouta NGOM, Amadou BOCOUM, A. Aly KANE, Ousmane CISSE, Mapaté NDIAYE, Alpha SAMB, de même que des assistants de recherche. L'étude a également reçu, au cours de son élaboration, l'appui de plusieurs experts externes, notamment M. Mike Lippe, représentant de l'USAID pour ce qui est de l'analyse du système sénégalais des collectivités locales et Jorgen Lotz du Ministère des Finances du Danemark, pour les données fournies concernant les expériences internationales en matière de décentralisation, c'est-à-dire le chapitre 2 ainsi que pour les observations précieuses relatives aux termes de référence. Les auteurs remercient toutes ces personnes pour leur parfaite collaboration pendant le projet.

Mme Mette Espersen, MM. Kenneth Kristensen et Holger Pyndt, NALAD ont également apporté leur contribution à l'étude et les informations qu'ils ont livrées dans la version finale sont hautement appréciées. Les auteurs voudraient aussi exprimer leurs remerciements à M. Regin Rondal Lauridsen pour l'élaboration des bases de données utilisées dans le programme, à Mme Annette Frank Leotta, M. Amadou NDIAYE et Melle Ndéye Aïssa NDIR pour leur appui en matière de secrétariat et de traitement de texte ainsi qu'à MM. Cheikh Moustapha SARR et Mouhamadou Mansour DIAGNE pour la traduction.

Enfin, nous exprimons notre profonde gratitude à toutes les parties intéressées au Sénégal pour leur engagement ferme et leur contribution appréciable aussi bien à l'organisation qu'au contenu de l'étude, notamment tous les experts de l'ADM (Agence de Développement Municipal) avec à leur tête le Directeur Youssoupha SAKHO et ses principaux collaborateurs dont Massar SARR, Cheikhou DIOP etc, pour leurs précieuses informations et observations. Nos remerciements vont également aux six collectivités locales de l'échantillon : la Région de Louga, la Ville de Dakar, la Ville de Guédiawaye, la Municipalité de Kaolack, la Communauté rurale de Taïba Ndiaye et la Communauté rurale de Sangalkam ; à l'Association nationale des Maires, l'Association nationale des Présidents de Conseils ruraux et l'Association nationale des Présidents de Conseils régionaux, au Consulat du

Danemark et à l'USAID. Les auteurs remercient également les autres autorités et institutions du Sénégal telles que le Ministère de l'Intérieur, le Ministère chargé de la Décentralisation, le Ministère des Finances, le Ministère de l'Hydraulique, l'AGETIP, le Bureau de la Banque Mondiale au Sénégal sous la direction du Représentant résident, M. Mills, le Bureau de l'ACDI, Canada, au Sénégal, le PNUD, la GTZ et la délégation de l'Union Européenne pour leur précieuse contribution au projet.

Les auteurs voudraient, enfin, exprimer leurs remerciements à Mme Anne Sinet et à M. Victor Chomantovski (Paris) pour le soutien qu'ils nous ont apporté au début du projet ainsi qu'à Mme Catherine Farvacque de la Banque Mondiale pour sa précieuse contribution et ses remarques pertinentes à toutes les phases de l'étude.

Papa Alassane Ndir
Jesper Steffensen
Svend Trollegaard
A. Wahab BA

Dakar et Copenhague
22 Août 1999

Tous droits réservés à la Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement / Banque Mondiale 2000.

Les conclusions et interprétations figurant dans le rapport sont celles des auteurs et des personnes ayant contribué à son élaboration ; elles ne sauraient en aucun cas être attribuées à la Banque Mondiale, à ses organismes affiliés, ou aux membres de son Conseil d'Administration ou aux pays que ces derniers représentent. La Banque Mondiale ne se porte pas garante de l'exactitude des données contenues dans la présente publication et sa responsabilité ne saurait être engagée quant aux conséquences de leur utilisation. Les frontières, couleurs, appellations et autres informations figurant sur les cartes représentées dans le présent volume ne sauraient signifier que le Groupe de la Banque Mondiale adhère à de telles frontières

CHAPITRE UN

DÉCENTRALISATION FISCALE ET FINANCES DES COLLECTIVITÉS LOCALES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

1.1. Introduction

Ce projet de rapport procède à une description et à une analyse de la situation qui prévaut au Sénégal en matière de décentralisation du Gouvernement central vers les collectivités locales¹. L'analyse se penche sur la structure des collectivités locales, la stratégie et les objectifs de la décentralisation, les expériences vécues en matière de décentralisation fiscale, la fourniture d'infrastructures et de services, le cadre juridique et réglementaire des collectivités locales et leur environnement institutionnel.

Ce rapport élaboré à l'intention de la Banque Mondiale, entre dans le cadre d'une étude menée dans la région d'Afrique subsaharienne sur les collectivités locales et de la décentralisation fiscale dans six pays, à savoir : la Zambie, le Sénégal, le Ghana, l'Ouganda, le Swaziland et le Zimbabwe².

La décentralisation et le transfert effectif de responsabilités du gouvernement central à des collectivités locales fortes peuvent constituer un moyen efficace de résolution des problèmes liés à l'amélioration de la fourniture de services, du développement économique et de l'implication des citoyens et des investisseurs privés dans la fourniture de biens de consommation courante. On dit souvent que la décentralisation des responsabilités augmente le niveau et la qualité des services publics et conduit à une utilisation plus efficace des rares ressources³. Par conséquent, plusieurs pays ont eu tendance à s'engager dans la voie de la décentralisation et pour ce faire ont eu recours à plusieurs systèmes en vue de trouver la meilleure stratégie. Nombre de pays africains expérimentent de nouveaux systèmes de financement des collectivités locales ainsi que de nouvelles méthodes de fourniture d'infrastructures et de services et sont par conséquent en train de réformer leur cadre réglementaire et institutionnel. Cette étude se penchera sur les expériences de six pays d'Afrique subsaharienne en mesurant les indicateurs spécifiques de décentralisation, de même qu'elle passera en revue les récents développements dans ce domaine.

L'objectif à long terme du projet : « décentralisation fiscale et finances des collectivités locales en Afrique subsaharienne » est de renforcer le processus de décentralisation dans la région en rapprochant davantage les collectivités locales des marchés financiers ; d'améliorer le système de financement de la fourniture de services et d'infrastructures (mobilisation des ressources) et de mettre en place un

¹ Dans ce rapport, l'expression collectivité locale sera employée pour décrire le niveau de gouvernement au dessous du gouvernement central. Le type de collectivités locales varie d'un pays à l'autre, mais dans tous les cas, l'accent a été mis sur le choix de collectivités locales qui, dans une certaine mesure, sont directement responsables devant les populations locales par le biais d'un certain processus électoral.

² Les pays ont été cités suivant l'ordre dans lequel les études ont été menées.

³ Le chapitre 2 se penchera beaucoup plus sur certaines des raisons qui sous-tendent la décentralisation et les expériences vécues par un certain nombre de pays.

environnement administratif et juridique efficace et stable ainsi que des collectivités locales fortes en termes de ressources humaines et de capacités.

Il faut reconnaître que la plupart des pays d'Afrique subsaharienne sont loin d'avoir atteint tous ces objectifs.

Par conséquent, *l'objectif immédiat* de l'étude est d'initier une approche analytique et consultative du sujet dans un nombre limité de pays subsahariens (six). Les conclusions de ces travaux permettront de disposer de nouvelles informations utiles et d'appuyer les objectifs à plus long terme consistant à apporter plus de précision et de cohérence dans la compréhension des exigences de décentralisation, au plan régional. A terme, cela conduira à une mobilisation plus efficace des ressources en provenance des bailleurs et des secteurs publics et privés.

Plus spécifiquement, les principaux objectifs de l'étude consistent à :

- Faciliter les discussions et *identifier les priorités* dans chacun des pays de l'Etude de cas au sujet des systèmes, procédures et processus appropriés en matière de décentralisation. Les conclusions (ex : défis et problèmes dans le domaine des collectivités locales) et l'identification des indicateurs de décentralisation permettront également de contrôler le niveau et la nature de la décentralisation dans les pays objets de l'étude et d'examiner leur développement sur une période déterminée. Les données devraient permettre de suivre de près les progrès réalisés dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation dans les pays concernés par l'étude.
- Favoriser les *échanges d'expériences nationales sur les meilleures pratiques* dans le domaine de la décentralisation des tâches et des finances, notamment en ce qui concerne le financement et la fourniture des infrastructures de base. L'étude devrait examiner les divers modèles de décentralisation ainsi que des alternatives de fourniture et de financement d'infrastructures et autres services locaux.
- Aider les investisseurs privés et publics ainsi que la communauté des bailleurs de fonds à *identifier les besoins futurs et les possibilités d'investissement* en matière de fourniture d'infrastructures et de services au niveau local et à identifier de futurs projets dans le domaine du renforcement des capacités administratives et humaines, cf. ci-dessous. Grâce à sa base de données sur les indicateurs de décentralisation, cette étude sera un guide précieux pour les investisseurs potentiels et pour les banques internationales de développement permettant de promouvoir l'émergence d'un marché régional. On s'attend à ce que l'exploitation de cette base de données et les programmes d'investissement en infrastructures des privés et des banques internationales de développement qui pourront en découler, permettront aux bailleurs bilatéraux de planifier, plus efficacement, leurs programmes d'aide au renforcement des capacités, en

profitant des expériences tirées de la mise en œuvre de plusieurs approches dont l'accès aux capitaux de développement. Ainsi, l'étude devrait être considérée comme le premier pas d'une stratégie plus globale visant à établir un lien entre ses conclusions et une future aide (programmes et investissements) qui permettra aux participants de réaliser le consensus nécessaire pour le développement de la décentralisation dans chaque pays.

L'étude se concentre sur « *la décentralisation* ». La définition de la « décentralisation » varie d'un pays à l'autre et selon les acteurs concernés au niveau des différents pays. Cela s'est vérifié au cours de la présente étude.

« La décentralisation » sera définie ici comme « *la dévolution*⁴ » de pouvoirs à des collectivités locales indépendantes qui sont ainsi dotées de responsabilités pour déterminer le niveau, et la qualité des services à fournir, la manière dont ces services seront fournis et les sources et types de fonds pour financer la fourniture de ces services. La décentralisation devrait être considérée comme un processus graduel selon lequel aucun pays n'est jamais totalement décentralisé ou centralisé.

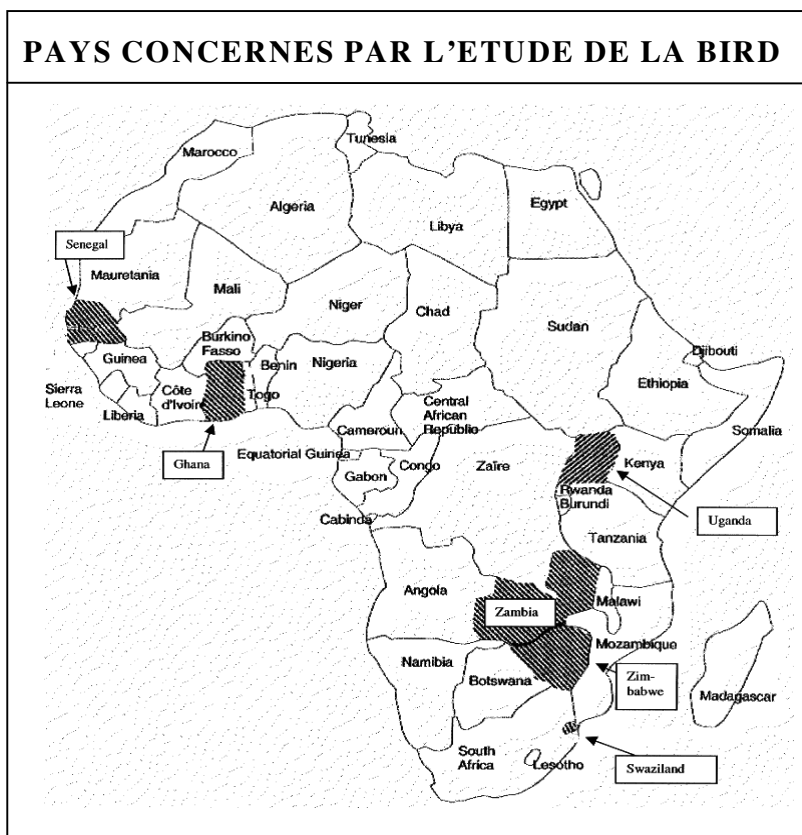
L'étude se concentre sur les relations entre les autorités locales et le gouvernement central et non sur la déconcentration ou la délégation de pouvoirs au sein du système de gouvernement central vers des services ou agences locaux ou régionaux.

L'étude analysera les principaux éléments de la décentralisation du gouvernement central aux autorités locales, par exemple la décentralisation fiscale, administrative (tâches, pouvoirs de décision) et de la décentralisation en matière de gestion du personnel (ex : compétences dans le domaine du recrutement et du licenciement).

1.2. Le contexte africain

L'étude concerne six pays d'Afrique subsaharienne choisis sur la base de leur engagement formel à la décentralisation du secteur public (voir schéma ci-dessous)

⁴ Ceci est conforme à la définition faite par Richard M. Bird; Robert D. Ebel et Christine L. Wallace (éditeurs) « Décentralisation de l'Etat socialiste, Finances intergouvernementales dans les Economies en transition », Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, Etudes régionales et sectorielles, 1995, pages 11-13. Le terme « décentralisation » implique le transfert de responsabilités et de compétences à un niveau inférieur de gouvernement démocratiquement indépendant. Ce terme doit être considéré comme opposé au terme « déconcentration » qui implique le transfert de responsabilités des ministères centraux à des agents de terrain au niveau local ou régional, ce qui rapproche davantage ces ministères des citoyens tout en demeurant dans le giron du gouvernement central.



Dans la région Afrique, on note une demande de plus en plus forte d'infrastructures. Cela résulte, en partie, de la croissance rapide des populations rurales et urbaines qui ont besoin d'infrastructures de base pour leur bien-être et leur productivité. Une infrastructure qui fonctionne bien est aussi une condition préalable à l'investissement productif et à la croissance économique. Dans la plupart des pays africains, les ressources fiscales sont dramatiquement insuffisantes pour satisfaire ces demandes et/ou les dispositions fiscales telles que la composition des revenus ou la conception des redevances d'utilisateurs ne sont pas adaptées. En outre, souvent, la structure des relations fiscales entre les différents niveaux de gouvernement ne prévoit pas de ressources suffisantes ou de mesures incitatives pour améliorer les infrastructures et services.

Les efforts des Etats africains en matière de décentralisation sont tournés vers le transfert d'une part importante du fardeau de la gestion et du financement des infrastructures aux autorités locales. Beaucoup de collectivités locales ont été nouvellement créées et n'ont pas les ressources nécessaires pour faire face à ces responsabilités, (cf. les informations essentielles du tableau ci-dessous ; à compléter pendant l'étude⁵).

⁵ Les données sur les finances sont tirées de la présente étude sur la décentralisation fiscale (1998-2000) ; les chiffres de la Zambie et du Sénégal sont de 1997.

PROFIL DES PAYS CONCERNES PAR L'ÉTUDE

ZAMBIE		SÉNÉGAL	
Population : Total : 9,215 millions (1996) Croissance annuelle 2,8% Pers. âgées de 15-64 ans : 5 millions Pers. âgées de plus de 64 ans : 3,7%	Collectivité Locale (CL) : Année dernière Réforme CL : 1991 Nombre de niveaux de CL : 1 Nombre de CL : 72 Population moyenne : 128 000 Moyenne des personnels :	Population : Total : 8,534 millions (1996) Croissance annuelle 2,5% Pers. âgées de 15-64 ans : 4 millions Pers. âgées de plus de 64 ans : 4,6%	Collectivité Locale (CL) : Année dernière Réforme CL : 1996 Nombre de niveaux de CL : 3 Nombre CL : 60 urbaines, 320 rurales Population moyenne : Moyenne des personnels :
Géographie : Superficie : 762 000 km ² Densité : 12,1 hbts/km ² Végétation : Savane des hauts plateaux Climat : tropical	Finances publiques (Recettes) : Recettes totales en % PIB : 21% Recettes des CL en % du PIB : 0,9% Sources des recettes des CL : Impôts propres : 20,8% (97) Transferts : 2,8% (97) Redevances/Charges : 40,3% (97)	Géographie : Superficie : 197 000 km ² Densité : 43,3hbts/km ² Végétation : Savane, semi-désertique Climat : tropical	Finances publiques (Recettes) : Recettes totales en % PIB : % Recettes des CL en % du PIB : % Sources des recettes des CL : Impôts propres : Transferts : Redevances/Charges : %
GHANA		OUGANDA	
Population : Total : 17, 522 millions (1996) Croissance annuelle 2,7% Pers. âgées de 15-64 ans : 9 millions Pers. âgées de plus de 64 ans : 4,8%	Collectivité Locale (CL) : Année dernière Réforme CL : 1992 Nombre de niveaux de CL : 2 Nombre de CL : 110 district s Population moyenne : 159 300 Moyenne des personnels :	Population : Total : 19,741 millions (1996) Croissance annuelle 3,2% Pers. âgées de 15-64 ans : 10 millions Pers. âgées de plus de 64 ans : 3,6%	Collectivité Locale (CL) : Année dernière Réforme CL : 1997 Nombre de niveaux de CL : 3 Nombre de CL : 64 Population moyenne : 308 400 Moyenne des personnels :
Géographie : Superficie : 238 000 km ² Densité : 73,6 hbts/km ² Végétation : Forêt dense Climat : tropical	Finances publiques (Recettes) : Recettes totales en % PIB : % Recettes des CL en % du PIB : % Sources des recettes des CL : Impôts propres : Transferts : Redevances/Charges : %	Géographie : Superficie : 236 000km ² Densité : 83,6hbts/km ² Végétation : Savane Climat : tropical	Finances publiques (Recettes) : Recettes totales en % PIB : % Recettes des CL en % du PIB : % Sources des recettes des CL : Impôts propres : Transferts : Redevances/Charges : %
SWAZILAND		ZIMBABWE	
Population : Total : 0,926 (1996) Croissance annuelle 3,1% Pers. âgées de 15-64 ans : - Pers. âgées de plus de 64 ans : -	Collectivité Locale (CL) : Année dernière Réforme CL : 1993 Nombre de niveaux de CL : 1 Nombre de CL : 12 Population moyenne : 46 000 Moyenne des personnels :	Population : Total : 11,248 millions (1996) Croissance annuelle : 2,4% Pers. âgées de 15-64 ans : 6 millions Pers. âgées de plus de 64 ans : 4,7%	Collectivité Locale (CL) : Année dernière Réforme CL : Nombre de niveaux de CL : Nombre de CL : Population moyenne : Moyenne des personnels :
Géographie : Superficie : 17 000 km ² Densité : 47,1hbts/km ² Végétation : Savane Climat : sub-tropical	Finances publiques (Recettes) : Recettes totales en % PIB : % Recettes des CL en % du PIB : % Sources des recettes des CL : Impôts propres : Transferts : Redevances/Charges : %	Géographie : Superficie : 390 000 km ² Densité : 28,8 hbts/km ² Végétation : Savane Climat : tropical	Finances publiques (Recettes) : Recettes totales en % PIB : % Recettes des CL en % du PIB : % Sources des recettes des CL : Impôts propres : Transferts : Redevances/Charges : %

Les données sur les finances sont tirées de la présente étude sur la décentralisation fiscale (1998-2000) ; les chiffres de la Zambie et du Sénégal sont de 1997.

Dans le cadre de leurs efforts en matière de décentralisation, plusieurs pays africains ont commencé à prendre des mesures en matière d'affectation et de mobilisation de ressources fiscales. Cela est absolument nécessaire, mais il est évident que les ressources publiques ne sont pas suffisantes. D'importants financements privés sont nécessaires pour satisfaire la demande en infrastructures et services. En général, l'Afrique a encore besoin d'attirer d'importants investissements privés dans le domaine des infrastructures marchandes (en particulier l'électricité, l'hydraulique

urbaine et les déchets solides), même si on a commencé à enregistrer certaines réalisations. Pour encourager la participation du secteur privé, il faudra déployer beaucoup plus d'efforts en ce qui concerne les politiques macro-économiques, la bonne gouvernance, le développement des marchés de capitaux, la capacité réglementaire et institutionnelle ainsi que la crédibilité financière des services publics et des collectivités locales. En outre, pour avoir un service public efficace, il faudrait nécessairement établir une bonne combinaison entre les finances publiques et le cadre administratif de celles-ci, exemple les impôts, les subventions et les redevances.

Dans les pays africains, les marchés de capitaux demeurent sous-développés et la stabilité macro-économique, qui est une exigence majeure, est souvent absente. Les systèmes bancaires sont faibles et leurs cadres réglementaires sont inefficaces. Dans la plupart des cas, Il n'existe pas d'environnement propice à des investissements à long terme initiés par des agences de sécurité sociale, des caisses de retraite et des compagnies d'assurance.

Pour ce qui est de la demande, un système de financement viable pour les infrastructures et services de base nécessite, de la part des collectivités locales, une certaine crédibilité ainsi que des efforts en vue de créer les conditions favorables à la participation du secteur privé. L'assistance technique est nécessaire, mais elle n'est efficace que si les politiques d'incitation de cette assistance sont favorables aux collectivités locales.

Beaucoup de gouvernements choisissent de poursuivre des programmes de décentralisation ou de renforcement des municipalités, pour différentes raisons. Le transfert, aux collectivités locales, des responsabilités en matière de services locaux, peut aider à limiter le recours aux budgets centraux déjà trop sollicités. La décentralisation peut également conduire à une meilleure satisfaction des besoins des populations disséminées à travers le pays et dont la croissance est rapide.

Il faudrait également soutenir, grâce au processus de décentralisation, des objectifs gouvernementaux plus vastes visant à promouvoir la démocratie locale et le sens de la responsabilité, en établissant, par exemple, un lien plus étroit entre l'affectation des tâches et le financement de celles-ci.

Les bailleurs multilatéraux et bilatéraux ont également apporté, au cours des dernières, années, un large soutien aux initiatives de décentralisation en Afrique et dans tous les pays en développement. Beaucoup de bailleurs partagent les objectifs communs consistant à lier une fourniture plus efficace d'infrastructures et de services à la promotion de processus démocratiques et à une meilleure gouvernance. Les bailleurs ont naturellement eu tendance à concentrer leurs appuis sur des aspects du processus de décentralisation correspondant à leurs forces en tant qu'institutions. A titre d'exemple, plusieurs bailleurs bilatéraux ont mis l'accent sur le renforcement des capacités au niveau local, la réforme juridique et législative et les systèmes administratifs municipaux. Les banques internationales de développement se sont basés sur leurs avantages relatifs en mettant l'accent sur l'octroi de financements pour les infrastructures clefs et, de plus en plus, en initiant les réformes de marché nécessaires par la mobilisation de la participation du secteur privé dans la fourniture

de services locaux. De plus en plus, l'appui des bailleurs est effectivement coordonné pour soutenir plus efficacement les programmes de réforme des gouvernements.

Les projets actuels et à venir de fourniture d'infrastructures et de renforcement des municipalités en Afrique subsaharienne, appuyés par la Banque Mondiale impliquent des besoins de financement chiffrés à des centaines de millions de dollars, dont des dizaines de millions de dollars destinés aux activités complémentaires en matière de renforcement des capacités. A ce jour, une bonne coordination a été réalisée entre les bailleurs grâce au soutien apporté à des projets spécifiques à chaque pays. Cependant, cette coordination de projets spécifiques a limité l'étendue des efforts de réforme, surtout en terme de promotion de flux de capitaux, à l'intérieur de la région, destinés aux infrastructures municipales.

En ce qui concerne les différentes motivations et approches des gouvernements et des bailleurs, les facteurs communs à toutes les initiatives de décentralisation sont : le besoin d'un accès coordonné aux financements des infrastructures et services essentiels parallèlement au renforcement des capacités au niveau local.

Les expériences vécues au niveau de plusieurs pays montrent clairement que, lorsque le renforcement des capacités n'est pas accompagné d'un financement significatif et que des financements sont octroyés à des collectivités locales qui n'ont pas de capacités de gestion adéquates, on aboutit à des résultats négatifs dans les deux cas. On a également tiré des enseignements dans plusieurs pays du monde. C'est ainsi qu'on a remarqué que des études régionales menées en Europe et en Amérique latine montrent que le transfert de compétence, vers les collectivités locales, non accompagné d'un transfert parallèle de responsabilités financières (ou l'inverse) peut conduire à des résultats inadéquats⁶.

1.3. Approche régionale et méthodes de travail

Suffisamment d'expériences ont maintenant été acquises à travers le monde pour permettre une définition plus systématique des types de réforme et des formes d'assistance requise pour appuyer les initiatives gouvernementales en matière de décentralisation.

Les pays de la région subsaharienne avec lesquels la Banque Mondiale travaille sont tous à des étapes différentes du processus de décentralisation. En effet, pris ensemble, ces pays constituent une chaîne virtuelle des étapes nécessaires à la mise en place de puissants systèmes de gouvernance municipale et de fourniture de services.

Compte tenu de l'émergence rapide d'une économie régionale, les objectifs communs de chacun de ces pays en terme de fourniture d'infrastructures, par le biais de collectivités locales fortes, ainsi que la coopération heureuse qui s'est instaurée dans chaque pays, entre la Banque Mondiale et les bailleurs, il semblerait qu'une approche régionale du renforcement des capacités des collectivités locales et du développement des marchés financiers et municipaux, permettrait de réaliser un

⁶ On peut citer comme exemple, le document de travail de l'étude sur les politiques de la Banque mondiale n° 1387, « Décentralisation fiscale et Taille du Gouvernement », Jaber Ehdai, décembre 1994.

certain nombre d'avancées notables en terme d'efficacité., "Jaber Ehdai, décembre 1994".

Pour réaliser ces améliorations possibles, il faudrait, d'abord, que l'étude puisse conduire à un meilleur flux des informations et de l'aide aux pays de la région concernés par l'étude. En engageant les pays participants dans une collaboration régionale, les processus individuels de réforme devraient être renforcés davantage par le partage d'informations sur les activités spécifiques entreprises dans des pays déterminés. En outre, un programme régional devrait mettre en place un *point focal* à l'intention des investisseurs privés désireux d'investir et de participer à la fourniture d'infrastructures et de services. Enfin, une approche régionale vise à permettre une meilleure programmation à plus long terme, des ressources des bailleurs bilatéraux et multilatéraux.

L'organisation d'un programme régional réussi de renforcement des capacités municipales et de développement du marché financier passe nécessairement par la définition d'un cadre de réforme basé sur des exemples régionaux et qui systématisent les secteurs clefs de la réforme souhaitée, tout en mettant l'accent sur l'interdépendance de ces réformes, afin d'atteindre les objectifs définis. La première étape de ce *cadre* a été élaborée et sera examinée dans les chapitres suivants. Le cadre contient des indicateurs relatifs aux cinq principales dimensions suivantes :

- Répartition des tâches et responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement et le contexte global des collectivités locales, y compris l'engagement du gouvernement à la décentralisation (chapitre 3).
- Les systèmes financiers municipaux dont les indicateurs sur les recettes et dépenses des collectivités locales et les relations fiscales entre le gouvernement central et les collectivités locales (chapitre 4).
- Eléments de systèmes efficaces de fourniture d'infrastructures municipales et les inventaires des investissements en matière d'infrastructures (chapitre 5).
- Environnement réglementaire et réformes (chapitre 6).
- Cadre institutionnel et besoins essentiels en renforcement des capacités y compris les réformes de la fonction publique (chapitre 7).

En plus de ces analyses, le chapitre 2 contient une vue d'ensemble de quelques expériences de décentralisation à travers le monde, avec un accent sur la décentralisation fiscale.

On traitera séparément les éléments importants concernant les conditions de fourniture d'infrastructures et de services au niveau des collectivités locales, mais en les liant au chapitre 8 qui contient les conclusions et recommandations provisoires.

1.4. Indicateurs de la décentralisation ⁷

Comme mentionné plus haut, l'analyse ne couvre pas uniquement les éléments fiscaux de la décentralisation (par exemple : les possibilités de recettes et de crédit), mais elle couvre également tout l'environnement institutionnel et réglementaire des collectivités locales et l'interface avec les finances et la fourniture de services et d'infrastructures, en mettant l'accent notamment sur les infrastructures essentielles. Une vaste gamme d'indicateurs couvre différents éléments de décentralisation bien qu'ils ne servent qu'à mesurer partiellement un système complexe. Beaucoup d'indicateurs de la décentralisation sont mutuellement interdépendants et constituent des hypothèses d'interaction positive. Par exemple, il ne suffit pas d'avoir un ratio élevé du secteur local par rapport aux dépenses publiques, mais il faut également un certain degré d'influence et d'autonomie en matière de recettes et de dépenses.

D'autre part, il ne sert à rien d'avoir un niveau élevé de pouvoirs en matière de prise de décision concernant ses propres dépenses si on n'a pas la possibilité d'évaluer et de contrôler une partie des finances destinées aux services et infrastructures et si on ne dispose pas de sources de revenus stables. Le type et le nombre de contrôles qui s'effectuent à différents niveaux de gouvernement constituent également des facteurs clefs pour mesurer le niveau de décentralisation. L'analyse du financement des infrastructures et services est nécessaire mais ne suffit pas. Les cadres réglementaire et institutionnel doivent également être pris en considération. Par exemple, il n'est pas indiqué de transférer toutes les tâches et toutes les questions de finance à des collectivités locales qui ne peuvent pas prendre de décision sur les priorités des dépenses ou ont un manque criard de capacités en ressources humaines pour exécuter leurs fonctions et pour gérer leur autonomie financière.

En outre, l'importance des indicateurs peut varier d'un pays à l'autre (selon l'environnement politique et culturel). En d'autres termes, il n'y a pas de modèle standard de décentralisation applicable à tous les pays du monde ou d'une région. Cependant, quelques caractéristiques majeures doivent nécessairement être en place pour une décentralisation effective du pouvoir gouvernemental. On note plusieurs voies appropriées ainsi que de bonnes pratiques (administratives et politiques) dans de nombreux pays. La tentative de traiter ces processus de décentralisation qui ont été initiés avec un rythme, une forme, un contenu et des procédures différents, ainsi que l'identification de ces méthodes, devraient aider à trouver des solutions et des conclusions pratiques ainsi qu'une plus grande clarté quant aux possibilités de rendre les relations actuelles entre le gouvernement central et les collectivités locales plus efficaces et plus conformes aux préoccupations des citoyens.

Il faudra rechercher les indicateurs de décentralisation, établir un lien entre eux et les systématiser sur le plan théorique dans un rapport de synthèse final pour les six pays.

Dans l'ensemble, un cadre régional pour le renforcement municipal et les investissements en infrastructures a pour but de servir, à la fois, comme outil

⁷ Le problème de la disponibilité des données devrait être soulevé ici. Il n'existe pas, au niveau mondial, un système commun de compilation des statistiques dans le domaine des collectivités locales. Il existe plusieurs systèmes, chacun ayant sa propre logique, mais aucun d'eux ne traite actuellement la question financière du point de vue des collectivités locales. Par conséquent, il faudrait évaluer ces données avec beaucoup de prudence. Malgré ces problèmes, les imperfections inévitables de ce projet ne devraient pas empêcher une première étape dans la mise en œuvre de mesures pour des comparaisons et des évaluations des progrès accomplis.

analytique et comme outil organisationnel. Au plan analytique, la compilation des données sur les besoins d'investissements en matière d'infrastructures, de systèmes de financement municipal et de réformes pertinentes donnent des informations aux pays participants sur les tâches qui les attendent et, en même temps, leur permettent de quantifier les besoins d'assistance spécifiques à chaque pays et à l'ensemble de la région. Au plan organisationnel, la compilation de ce cadre devrait permettre aux gouvernements et aux bailleurs de partager des informations et de planifier l'aide plus efficacement sur une période plus longue, correspondant aux besoins préalablement définis de chaque pays. Nous espérons que l'aide à la planification destinée à plusieurs pays ou à une région se traduira par une plus grande souplesse dans la mobilisation des ressources suivant le rythme auquel les réformes essentielles sont exécutées dans des pays spécifiques.

1.5. Finances et organisation

Un programme tel que celui décrit ci-dessus est très ambitieux. La Banque Mondiale a donc identifié une *première étape* plus facile à gérer comme formulée dans son programme de « *Décentralisation Fiscale et Finances des Collectivités Locales* » qui a été approuvé et dont le financement se fera dans le cadre du Danish Trust Fund. Ce programme qui couvre l'analyse de la décentralisation dans six pays (Zambie, Sénégal, Ghana, Ouganda, Swaziland, et Zimbabwe) a été exécuté conjointement par la Banque Mondiale, l'Association Nationale des Collectivités Locales du Danemark (NALAD), l'USAID et des experts locaux dans chacun des six pays.⁸

Le programme repose principalement sur l'implication d'experts locaux dans les différentes étapes de l'étude menée dans chaque pays ainsi que sur des contacts étroits avec les gouvernements centraux et les collectivités locales. Le système de chaque pays est analysé par rapport à l'ensemble des collectivités locales et par rapport à un échantillon de collectivités locales représentatif des différents types de collectivités. Ces échantillons ont fait l'objet d'une analyse approfondie et les données les concernant ont été comparées aux chiffres globaux du gouvernement central⁹

La seconde étape se présente sous forme de discussions sur les conclusions de l'étude, au cours d'un atelier national dans chaque pays avec l'implication de toutes les parties intéressées à tous les niveaux de gouvernements ainsi que des bailleurs et des experts en la matière. Les principaux résultats et points saillants de l'atelier

⁸ La Banque mondiale et NALAD ont coordonné l'étude menée dans l'ensemble des six pays. La Danish Trust Fund a financé la plus grande part des coûts dans quatre des pays de l'étude et une partie des coûts dans les deux autres pays. L'USAID a financé la plus grande part des coûts de l'étude dans deux pays et a apporté son soutien à l'étude dans les quatre autres pays.

⁹ Les statistiques officielles (FMI, OCDE, Statistiques nationales etc.) ajoutées à des informations en provenance des collectivités locales et des gouvernements centraux, ont été utilisées dans cette étude. Il n'existe pas, à travers le monde, une source unique de statistiques unanimement reconnue pour tous les pays en ce qui concerne les finances, la fourniture d'infrastructure et de services des collectivités locales. Par conséquent, il a fallu adopter une approche pragmatique selon laquelle les informations officielles disponibles ont été ajoutées aux sources d'information disponibles dans le pays et au niveau des experts aux niveaux central et local.

Ce tableau est établi sur la base des rapports présentés par les membres de groupes d'experts, des travaux de DEXIA et, au cas où les chiffres ne sont pas disponibles, sur la base de statistiques incluses dans le rapport dit CDLR. Document du groupe de travail sur la « Charte européenne des Autorités locales », Strasbourg, 21 octobre 1997, Finances des Collectivités locales (application de l'Art. 9 de ladite Charte). Les chiffres concernant les pays africains seront recueillis au cours de l'étude sur la Décentralisation fiscale et les Finances locales dans les pays d'Afrique subsaharienne, 1998 - 2000. Zambie (chiffres de 1997) ; source : Bureau central de la Statistique. Sénégal : estimations de 1997 ; les impôts locaux du Sénégal sont composés de : impôts propres 39,7% ; ristournes : 1,5%.

national seront résumés dans le chapitre 9. A la suite des six ateliers nationaux, il sera organisé un séminaire régional (Afrique subsaharienne) au cours duquel les résultats seront comparés et les enseignements tirés des expériences au niveau régional viendront boucler l'étude.

Troisièmement, un rapport de synthèse régional sera élaboré sur la base des expériences tirées de la réalisation de l'étude. Le rapport de synthèse final comprendra des repères et des indicateurs plus généraux permettant d'évaluer les progrès réalisés lors de la mise en œuvre de programmes de décentralisation sur une base régionale.

Cette publication est le résultat de la première étape et elle constitue un projet de rapport qui sera soumis à l'atelier national du *Sénégal*. Le document sert de rapport provisoire sujet à des discussions.

On trouvera ci-dessous un résumé administratif des principaux résultats et conclusions de l'étude.

1.6. Résumé administratif des principaux résultats et recommandations

Ce projet de rapport financé par la Banque Mondiale et DANIDA est le fruit d'une collaboration entre l'Association Nationale des Collectivités Locales du Danemark (NALAD), CABEX-Sarl, M.R. Beal et Compagnie International, Sénégal. L'étude a bénéficié de l'appui de l'USAID. Elle entre dans le cadre d'un projet plus étendu couvrant six pays (le Sénégal, la Zambie, l'Ouganda, le Ghana, le Swaziland et le Zimbabwe) avec comme objectifs principaux :

- l'identification des priorités dans chacun des six pays concernant les systèmes, les procédures et les processus de décentralisation ;
- la promotion de l'échange d'expériences et de solutions pratiques les meilleures ;
- l'appui aux investisseurs privés et publics (nationaux et internationaux) pour leur permettre d'identifier les besoins futurs en matière d'investissement dans la fourniture d'infrastructures et de services au plan local, ainsi que des besoins d'investissement pour renforcer les capacités dans le domaine de l'administration et des ressources humaines.

Les points focaux du projet sont les collectivités locales et leur environnement dans chacun des pays.

Le système de décentralisation au Sénégal a été étudié à travers l'utilisation de données et de documents émanant du gouvernement central et des collectivités locales. Six collectivités locales (la Région de Louga, la Ville de Dakar, la Municipalité de Guédiawaye, la Municipalité de Kaolack, la Communauté rurale de Sangalkam et la Communauté rurale de Taïba Ndiaye) ont été impliquées dans l'étude comme échantillon représentant les différents types et tailles de collectivités locales du pays.

L'étude a fait ressortir un certain nombre de maux et de remèdes concernant le système en vigueur, mais aussi des expériences positives, des solutions pratiques et des réformes récentes, ainsi que des secteurs où des améliorations ont été enregistrées entre 1994 et 1997 (période couverte par l'étude).

La conclusion générale tirée de l'étude est que la couverture de la Fourniture d'Infrastructures et de Services (FIS) au niveau des collectivités locales est loin d'être satisfaisante par rapport aux besoins des populations quant à ses principaux domaines d'intervention (besoins couverts à près de 50-70%). On constate un certain nombre de contraintes majeures rencontrées par les collectivités locales et qui ne permettent pas le développement d'un système de décentralisation fiscale fort et durable.

La première de ces contraintes est l'absence d'un système adéquat et fort de financement des collectivités locales. Lorsque, pour l'accomplissement de leurs tâches, les collectivités locales ont reçu les compétences nécessaires, surtout après la réforme de 1996, les ressources financières n'ont pas suivi, ni sous la forme d'un renforcement des « sources de revenus propres », ni par des transferts du gouvernement central. Le système instable des transferts de l'Etat et le contrôle exercé par le gouvernement central sur le processus budgétaire, aussi bien sur l'assiette fiscale, les taux d'imposition que les priorités des dépenses, ont eu un impact négatif sur les possibilités des collectivités locales en matière de FIS. La deuxième contrainte est le manque de capacité des collectivités locales ainsi que leur défaut de maîtrise d'un personnel suffisant ayant les compétences requises dans la plupart des domaines où le besoin en fourniture de services est très pressant.

D'autre part, on remarque qu'il y a d'énormes possibilités d'augmentation des revenus des collectivités locales, même sans procéder à une modification des taux de redevance usagers. Il est également possible d'améliorer le cadre financier, réglementaire et institutionnel, (cf. ci-dessous). Une réforme du système fiscal par la réduction du contrôle du gouvernement central et une implication plus étroite des collectivités locales dans l'administration des impôts ainsi qu'une réforme du système de transferts de l'Etat, constituent deux des questions qui doivent être résolues d'urgence pour faciliter les futures initiatives visant à appuyer la décentralisation fiscale et à renforcer les finances des collectivités locales au Sénégal. L'analyse montre qu'il existe un énorme potentiel d'augmentation des sources de revenus propres sans pour autant augmenter le taux des impôts.

Expériences internationales en matière de décentralisation (Chapitre 2)

Le chapitre 2 met en exergue les expériences internationales en matière de décentralisation. L'analyse montre qu'il existe plusieurs façons de procéder pour atteindre le niveau de décentralisation le plus performant et la bonne combinaison entre l'autonomie locale, la capacité locale et les besoins de coordination du gouvernement central surtout en matière de finances. Cependant, certains principes relatifs à la composition des recettes et dépenses et de l'autonomie budgétaire, sont généralement acceptés. En ce qui concerne les principaux chapitres de ce projet de rapport, un certain nombre de conclusions ont été tirées et des recommandations

formulées ci-après. Le chapitre montre également que, comparée au niveau international, le niveau de décentralisation mesuré en termes de part du secteur des collectivités locales par rapport à l'ensemble du secteur public, est très modeste.

Contexte de la décentralisation au Sénégal et politique de décentralisation (Chapitre 3).

Le Sénégal a connu une amélioration de ses taux de croissance globaux, au cours des dernières années. Cette amélioration devrait permettre le renforcement de la fourniture d'infrastructures et de services par les collectivités locales. Le chapitre 3 passe en revue la structure du système des gouvernements, leurs tâches et la politique officielle en matière de décentralisation. Au niveau du gouvernement central, on note une volonté de décentraliser progressivement de plus en plus de fonctions et de responsabilités vers les collectivités locales. L'analyse a confirmé que les transferts de fonction ont bien eu lieu à la fin des années 1990, mais que le contrôle du gouvernement central sur les principales décisions et sur le financement de ces tâches demeure fort. Le tableau ci-dessous résume les principaux résultats et conclusions du chapitre 3.

Politique et objectifs (gouvernement central)	Résultats	Observations	Recommandations
<p>Décentralisation Les objectifs du gouvernement central consistent à transférer progressivement de plus en plus de tâches et de fonctions vers les collectivités locales. Le principe des collectivités est inscrit dans la constitution qui stipule que « les collectivités locales de la République sont : la région, la commune et la communauté rurale. Dans le respect des lois et règlements, les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus ». La récente réforme de 1996 contient la troisième étape de ce processus et comprend les principaux éléments suivants :</p>	<ul style="list-style-type: none"> Le programme n'est pas encore totalement appliqué et les deux prochaines années seront essentielles pour le succès de la stratégie. 	<ul style="list-style-type: none"> Un transfert progressif semble approprié mais il devrait être coordonné avec d'autres initiatives, (cf. ci-dessous). 	<p><u>Court terme et moyen terme</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Poursuivre la mise en œuvre de la politique tout en mettant l'accent sur la réforme fiscale.
<ul style="list-style-type: none"> Mise en place de 10 conseils régionaux 	<ul style="list-style-type: none"> Les régions ont été mises en place et on reçu certaines tâches. Un des problèmes rencontrés est que ces régions sont 		<p><u>Court terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Résoudre le problème du financement des régions et étudier les possibilités de développement de

	financés à 100% par le gouvernement central.		sources de revenus propres pour ces régions, (cf. chapitre 4).
<ul style="list-style-type: none"> • Transfert de nouvelles fonctions aux collectivités locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un certain nombre de tâches ont été transférées, mais les collectivités locales ne sont jusqu'ici pas impliquées dans la coordination des principales tâches de la FIS telles que l'alimentation en eau, la distribution d'électricité, l'assainissement etc. 		<ul style="list-style-type: none"> • <u>Court terme (CT)</u> : Le processus de décentralisation progressive au Sénégal semble approprié, c'est-à-dire que les tâches sont transférées progressivement, parallèlement au renforcement des capacités au niveau local. Ce processus doit être poursuivi. Le transfert des fonctions devrait se faire selon les principes de subsidiarité (tels qu'énoncés aujourd'hui), en tenant compte des éléments suivants : proximité vis-à-vis des citoyens, économie d'échelle, possibilité de coordination des différentes fonctions, bon fonctionnement de l'administration.
<ul style="list-style-type: none"> • Accroître l'autonomie des collectivités locales vis-à-vis du gouvernement central et modification des rapports en passant d'un processus de contrôle à priori à un contrôle de légalité à posteriori. 	<ul style="list-style-type: none"> • La situation s'est améliorée après la réforme de 1996, mais il y a encore beaucoup de secteur où le contrôle devrait être réadapté et où les collectivités locales ressentent des restrictions dans leur autonomie, par exemple : les priorités de dépense, le personnel. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le processus d'approbation est plutôt détaillé par rapport à d'autres pays, mais il est souvent basé sur une approbation tacite. 	<p><u>CT/LT</u> : Le contrôle du gouvernement central sur les collectivités locales devrait continuer à se concentrer sur les aspects de légalité et être un contrôle à posteriori afin de ne pas retarder ou entraver le processus de prise de décision au niveau local.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Établir une nette séparation de 	<ul style="list-style-type: none"> • La plupart des principales 	<ul style="list-style-type: none"> • Comparativement, l'Etat du Sénégal 	<ul style="list-style-type: none"> • Si les fonctions sont exécutées en

<p>pouvoirs entre l'administration centrale et l'administration locale.</p>	<p>fonctions sont exécutées avec l'appui des services locaux du gouvernement central, et plusieurs fonctionnaires sont sous une double tutelle.</p>	<p>assume beaucoup de fonctions au niveau local.</p>	<p>collaboration entre le gouvernement central et les collectivités locales (compétences partagées), il faudrait que cela soit clair dans l'esprit des autorités et des citoyens qui dispose du mandat et de la responsabilité des décisions.</p> <ul style="list-style-type: none"> • <u>Moyen terme (MT)</u> : Il y a un risque de voir les services déconcentrés de l'Etat continuer à être déconcentrés au lieu d'être placés sous la responsabilité des collectivités locales, après la période transitoire de 5 ans. Cela devrait être évité car il importe de lier étroitement la responsabilité des tâches, la responsabilité du personnel et la responsabilité financière.
---	---	--	--

Toutes ces actions doivent être menées plus ou moins immédiatement. Cependant, par le court terme on entend que les actions devront être entreprises dans la première année. Moyen terme signifie que les actions devront démarrer immédiatement, mais qu'il faudra attendre un à trois ans avant de voir les principaux résultats. Long terme veut dire que les actions pourraient être entamées immédiatement mais que leur mise en œuvre nécessitera plus de trois ans. Cette terminologie sera utilisée dans tout le chapitre sauf indication contraire.

Les finances locales au Sénégal (Chapitre 4)

Dans la réforme de 1996, l'objectif du gouvernement central était d'accompagner le transfert de nouvelles tâches et fonctions par le transfert de ressources additionnelles sur la base de la nouvelle réforme du secteur des collectivités locales.

On devrait fournir suffisamment de fonds pour les fonctions existantes ainsi qu'une compensation financière suffisante pour le transfert des nouvelles fonctions. A moyen et long terme, davantage de fonctions devront être transférées parallèlement à des ressources supplémentaires.

En réalité, l'analyse a révélé un certain nombre de problèmes au niveau des collectivités locales en matière de recettes et dépenses. Elle montre également un certain nombre de signes positifs dans l'économie des collectivités locales.

Parmi les problèmes les plus urgents, on peut citer : les nouveaux mandats non approvisionnés, le contrôle du gouvernement central sur le processus budgétaire, des sources de revenus instables, l'implication limitée des collectivités locales dans l'administration fiscale, la faiblesse de l'administration fiscale et le pouvoir discrétionnaire très limité des collectivités locales dans la détermination du niveau et de l'assiette des impôts et autres sources de revenus. Par ailleurs, une part importante des recettes des collectivités est absorbée par les investissements directs en vue de l'amélioration de la FIS et certaines des collectivités locales sont parvenues à améliorer leur situation financière. L'analyse des dépenses montre que les collectivités locales représentent une très faible proportion des dépenses publiques et que ce niveau n'a pas progressé au cours des dernières années malgré le transfert de nouvelles fonctions. La rubrique de dépenses la plus importante concerne les services publics généraux et la plus grande part va à l'administration.

La situation dans le domaine des finances locales ne semble pas être en état d'urgence et de nombreuses améliorations ont été constatées au cours de la période 1994 – 1997. Les recettes des collectivités locales ont augmenté bien qu'elles n'aient pas été suffisantes pour couvrir l'augmentation du taux d'inflation. Certaines des collectivités locales ont réussi à améliorer à la fois les recettes d'impôts et les redevances au cours de la période étudiée. Le principal problème a été que l'affectation de nouvelles tâches et fonctions n'a pas été suffisamment accompagnée d'une augmentation des affectations d'impôts et/ou de transferts du gouvernement central, à quoi s'ajoute un pouvoir discrétionnaire limité des collectivités locales pour augmenter les recettes fiscales ou pour être impliquée dans l'administration fiscale.

Voir également les conclusions sur le chapitre 6.

Le tableau ci-dessous résume les principaux résultats et conclusions du chapitre 4.

Politique et objectifs (gouvernement central)	Résultats	Observations	Recommandations
Recouvrement des coûts de la plupart des services publics.	<ul style="list-style-type: none"> Les redevances constituent une source importante de revenus pour les collectivités locales. Le contrôle du gouvernement central sur les redevances a eu un impact négatif sur le recouvrement des coûts. 	<ul style="list-style-type: none"> Il y a nécessité d'une réforme du système des redevances usager y compris l'élaboration de procédures de recouvrement et une réforme de la compétence pour la prise de décision en ce qui concerne le niveau des redevances etc. 	<p><u>Court terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Il faudrait réduire les immixtions du gouvernement central. Les tarifs devraient être ajustés pour couvrir le taux d'inflation. <p><u>Moyen terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> On devrait procéder au calcul des coûts y compris le coût courant, la maintenance préventive, la réparation et l'amortissement. Les

			<p>tarifs devraient également être indexés sur l'inflation et devraient être étroitement liés à l'utilisation des services.</p> <p><u>Long terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Les redevances usager devraient couvrir 100% des coûts pour certains secteurs de la FIS à commencer par l'eau, l'électricité et les services similaires. On devrait introduire un système de différenciation des redevances ou de soutien spécial en faveur des populations économiquement faibles qui sont incapables de supporter la totalité du coût des services.
<p>Augmentation des recettes des collectivités locales et mise en place d'un système de taxation fort.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Les sources de revenus sont instables et varient grandement d'une année à l'autre. Ceci entame sérieusement la crédibilité financière des collectivités locales. On note un certain nombre de problèmes au sujet du système de taxation des collectivités locales ; par exemple, la mauvaise coordination entre les différents responsables, la faiblesse de l'administration fiscale (concernant l'assiette, l'évaluation des revenus, le recouvrement et le contrôle). Les possibilités de renforcement de l'administration fiscale (avec le même niveau d'imposition) est d'environ 50%. 	<p>Le processus pourrait être introduit progressivement avec une implication plus étroite des grandes municipalités dans un premier temps.</p> <ul style="list-style-type: none"> L'analyse des rapports entre l'affectation des recettes et l'affectation des tâches montre que les collectivités locales ont, en général, des possibilités très limitées d'influencer les recettes fiscales. L'implication dans l'administration, le recouvrement et le contrôle des taxes est également très limitée et est supervisé par le gouvernement central. On constate de grandes disparités dans les finances des collectivités locales. Les régions sont financées à 100% par des transferts du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> <u>CT</u> : On devrait essayer d'impliquer davantage les collectivités locales dans l'administration des impôts. En effet, une plus grande implication des collectivités locales incitera davantage ces dernières à mieux recouvrer les impôts. <ul style="list-style-type: none"> l'efficacité et <i>l'efficacité du recouvrement des impôts, redevances et charges d'usager</i> devraient être renforcées au moyen d'une rationalisation des procédures administratives dont la détermination de l'assiette fiscale, le calcul des valeurs et revenus, la mise en place de systèmes d'imposition et de procédures de règlement du problème des mauvais payeurs. <u>CT</u> L'énorme potentiel de recettes (sans modification des taux d'impôts et redevances usagers

	<ul style="list-style-type: none"> • Certains impôts sont recouverts par une autorité (le gouvernement central), mais les recettes sont affectées à 100% à une autre autorité. Cela pourrait constituer un obstacle au recouvrement efficace des taxes. L'implication des collectivités locales dans l'administration fiscale est très limitée. • Le manque de coopération entre les agents impliqués dans l'assiette et le recouvrement des impôts. 	<p>central, les petites collectivités locales comme Taïba Ndiaye sont aussi très dépendantes des transferts. Dakar est presque autosuffisant. Guédiawaye est dans une situation intermédiaire et 32% de ses recettes proviennent des transferts de l'Etat.</p>	<p>ainsi que de l'assiette) qui a été identifié au niveau des collectivités locales de l'échantillon devrait faire l'objet d'une utilisation encore plus efficace.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ <u>CT/MT</u> La mobilisation de ressources financières au niveau local devrait être encouragée et renforcée par le gouvernement. Cela peut se faire en impliquant les communautés afin d'améliorer l'assiette des recettes des collectivités locales ■ <u>CT/MT</u> : Les collectivités locales devraient être beaucoup plus étroitement impliquées dans le dialogue sur l'élaboration d'une nouvelles législation fiscale, par exemple dans les calculs des coûts des différentes exonérations ; on devrait procéder à une bonne analyse de l'impact de toute modification de la législation sur l'économie des collectivités locales. ■ <u>CT</u> : la coopération entre les différentes autorités chargées des impôts, ex : agents chargés de l'assiette et agents de recouvrement, devrait être améliorée.
<p>Le transfert de fonctions devrait être accompagné d'un transfert de fonds..</p>	<p>En pourcentage des recettes et dépenses du gouvernement central, les revenus et dépenses des collectivités locales ont été assez stables,</p>	<p>Il s'agit là d'un problème qu'on rencontre généralement dans plusieurs pays, mais une amélioration dans ce domaine devrait</p>	

	<p>représentant respectivement environ 7% et 5-6%. Le pourcentage des recettes par rapport au PIB est d'environ 1% au cours de la période étudiée (1994 – 1997). Si on tient compte de l'inflation, les recettes des collectivités locales on accusé, au cours de cette période, une légère baisse. Les recettes et dépenses n'ont pas beaucoup augmenté, de 1996 à 1997, malgré le transfert de nouvelles fonctions. Les recettes des collectivités locales ont augmenté à un rythme plus lent que les recettes du gouvernement central, de 1994 à 1997.</p>	<p>témoigner de l'engagement réel du gouvernement central en faveur de la décentralisation.</p>	
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ CT : Tout transfert de nouvelles responsabilités devrait être accompagné d'une allocation de ressources financières nécessaires à leur exécution. Une méthode de calcul des coûts des nouvelles tâches pourrait être mise en œuvre. Le système de financement des collectivités locales devrait être revu afin de mieux apprécier l'équilibre entre les tâches affectées et leur financement.
<p>Solidité financière des collectivités locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les collectivités locales ne gèrent pas leurs propres excédents car ceux-ci sont versés au Trésor. 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ CT : Un lien plus clair devrait être établi entre la responsabilité des tâches des collectivités locales et celle de leurs finances. Cela devrait se faire progressivement en assouplissant le contrôle du gouvernement central sur les recettes et dépenses des collectivités locales. Ce contrôle qui est exercé sur les

			<p>possibilités offertes aux collectivités locales d'adapter les recettes locales aux besoins locaux, devrait être réduit, c'est-à-dire que le pouvoir discrétionnaire du gouvernement central en matière de recettes fiscales devrait être limité.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les 10 régions sont actuellement financées à hauteur de 100% par le gouvernement central. <u>MT</u> : D'autres sources de revenus doivent être trouvées afin de lier plus étroitement l'affectation des tâches à l'affectation des revenus, ce qui entraînerait un plus haut niveau de responsabilité financière <u>MT</u> : Les taxes que les autorités locales devraient être <i>autorisées à percevoir</i>, ou celles dont elles reçoivent une ristourne garantie devraient avoir un caractère assez général et souple pour permettre à ces collectivités d'avoir des revenus à la hauteur de leurs responsabilités. ▪ On devrait encourager les collectivités locales à créer des excédents en vue d'investissements futurs.
<p>De bonnes relations entre le gouvernement central et les collectivités locales et une répartition claire des tâches.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les principes de calcul des subventions de l'Etat ne sont pas clairs. ▪ Les subventions de l'Etat sont très irrégulières d'une année à l'autre. ▪ Les sources de revenus des collectivités locales fluctuent d'une année à l'autre. 		<ul style="list-style-type: none"> ▪ En plus des initiatives ci-dessus, il y a une urgente nécessité de rationaliser <i>les transferts du gouvernement central</i> vers les collectivités locales, afin de refléter une stratégie cohérente de financement du développement

			<p>avec des critères précis d'éligibilité, une répartition dans les délais ainsi qu'une bonne information. La réforme devrait se faire selon les phases suivantes :</p> <p><u>CT</u> : Le volume des subventions de l'Etat devrait être examiné auparavant, au moyen d'un suivi de la présente étude. Les principes et mécanismes des transferts devraient être améliorés encore davantage afin d'évaluer les besoins en dépenses et la capacité de recettes de chaque collectivité locale.</p> <p><u>MT</u> : Des orientations claires devraient être élaborées au sujet du décaissement des fonds en direction des collectivités locales.</p>
<p>Appui aux collectivités locales pour leur permettre d'avoir des emprunts pour l'investissement.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ■ Le niveau des emprunts des collectivités locales est négligeable. Il constitue 1% du volume total des emprunts publics de 1994 à 1997. Les dépenses d'investissement sont également dirigées vers les services publics généraux et, dans une moindre mesure, vers l'éducation, les soins de santé et les équipements collectifs. La répartition des dépenses d'investissement par secteurs varie grandement d'une collectivité locale à une autre. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ce secteur a fait l'objet d'un certain nombre de bonnes initiatives au cours des dernières années. ■ Le niveau comparativement élevé (et sans cesse croissant) de la proportion des investissements dans l'ensemble des dépenses des collectivités locales est un bon signe. 	<ul style="list-style-type: none"> ■ On devrait, à l'avenir, appuyer l'initiative du Sénégal tendant à lier les emprunts à des projets spécifiques de FIS, au renforcement des capacités et à la responsabilité financière. ■ Les initiatives prises par l'ADM consistant à associer les emprunts des collectivités locales au renforcement des capacités devraient être soutenues. ■ <u>MT/LT</u> : A moyen terme, diverses institutions de crédit

	<p>à une autre.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ L'analyse des dépenses des collectivités locales montre que les dépenses ordinaires et en capital représentent en moyenne, de 1994 à 1997, environ 78% et 22% respectivement. L'étude indique également que la part en capital des dépenses totales est en augmentation. C'est un bon signe pour l'économie des collectivités locales. La croissance moyenne des investissements est de 23% alors que la croissance des dépenses courantes n'est que de 3% en moyenne. Les dépenses en investissement des collectivités locales, en pourcentage de leurs dépenses totales, sont passées de 25% en 1996 à 31% en 1997. Les petites collectivités locales ont notamment un pourcentage élevé d'investissements et des dépenses de fonctionnement très limitées. Les grandes villes utilisent environ 80 à 90% de leurs ressources pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement. Cela résulte du fait que ces communautés rurales n'ont ni personnel ni administration propres. Les grandes villes 		<p>semi-publiques ou facilités de crédits entre municipalités devraient être mises en place et soutenues par le gouvernement central et par la communauté des bailleurs, afin de régler les problèmes urgents d'investissement en matière de FIS, jusqu'à ce que le marché de capitaux privés soit pleinement développé. Tous les financements destinés aux investissements devraient être mis à la disposition des collectivités locales en plusieurs phases, ce qui permet le renforcement des capacités au niveau local, afin de planifier et de gérer efficacement les ressources et d'en assumer la responsabilité. <u>LT</u> : On devrait veiller à ce que l'accès aux marchés des capitaux soit assuré.</p>
--	--	--	--

	absorbent environ 80% à 90% de leurs ressources pour leurs dépenses courantes.		
Fournir suffisamment d'infrastructures et de services.	<ul style="list-style-type: none"> Les dépenses destinées aux services publics généraux constituent la plus grande part des dépenses des collectivités locales. 		<ul style="list-style-type: none"> <u>MT</u> : Une plus large part des dépenses totales devrait être tirée de l'administration générale et réallouée à des secteurs de FIS orientés beaucoup plus vers les usagers.
Utilisation de chiffres clefs pour les systèmes administratifs et établissement d'un lien étroit entre les finances, la responsabilité et le renforcement des capacités des collectivités locales.	<ul style="list-style-type: none"> Pendant l'étude (en mars 1997) plusieurs des chiffres relatifs aux comptes de l'ensemble des collectivités locales (1997 et 1998) étaient indisponibles car non encore approuvés. Cela porte atteinte à la crédibilité des collectivités locales face aux investisseurs privés, en matière de FIS. Les chiffres clefs ne sont pas suffisamment détaillés. 	<ul style="list-style-type: none"> L'analyse a également révélé que de nombreuses collectivités locales ont un montant considérable de dépenses non comptabilisées, en raison de factures en instance de paiement. Leur situation financière pourrait, par conséquent, être pire que ce qui est visible, de prime abord, au niveau des comptes, si on prenait en considération les arrangements permettant d'avoir des arriérés de paiement à court terme. 	<ul style="list-style-type: none"> <u>MT</u> : La collecte, la transmission et le traitement des chiffres du budget et des comptes devraient être renforcés. <u>CT/MT</u> : Il est nécessaire de revoir tout le système de budgétisation et de comptabilité des municipalités ainsi que leurs procédures, afin d'assurer un contrôle financier interne et une responsabilité financière efficaces afin d'obtenir des chiffres indicatifs appropriés pour les principales dépenses et recettes ; ex : contrôle des crédits budgétaires. Cette étude a montré qu'il existe des problèmes en ce qui concerne la collecte de données suffisamment détaillées.

Fourniture d'infrastructures et de services – FIS (Chapitre 5)

Un certain nombre de fonctions importantes de la FIS ont été affectées aux collectivités locales. La FIS se rapporte à tous les équipements concernant principalement les routes, l'assainissement, l'éducation, la santé, l'alimentation en eau, la gestion des déchets solides et la distribution d'électricité. Ils sont destinés à de larges couches de la population d'avoir accès aux services essentiels afin d'améliorer leurs conditions de vie. Au Sénégal, certains de ces équipements comme l'alimentation en eau, l'assainissement et la distribution d'électricité ne sont pas sous la responsabilité des collectivités locales. En plus de ce transfert de responsabilités, le gouvernement central souhaite impliquer davantage de fournisseurs de services privés dans la FIS. L'étude montre qu'il existe des contraintes majeures aux perspectives de réalisation des fonctions liées à la FIS en faveur des collectivités locales. Une bonne fourniture d'infrastructures et de services requiert la mobilisation d'énormes ressources financières ; ce qui implique un

partage de responsabilités entre le gouvernement central et les collectivités locales, le secteur privé et les usagers. Des investissements dans le domaine de la FIS, à l'intérieur d'une collectivité locale, dépendent des ressources financières de celle-ci ainsi que des ressources humaines mobilisables grâce à sa politique locale. Les moyens financiers disponibles au niveau des collectivités locales du Sénégal sont en deçà des nombreux besoins. Cette situation est aggravée par la très forte croissance démographique, ce qui entraîne un déséquilibre entre l'offre et la demande de FIS. De nombreux autres facteurs ont contribué à la faiblesse du niveau de FIS et de son entretien. Parmi ceux-ci on peut citer le manque de fonds pour le développement des infrastructures, l'absence d'une stratégie globale de développement et de maintenance ; l'insuffisance des connaissances techniques pour une utilisation optimale et l'entretien des équipements existants, ainsi que l'inexistence d'un programme d'acquisition d'outils, d'équipements, d'usines et de machines.

L'étude montre également que, pour l'instant, les collectivités locales disposent d'une faible capacité administrative pour exécuter les importantes fonctions de la FIS, surtout en terme de capacités administratives. Parmi celles-ci, on peut citer le calcul et la gestion des dépenses, le système comptable, l'absence de formation adéquate et de compétences dans les secteurs qui ont en ont le plus grand besoin. En conséquence, nous avons un niveau très insuffisant de couverture des besoins de la population en services de base. Aucune des collectivités locales de l'échantillon n'a pu mettre à la disposition de ses citoyens un taux de couverture de plus de 53% des besoins en écoles primaires ; et peu de progrès ont été réalisés entre 1994 et 1997. Les équipements de santé ont été améliorés, dans une certaine mesure au cours de cette période (la santé étant le domaine où on observe les signes d'amélioration les plus importants). Cependant, la FIS ne couvre, en moyenne, qu'environ 50% des besoins. L'alimentation en eau a été examinée dans trois des collectivités locales de l'échantillon et le taux de couverture varie entre 34% à Guédiawaye et 84% à Dakar. En matière d'assainissement, l'offre est bien inférieure à la demande.

En effet, la plupart des collectivités locales de l'échantillon affectent la majeure partie de leurs recettes budgétaires aux dépenses de fonctionnement (plus de 75% de leurs budgets sont destinés aux dépenses de fonctionnement). Néanmoins, on devrait observer qu'au cours de la période étudiée, des efforts significatifs ont été déployés et que la part des investissements est en train d'augmenter. Au cours de ces dernières années, certaines des collectivités locales de l'échantillon ont dépensé une très large part de leurs ressources sur les investissements en infrastructures, mais la plupart de ces investissements, environ 68%, ont été effectués par le gouvernement central.

Il faudrait souligner que l'Etat contrôle toujours les ressources financières et leur affectation, malgré ses déclarations sur la décentralisation. Pour réaliser les objectifs de la récente réforme de 1996, le gouvernement central a mis en place un certain nombre de fonds destinés à supporter cette réforme. Mais au regard des réalisations, il importe de dire que ces ressources financières en provenance de l'Etat demeurent insuffisantes par rapport aux nouvelles fonctions transférées aux collectivités locales. A titre d'exemple, le fonds de dotation ne représente que 50% de sa valeur réelle. La majeure partie des investissements qui facilitent la FIS sont financés par le troisième projet urbain et le programme AGETIP II. Le gouvernement central apporte son appui aux collectivités locales par l'intermédiaire d'institutions spécialisées telles que l'AGETIP (phases I, II, et III), le Programme d'Appui aux Communes (PAC) par

le biais de l'Agence de Développement Municipal (ADM) à travers divers arrangements pour les emprunts en faveur des collectivités locales urbaines et rurales. Aujourd'hui, beaucoup de fonds sont alloués au moyen de ces arrangements en vue d'investissements dans la FIS.

La création de l'AGETIP (Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public contre le Sous-Emploi) en 1998, était liée au programme d'ajustement structurel du Sénégal destiné à restaurer l'équilibre des finances publiques, à réduire les différents déficits au moyen de mesures déflationnistes telles que le gel des salaires et la réduction des dépenses de l'Etat. Parmi les répercussions de l'exécution de ce programme, on peut citer des pertes d'emplois entraînées par la réduction du nombre des agents de l'Etat, la restructuration et la liquidation des entreprises publiques et privées ainsi que des établissements publics.

Compte tenu du succès de la première phase de l'AGETIP, une seconde phase a été mise en œuvre en 1993, basée, entre autres, sur la rénovation et l'entretien des équipements et infrastructures publics, l'application des procédures "AGETIP" au développement et à la gestion des infrastructures municipales génératrices de revenus ; ce qui fait des communes les principales bénéficiaires du projet ; ainsi que la formation au profit des municipalités et des entreprises.

La phase II du programme AGETIP était destinée aux collectivités locales et elle a mobilisé environ 81 millions de dollars américains. Pour bénéficier de l'aide de l'Agence, les communes doivent satisfaire un certain nombre de préalables dont une contribution provenant des ressources propres de la commune représentant au moins 10% du coût du projet à financer. Cette contribution municipale pourrait être constituée par des fonds de dotation alloués par l'Etat pour appuyer les politiques d'investissement des communes. La part supportée par l'AGETIP (90%) est considérée comme une subvention et par conséquent, n'est pas remboursée par la commune concernée. La commune peut être éligible si elle accepte de signer une convention au terme de laquelle l'AGETIP sera le maître d'ouvrage délégué. Grâce à ce système, l'AGETIP a pu financer d'importantes infrastructures dans les communes telles que les voiries communales (Dakar), les équipements de santé, la construction d'écoles, les équipements culturels et socio-éducatifs, mais également des équipements marchands (stades, gares routières, marchés etc.) dans presque toutes les communes du Sénégal et dans près du tiers des communautés rurales.

Le Programme d'Assistance aux Communes (PAC) initié par l'Etat du Sénégal en étroite collaboration avec la Banque Mondiale, vise à permettre aux communes de réaliser un développement durable de leurs infrastructures urbaines dans un contexte interne de bonne gouvernance locale. Le projet comprend l'amélioration de la gestion municipale à travers un appui à la gestion de ses comptes financiers et budgétaires ; l'aide à la mobilisation des ressources ; l'appui à la gestion ; la gestion des infrastructures urbaines ; la réhabilitation et l'entretien de la voirie, l'assainissement ; le financement des infrastructures pour les communes qui se sont engagées à mettre en œuvre des mesures pour améliorer leur gestion et la mobilisation de ressources. Dans sa phase actuelle, l'Agence de Développement Municipal qui est l'organe d'exécution du PAC a initié, en collaboration avec des experts locaux, des audits urbains, organisationnels et financiers dans les communes et a signé avec elles des contrats de ville pour l'exécution du programme

d'ajustement municipal d'une part, des programmes d'investissements et d'entretien prioritaires d'autre part, résultant respectivement des audits organisationnels et financiers ainsi que des audits urbains.

La perspective de signature d'un contrat de ville avec l'ADM ouvrira de nouvelles possibilités de financement des investissements en FIS et équipements ainsi que de services hautement prioritaires. Il s'agit d'essayer de créer un lien étroit entre les emprunts des collectivités locales et l'accent mis sur la responsabilité, la crédibilité, l'efficacité et le renforcement des capacités. Des contrats sont passés entre les institutions de crédit et les collectivités locales quant aux conditions spécifiques d'attribution des prêts. Un environnement propice a été mis en place dans la coopération entre le gouvernement central et ses institutions connexes, les collectivités locales et les bailleurs de fonds pour la mise en place de ces programmes et conditions d'emprunt.

Le tableau ci-dessous résume les principaux résultats et conclusions du chapitre 5.

Politique et objectifs du gouvernement central	Résultats	Observations	Recommandations
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Affecter la plupart des tâches de la FIS aux collectivités locales 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Seul un nombre limité de collectivités locales est impliqué dans les investissements en matière de projets d'infrastructures. ▪ Le gouvernement central demeure fortement impliqué dans la majeure partie des projets d'infrastructures au cours des dernières années. ▪ Les infrastructures sont dans un état de délabrement. ▪ Les possibilités des collectivités locales en matière de co-financement de la FIS se sont légèrement améliorées au cours des dernières années, en raison, entre autres, de la mise en place de l'Agence de Développement Municipal (ADM). ▪ Les collectivités locales de l'échantillon n'ont pu couvrir qu'une proportion limitée des besoins des populations en FIS essentielles. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'affectation de la plupart des FIS aux collectivités locales est également en conformité avec le principe de subsidiarité, (cf. chapitre 2), cependant un certain nombre de critères doivent être appliqués et des conditions réunies ; par exemple : la proximité par rapport aux bénéficiaires, efficacité dans la coordination et le recouvrement des coûts, économie d'échelle, retombées des coûts et bénéfices, etc. ▪ Au Sénégal, les collectivités locales ont en charge, à peu près, les mêmes secteurs de FIS que les autres pays de l'étude, mais l'alimentation en eau, l'assainissement et la distribution d'électricité ne sont pas du ressort des collectivités locales. ▪ La couverture des besoins essentiels des populations en secteurs essentiels 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <u>Court Terme</u> : un inventaire des possibilités devrait être initié en ce qui concerne le transfert de responsabilités supplémentaires aux collectivités locales dans le domaine des infrastructures, comme par exemple l'assainissement et l'alimentation en eau. ▪ Les préférences locales concernant la possibilité de supporter et de payer les services par une approche participative de la prise de décision des collectivités locales devraient être prises en considération lors de la planification de la FIS. ▪ Les collectivités locales devront être impliquées, à une très grande échelle, dans les priorités et la gestion des principaux investissements en matière d'infrastructures. ▪ <u>Moyen Terme</u> : le partage des responsabilités de la FIS entre le

		<p>de FIS (eau, déchets solides, santé, assainissement, voirie et transports) n'est que de 40% à 60% environ.</p>	<p>gouvernement central et les collectivités locales doit être <i>clarifié</i> et une approche de coordination devrait être adoptée en ce qui concerne les priorités et les affectations de nouveaux investissements en infrastructures en accordant une attention particulière aux préférences desdites collectivités locales.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ des campagnes de sensibilisation pour l'entretien des équipements FIS devraient être lancées. ▪ une stratégie nationale globale ainsi qu'un plan de mise en œuvre concernant le développement et l'entretien de la FIS devront être élaborés. ▪ le financement du gouvernement central combiné au transfert de responsabilités vers les collectivités locales a besoin d'être adapté pour tenir compte d'une augmentation progressive du taux de couverture des besoins essentiels des populations en FIS. ▪ un plan d'action destiné à améliorer la FIS devrait être élaboré pour l'ensemble des collectivités locales ; ce plan devrait comprendre les composantes essentielles des méthodes et procédures pour un cadre prioritaire concernant l'investissement et l'entretien prioritaire ainsi que des audits
--	--	---	---

			organisationnels, financiers et urbains basés sur les expériences de l'ADM.
Impliquer le secteur privé dans la FIS.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le secteur privé a été impliqué dans quelques projets d'infrastructures, tels que le secteur de l'eau, celui des déchets solides, les équipements marchands (marchés, boutiques etc.) ; mais en général, la participation a été très faible du fait de l'insuffisance des mesures incitatives. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les dispositions juridiques régissant l'implication du secteur privé dans la FIS au niveau des collectivités locales sont plutôt libérales et il n'existe aucune contrainte à cet égard. 	<p><u>Moyen Terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Création d'un environnement plus attractif pour l'implication des investisseurs privés dans la FIS. ▪ Appui aux collectivités locales dans l'élaboration de stratégies et de méthodes, dans le cadre de leurs transactions avec les investisseurs privés. ▪ Trouver une solution à la politique de détermination des redevances et des tarifs.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer un financement durable de la FIS, dont le recouvrement des coûts et la libéralisation de la détermination des tarifs. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'implication et le contrôle du gouvernement central dans la prise de décision en matière de budgets et de dépenses constituent de lourdes contraintes et découragent les initiatives des collectivités locales en matière de FIS. ▪ Au cours des dernières années, les possibilités de paiement des ménages ont été faibles. ▪ Le niveau de défaut de paiement est élevé. ▪ Le système budgétaire et comptable n'est pas approprié pour appuyer la détermination des tarifs. ▪ Les niveaux de tarifs sont contrôlés par le gouvernement central. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le contrôle de la détermination des tarifs ajouté au manque d'engagement des conseillers à prendre des décisions impopulaires, constituent les principales contraintes pour atteindre cet objectif. 	<p><u>Court Terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le recouvrement des coûts de la FIS devrait être systématiquement régulé pour contrebalancer l'impact de l'inflation. ▪ On devrait éviter l'implication du gouvernement central dans la détermination des tarifs. <p><u>Moyen Terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ On devrait adopter un système budgétaire et comptable qui prenne en compte les besoins de recouvrement des coûts. ▪ Le recouvrement des coûts devrait passer par la résolution des problèmes suivants : <ol style="list-style-type: none"> 1) l'ajustement face aux effets de l'inflation ; 2) les coûts courants (par exemple l'eau, y compris les produits

			<p>chimiques nécessaires à sa purification etc.)</p> <p>3) la nécessité d'une maintenance préventive et d'une couverture des frais de réparation et,</p> <p>4) les frais d'amortissement en prévision d'un réinvestissement. Pour faire face à l'impossibilité pour les démunis de supporter la totalité du recouvrement des coûts, on devrait appliquer des systèmes de différenciation des redevances ou de soutien spécial en faveur des populations économiquement faibles.</p>
--	--	--	---

Le cadre réglementaire (Chapitre 6)

Le cadre réglementaire de base des collectivités locales a été défini par la réforme de 1996 sur la décentralisation qui a donné des responsabilités et des fonctions aux collectivités locales en matière de FIS. Les objectifs étaient de réduire le contrôle du gouvernement central sur les collectivités locales en substituant au contrôle *a priori*, un contrôle *a posteriori* et de définir une répartition claire des tâches et des responsabilités ainsi qu'un cadre juridique très élaboré.

La présente loi sur les collectivités locales et la réglementation connexe ne sont pas « considérées » par les collectivités locales de l'échantillon comme une contrainte majeure comparées aux contraintes financières et budgétaires. Néanmoins, un certain nombre de difficultés majeures ont été identifiées dans les procédures actuelles ainsi que dans la pratique au niveau des rapports entre le gouvernement central et les collectivités locales au travers des processus d'approbation des budgets et des dépenses de ces dernières (liées aux fonctions de l'ordonnateur).

Les lois sur la décentralisation découlant de la réforme de 1996 englobent le cadre fondamental régissant les collectivités locales. En fait, celles-ci sont comprises dans un code unique traitant de trois types de collectivités locales et stipulant, par décret, les modalités d'application des lois et la gestion des compétences nouvellement

transférées. Cependant, dans leur gestion quotidienne, les collectivités locales se réfèrent également aux codes régissant les différents domaines d'intervention de la FIS. En raison de l'existence de plusieurs textes tels que le Code de l'Urbanisme, le Code de l'Environnement, la Loi sur le Domaine National et en ce qui concerne les questions budgétaires, des décrets régissant le système financier des collectivités locales ainsi que la comptabilité publique ; de même que l'existence de certaines références, il est difficile d'appliquer effectivement les réformes sur la décentralisation sur le terrain.

Ceci est visible dans les rapports entre les acteurs, c'est-à-dire les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat car ces derniers suivent les règles édictées par leurs propres ministères ; cela influe également sur les relations entre les collectivités locales et l'administration territoriale chargée de promouvoir le développement économique et social dans leurs zones et de contrôler les collectivités locales.

Il existe encore, après la dernière réforme de 1996, un certain nombre de secteurs où le contrôle du gouvernement central subsiste. Ceux-ci concernent notamment le contrôle a priori de :

- Secteur public
- Budgets : en pratique les collectivités locales font face à des contraintes concernant leurs principales ressources et leur prise de décision au sujet de leurs budgets et de leur exécution, y compris une autonomie limitée en matière d'utilisation des excédents.
- Emprunts et garanties :
- Planification
- Aménagement du territoire
- Conventions financières internationales supérieures à 100 millions de francs CFA
- Des contrats d'un montant de 100 millions pour les régions, de 50 millions pour les capitales régionales et de 15 millions pour les autres communes et les communautés rurales.
- Des contrats de concession pour une période supérieure à 30 ans.

L'approbation est tacite une fois que la période de veto est dépassée. Cependant, le délai d'approbation ne commence à courir qu'à compter de la date de réception de la proposition et non pas à partir de la date de transmission. Cela peut se traduire par des retards très importants dans la procédure d'approbation.

Selon la réforme de 1996, les collectivités locales sont régies par des règles qui définissent clairement leur autonomie financière. Cependant, elles sont liées par un cadre réglementaire et par des pratiques qui restreignent particulièrement cette liberté énoncée dans les textes. Cette situation est aggravée par la précarité de leurs finances. Selon la loi, les collectivités locales disposent de leurs budgets propres. Cependant, dans la pratique, elles ont un contrôle limité sur leurs principales

ressources et font face à des contraintes liées à leur autonomie en ce qui concerne l'élaboration et l'exécution de leur budget. Elles ne peuvent pas gérer librement leurs ressources.

L'assiette et les taux applicables aux contribuables sont fixés par la loi (code général des impôts) et imposés aux collectivités locales. La non identification des contribuables et la non modification de l'assiette résultant des exonérations et des dégrèvements fiscaux réduisent le rendement de ce type de ressources. Les redevances appliquées aux usagers sont mis à jour au cours des délibérations de l'organe des collectivités locales (les communes). Cependant, ces redevances ne peuvent être modifiées que dans des limites fixées par le gouvernement central.

Les transferts et les ristournes (taxes sur la plus-value immobilière, taxes sur les véhicules) ne sont pas convenablement évalués par les collectivités locales lors de l'élaboration de leurs budgets du fait de l'absence d'informations en provenance du gouvernement central.

Le code des collectivités locales dispose que le budget doit être proposé par l'organe exécutif de la collectivité locale (le Maire de la Commune élu par le Conseil) et approuvé par le représentant de l'Etat. L'organe exécutif de la collectivité locale prépare le projet de budget aidé en cela par le service financier de la collectivité locale qui évalue les dépenses et les recettes, le volume des investissements, le montant des prêts et veille à la réalisation d'un équilibre réel.

Le seul et unique décideur en matière de budget est l'assemblée délibérante de la collectivité locale. Le rôle de l'agent chargé d'engager les dépenses (le Président du Conseil régional, le Maire ou le Président du Conseil rural) est limité à l'élaboration du budget. Les budgets doivent être approuvés par le gouvernement central, c'est-à-dire par le représentant de l'Etat. Cela implique de nombreuses contraintes sur la budgétisation.

La collectivité locale est obligée de verser ses fonds au Trésor public à l'exception du Receveur Percepteur Municipal, en vertu du principe de l'unicité de caisse. Bien que ce principe soit effectivement favorable aux collectivités locales disposant de faibles ressources, il constitue, en soi, une contrainte à l'autonomie financière. A titre d'exemple, les décisions prises en matière de finances, notamment en ce qui concerne le budget, sont soumises à approbation. Le contrôle précédant cette approbation qui est effectué par le représentant de l'Etat, se concentre sur la légalité des recettes, l'équilibre du budget, l'inscription, automatique des dépenses obligatoires prévues par la loi. En plus du pouvoir d'approbation, le représentant de l'Etat peut amender le budget pour l'équilibre et peut même le rendre exécutoire.

Deux agents sont impliqués dans l'exécution du budget de la collectivité locale, l'un étant responsable des recettes et l'autre des dépenses, selon le principe de séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable. Les ordonnateurs (Maire, Président de Conseil régional, Président de Conseil rural) ordonnent l'exécution des dépenses, les engagent, exécutent les dépenses et ordonnent les paiements. Les compétences de l'ordonnateur consistent à recouvrer des recettes et à exécuter des dépenses. L'ordonnateur reconnaît formellement une obligation pour la collectivité locale d'engager des dépenses ; elle est la seule personne habilitée à le faire.

Parallèlement, des initiatives sont prises en direction d'une plus grande collaboration entre les collectivités locales et le secteur privé. Ce genre de participation peut prendre la forme d'achat de parts ou d'obligations dans les entreprises chargées du fonctionnement des services locaux.

Cependant, cette participation ne peut être supérieure à 33% (article 328) du capital social de ces sociétés, et elle est soumise à l'approbation préalable du représentant de l'Etat.

Certains types de services urbains sont gérés par des fournisseurs externes dont les plus importants sont : la gestion des déchets solides ; la construction et la gestion d'équipements marchands (marchés, boutiques) ; l'entretien des réseaux d'assainissement et l'alimentation en eau des villes. Le service est exploité par un opérateur privé indépendant rémunéré sur la base de redevances.

Les collectivités locales sont tout à fait libres d'emprunter auprès des banques et des marchés de capitaux. Cependant, cette possibilité est assujettie à l'approbation préalable du gouvernement central par l'intermédiaire de son représentant au niveau local lorsque les emprunts atteignent 100 millions de francs CFA et résultent d'un accord de prêt par le biais de la coopération internationale. Cette disposition qui restreint la force exécutoire de ces décisions prises par les collectivités locales représente un progrès par rapport à la situation qui prévalait avant 1996 ; étant donné que le contrôle n'est plus exercé par l'autorité centrale, mais plutôt par le représentant de l'Etat au niveau local (Gouverneur, Préfet, Sous-Préfet).

La législation actuelle sur la propriété, bien que meilleure que la précédente, ne facilite pas l'exploitation des terres et des marchés immobiliers ainsi que le développement des investissements dans les activités productives de la terre. L'article 3 de la Loi 64-66 du 17 juin 1964, stipule que «les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat ». L'Etat gère les terres du domaine national pour s'assurer qu'elles sont utilisées et exploitées au plan national, conformément aux plans et programmes de développement.

Le tableau ci-dessous résume les principaux résultats et conclusions du chapitre 6.

Politique et objectifs du gouvernement central	Résultats	Observations	Recommandations
Une délimitation précise des pouvoirs des collectivités locales.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Le contrôle a priori du budget par le gouvernement central et le rôle de l'ordonnateur dans la prise de décision des collectivités locales imposent de lourdes contraintes sur l'autonomie des collectivités locales. ▪ L'absence d'harmonisation et d'un dispositif réglementaire détaillé dans certains domaines 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ L'immixtion du gouvernement central de manière concrète et détaillée entrave sérieusement les initiatives et les bonnes dispositions au niveau local. 	<p><u>Court Terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les Ministères clefs devraient mieux coordonner leurs initiatives au niveau central. ▪ Le nombre élevé de textes et de références se trouvant dans le cadre juridique de la décentralisation tels que le Code de l'Urbanisme, le Code de l'Environnement, la Loi sur la

	<p>administratifs des collectivités locales empêchent les collectivités de faire fonctionner et d'améliorer la FIS.</p>		<p>la Loi sur le Domaine National et, en ce qui concerne les questions budgétaires, les décrets régissant le système financier des collectivités locales et de la comptabilité publique, devraient être rationalisés et harmonisés.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Habilitation des collectivités locales à mobiliser des ressources. 	<p>Le rôle dominant du gouvernement central dans le domaine du recouvrement des recettes et impôts a réduit la bonne disposition des collectivités locales à améliorer leur situation financière.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Les collectivités locales ont beaucoup de contraintes concernant leur capacité à mobiliser des ressources financières, à la fois en ce qui concerne la réglementation sur les taux d'imposition et le recouvrement des recettes. 	<p><u>Court Terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ On devrait revoir les modalités et procédures d'intervention du gouvernement central dans les procédures budgétaires et dans les décisions concernant différentes recettes, en vue d'encourager les collectivités locales à améliorer leurs recettes. ▪ La procédure budgétaire devrait être réformée afin de dégager des orientations claires sur le mode d'élaboration du budget en lieu et place des procédures d'approbation. ▪ On devrait examiner la possibilité pour les collectivités locales d'acquérir un niveau plus élevé <i>d'autonomie dans la détermination des impôts sans immixtion du gouvernement central</i> (impôts locaux et taxes prélevées sur les personnes) ainsi que des redevances et charges d'usager

			<p>avec des taux minima et maxima.</p> <p><u>Moyen Terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Une nouvelle réglementation financière et des orientations en matière de gestion devraient être élaborées y compris des règles en matière de budgétisation, comptabilité et audit. <p>Le système de transfert en faveur des collectivités locales devrait être régi par des lois définissant les principales procédures pour le calcul, la répartition et l'information/la transparence des subventions de l'Etat.</p>
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Assurer la productivité de la terre 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La présente législation concernant les terres et leur gestion ne facilite pas l'exploitation des terres et les marchés domaniaux ainsi que le renforcement des investissements dans les activités productives de la terre. ▪ Il existe encore un certain nombre de goulots administratifs en ce qui concerne l'occupation et la propriété des terres. Ce problème se pose avec plus d'acuité au niveau des conseils des communautés rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ On retrouve ce même problème dans plusieurs pays africains et il constitue une entrave majeure à l'accès aux emprunts concernant les investissements dans la production agricole. 	<p><u>Court Terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Le gouvernement central devrait régler le problème des contraintes pesant sur le système de gestion des terres et faciliter la propriété et le permis d'occuper de longue durée et s'occuper de la mise à jour permanente et opportune des cartes cadastrales afin d'assurer un meilleur accès aux emprunts pour augmenter les investissements.

Cadre institutionnel (Chapitre 7)

Le chapitre 7 passe en revue l'environnement institutionnel des collectivités locales, leur capacité à gérer et à exécuter la FIS de manière efficace et de se concentrer sur l'objectif de développement d'un service public efficace avec des capacités de gestion et de réalisation aux niveaux central et local.

L'essence de la politique du gouvernement central concernant le cadre institutionnel des collectivités locales est définie dans les réformes de 1996. Le but est d'améliorer la capacité du gouvernement à tous les niveaux afin de rendre l'organisation

structurellement efficace, de décentraliser les responsabilités et de se concentrer sur le développement des ressources humaines.

L'analyse a aussi signalé l'existence de sérieux problèmes, sous la forme d'une insuffisance de la capacité administrative à l'intérieur des collectivités locales. La conclusion générale est que la capacité administrative actuelle au niveau local est trop faible eu égard à l'importance des tâches confiées aux collectivités locales. Plusieurs d'entre elles n'ont qu'un nombre réduit d'agents et comptent beaucoup sur l'appui du gouvernement central en matière de ressources humaines, mais on note des disparités entre les collectivités locales à ce niveau.

Au niveau réglementaire, les restrictions résultant de l'approbation préalable requise pour les domaines essentiels du budget, des prêts et des terres, mettent quelque peu en doute la volonté proclamée d'accorder une autonomie aux collectivités locales. L'intervention de l'Etat dans leur fonctionnement par le biais de ses services déconcentrés, les règles contraignantes de la comptabilité publique et la gestion centralisée des ressources locales représentent un obstacle à la participation du secteur privé dans le développement local, en partenariat avec les collectivités locales.

Au niveau institutionnel, cette étude montre la faiblesse des moyens financiers techniques et humains des collectivités locales. Cependant, on doit reconnaître qu'il y a une tendance vers l'amélioration. En effet, les audits urbains déjà réalisés grâce à l'ADM ont contribué à clarifier la situation des communes car ils ont montré leurs forces et faiblesses. Conscients de la nécessité d'avoir des soutiens financiers externes, les conseillers font appel à la coopération internationale alors que, de plus en plus, on met l'accent sur la formation, avec l'aide du gouvernement central et des bailleurs.

L'absence de capacités en ressources humaines et en expertise résulte également des politiques de recrutement qui n'obéissent pas toujours à des critères d'efficacité.

Le contrôle exercé sur l'accroissement du personnel est un défi sérieux lancé aux collectivités locales qui dépensent, en moyenne, 80% de leurs budgets de fonctionnement sur la masse salariale sans pouvoir mesurer leur rentabilité. A cause du manque de moyens financiers et d'une politique efficace de ressources humaines les collectivités locales dépendent fortement des services déconcentrés de l'Etat au niveau technique et financier.

La capacité de gestion des collectivités locales dépend de la qualité de leurs ressources humaines. Cette dernière dépend grandement des moyens financiers dont disposent les collectivités locales leur permettant de recruter un personnel de qualité capable d'intégrer les nouvelles techniques de gestion dans l'exécution de leurs fonctions au niveau local. Une capacité en gestion a été examinée sous deux aspects :

- au niveau financier ;
- au niveau technique.

Ceci est d'autant plus urgent que l'Etat s'est engagé dans un processus qui consiste à se limiter à ses missions traditionnelles de souveraineté, ce qui a entraîné des

restrictions dans le recrutement de fonctionnaires. Les fonctionnaires du gouvernement central exécutant des tâches pour le compte des collectivités locales combinent ces tâches avec celles qu'ils exercent pour le compte du gouvernement central (c'est-à-dire tous les services déconcentrés des impôts et domaines, du trésor, de l'urbanisme etc.). Le personnel de la sous-préfecture assure les tâches administratives liées à la gestion des communautés rurales comme le service postal et les procès-verbaux des délibérations. Les agents des services déconcentrés du gouvernement central (hydraulique, génie rural, élevage et travaux publics) et les agents des Centre d'Expansion Rurale (CER) devraient les assister dans la préparation et l'exécution des actions décidées par le Conseil rural. La contribution de ces services de l'Etat au développement des communautés rurales fait partie de leurs attributions normales.

Les fonctionnaires communaux sont aptes à occuper les postes administratifs et permanents des communes. Ils sont nommés par le gouvernement central mais sont sous l'autorité directe des maires auprès de qui ils exécutent leurs fonctions. Ils peuvent être affectés à d'autres collectivités locales si besoin est. Le Maire exerce l'autorité hiérarchique sur les fonctionnaires mis à sa disposition. Néanmoins, toutes les décisions importantes sont du ressort du gouvernement central.

Les collectivités locales sont libres d'initier des activités novatrices dans le cadre de leur fonctionnement quotidien. Lorsque ces activités impliquent des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, la première condition est que ces dépenses soient prévues dans le budget de l'année. Auquel cas, toutes les décisions novatrices sont exécutoires de plein droit dès leur publication, si elles ne portent pas sur des domaines soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat. Les procédures en vigueur au niveau des collectivités locales sont généralement limitées à celles relatives à la comptabilité publique dans les domaines de recouvrement des recettes et de règlement des dépenses.

On doit signaler qu'il n'y a pas de système d'informations commun aux collectivités locales qui puisse mener à une mise en réseau des ordinateurs à travers un serveur central. La seule base de données potentielle concerne les données financières à l'état brut. En outre, les ordinateurs sont surtout utilisés pour le traitement de textes ou comme poste de travail individuel. Dans les collectivités locales de l'échantillon, il n'y a pas de réseaux internes susceptibles de permettre le partage de données par des utilisateurs d'une même collectivité locale. Les techniques modernes de gestion de l'information existent à l'état embryonnaire dans les collectivités locales, à l'exclusion de Dakar. Cependant à Dakar, le niveau atteint n'est pas encore satisfaisant, malgré les efforts déployés.

L'étude a aussi révélé qu'il y a une politique et une planification inadéquates concernant l'information et la création de données au sein de toutes les collectivités locales de l'échantillon. Par conséquent, la faible planification qu'on trouve dans les conseils se fait avec des données insuffisantes. Le problème le plus sérieux se situe au niveau des finances et des budgets des collectivités locales, notamment en ce qui concerne la capacité d'élaboration de budgets réalistes, la liaison desdits budgets à des objectifs réalistes et à des plans pour la fourniture de services, la gestion des procédures budgétaires et les dotations supplémentaires, la fixation des objectifs pour les finances futures, le contrôle des dépenses au cours de l'année budgétaire, la mise

en place d'une comptabilité conforme et l'audit des comptes. En plus de cela, la viabilité financière des conseils est entamée par leur incapacité à déterminer des taux de recouvrement des coûts des usagers de leurs services.

L'accès à la terre est l'une des questions les plus importantes soulevées par les communautés rurales pour lesquelles la terre représente un facteur essentiel et une source de revenus. Les communautés rurales sont responsables de la gestion des terres du domaine national. Cependant, elles doivent soumettre leurs délibérations concernant l'affectation et la ré-affectation des terres du domaine national à l'approbation préalable du Sous-Préfet qui représente l'Etat. Les bénéficiaires de l'affectation n'ont pas un droit de propriété, mais un droit d'usage sur la terre, matérialisé par un extrait de la délibération du Conseil rural.

L'approbation préalable du représentant de l'Etat a deux effets opposés : 1) Elle empêche les conflits entre les communautés rurales et les villages à cause de la diminution des réserves foncières dans certaines zones et la non existence d'un service de cadastre rural et de livres fonciers à jour qui permettent de connaître, en temps réel, les superficies affectées ainsi que celles restantes. 2) Elle pénalise les communautés rurales à cause des longues procédures qui ont un impact négatif sur les budgets locaux (surtout en ce qui concerne les recettes attendues des nouveaux lotissements).

En général, d'après l'étude, sur les six collectivités locales de l'échantillon, le personnel administratif manque de formation et d'expérience en ce qui concerne l'utilisation des outils administratifs dans tous les domaines et en particulier au niveau de la budgétisation et de la comptabilité (voir ci-dessous). L'étude a révélé que le personnel devant amener les innovations n'a pas les compétences nécessaires. L'une des raisons est que les conseils ont une très faible capacité à attirer et à maintenir un personnel qualifié. Cela est dû, entre autres, aux mauvaises conditions de travail et aux salaires. Néanmoins, il existe deux sortes d'initiatives en cours visant à améliorer la formation dont l'une est liée aux différentes associations de collectivités locales et l'autre émane des collectivités locales elles-mêmes. Ces initiatives sont formulées dans le cadre d'audits tels que ceux réalisés par l'AD M.

Dans les contrats de ville signés entre l'ADM et les communes, outre le programme d'ajustement municipal, l'ADM a mis en œuvre des mesures de suivi, notamment des programmes de formation adaptés, pour le renforcement des capacités dans la gestion technique et financière, dans les domaines suivants :

- *aspects techniques* : programmation et gestion urbaine y compris l'étude de réalisation des projets, gestion des chantiers, entretien des immeubles, relations avec les réseaux de concessionnaires (eau, électricité, téléphone) ;
- *techniques administratives* : secrétariat, documentation, archivage, bureautique ;
- *aspects juridiques* : loi sur les collectivités locales, les contrats publics, la gestion de l'état civil ;
- *aspects financiers* : élaboration du budget, comptes administratifs, gestion des emprunts, comptabilité analytique et matières, gestion des sociétés d'Etat ;

- *ressources humaines* : gestion du personnel ;
- *informatique* : initiation, tableaux, traitement de textes, base de données ; et
- *autres* : décentralisation, transfert de compétences etc.

Le tableau ci-dessous résume les principaux résultats et conclusions du chapitre 7.

Politique et objectifs du gouvernement central	Résultats	Observations	Recommandations
<p>La politique du gouvernement central tend à améliorer la capacité administrative des gouvernements à tous les niveaux, avec un accent particulier sur:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Un appui pour améliorer la capacité administrative des collectivités locales ; ▪ Un service public efficace et prompt à réagir ; ▪ Une structuration efficace de l'organisation ; ▪ Un développement des ressources humaines. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Une faible capacité à attirer et à retenir du personnel qualifié dans les postes clefs dû aux approches novatrices limitées dans la gestion et l'administration locales. ▪ Il y a un manque de planification à l'intérieur des collectivités locales et une absence de partage d'information entre les niveaux de gouvernement. ▪ Une faible capacité en financement et en budgétisation. ▪ La planification physique est réactive et non proactive. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En raison de la faible capacité administrative et des rapports entre les conseillers et l'administration, il est nécessaire de mettre l'accent sur le renforcement des capacités à ces deux niveaux ; d'abord et grâce en mettant un accent particulier sur la formation. ▪ Le système d'un gouvernement central fort et déconcentré, avec une faible base de ressources humaines des collectivités locales peut constituer des contraintes sérieuses sur les possibilités d'améliorer la capacité administrative à moyen et long terme. 	<p><u>Court terme</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les compétences des conseillers et des chefs de service devraient être accrues. ▪ La formation des conseillers nouvellement élus devrait constituer une autre priorité. ▪ Les systèmes de budgétisation et de planification des collectivités locales devraient être appuyés et intégrés. <p><u>Court et moyen terme</u> :</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Les collectivités locales devraient développer les fonctions "personnel" concernant les principales fonctions de direction. ▪ On devrait examiner les possibilités d'introduire des mesures incitatives plus importantes en direction du personnel de niveau supérieur. ▪ La prise de décision et l'administration des collectivités locales devraient se faire conformément à des principes de bonne gouvernance, au moyen de mesures de participation communautaire. ▪ La formation à tous les niveaux

			<p>devrait être appuyée.</p> <p><u>Moyen et long terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Des systèmes d'information efficaces et d'appui devraient être mis en place pour fournir des informations précises, fiables et opportunes pour mesurer les performances et à des fins de gestion.
<ul style="list-style-type: none"> L'établissement d'une base de ressources humaines compétentes pour les collectivités locales. 	<ul style="list-style-type: none"> Le cadre réglementaire impose des contraintes aux collectivités locales en matière de recrutement et de licenciement de personnel. 	<ul style="list-style-type: none"> Malgré les objectifs du gouvernement central en matière de dévolution du pouvoir aux collectivités locales dans ce domaine, il semble qu'il y ait des conflits internes liés au système des fonctionnaires du gouvernement central qui assument des fonctions pour le compte des collectivités locales tout en les combinant avec celles qu'ils exercent pour le compte du gouvernement central (c'est-à-dire les services déconcentrés de l'Etat tels que les Impôts et Domaines, le Trésor, l'Urbanisme etc.). 	<p><u>Court terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Le renforcement de l'autonomie et le recrutement de personnel pour les postes clefs et la gestion. <p><u>Moyen et long terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> L'autonomie des collectivités locales devrait être progressivement renforcée en ce qui concerne leurs capacités administratives et de gestion, grâce à un transfert graduel des ressources humaines du gouvernement central déconcentré vers les collectivités locales.
<ul style="list-style-type: none"> De bons rapports entre les collectivités locales et le gouvernement central. 	<ul style="list-style-type: none"> Les rapports sont basés sur un modèle pyramidal. La planification au sein des conseils est très détaillée et est contrôlée par les acteurs du gouvernement central. 	<ul style="list-style-type: none"> Ceci décourage les collectivités locales à innover. On peut citer comme exemples les principales décisions concernant les infrastructures et le budget pour l'année à venir. 	<ul style="list-style-type: none"> Il faudrait insister sur un dialogue plus étroit et régulier entre le gouvernement central et les collectivités locales dans le domaine du budget, par exemple.
<ul style="list-style-type: none"> Amélioration de la responsabilité financière de l'administration des collectivités locales. 	<ul style="list-style-type: none"> Beaucoup de réalisations ont été obtenues grâce aux approches novatrices à l'égard des collectivités locales liées au programme de réforme du PAC. 	<ul style="list-style-type: none"> Les concepts, méthodologie et politiques de mise en œuvre qui ont été initiés en relation avec les fonctions de l'ADM, devraient être élargis pour couvrir 	<p><u>Court terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> Il faudrait élaborer une stratégie en vue d'étendre les expériences vécues à travers les activités de

		<p>les approches administratives généralement utilisées par les collectivités locales.</p>	<p>l'ADM pour couvrir autant de collectivités locales que possible.</p> <p><u>Moyen et long terme :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Un plan d'action devrait être élaboré afin d'améliorer les capacités administratives et de prise de décision des collectivités locales. ▪ Les composantes du plan d'action devraient inclure des mesures destinées à une augmentation graduelle des capacités administratives et de gestion des collectivités locales avec un accent particulier sur l'établissement de fonctions financières, de gestion et d'audit urbain.
--	--	--	---

CHAPITRE DEUX

DÉCENTRALISATION DU SECTEUR PUBLIC OBJECTIFS, MÉTHODES ET EXPÉRIENCES

2.1 Introduction

Le renforcement de la démocratie et de la décentralisation au niveau local a, de plus en plus, capté l'attention de plusieurs pays à travers le monde, notamment les pays en voie de développement ainsi que les pays d'Europe de l'Est en transition. Ce renforcement vise essentiellement à améliorer la fonction du secteur public et à contribuer ainsi à une meilleure qualité de vie des citoyens.

La décentralisation s'est avérée comme un moyen important de relever les défis des Etats-nations tels que les sollicitations sans cesse croissantes sur les services publics, la pression démographique (il y a de plus en plus de personnes âgées et de jeunes vivant en même temps) ainsi que les demandes croissantes des usagers qui veulent avoir une plus grande qualité de services et plus d'influence sur la fourniture de ces services.

La décentralisation se caractérise par une plus grande responsabilité financière publique puisque la collectivité locale est soumise au contrôle démocratique et que les citoyens ont plus de latitude à participer aux décisions prises par le conseil de la collectivité et à influencer sur ces décisions. Ainsi, la décentralisation constitue une composante essentielle du renforcement de la démocratie tel que exprimé dans la *Charte européenne de l'autonomie des collectivités locales* adoptée par le Conseil de l'Europe en 1985. La décentralisation des tâches et des financements publics a pour base plusieurs composantes dont les plus importantes sont les suivantes :

1. *L'autonomie locale signifie les droits et capacités des collectivités locales à régler et à gérer, conformément à la loi, une bonne partie des affaires publiques placées sous leur propre responsabilité et dans l'intérêt des populations locales (art. 3.1.) ;*
2. *Les responsabilités publiques seront généralement exercées, de préférence, par les autorités les plus proches des citoyens. Un transfert de responsabilités à une autre autorité devrait prendre en considération aussi bien l'étendue et la nature de la tâche, que les exigences d'efficacité et d'économie (art. 4.3) ;*
3. *Dans le cadre de la politique économique nationale, les collectivités locales devraient être habilitées à avoir des ressources financières propres suffisantes dont elles pourraient disposer librement dans le cadre des pouvoirs qui leur sont conférées (art. 9.1)¹⁰.*
4. *Au moins, une partie de leurs ressources propres devrait provenir d'impôts locaux et de redevances dont les*

¹⁰ La Charte Européenne des Collectivités Locales adoptée par le Conseil de l'Europe, 1985. Ressources « propres » signifient la « possibilité d'en disposer librement »

collectivités locales auront le droit de fixer les taux, conformément à la loi (art. 4)¹¹.

La décentralisation vers des niveaux inférieurs de gouvernement est un phénomène complexe qui englobe des questions de finances, d'administration, de contrôle, de réglementation et de responsabilités. Toutes ces questions font partie des interrelations avec les autres niveaux de gouvernement ainsi que les acteurs semi-publics et privés. Dans le système complexe d'interrelations entre gouvernements on retrouve le terme *gouvernance*, et la bonne gouvernance implique un accent particulier sur la responsabilité du fonctionnement et des résultats, c'est-à-dire la fourniture de services aux citoyens de manière efficiente, efficace et satisfaisante. Le fait que les collectivités locales se préoccupent moins de compétences et de respect des procédures que de bonne gouvernance marque un changement de paradigme qui est d'une importance capitale pour le fonctionnement du secteur public.

L'importance de la décentralisation peut être mieux perçue à travers le renforcement des perspectives démocratiques de l'Union européenne où le rôle des collectivités locales est renforcé dans l'un des récents amendements au Traité de l'Union européenne selon lequel l'Union est une union « au sein de laquelle les décisions sont prises en se rapprochant le plus possible des citoyens ». C'est ce qu'on appelle le principe de « *subsidiarité* ». Ce principe a également été la principale stratégie utilisée dans d'autres parties du monde ainsi qu'un principe directeur dans plusieurs pays en développement et en transition. Ainsi, les autorités locales et régionales jouent un rôle clef du fait de leurs liens étroits avec les citoyens et elles auront de plus en plus d'influence sur la manière dont la démocratie, l'efficacité et la transparence se réalisent afin d'assurer la meilleure interaction possible entre la fourniture de services publics et les besoins et conditions de vie des populations.

On pense généralement que la fourniture de la plupart des services publics aux ménages et aux entreprises est plus efficiente lorsqu'elle est le fait d'une collectivité locale. Une décision efficace doit être basée sur une bonne information et il pourrait s'avérer très difficile, au niveau central, d'obtenir les informations nécessaires au sujet des affaires locales. La fourniture de services par la collectivité locale facilite également l'adaptation du niveau et de la qualité du service aux attentes et aux besoins des citoyens vivant dans une région donnée¹².

La décentralisation fiscale est généralement reconnue comme moyen de renforcer le développement politique, institutionnel et économique. Les avantages économiques résultant de la décentralisation sont difficiles à quantifier, mais il existe des preuves au Danemark, en Norvège et dans des études effectuées au niveau d'autres pays, qu'il y a un rapport en forme d'U entre les dépenses moyennes destinées à l'administration et la taille de la collectivité. Cela montre que des unités très petites ou très grandes coûtent plus cher que des unités de taille moyenne¹³. Il est démontré

¹¹ Alain Decamp : Groupe de travail sur « la Charte Européenne des Collectivités Locales, Finances des Collectivités Locales ». (Application de l'article 9 de la Charte), Strasbourg, 21 octobre 1997

¹² Mais l'argument d'un meilleur fonctionnement du secteur public a également été déjà mentionné dans les discussions au niveau des pays nordiques au moment où les collectivités locales ont été créées par la loi au milieu du 19^{ème} siècle

¹³ Cf. par ex. Kenneth Davey et Gábor Péteri. « Finances Locales : Options de Réforme », Nagykovácsi, 1998, p. 19 et suivantes.

que dans la plupart des pays, la fourniture de services au niveau local coûte, en général, trop cher s'il s'agit d'une collectivité locale de moins de 5 000 habitants¹⁴.

Parallèlement, la communauté internationale, notamment les bailleurs de fonds exigent de plus en plus des avancées démocratiques et la mise en œuvre d'une politique de décentralisation de la part de ceux qui reçoivent leurs aides ou de ceux qui désirent adhérer à leurs clubs. Il est essentiel, pour le développement d'une société démocratique, de créer des collectivités locales disposant de conseils élus, ayant des tâches à remplir et bénéficiant d'un appui financier.

Ce chapitre fait une description des tendances observées en matière de développement du secteur public décentralisé moderne et de quelques uns des principaux indicateurs de décentralisation. Le document met l'accent sur la situation et les tendances observées tout d'abord et principalement dans les pays de l'OCDE par rapport à la situation qui prévaut dans quelques uns des pays d'Afrique subsaharienne impliqués dans l'étude. Grâce à un aperçu global de certaines des expériences vécues dans le domaine de la décentralisation, notamment en matière de finances locales, les conclusions de l'étude concernant un pays déterminé peuvent être examinées à la lumière d'un contexte plus global.

Malgré l'existence d'objectifs de décentralisation communs à plusieurs pays et dans les fora internationaux, les expériences ont montré que la mise en œuvre pratique de la décentralisation et la durée de cette mise en œuvre varie grandement d'un pays à l'autre¹⁵.

Dans certains des pays de l'OCDE, l'évolution historique a pris la forme de fédérations d'Etats avec des pouvoirs législatifs indépendants. Cela résultait souvent de leur refus de reconnaître une autorité centrale, pour des raisons historiques, ou de différences culturelles ou autres qui les empêchaient de vivre ensemble dans un Etat unitaire¹⁶. Les constitutions fédérales garantissent les droits des Etats membres à des fonctions spécifiques et prévoient leurs modes de financement. Dans les pays fédéraux, on note des attitudes marquées par une forte opposition au pouvoir central ; cependant, la décentralisation, au delà du niveau intermédiaire, est laissée à l'initiative des Etats et les résultats obtenus en matière de décentralisation vers le niveau local ne sont pas fameux.

Dans les pays unitaires, la décentralisation était historiquement initiée par un centre et elle était motivée par des besoins de démocratie et/ou d'efficacité.

Les politiques unitaires et de décentralisation fédérale sont des questions totalement différentes. La décentralisation au sens fédéral est généralement très claire et absolue, ce qui est rarement le cas lorsque des pays unitaires délèguent des fonctions.

¹⁴ Kenneth Davey : « Décentralisation Politique et Fiscale – Réforme dans les Etats de la Mer baltique – Procès verbal de la Conférence Régionale FDI », Section sur : l'Administration Publique en Europe centrale et orientale, 24-25 novembre 1997, Copenhague.

¹⁵ Les informations concernant des pays donnés sont récentes. Il ne nous a pas été possible de vérifier si des réformes plus récentes ont pu changer la situation

¹⁶ Dans le cas de l'Allemagne, la solution fédérale a été imposée par les forces alliées après la guerre afin d'empêcher la ré-émergence d'un Etat allemand fort.

Les parlements de pays unitaires ont rarement eu l'intention de décentraliser l'ensemble des fonctions susceptibles d'être déléguées aux collectivités locales. Souvent, la décentralisation a d'abord été considérée comme étant une façon d'exercer des services publics délégués par le pouvoir central plus efficacement que ne le ferait le pouvoir central lui-même. Les pays déchirés par des tensions internes d'ordre religieux, ethnique, linguistique ou autres, ont souvent besoin d'appliquer un modèle fédéral avec un niveau de gouvernement régional indépendant. Des pays organisés en États unitaires peuvent avoir des différends internes, mais ils peuvent tirer avantage de l'adoption de caractéristiques du modèle fédéral dans l'organisation des collectivités locales. Dans les deux cas, il ne faut pas négliger la décentralisation au plus bas niveau, si on veut profiter des avantages de l'efficacité et de la démocratie. La présente étude sur la décentralisation dans les pays africains met l'accent sur la décentralisation au niveau le plus bas, les villes et municipalités (et dans certains pays, les régions) et non sur des solutions fédérales.

2.2. La tendance générale de croissance du secteur public, contraintes financières et conditions de la décentralisation

Le rôle du secteur public en tant que fournisseur de services et de bien-être social, n'a cessé d'augmenter depuis l'âge de l'industrialisation comme en témoigne le développement des ratios d'impôts au cours des années. Les ratios d'impôts ont été inventoriés par l'OCDE à partir de 1965 et au cours des trente dernières années, ces ratios (recettes d'impôts en pourcentage du PIB) ont augmenté de 50% passant de 26 à 38%, voir tableau 1.

Tableau 1. Ratios des impôts en pourcentage du PIB 1965-94. Pays de l'OCDE

Ratios en %	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1994
Zambie							1.0
Sénégal							
Ghana							
Ouganda							
Swaziland							
Zimbabwe							
Pays OCDE	26.3	29.5	32.5	34.1	35.9	37.0	38.4

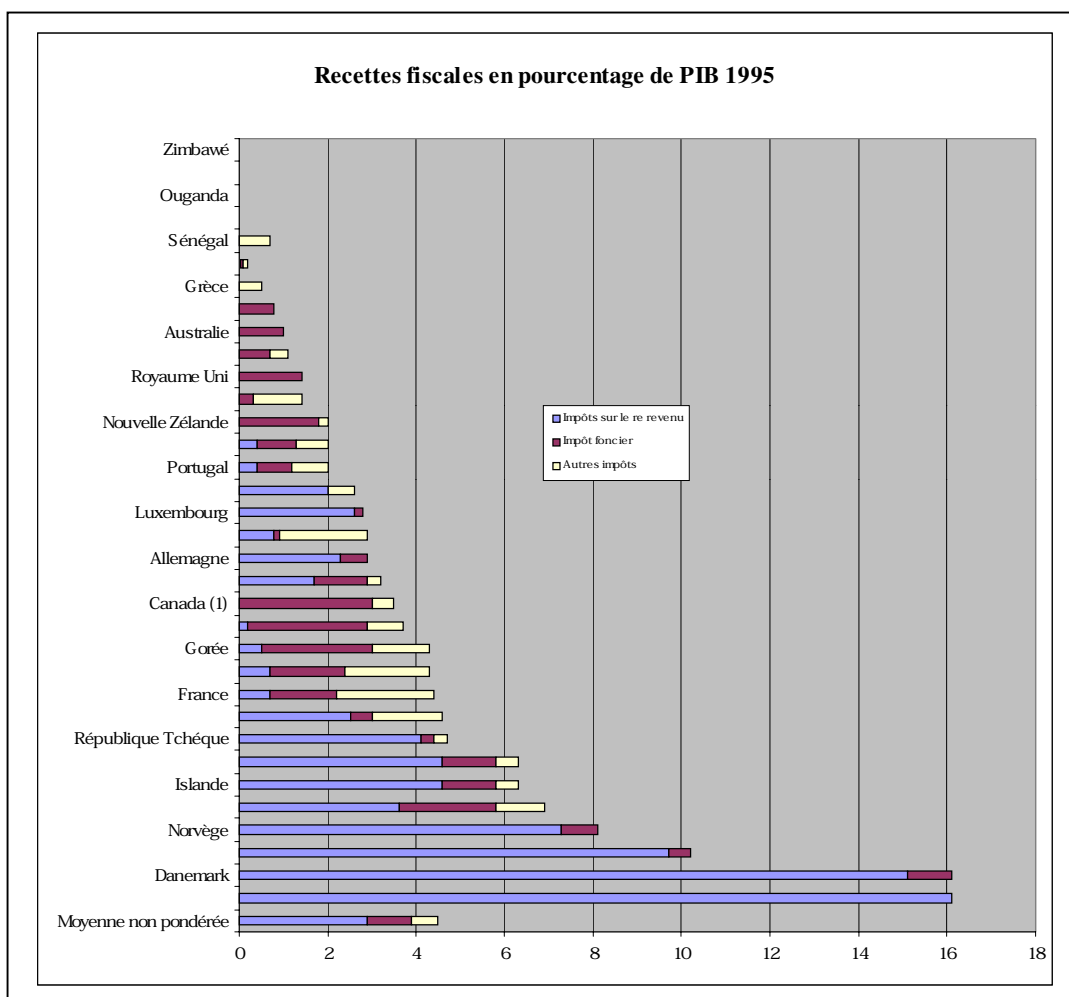
Source : Statistiques des recettes OCDE 1997 et la présente étude. Les données concernant les pays africains seront recueillies au cours de l'Étude sur la Décentralisation Fiscale et les Finances Locales 1998-2000 et sont des chiffres non officiels. Les chiffres de la Zambie englobent toutes les recettes locales.

Au cours de cette période de trente ans, la plupart des pays ont connu une croissance régulière de la demande en services publics et la volonté politique de satisfaire celle-ci a prévalu dans le cadre du concept d'État-providence ; ce qui a entraîné une augmentation substantielle de la fourniture de services. Parmi les raisons les plus importantes de l'accroissement de la demande de services sociaux institutionnalisés on peut citer la croissance démographique, notamment un nombre de plus en plus élevé de personnes âgées dans plusieurs pays et l'allongement de la durée des études à quoi s'ajoute l'augmentation du nombre de femmes travailleuses hors du foyer. Cependant, il n'y a aucune explication économique généralement acceptée de ce développement des services publics bien qu'il a été démontré que les revenus, la demande élastique, les nouvelles connaissances et technologies, l'organisation

imparfaite et la prise de décisions y ont contribué. Une des raisons pour lesquelles il a été très difficile d'expliquer la croissance du secteur public est que celle-ci n'est pas une conséquence directe du jeu des forces économiques, mais elle est, comme indiqué, une résultante des décisions politiques. Tout service peut être public s'il est politiquement décidé qu'il doit être financé par des impôts, fourni gratuitement ou subventionné. Par conséquent, le concept de service public n'est pas un concept donné et il n'est pas le même dans tous les pays.

L'importance du secteur des collectivités locales est démontrée par le tableau 2 ; elle est indiquée sous forme d'impôt local en pourcentage du PIB, cf. tableau 2 ci-dessous (voir également annexe 1 au chapitre 2).

Tableau 2 : Les impôts locaux en pourcentage du PIB, 1995 *Source : OCDE, statistiques des recettes 1965-1996. Pays africains : données provenant de la présente étude sur la Décentralisation Fiscale et les Finances Locales, obtenues à partir de diverses sources (données non officielles). Zambie : chiffres de 1997, Source : Bureau Central de la Statistique.*



Dans tous les pays, le financement des services au moyen des impôts relève d'un choix politique, de même que les autorités ont la responsabilité politique de veiller à ce que les contribuables ne supportent que le coût de ces services et uniquement lorsque ceux-ci sont pleinement justifiés. Les services du bien-être social et les niveaux de transfert pour la redistribution peuvent s'avérer irréalistes au regard de la capacité économique d'un pays donné. Il en résulte, alors, des impôts élevés ou une inflation suivis d'une croissance économique faible et d'une diminution des ressources disponibles.

La décentralisation est parfois considérée comme un moyen d'améliorer la responsabilité financière du secteur public. Elle pourrait, par exemple, permettre de maintenir les dépenses dans la limite des capacités d'imposition. Cependant, l'expérience tirée d'un certain nombre de pays montre que la décentralisation peut également être mise en œuvre dans des conditions de contraintes financières généralisées avec un gouvernement central qui tente de transférer les responsabilités de la fourniture de services publics, à des niveaux inférieurs de gouvernement, sans pour autant faire suivre les moyens financiers correspondants.

Dans plusieurs cas, on a noté une tendance à la non décentralisation du financement parallèlement au transfert de fonctions de services publics. Au cours des décennies qui ont suivi la seconde guerre mondiale, les dépenses en service public de bien-être social ont connu une rapide croissance, ce qui a donné naissance à ce que l'on a appelé les déséquilibres verticaux dans plusieurs pays ainsi qu'à des besoins en subventions du gouvernement central. Le même processus est en train de se répéter dans plusieurs pays en transition de l'Europe de l'Est, d'Asie et d'Afrique. Il est à noter que le système décentralisation appliqué dans certains pays latino-américains semble suivre la tendance inverse qui consiste à s'assurer de l'existence de recettes locales avant de procéder au transfert des responsabilités.

Pour le gouvernement central, la décentralisation peut, à moyen terme, être un moyen plus facile de surmonter les contraintes et déséquilibres du budget national¹⁷⁸. Cela peut se justifier, dans la mesure où la décentralisation des responsabilités peut générer des gains de productivité. Il faudrait également que les niveaux inférieurs de gouvernement soient dotés d'un certain pouvoir discrétionnaire en matière de gestion et/ou de finances et d'une certaine autonomie pour pouvoir trouver des compensations grâce à des mesures novatrices, souples et adaptées aux besoins et conditions des populations locales. La décentralisation pourrait donc être considérée comme une option majeure dans la promotion de la « bonne gouvernance ».

Même si, dans tous les pays, la taille et la structure organisationnelle du secteur public demeure essentiellement une question de choix politique, les chiffres révèlent qu'il est très probable que le rôle du secteur public va augmenter dans les pays qui viennent de s'engager dans la voie du développement.

¹⁷ Les mandats non approvisionnés peuvent également entraîner la non mise en œuvre de la législation et des tâches nouvelles ainsi que de mauvais rapports entre le gouvernement central et les collectivités locales. Cela a été notamment le cas dans un certain nombre de pays d'Europe centrale et orientale (en transition). Lorsque plusieurs tâches ont été transférées sans être accompagnées des financements adéquats, cf. Ricard M. Bird, Robert D. Ebel et Christine L. Wallish (rédacteurs), « Décentralisation des Etats Socialistes, Finances Intergouvernementales dans les Economies en Transition, Banque Internationale pour la Reconstruction et le Développement, Etudes Régionales et Sectorielles », 1995.

Par conséquent, le rôle du secteur public demeurera l'une des questions politiques les plus importantes dans tous les pays. La capacité des gouvernements centraux et locaux de recouvrer les impôts demeure essentielle pour financer les services publics.

On devra s'attendre à ce que le secteur public des pays en voie de développement puisse se renforcer avec le développement économique. Les pays en développement doivent adapter leurs institutions afin que ce développement soit efficace, que les dépenses gouvernementales soient contrôlées et que les ressources soient mobilisées. La décentralisation constitue un moyen de mobiliser les ressources nécessaires et d'améliorer les performances.

Les avantages des dépenses publiques doivent être soigneusement mesurés par rapport à ces coûts. La mauvaise gestion ainsi que les dotations mal faites et mal utilisées dans le secteur public peuvent facilement entraîner la stagnation de toute l'économie et la méfiance vis-à-vis des politiciens ainsi qu'une augmentation du niveau de non paiement de taxes. Dans certaines conditions, ces risques peuvent être évitées en décentralisant le secteur public afin de mobiliser les populations locales pour le contrôle des niveaux des dépenses et impôts.

La décentralisation seule ne suffira pas pour rendre efficace un service public inadéquat. Tout d'abord, il faudra résoudre les problèmes liés au contrôle, à la supervision, à la capacité administrative et à l'organisation des collectivités locales. Il faudra veiller à la satisfaction des besoins en matière de justice, à la protection des droits légaux et à l'institution de contrôles démocratiques¹⁸. On devrait également mettre en œuvre les systèmes administratifs adéquats y afférents tels que les systèmes budgétaires et comptables, les indicateurs de fourniture ou de performances de services, d'audit et de système fiscal.

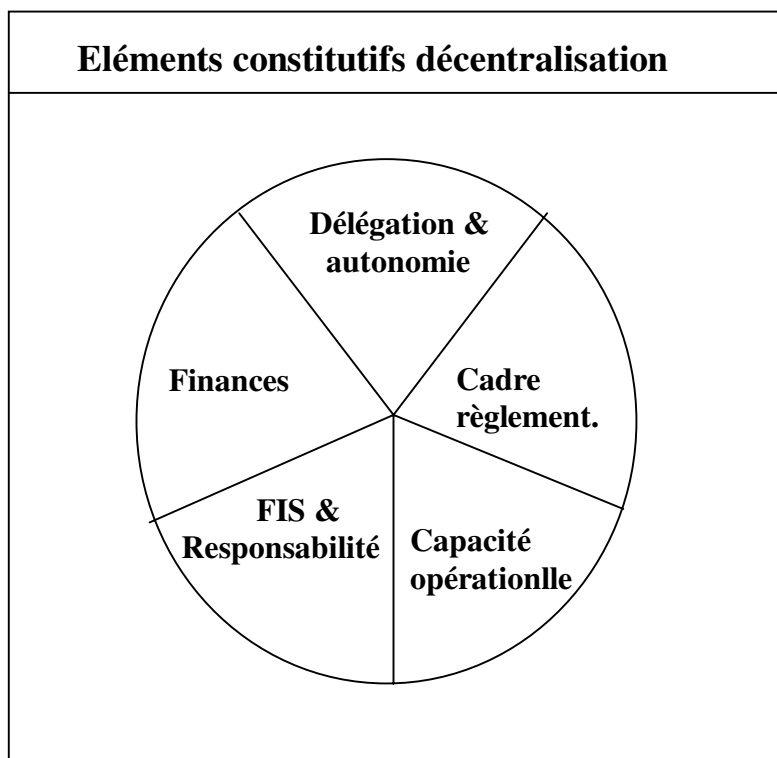
La décentralisation du secteur public ne pourra pas atteindre ses objectifs si ces conditions ne sont pas remplies.

2.3 Indicateurs de la décentralisation du secteur public

On trouvera dans le diagramme ci-dessous les principaux éléments constitutifs de la décentralisation du secteur public.

¹⁸ Ces questions se trouvent au centre des préoccupations du rapport de la BIRD sur le Développement Mondial 1997 qui conclut, en ce qui concerne le développement africain (p. 162), que « le renforcement de l'Etat de droit doit constituer une première étape essentielle ».

Diagramme avec indicateurs



FIS = Fournitures d'Infrastructures et de Services

2.3.1 Délégation, responsabilité et autonomie

L'importance relative des recettes et dépenses constitue l'un des indicateurs nécessaires mais pas suffisants permettant d'apprécier le niveau de décentralisation.

2.3.1.1 Pouvoir d'achat public décentralisé en fonction des décaissements et de la consommation réelle des collectivités locales

Il est difficile de faire une description du niveau réel de décentralisation, mais les dépenses de collectivités locales en sont l'un des meilleurs indicateurs. Une analyse des dépenses publiques montre que sur dix-huit pays de l'OCDE, seuls quatre consacrent moins de 7% de leur PIB aux collectivités locales. Voir les tableaux ci-dessous.

Tableau 3 : Décaissements des collectivités locales en pourcentage du PIB (1995)

	Décaissements	Consommation
Zambie	0.5	
Sénégal	1.7	
Ghana		
Ouganda		
Swaziland		
Zimbabwe		
Pays de l'OCDE :		
Australie	4.1	0.0
Autriche	7.1	3.7
Belgique	7.0	4.4
Canada	11.2	8.9
Finlande	18.4	14.4
Danemark	24.4	17.5
France	7.9	5.1
Grèce 94	3.8	3.2
Allemagne	5.8	3.8
Islande	7.7	5.3
Irlande 94	10.6	7.7
Italie	12.0	7.5
Japon	12.8	7.4
Corée	10.1	4.8
Pays-Bas	14.0	6.9
Norvège	16.9	12.6
Portugal 93	3.9	2.9
Espagne 94	9.8	6.2
Suède	22.2	17.8
Royaume Uni	10.1	7.3
Etats Unis 93	13.7	9.5

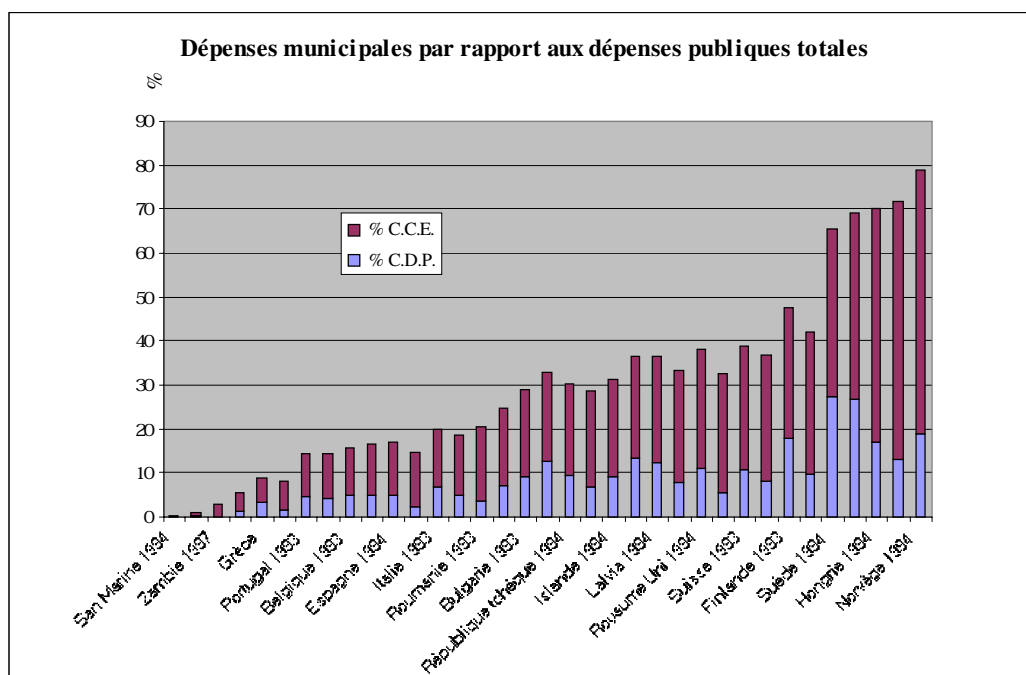
Source : Le tableau est basé sur les statistiques des comptes nationaux de l'OCDE. Les chiffres montrent le net des redevances et charges. Les chiffres des pays d'Afrique subsaharienne proviennent de diverses sources ainsi que de l'étude de la BIRD et ils devraient être utilisés avec prudence. Zambie : données de 1997 : source : Ministère des Finances.

Le concept de gouvernement local recouvre les provinces et les régions mais pas les Etats de pays fédéraux. Pour l'Australie, les chiffres de l'OCDE ont été revus afin de ne pas extraire les finances du gouvernement central.

Les décaissements comprennent : les transferts ainsi que les dépenses de service ; pour le Danemark, les transferts concernant les représentants du gouvernement central ont été déduits des chiffres de l'OCDE. Les dépenses en capital ne sont pas comprises.

La consommation couvre les salaires et les achats des collectivités locales. Les chiffres concernant les pays africains sont tirés de la présente étude (diverses sources) et il faudrait faire preuve de beaucoup de prudence lorsqu'on procède à des comparaisons directes). Les chiffres des pays africains sont tirés des études de cas et ne sont pas des chiffres officiels. Sénégal : les chiffres pour 1997 sont basés sur une extrapolation.

Le graphique ci-dessous montre les dépenses des collectivités locales par rapport aux dépenses du gouvernement central.



Conseil de l'Europe « les Finances locales en Europe », n° 61, Strasbourg, 1997. Seul le niveau municipal des collectivités locales est concerné. Les chiffres relatifs aux pays africains seront recueillis dans le cadre de l'étude sur la Décentralisation fiscale et les Finances locales, BIRD, 1998-2000 (chiffres non officiels) et couvriront toutes les collectivités locales. 1) Les chiffres concernant le DK comprennent les dépenses qui sont remboursées à 100%.

Il semble que dans les pays en voie de développement, la part des collectivités locales dans le PIB et les dépenses publiques totales est plus faible. Cette tendance s'est confirmée dans la présente étude. On peut citer l'exemple de la Zambie où les dépenses locales ne représentent qu'environ 3% de l'ensemble des dépenses publiques en 1997¹⁹.

Évidemment, ces chiffres ne constituent qu'un premier niveau de comparaison des différences entre les pays. A titre d'exemple, des pays sous contrôle strict tels que le Japon peuvent occuper un rang plus élevé que ne le justifie le niveau actuel de décentralisation. Au Pays-Bas, le montant élevé des dépenses locales est essentiellement dû à la décentralisation en direction d'organisations et d'associations privées à but non lucratif et non vers des collectivités locales démocratiquement élues. Ce même schéma a été constaté à San Salvador et en Bolivie. C'est aussi le cas pour un certain nombre de pays couverts par l'étude et il est évident qu'une analyse comme celle-ci doit également être accompagnée d'autres indicateurs d'autonomie²⁰.

¹⁹ Données tirées de l'Etude sur la Décentralisation fiscale et les Finances locales. Les chiffres sont basés sur ceux fournis par le Ministère des Finances de Zambie.

²⁰ On peut citer le Japon comme exemple où les fonctions contrôlées sont considérées comme des dépenses locales et où les fonctions déléguées aux collectivités locales ont été, jusqu'à une date récente, considérées comme des dépenses du gouvernement central, décaissées par les collectivités locales (« fonctions de concession »). Un autre exemple est le Slesvig-Holstein, un land allemand, la décentralisation en matière d'écoles signifie simplement que les collectivités locales peuvent construire des écoles. Tout ce qui se trouve à l'intérieur des écoles est de la responsabilité stricte du Ministère de l'Éducation. Ainsi, les chapitres 6 et 7 font une analyse bien détaillée de ces indicateurs.

2.3.1.2. La Décentralisation des tâches et responsabilités à travers les niveaux de gouvernement

La responsabilité de la fourniture de différents types de services aux ménages et aux entreprises est transférée, à des degrés divers, aux collectivités locales. Le partage des responsabilités varie beaucoup d'un pays à l'autre. Dans certains pays, ce partage est énoncé dans la constitution ; il fait l'objet d'une loi à part dans d'autres et d'un décret présidentiel dans quelques rares pays. Les responsabilités peuvent soit être entièrement décentralisées ou être partagées entre différents niveaux de gouvernement. En outre, le partage de responsabilités peut être considéré par rapport à la question du degré d'autonomie concernant la responsabilité spécifique, c'est-à-dire le degré de pouvoir discrétionnaire délégué à la collectivité locale, (cf. ci-dessous). Les informations concernant le partage de responsabilités ne sont pas systématiquement disponibles pour tous les pays de l'OCDE et, par conséquent, le tableau ci-dessous ne comprend que les pays où ces informations sont disponibles.

Tableau 5 : Responsabilités des collectivités locales²¹

	Education	Santé	Sécurité sociale & Bien-être	Logement	Equipements collectifs	Culture & Loisirs	Services Economiques
Ouganda							
Sénégal	P	P	P	P	P	P	P
Zambie	GC	GC	P	P	CL	-	CL/P
Lettonie {1}	P	P	P	P	P	P	P
Autriche {2}	P	P	P	CL	P	P	P
Belgique {2}	CL	P	P	CL	CL	P	P
Danemark {1,3,4}	P	CL	CL	CL	CL	P	P
Finlande {1,3,4}	P	CL	CL	CL	CL	P	P
France {3,2}	P	P	P	CL	CL	P	CL
Allemagne {2,5}	P	P	CL	CL	CL	CL	P
Islande {1}	P	P	CL	P	CL	P	P
Irlande {2}	GC	GC	GC	CL	CL	P	P
Japon {5,6}	P	P	P	CL	CL	CL	P
Pays Bas {1,2}	P	P	P	CL	CL	P	P
Norvège {3,7}	P	CL	CL	CL	CL	P	P
Portugal {1,2}	P	P	P	P	CL	P	P
Espagne {2}	P	P	P	P	CL	P	P
Suède {1,2}	P	CL	CL	CL	CL	P	P
Roy. Uni ¹³²² {1,3,2}	P	P	P	P	P	P	P
USA {5}	P	P	P	P	CL	CL	P

GC=Gouvernement central, P=Partage & CL= Collectivité locale

²¹ Le tableau montre l'affectation des principales responsabilités. A l'intérieur de chaque catégorie, des tâches de moindre importance peuvent être effectuées par un autre niveau. **Les sources suivantes ont été utilisées pour compléter ce tableau :**
 1. « Le 2^{ème} questionnaire sur les responsabilités des collectivités locales » contributions des experts des pays au groupe de travail du Conseil de l'Europe sur la « Charte Européenne des Collectivités Locales »
 2 « Collectivité Régionale et Locale dans l'Union Européenne » par le Comité des Régions : Sous-Commission des Finances Locales et Régionales, février 1996.
 3 « Développement de Stratégies pour Décentraliser la Structure de l'Administration Publique », par VNG : Association des Municipalités des Pays-Bas, 1996.
 4 « Kap 7 : Opgavefordelingen i andre lande – Opgavekommissionen » par le Ministre danois de l'Intérieur, octobre 1998.
 5 « Gestion dans les différents niveaux de gouvernement », Rapport de l'OCDE, 1997.
 6 « La Réforme des Relations Fiscales Intergouvernementales dans les Economies de Marché en Développement et Emergents », par Anwar Sah : Séries sur les Etudes et les Politiques de la Banque Mondiale n° 23, 1994.
 7 « Collectivité Locale Nordique » par E. Albaek, L. Rose, L. Stromberg et K. Stahlberg : L'Association des Collectivités Locales de Finlande, Helsinki, 1996.
²² L'Irlande du Nord n'est pas incluse parce qu'elle est trop différente du reste du Royaume Uni. Une autre particularité du Royaume Uni est que plusieurs services ne sont pas placés sous la responsabilité des collectivités locales, mais sont plutôt fournis par des agences du gouvernement central, par ex. l'alimentation en eau, l'éducation pour les enfants de plus de 16 ans, le développement urbain, le logement, et la provision de ces services et autres responsabilités varie d'une région à l'autre au Royaume Uni.

Les comparaisons des fonctions déléguées aux différents niveaux de gouvernement montrent qu'il existe un modèle uniforme entre les différents pays ; chose étonnante. La différence entre un pays hautement décentralisé ayant des collectivités locales fortes ainsi qu'un niveau d'autonomie élevé et un pays très centralisé se trouve moins dans le nombre des fonctions déléguées que dans le degré de liberté laissé aux collectivités locales de choisir les services qu'elles veulent fournir à leurs citoyens et les moyens d'y parvenir.

Les fonctions locales essentielles, les mesures de santé, l'entretien de la voirie, l'éclairage public etc. ont été, jusqu'à ce que les problèmes d'environnement ne soient l'objet d'une grande préoccupation, des services purement locaux, financés à partir de redevances, de charges et d'impôts locaux. Il y a de cela deux siècles, la responsabilité des tâches de redistribution telles que l'éducation gratuite, l'assistance aux démunis et l'assistance médicale aux pauvres et aux malades, était également déléguée aux collectivités locales dans plusieurs pays.

Ce dernier type de dépenses n'a cessé d'augmenter avec le développement de l'Etat Providence moderne. Et lorsque ces responsabilités sont déléguées à des collectivités locales, des conflits ont surgi au sujet de l'autorité qui détient la responsabilité et le pouvoir de décision. Ce n'est pas uniquement au niveau des écoles primaires que l'on rencontre ce type de problèmes, mais il s'est également avéré difficile de partager des fonctions relatives à l'assistance sociale et à la santé. Une étude sur les pays de l'Union européenne a montré que les collectivités locales de tous les pays de l'Union européenne sont responsables de l'aménagement du territoire, de la santé publique, du ramassage et de l'élimination des ordures, des parcs et espaces, des équipements de loisirs, de la culture, du transport public et de certains services sociaux au profit des citoyens y compris des services pour les personnes âgées et la protection infantile. Pour les autres services, la fourniture varie d'un pays à l'autre²³.

Dans plusieurs pays, la question du partage des fonctions entre les différents niveaux de gouvernement fait l'objet de discussions. C'est ainsi que des commissions ont été créées au Danemark et en Norvège. En Suède, des expériences sont en cours avec la création d'un nouveau type de régions plus étendues.

L'enseignement que l'on peut donc tirer est que, en règle générale, les parlements centraux ne sont disposés qu'à déléguer une partie de leurs responsabilités en matière de fourniture de services publics gratuits dans l'Etat Providence moderne. Ces services sont tributaires des enjeux électoraux et constituent les sujets qui intéressent la presse à sensation. Mais les réticences des parlements centraux à partager leurs pouvoirs avec les collectivités locales peuvent aussi être l'expression d'une résistance politique face à la démocratie. La décentralisation signifie que ces parlements doivent partager leur influence sur l'exercice des pouvoirs en matière de dépenses et d'imposition.

²³ Kenneth Davey et Gabor Peteri (réd), « Finances des Collectivités Locales – Options de Réformes », octobre 1998, Programme de savoir-faire des collectivités Locales, page 12.

2.3.1.3. Le pouvoir de décision des collectivités locales : degré d'autonomie au niveau local

La décentralisation est un moyen d'élargir le pouvoir politique. Cet argument est aussi vieux que la décentralisation. Elle s'est fortement implantée dans les anciens pays communistes et dans des pays comme la Belgique et l'Espagne. Dès le milieu du 19^{ème} siècle, les souverains scandinaves formèrent des coalitions avec les collectivités locales pour contrebalancer les pouvoirs de la noblesse.

La décentralisation politique est fonction de la volonté du gouvernement central de permettre l'existence de différences locales dans les niveaux de service et ces deux questions ont tendance à se fondre en une seule.

Des pays traditionnellement très opposés à la centralisation comme les USA préfèrent des solutions décentralisées. Cela vaut également pour les pays fédéraux en ce qui concerne le partage des fonctions entre le niveau central et le niveau des États, mais pas entre l'Etat et la collectivité locale.

Le tableau 3 montre que les pays fédéraux qui ont mis en œuvre l'idée de la décentralisation ne sont pas, en général, ceux qui délèguent le plus de fonctions au niveau local.

On peut également voir dans les tableaux 3 et 4 qu'aucun des grands pays ne figure parmi ceux qui sont les plus décentralisés. Le partage de fonctions entre les différents niveaux de gouvernement est une question hautement politique. C'est ainsi, qu'en raison de leur histoire marquée par la répression de minorités, les grands pays ont eu besoin de gouvernements centraux forts pour assurer leur stabilité. Il semble que ces pays ont deux voies à suivre ; adopter soit des solutions fédérales, soit des traditions centralistes. Dans ce dernier cas, les tableaux indiquent qu'ils auront tendance à préférer des dispositions relativement centralistes.

Comme nous l'avons déjà mentionné, une décentralisation efficace présente des avantages économiques et c'est certainement sur la base de faits économiques que l'on désigne les fonctions qui doivent être décentralisées lorsque les conditions institutionnelles et juridiques sont réunies. Mais, la décentralisation est aussi une question politique et il n'y a pas de réponses «exactes» à la question de savoir quelles sont les fonctions qui peuvent ou doivent être décentralisées dans un pays donné.

La question de l'autonomie est liée au degré, souvent très complexe à déterminer, de pouvoir discrétionnaire avec lequel les collectivités locales exercent leurs diverses fonctions et responsabilités. Cette question est d'une importance capitale car elle influe sur l'une des raisons économiques principales de la décentralisation du secteur public, c'est-à-dire la possibilité d'accroître l'efficacité et l'efficacités globales en permettant aux collectivités locales (ayant des liens étroits avec les populations) d'améliorer la promptitude, la responsabilité et la performance dans la production et la fourniture de services. Dans plusieurs pays, ce mécanisme a été systématiquement utilisé avec la création d'un cadre marqué par une plus grande autonomie et où l'on fait appel au dynamisme et à l'esprit d'innovation des dirigeants de certaines collectivités locales pour trouver des voies et moyens nouveaux d'améliorer l'efficacité dans l'exécution des fonctions.

On peut se servir de plusieurs éléments pour déterminer le degré d'autonomie des collectivités locales. L'un de ces éléments concerne la possibilité, pour le gouvernement central, de retirer ou de limiter le pouvoir discrétionnaire du niveau inférieur de gouvernement. La constitution (comme c'est le cas dans certains pays) assure la plus haute protection du pouvoir discrétionnaire des collectivités locales. Un autre élément a trait à la possibilité des collectivités locales de contrôler leurs ressources propres, c'est-à-dire la part et la nature des impôts locaux propres dans les recettes globales, l'autonomie de décision en matière de taux d'imposition et, éventuellement, la détermination de l'assiette fiscale ainsi que le pouvoir d'appliquer des redevances usagers et d'emprunter des fonds. Dans les pays nordiques, en France et aux États Unis, on note un niveau élevé d'autonomie alors que dans des pays tels que les Pays Bas et l'Irlande on constate que ce genre d'autonomie est quelque peu limitée²⁴.

L'autonomie peut être mesurée en fonction de la préoccupation du gouvernement central à veiller à ce que la fourniture de services publics soit équitablement répartie sur toute l'étendue du pays et également à assurer la possibilité de mettre en œuvre des politiques économiques. Afin de pouvoir équilibrer le besoin ou le souhait d'avoir une autonomie, plusieurs pays adoptent une politique de détermination de normes minimales pour les différents types de services publics. Ces normes sont établies, par exemple, en prenant en considération les points de vue des collectivités locales, en impliquant les associations de collectivités locales dans leur élaboration. Les préoccupations sont liées à la conformité des décisions financières des collectivités locales avec les mesures globales de politiques économiques. Ici, un certain nombre de pays ont eu le besoin d'organiser différents types de rencontres visant à établir une coopération dans l'élaboration de lignes directrices susceptibles d'influer sur les décisions des collectivités locales relatives aux impôts locaux et aux objectifs en matière de dépenses locales, etc. A cet égard, les associations de collectivités locales jouent souvent un rôle prépondérant.

2.3.2. Capacité opérationnelle selon la structure de gouvernement par rapport au nombre de niveaux et à la taille des collectivités locales.

2.3.2.1. *Le niveau municipal*

On peut identifier deux traditions de structures de collectivités locales. Il y a la tradition britannique de collectivités ad hoc qui a été mise en œuvre à la fin du 18^{ème} siècle, car l'ancienne forme d'organisation des quartiers ne répondait pas aux nouvelles demandes, en milieu urbain, nées de l'industrialisation. Des offices spéciaux furent créés pour le pavage des routes, l'éclairage public, la police et la collecte des ordures. Plus tard, ces fonctions furent regroupées au niveau de départements et régions ayant des objectifs multiples. Cependant, aux États-Unis, c'est le modèle de collectivités locales ayant un objectif unique qui a survécu, avec de nombreux conseils élus disposant, chacun, de ses propres fonctions et financements spéciaux. Un des avantages de ce modèle est l'influence démocratique étroite exercée sur la fourniture de services publics et, parfois, l'économie d'échelle réalisée. Parmi les inconvénients de ce modèle, on peut citer l'absence de priorités globales, le manque de coordination et de responsabilité, le manque de simplicité et de clarté concernant les taux d'impôts.

²⁴ Alan Decamp (rédacteur), Groupe de Travail sur la Charte Européenne des Collectivités Locales, octobre 1997.

L'autre tradition est l'organisation de collectivités locales à objectifs multiples qui a été mise en œuvre à partir de très vieilles structures locales. Il s'agissait, essentiellement, des paroisses ou de subdivisions centrales créées et dotées de personnel, par le Roi, à des fins de contrôle ; celles-ci ont été transformées en collectivités avec des conseils élus localement pour s'occuper des affaires communes de la population locale.

Cependant, les pressions sociales qui influent sur la forme de collectivité locale étaient identiques dans les deux cas. La migration vers les villes ainsi que les attentes quant au niveau et à la qualité des services gratuits de bien-être social qui n'ont cessé de croître depuis la guerre mondiale, exigeaient la création de collectivités locales avec une structure et une organisation nouvelles.

Des structures centenaires se sont dépeuplées et sont devenues incapables de satisfaire les demandes des temps modernes et, par conséquent, il y a eu une baisse considérable du nombre de structures locales. A ce sujet, le Conseil de l'Europe a rassemblé les données concernant différents pays, voir tableau 6.

Tableau 6. Nombre de collectivités locales en 1950 et en 1992

PAYS	Réduction en nombre depuis 1950. %	Nombre en 1992	Taille moyenne en 1992	% des CL. de moins de 10.000 habitants en 1992
Zambie		72 (1999)		
Sénégal		433 (1999)		
Pays OECD				
Autriche	42	2301	3340	91.5
Belgique	78	589	16960	17.3
Bulgarie	88	255	35000	8.2
Rép. Tchèque	44	6196	13730	95.7
Danemark	80	275	18760	6.9
Finlande	16	460	10870	49.5
France	5	36763	1580	95.2
Allemagne	67	8077	4925	84.0
Grèce	1	5922	1700	96.7
Islande	14	197	1330	96.5
Italie	plus 4	8100	7130	72.9
Luxembourg	9	118	3210	91.5
Pays-Bas	36	647	23200	11.2
Portugal	plus 1	305	32300	8.5
Espagne	12	8082	4930	86.2
Suède	87	286	30040	3.1
Suisse	3	3021	2210	92.0
Roy. Uni	76	484	118440	-

Source : la taille des municipalités, efficacité et contribution des citoyens. Conseil de l'Europe. Collectivités locales et régionales en Europe, n° 56. Presse du Conseil de l'Europe, 1995. Les données concernant les pays africains seront recueillies au cours de l'étude sur la décentralisation fiscale et les finances locales 1998-2000. Le Sénégal compte 43 arrondissements.

Depuis 1980, la tendance vers la création de structures plus vastes s'est ralentie et on ne trouve que quelques rares exemples de création récente. On peut citer comme exemple, les réformes mises en œuvre en Écosse, en 1992 et qui entraînent dans le cadre d'une vaste modification des pouvoirs du Ministère des Affaires écossaises. Et puisque la structure existante de la collectivité locale était de création très récente, les sentiments d'appartenance à la collectivité n'étaient pas encore très profonds. En Europe centrale et orientale, un grand nombre de collectivités locales de petites

tailles ont été créées dans le cadre de la transition. Cette fragmentation²⁵ des collectivités locales a causé un certain nombre de problèmes..

En Afrique, beaucoup de nouvelles structures ont été créées au cours des 20-30 dernières années. C'est le cas de la Zambie, de l'Ouganda, du Ghana, du Sénégal et du Swaziland.

Même s'il peut y avoir des gains d'efficacité dans les regroupements de collectivités locales, les résistances politiques, au niveau local, ont été importantes et rares ont été les réformes mises en œuvre sans que le gouvernement n'ait eu à exercer des pressions. Cela pourrait être la raison pour laquelle le rythme de regroupement des collectivités locales semble avoir baissé du fait de l'environnement politique actuel et des pouvoirs sans cesse croissants des médiateurs qui rendent plus difficiles l'adoption de réformes allant à l'encontre de la volonté des populations locales. Au contraire, les réformes structurelles ont été renforcées par des tendances visant à créer une rupture entre, d'une part, les collectivités locales en tant que pourvoyeuses de services et, d'autre part, les institutions publiques en tant que fournisseurs de services plus ou moins indépendants ou peut-être même privés. On trouve des pays (Allemagne et Pays-Bas), où des associations et des organisations non gouvernementales ont en charge plusieurs fonctions décentralisées telles que le bien-être social et la santé. Une autre possibilité consiste à adhérer à différentes formes d'arrangements en matière de coopération inter-municipale²⁶.

On peut voir à partir du tableau 6 que, dans certains cas, des structures de petite taille ont été maintenues dans des pays à populations clairsemées ou inégalement réparties (la Finlande, l'Islande, la Norvège et, peut-être, l'Autriche, la Grèce et l'Espagne) même si l'exemple de la Suède montre que ce n'est pas toujours forcément le cas.

Des réformes n'ont pas été mises en œuvre à une grande échelle dans des pays comme la France, l'Italie et l'Allemagne et on a noté, par ailleurs, des convergences de traditions opposées, au cours de ces dernières années. En ce qui concerne l'Allemagne, les réformes ont été mises en œuvre dans certains länders, alors que d'autres les ont rejetées. Les réformes récemment initiées en France ont échoué à cause de réticences politiques.

Au cours de ces dernières années, la question de la taille optimale des collectivités locales a fait l'objet de plusieurs discussions entre les experts en matières de collectivités locales. En fait, il n'y a pas de réponses tranchées, mais plusieurs études montrent que les collectivités locales de moins de 5 000 habitants ont des coûts de plus en plus élevés et connaissent une baisse d'efficacité dans leurs tâches et fonctions actuelles. Les conclusions des études ne donnent pas de réponses claires et nettes en ce qui concerne les collectivités locales de plus de 5 000 habitants.

2.3.2.2. *Le niveau moyen*

L'une des questions les plus débattues est de savoir si la collectivité locale devrait ou ne devrait pas comprendre un niveau intermédiaire.

²⁵ Dans certains pays tels que la Lettonie et l'Estonie, il y a encore des plans de réforme en cours visant à réduire le nombre de collectivités locales.

²⁶ On rencontre cela très souvent dans des pays tels que les Pays-Bas et la Finlande, mais aussi dans presque tous les pays européens.

La solution la plus fréquente pour rectifier les insuffisances du niveau de base de la collectivité locale est d'établir un niveau intermédiaire de collectivité locale.

Plusieurs pays ont créé un niveau intermédiaire entre le niveau central et le niveau municipal. Parfois, il s'agit tout simplement de représentants locaux du gouvernement central²⁷ et dans les pays fédéraux, le niveau Etat a souvent des pouvoirs législatifs semblables à ceux du gouvernement central. Ces structures ne sont pas des collectivités locales. Mais dans un certain nombre de pays, il y a une collectivité locale placée entre le niveau central et le niveau municipal. En ce qui concerne les responsabilités des collectivités intermédiaires, il existe deux modèles.

Le premier est le modèle nordique (Danemark, Finlande, Islande, Norvège, Suède) où le niveau intermédiaire est constitué de structures si larges qu'elles peuvent exécuter des fonctions pour des populations plus nombreuses que celles des municipalités. On trouve également ce même modèle dans certains pays africains comme le Sénégal. Dans ce pays, 10 régions ont été créées en 1997 pour s'occuper de certaines tâches, au niveau régional, telles que la planification régionale. Les structures du niveau intermédiaire sont, dans ce modèle ci, parallèles aux municipalités bien qu'ayant des responsabilités différentes. Dans la plupart des cas, elles ont leurs propres conseils élus. Dans d'autres pays, des structures locales de petites tailles coopèrent dans la fourniture de services locaux ; La Belgique, la Finlande, les Pays-Bas peuvent être cités en exemple. Dans les pays nordiques, les discussions portent actuellement sur le rôle de la collectivité locale intermédiaire, notamment en ce qui concerne les services hospitaliers.

Le second modèle consiste en un niveau intermédiaire de régions supervisant et contrôlant les collectivités locales (Belgique, France, Italie et Grèce). Elles peuvent même comprendre des éléments d'administration ministérielle régionale et, de ce fait, peuvent constituer des outils de contrôle pour le gouvernement central. Ce modèle est très courant dans un certain nombre de pays africains, par exemple dans les systèmes dits de préfets.

Il y a eu un certain nombre de réformes adoptées récemment avec la création d'un niveau régional de gouvernement entre le niveau central et le niveau municipal (Finlande 1994, France 1982, Grèce 1994, Irlande 1994). Mais la tendance qui se dessine ainsi n'est pas très nette. En Écosse, aux Pays de Galles et en Angleterre ainsi que dans certains länder allemands, le niveau intermédiaire a été supprimé. Dans la province hollandaise de Friesland, une expérience de quatre ans a été initiée pour tester un modèle comportant un partage des responsabilités, plus clair et moins imbriqué, entre les deux niveaux.

Quelques conclusions générales semblent se dégager. Tout d'abord, on constate une relation entre la taille des municipalités et le rôle joué par le niveau intermédiaire. Les petites municipalités semblent avoir besoin de plus de supervision et de contrôle. Ensuite, il existe une corrélation entre le rôle de la collectivités locale intermédiaire et le degré de décentralisation. Un degré élevé de décentralisation correspond, souvent, à l'existence d'un niveau intermédiaire.

²⁷ Presque tous les pays ont une certaine présence du gouvernement central au niveau régional et beaucoup de pays l'ont également au niveau local. Le Sénégal en constitue un parfait exemple.

Les récents développements n'ont influé sur aucun de ces modèles. Les nouvelles régions finlandaises ont été responsabilisées en matière de planification régionale et de fonctions environnementales et elles constituent des associations municipales bénévoles. En France, les nouvelles collectivités régionales ont reçu des responsabilités dans le domaine de l'éducation et des transports. En Grèce, la planification régionale et l'enseignement primaire ont été décentralisés en direction des nouvelles régions. Dans d'autres pays, les nouvelles considérations sur le rôle du gouvernement local ont entraîné des discussions politiques sur la nécessité de disposer d'un niveau intermédiaire. C'est ainsi que des propositions ont été faites au Danemark, en Suède et en Norvège visant à transférer des fonctions du niveau intermédiaire vers des associations de municipalités, des gouvernements centraux ou (pour les hôpitaux notamment) vers des structures indépendantes de type marchand.

Dans les pays d'Europe de l'Est, les réformes intervenues après le régime communiste ont été mixtes ; cependant, la physionomie générale semble montrer une structure locale à deux niveaux avec des collectivités locales de niveau supérieur assez vastes et dotées, parfois, de fonctions de contrôle.

2.3.3 Fourniture d'Infrastructures et de Services et questions de responsabilité

2.3.3.1 *Capacité des collectivités locales à satisfaire, avec efficacité et promptitude, la demande en infrastructures et services – la responsabilité publique*

Concernant la délégation de responsabilités aux collectivités locales en matière de fourniture d'infrastructures et de services, le gouvernement central favorise, approuve et suggère la mise en place de divers types et niveaux de services dans les zones géographiques, au bénéfice des populations, en tenant compte des situations et priorités locales. Avec la création de collectivités locales autonomes, les décisions et mesures prises par l'administration en direction des services et des usagers insistent beaucoup plus sur la distribution de services publics aussi efficaces que possibles plutôt que sur la simple production de ces services. Dans le contexte de la décentralisation, les disparités quant aux nombres et qualités des services publics offerts dans l'ensemble des collectivités locales peuvent faire l'objet de contestations car les électeurs ont la possibilité d'exprimer leurs points de vue lors des prochaines élections de conseillers et, ainsi, de placer les décideurs devant leurs responsabilités.

La prise de décision participative ainsi que les autres formes d'implication des usagers peuvent améliorer davantage la fourniture de services par le biais de conseils d'écoles, de jardins d'enfants, ou de comités consultatifs en matière de fourniture de services aux personnes âgées. Ces conseils ont été mis en place dans plusieurs pays au cours des dernières années. Les conseils des collectivités locales peuvent également s'assurer, indirectement, que leurs décisions sont conformes aux points de vue de leurs électeurs, en menant des enquêtes auprès des usagers. Ces enquêtes permettent de demander aux citoyens s'ils sont disposés ou non à accepter une baisse du niveau et de la qualité des services, au cas où il leur sera accordé une baisse correspondante du niveau des impôts locaux ; ou s'ils sont satisfaits de l'actuel équilibre entre les recettes et dépenses. Le recours à ce type d'enquêtes s'est développé, dans plusieurs pays, au cours de ces dernières années.

Cependant, les différences de niveau et de qualité de fourniture de services entre les diverses collectivités locales peuvent, ainsi, être en contradiction avec les politiques et priorités nationales. Afin de respecter les priorités nationales quant au type, à la quantité et à la qualité des services, le gouvernement central peut poser des principes ou conditions sous forme de normes minimales concernant les différents types de services. Il est à ajouter que le gouvernement central pose des principes et des normes (souvent après avoir consulté les collectivités locales ou, en accord avec celles-ci, par exemple sous forme de négociations avec les associations nationales de collectivités locales).

D'autre part, le gouvernement central peut, par le biais du mécanisme de répartition des ressources financières provenant des crédits de transfert, influencer fortement sur le degré d'autonomie des collectivités locales en matière de prise de décision concernant le type, la quantité et la qualité des services fournis. La question des différents types de transferts est examinée, plus en détail, dans la section 2.3.5.2.2 ci-dessous.

Au lieu de mettre en place un contrôle rigide et une législation fouillée, les pays ont de plus en plus recours à l'approche basée sur la concertation et la coordination et consistant à poser des principes et des normes minimales nationales pour réaliser les objectifs prioritaires et résoudre les problèmes d'équité ; ce qui est plus conforme à la Charte européenne des Collectivités locales.

2.3.3.2 Efficacité administrative et responsabilité en matière de gestion

L'autre aspect de la responsabilité concerne la responsabilité en matière de gestion où l'on insiste sur l'efficacité de l'utilisation optimale des ressources en termes de résultats obtenus par rapport aux objectifs définis. L'accent porte, non seulement, sur la conformité des services fournis avec les lois, règlements et procédures, mais aussi sur la performance et la qualité de la production relative aux différents types de services.

Le fait de mettre l'accent sur la responsabilité en matière de gestion pour obtenir une administration publique efficace est conforme aux théories et expériences en matière d'économie de gestion du secteur privé selon lesquelles la délégation de compétence est nécessaire pour développer l'entrepreneuriat et les approches novatrices en matière de fourniture de services ainsi que certains aspects de production et de distribution de services.

Dans le contexte des collectivités locales, la délégation de compétence requiert un partage des pouvoirs et des responsabilités entre les dirigeants politiques (responsables des politiques et priorités locales) et les dirigeants administratifs (chargés de veiller au strict respect et à la parfaite exécution des objectifs définis par les décideurs politiques. Plus le partage de responsabilités entre les deux types de dirigeants est net, plus il y a de possibilités d'avoir une administration efficace.

Avec la responsabilité en matière de gestion basée sur les performances, l'attention des dirigeants politiques n'est plus fixée sur les projets (cas spécifiques) mais sur l'orientation générale des politiques. Le mécanisme par lequel la direction vise la performance par rapport aux objectifs conduit souvent à déléguer encore davantage de pouvoirs et à décentraliser beaucoup plus vers des institutions sous la

responsabilité des collectivités locales. On note très souvent qu'une amélioration de la performance s'accompagne d'une plus grande souplesse dans la production et la distribution de services ; ce qui, en soi, justifie et favorise la sous-délégation de responsabilités. On peut citer, au premier plan, l'exploitation efficace des ressources humaines, du capital administratif et des technologies de l'information.

La responsabilité en matière de gestion peut être limitée par le cadre institutionnel (et, en partie, par le cadre réglementaire) des collectivités locales. Pour ce qui est des ressources humaines, la responsabilité est limitée par le niveau de compétences des dirigeants administratifs en matière de recrutement et de promotion des chefs de services et des institutions locales ainsi que du personnel d'exécution. L'autonomie en matière de recrutement et de révocation est conforme au code de la fonction publique ou, plus généralement, au code du travail ainsi qu'à la gestion des ressources humaines par le renforcement des capacités grâce à la restructuration de l'organisation des collectivités locales et à la formation systématique des principales catégories de personnel. En ce qui concerne le capital administratif et la technologie de l'information, la responsabilité est liée au degré d'autonomie des dirigeants administratifs par rapport à la facilité avec laquelle ils peuvent adopter, systématiquement, des approches novatrices dans l'exécution des différentes tâches administratives des collectivités locales. Dans beaucoup de pays, par exemple en Europe, il y a eu une tendance à alléger ces contraintes et à permettre aux collectivités locales de gérer, plus librement, leurs ressources humaines. Cette question sera traitée de manière plus détaillée au chapitre 7.

Le gouvernement central doit être en mesure de faire appel à la responsabilité de gestion des collectivités locales en mettant en place un cadre « expérimental ». Ce cadre est doté d'une plus grande souplesse en terme de partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement qui se fait, souvent, sur une base ad hoc, pour une seule ou plusieurs collectivités locales dans des domaines fonctionnels spécifiques de l'administration.

Des pays comme l'Allemagne, les pays nordiques, la Suisse, le Canada et les USA ont mis en place ce genre de cadre comme moyen de promouvoir l'efficacité globale de l'administration publique, en élargissant l'expérience de bonne gouvernance vécue par certaines collectivités locales, afin d'influer sur le partage des responsabilités entre différents niveaux de gouvernement. D'autres pays ont, par contre ou en plus, mis en place des mécanismes de coordination pour obtenir de meilleures solutions lorsqu'il s'agit de responsabilités qui sont partagées ou qui se recouvrent partiellement.

2.3.4. Cadre réglementaire

2.3.4.1 Cadre législatif et réglementaire des collectivités locales en tant qu'entités

L'autonomie des collectivités locales est protégée, au plus haut niveau, par la constitution. Les pays nordiques, certains pays fédéraux de même qu'un certain nombre de pays nouvellement créés en Europe centrale et orientale, constituent des exemples de ce niveau élevé de protection²⁸. Dans d'autres pays, l'autonomie est

²⁸ Dans plusieurs pays, les principes d'autodétermination locale sont inclus dans la constitution (par ex. Autriche, Belgique, Grèce, Danemark, Italie, Pays-Bas, Suède, Bulgarie et Lettonie). C'est également le cas dans un certain nombre de pays africains et, de façon plus directe, dans la constitution ougandaise de 1995. En Angleterre et au Pays de Galles, cela fait partie

garantie par une législation spéciale sur les collectivités locales et, dans certains cas, l'autonomie des collectivités locales est énoncée par un décret présidentiel, ce qui n'offre qu'une protection assez limitée aux collectivités locales en cas de controverses.

L'une des conditions essentielles pour permettre aux collectivités locales de fournir des services aux citoyens est de disposer d'un cadre réglementaire bien défini, c'est à dire, principalement, une législation bien précise régissant les collectivités locales. Le bon fonctionnement d'un système des collectivités locales suppose un partage net des tâches et responsabilités, un cadre législatif élargi pour les tâches et fonctions obligatoires et facultatives des collectivités locales ainsi qu'une description précise des rapports entre les différents niveaux de gouvernement et les compétences. Au cours de ces dernières années, plusieurs réformes ont été initiées, notamment en Europe centrale et orientale, en vue d'apporter plus de clarté dans ce domaine.

Le niveau de contrôle du gouvernement central constitue un autre facteur étroitement lié au bon fonctionnement des collectivités locales, notamment le contrôle de l'utilisation des dépenses, le pouvoir de prise de décision en matière de foncier non bâti et de foncier bâti ainsi qu'en matière de gestion des ressources humaines et de la structure de l'organisation. Bien que la physionomie diffère d'un pays à l'autre, la plupart des pays, surtout ceux de l'OCDE, ont récemment essayé de promouvoir la consultation et la coordination entre les différents niveaux de gouvernement plutôt que de renforcer les contrôles formels, par exemple au moyen du système des préfets²⁹. Il y a eu une tendance à se départir d'un cadre réglementaire détaillé avec la mise en place d'une législation rigoureuse et de règles bien définies, pour se diriger vers un dialogue entre différents niveaux de gouvernement visant à obtenir des performances beaucoup plus tournées vers les objectifs, c'est-à-dire en substituant au contrôle, les conseils, le dialogue et la mise en place d'un dispositif législatif global³⁰.

2.3.4.2 Les contraintes réglementaires et les mécanismes de contrôles des fonctions des collectivités locales

Outre le cadre réglementaire et législatif des collectivités locales en tant qu'entités, il peut y avoir des contraintes concernant les différentes fonctions et compétences. Ces contraintes peuvent prendre la forme d'une législation particulière, d'arrêtés, de directives en provenance des ministères de tutelle et de codes spéciaux tels que le code de la construction et le code de l'hygiène.

Les contraintes réglementaires pourraient également prendre la forme de conditions de fond et de formes requises pour approbation, de procédures prescrites, de consensus et de coordination à entreprendre avant que les décisions des collectivités locales ne puissent être prises. Ces contraintes pourraient avoir les mêmes impacts sur l'autonomie que les contraintes législatives. Un exemple type pourrait être constitué par le cadre réglementaire lié à la capacité d'emprunt des collectivités locales dans le but de procéder à un important investissement, par exemple. Dans

du droit commun. Mais la décision concernant les fonctions à décentraliser est normalement du ressort des parlements dans ces pays.

²⁹ Pour un traitement plus détaillé de cette question, voir « Gestion des différents niveaux de gouvernement, OCDE, 1997, page 2.

³⁰ Cf. ci-dessus.

plusieurs pays, les collectivités locales sont habilitées à contracter des emprunts, mais auparavant, elles doivent entreprendre un certain nombre d'enquêtes et de procédures d'approbation, même si l'institution qui accorde le crédit a déjà jugé la collectivité locale en question comme étant financièrement solvable³¹. Ainsi, une procédure qui semble être en faveur de l'autonomie de la prise de décision de la collectivité locale peut s'avérer, dans la pratique, être une contrainte empêchant la collectivité locale d'entreprendre des investissements au profit des populations.

Le type de contraintes liées à la coordination est souvent relatif aux systèmes d'accords types sur les principes régissant les activités des collectivités locales, signés entre les ministères centraux et les associations nationales de collectivités locales. L'accord de coordination est jugé plus souple qu'un cadre législatif et plus facile à s'adapter aux changements de circonstances concernant, par exemple, les plafonds des recettes ou dépenses des collectivités locales et est donc plus complet. Il est encore nécessaire de se pencher sur le cadre réglementaire global afin de pouvoir évaluer le niveau d'autonomie des collectivités locales. Les types de cadres financiers des collectivités locales sont décrits et analysés plus en détail à la section 2.3.5.2.

2.3.4.3 Cadre réglementaire lié à la participation du secteur privé à la fourniture d'infrastructures et de services

Un moyen particulièrement important pour les collectivités locales d'améliorer leur souplesse et leur compétitivité dans leurs domaines de responsabilités est la possibilité qui leur est offerte d'impliquer le secteur privé dans l'exécution de fonctions spéciales liées à la fourniture d'infrastructures et de services.

Dans beaucoup de pays, et ce jusqu'à une date récente, le cadre réglementaire imposait de sérieuses contraintes aux collectivités locales pour ce qui est de l'expérimentation de nouvelles voies et méthodes d'amélioration de la fourniture de services (surtout lorsque les conseils locaux rencontrent des difficultés financières). Les conseils locaux pourraient avoir l'intention d'utiliser le mécanisme de marché pour améliorer effectivement l'administration en mettant en place des mesures incitatives visant à l'innovation ou à la modification des procédures et normes de travail.

Pour les conseils favorables à une combinaison souple de partenariats avec le secteur public, privé ou semi-public, les étapes dans la mise en place du cadre réglementaire peuvent sembler complexes et difficiles. Pour ce qui est des possibilités d'implication du secteur privé, on dispose de plusieurs solutions conceptuelles et pratiques par lesquelles des fonctions qui sont jusqu'ici purement publiques peuvent être commercialisées, faire l'objet de concessions suivant les objectifs et performances assignés ou, en définitive, être transférées au secteur privé quant à leur propriété et gestion.

La tendance observée dans plusieurs pays traduit une conscience de plus en plus grande de la nécessité de créer un environnement compétitif pour la fourniture d'infrastructures et de services. Cette évolution est renforcée par une exigence du gouvernement central ou, dans le cas de l'Union européenne, par une exigence de la

³¹ Voir, par ex. Conseil de l'Europe : « Déficits Budgétaires des Collectivités Locales et Endettement Excessif », Strasbourg.

Commission européenne de procéder à des appels d'offres dans un nombre de plus en plus élevé de fonctions relevant du secteur public.

2.3.5. Décentralisation fiscale

Pour délimiter l'autonomie des collectivités locales et le niveau de décentralisation, les indicateurs fiscaux sont essentiels. Les sections 2.3.3 et 2.3.4 ci-dessus ont donné un bref aperçu des dépenses des collectivités locales ainsi que quelques indicateurs d'autonomie. La question du financement des tâches et responsabilités, c'est-à-dire les recettes des collectivités locales, est d'égale importance.

2.3.5.1. Composition des recettes

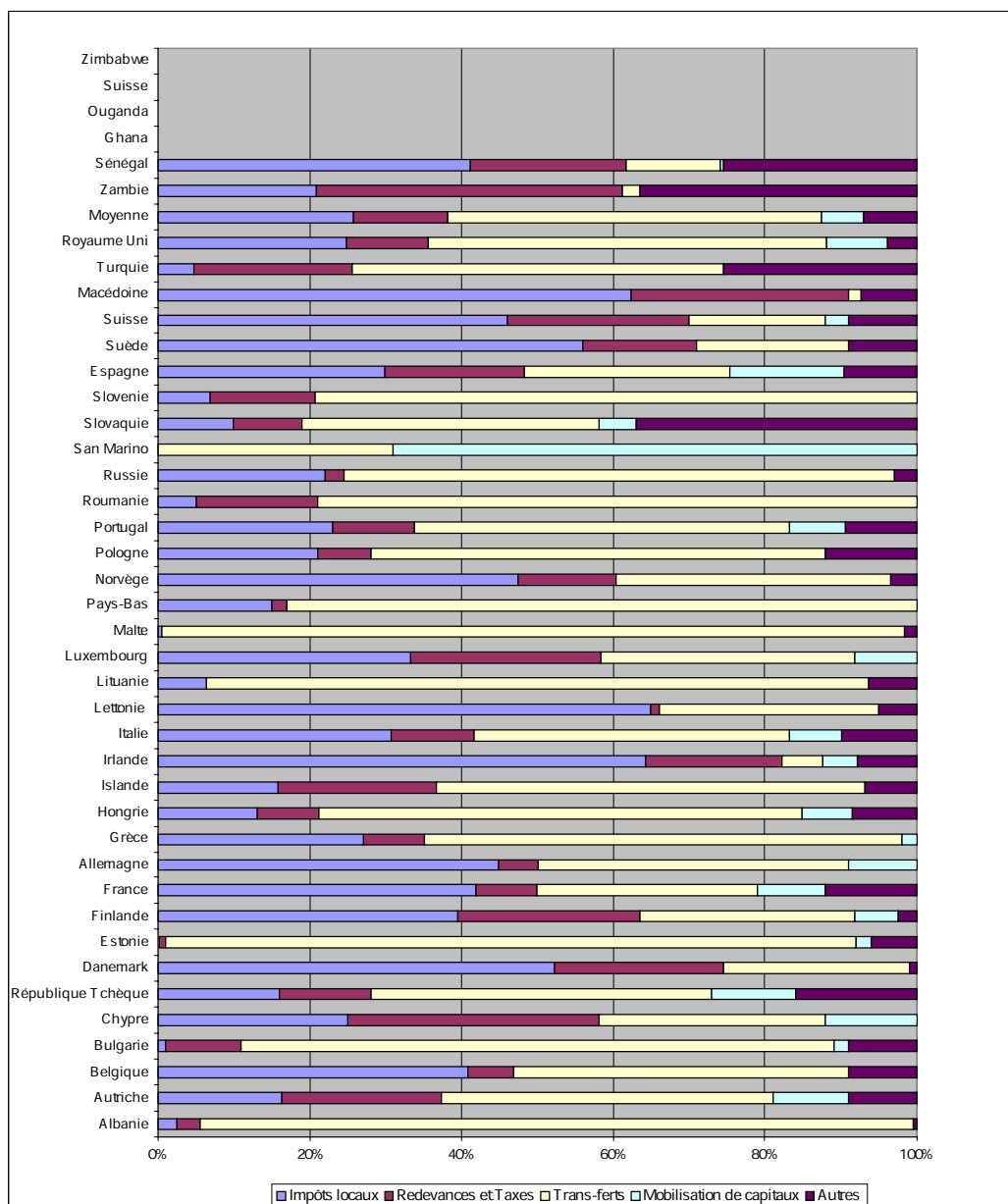
Il est très important de porter une attention particulière sur la *composition des recettes*. Celle-ci varie grandement d'un pays à l'autre. On distingue les principaux types de recettes de collectivités locales suivantes :

- Les recettes tirées de la vente de services telles que les produits de la vente de services publics et de transport appelés recettes non fiscales et redevances d'usager ;
- Les recettes fiscales - impôts locaux ou impôts nationaux partagés ;
- Divers types de subventions (d'affectation générale et d'affectation spéciale) accordées aux collectivités locales par le gouvernement central ; et
- Les emprunts pour des dépenses d'investissement, par exemple.

Les « sources de recettes propres » comprises comme ressources dont les collectivités locales peuvent influencer le niveau et dont elles peuvent disposer librement, indiquent le niveau d'autonomie le plus élevé. Ces recettes sont souvent liées aux impôts locaux et à différents types de redevances d'usager³².

La répartition de ces types de recettes varie beaucoup selon les pays ; par exemple, en Europe et dans les pays africains couverts par l'étude, cf. tableau 7 ci-dessous.

³² Il est difficile de procéder à un classement ordonné des recettes selon le niveau d'autonomie, puisque d'autres facteurs y influent également, mais en règle générale, la classification suivante est utile : 1) Les sources de recettes propres (impôts propres et redevances); 2) Les impôts partagés; 3) Les subventions d'affectation générale; 4) Les subventions conditionnelles; 5) Les subventions d'affectation spéciale et discrétionnaire et les subventions accordées aux "fonctions d'agent". Dans la définition des impôts locaux, des facteurs tels que la possibilité de déterminer le taux de l'impôt, de fixer l'assiette et d'influer sur le recouvrement des impôts (influence indirecte sur le niveau de recettes) sont importants. Tous ces facteurs seront examinés au chapitres 4 et 6.



Ce tableau est établi sur la base des rapports présentés par les membres de groupes d'experts, des travaux de DEXIA et, au cas où ces chiffres ne sont pas disponibles, sur la base de statistiques incluses dans le rapport dit CDLR. Document du groupe de travail sur la « Charte européenne des Autorités locales », Strasbourg, 21 octobre 1997, Finances des Collectivités locales (application de l'Art. 9 de ladite charte, cf. également annexe n° 2). Afrique : Cf. le présent rapport.

Les problèmes économiques et politiques que l'on rencontre au niveau du gouvernement central entraînent, parfois, la délégation de responsabilités sans la délégation de pouvoirs en matière d'impôts ou sans transfert de subventions ; cette différence est appelée « déséquilibre vertical » dans l'économie du secteur public.

Les petits déséquilibres verticaux à priori (c'est-à-dire avant l'élaboration des budgets locaux) en faveur du gouvernement sont des instruments indispensables au

contrôle des collectivités locales. Ils incitent les collectivités locales à accroître leurs efforts en matière d'impôts ainsi que leur efficacité dans la fourniture de services locaux. Au Brésil, en Colombie et au Venezuela, les recettes ont précédé la délégation de responsabilités et de tels déséquilibres en faveur des collectivités locales tendent à encourager les dépenses excessives³³.

Cependant, les grands déséquilibres verticaux en faveur du gouvernement central, lequel reproche aux collectivités locales de ne pas fournir des services demandés mais plutôt des services aux coûts prohibitifs, conduisent facilement à un financement incontrôlé du déficit et à l'accumulation de la dette locale. Plus tard, ces déficits devront être remplacés par des subventions aux collectivités locales pour leur permettre de corriger les déséquilibres verticaux, « à posteriori ». A ce stade avancé, les décisions prises concernant les dépenses locales excessives peuvent s'avérer difficiles à inverser. C'est le cas de plusieurs pays africains comme le confirme la présente étude.

Il y a un juste milieu difficile à réaliser entre le déséquilibre à priori et le déséquilibre à posteriori que les gouvernements de tous les pays essaient d'atteindre. Il s'agit ici d'éviter que l'introduction de mesures en faveur d'une plus grande efficacité, au niveau local, ne soit dévoyée pour discréditer la création de collectivités locales.

Les déséquilibres à posteriori peuvent être définis comme des subventions reçues par les collectivités locales. Une fois que le montant des fonds locaux a été décidé, il s'agira essentiellement de choisir entre les subventions et les impôts locaux. Les impôts locaux peuvent être des ristournes de type subventions (voir ci dessous) ou des impôts locaux propres. Les impôts locaux propres sont ceux sur lesquels la collectivité locale a une influence sur l'imposition (niveau, assiette ou recouvrement c'est-à-dire, indirectement, le niveau). Cela signifie que les populations locales doivent endurer une imposition plus élevée si elles souhaitent bénéficier de meilleurs services ou si la collectivité locale est inefficace et gaspilleuse. Des normes de service modeste et une bonne gestion se traduisent par de faibles impôts locaux. Ceci influe positivement sur les populations locales au moment des élections.

Un niveau élevé d'impôts locaux enlève, également, aux conseils locaux la possibilité de considérer l'absence de transferts du gouvernement central comme étant responsable de la non fourniture de services locaux.

L'avantage des impôts locaux propres sur les arrangements en matière d'impôts partagés est que, avec les impôts propres, les collectivités ont des comptes à rendre ; ceci influe positivement sur le comportement des populations locales et des conseils locaux. Le fait de combiner de petits déséquilibres verticaux, à priori, non couverts financièrement, avec l'existence d'impôts locaux propres, constitue une bonne recette pour une meilleure efficacité dans le secteur public décentralisé.

Le tableau ci-dessous donne des indications sur le choix entre les subventions (= déséquilibre vertical à posteriori) et les impôts dans différents pays. Le tableau montre que la proportion des impôts locaux varie sensiblement d'un pays à l'autre.

³³ Kiichiro Fukasaka et Ricardo Hausmann (réd), « Démocratie, Décentralisation et Déficits en Amérique Latine, Centre de Développement de l'OCDE, 1998.

Tableau 8. Rapport entre les impôts et les subventions des collectivités locales dans différents pays. 1994

<i>Pourcentage</i>	Subventions	Impôts locaux ³⁴
Swaziland		
<u>Ouganda</u>		
<u>Swaziland</u>		
<u>Ghana</u>		
Sénégal (97)	12.4	87.6
Zambie (97)	3	97
Pays OCDE		
Australie	27.4	72.6
Autriche 93	26.5	73.5
Belgique 93	62.0	38.0
Canada 93	54.0	46.0
Rép. Tchèque	40.2	59.8
Danemark	27.8	72.2
France	43.9	56.1
Allemagne 93	52.6	47.4
Islande 93	11.9	88.1
Irlande 92	91.4	8.6
Mexique 93	4.2	95.8
Pays-Bas	91.0	9.0
Norvège 92	47.8	52.2
Pologne	44.7	55.3
Espagne 93	32.2	67.8
Suède	21.4	78.6
Roy. Uni 93	86.9	13.1
USA 93	48.5	51.5

Source : statistiques des recettes 1965 – 1995. OCDE 1996. Les données sur les pays d'Afrique subsaharienne proviennent de l'Étude sur la Décentralisation fiscale et les Finances locales, 1999 –2000. Zambie : chiffres basés sur les données du Ministère des Finances (chiffres de 1997 : les redevances sont incluses dans les impôts locaux).

Les pays qui ont la plus grande part de subventions sont principalement des pays anglophones : le Canada, l'Irlande, le Royaume Uni et les États-Unis.

Dans ces pays, les collectivités locales se sont retrouvées avec une faible capacité d'imposition pour pouvoir couvrir les coûts des fonctions déléguées. Elles n'ont accès qu'à l'imposition foncière alors que l'impôt foncier n'a qu'un faible potentiel de recettes. Cet impôt est considéré, par les économistes, comme étant un impôt local parfait, non pour des raisons économiques ; cependant, au plan politique, il s'agit là d'un impôt très impopulaire qui ne rapporte pas plus de 4% au niveau des pays de l'OCDE. Ce n'est qu'au Canada, au Japon, au Luxembourg, au Royaume Uni et aux États-Unis que cet impôt rapporte plus de 3%. Dans la plupart des cas, cela représente moins que le coût d'une école primaire moderne.

En Allemagne, l'importance des subventions par rapport aux impôts locaux est d'un niveau moyen. Les impôts locaux couvrent également les ristournes provenant des impôts partagés.

Les conseils locaux semblent préférer les impôts partagés aux subventions, car ils croient qu'ils reçoivent un pourcentage fixe des impôts que le gouvernement central recouvre sur leur territoire³⁵. Les collectivités locales pensent que cela constitue une garantie contre les réductions de recettes, au cas où le gouvernement central souhaiterait faire des économies. Les impôts partagés présentent les mêmes

³⁴ Ristournes comprises

³⁵ Jorgen Lotz « Procès verbal de la Conférence régionale FDI, 24-25 novembre 1997, Copenhague, Page 113.

inconvenients, du point de vue du gouvernement central, car le partage des impôts affaiblit ses moyens de contrôle.

En Allemagne, le partage de l'impôt sur le revenu est le moyen traditionnel de corriger le déséquilibre vertical ; et cette tradition a été adoptée en Europe germanophone. Dans les statistiques de l'OCDE (base des chiffres de ce rapport), les ristournes provenant des impôts partagés sont comprises dans les **impôts locaux** et ne peuvent pas en être séparées (une réforme a été initiée dans ce domaine)³⁶.

Les pays nordiques (Danemark, Suède, Norvège, Islande et Finlande) sont traditionnellement des pays qui ont le plus fort pourcentage d'impôts et d'impôts propres. Cela s'explique par l'utilisation de l'impôt sur les revenus propres comme impôt local. L'impôt sur les revenus propres a un vaste potentiel de recettes en Europe. Au Danemark et en Suède, il produit plus de 15% du PIB ; ce qui laisse peu de place aux financements par le biais de subventions, (voir la section suivante).

2.3.5.2. *Les impôts locaux*

Les impôts locaux constituent normalement la plus grande source de revenus et représentent l'un des aspects les plus importants de l'autonomie des collectivités locales. La possibilité d'influer sur l'assiette fiscale, le taux fiscal ou les recettes collectées, est une condition essentielle qui permet aux collectivités locales d'adapter le niveau du service aux possibilités financières.

Les arguments en faveur de l'introduction des impôts locaux propres ont été avancés ci-dessus. Mais il y a un certain nombre de conditions à satisfaire pour qu'un impôt puisse être considéré comme un bon impôt local propre.

- Premièrement, les recettes d'un bon impôt local devraient évoluer avec le temps de la même façon que les coûts pour la satisfaction des demandes croissantes en services publics locaux ;
- Deuxièmement, les impôts locaux ne devraient pas être trop sensibles aux fluctuations cycliques car, dans les normes, les services locaux ne peuvent pas servir d'instrument de gestion de la demande.
- Troisièmement, un bon impôt local devrait être réparti de manière relativement équitable entre les collectivités locales. La péréquation des impôts dans l'ensemble des collectivités locales peut atténuer ce problème mais ne peut l'éliminer.
- Quatrièmement, le niveau des recettes potentielles est important. Si les autorités locales ne sont autorisées qu'à avoir des impôts qui rapportent peu, il en résulte des déséquilibres verticaux qui devront être corrigés d'une autre manière.
- Cinquièmement, il devrait y avoir un lien étroit entre les citoyens qui paient effectivement et ceux qui profitent des services.

³⁶ L'OCDE a initié une étude pour produire des chiffres susceptibles de permettre de distinguer les impôts partagés et les impôts locaux. Dans la présente étude, nous avons essayé de faire une distinction entre ces deux types d'impôts car ils sont différents en terme de degré d'autonomie.

- Sixièmement, l'administration fiscale ne devrait pas avoir de problèmes majeurs, c'est-à-dire que le rendement fiscal devrait être beaucoup plus élevé que les coûts administratifs.

Comme on l'a remarqué ci-dessus, l'importance du déséquilibre vertical dans différents pays est étroitement liée à la structure fiscale des collectivités locales. Il a été révélé que la dépendance sur les subventions dans les pays comptant sur les impôts fonciers, était beaucoup plus élevée que la dépendance sur les subventions dans les pays comptant sur des impôts plus dynamiques tels que l'impôt local sur le revenu. Ces conclusions pourraient ne pas être applicables directement à la région africaine où l'impôt foncier, du moins à court et moyen termes, semble être plus dynamique que l'impôt sur le revenu ; mais cette étude a révélé que l'impôt foncier seul ne peut pas financer les tâches actuelles.

Il y a beaucoup de variations dans les systèmes nationaux d'impôts locaux, comme on peut le voir dans le tableau qui indique des groupes de pays ayant une composition d'impôts locaux quelque peu similaire, basée sur les chiffres du tableau précédent.

Tableau 9. Impôts locaux en pourcentage du total des recettes fiscales locales (1995)

	Impôts sur les revenus (2)	Impôt foncier	Autres impôts	Total
Zambie(3) (1997)	16.1	36.2	51.3	100
Sénégal				
Ghana				
Ouganda				
Swaziland				
Zimbabwe				
Suède	99,7	0,0	0,3	100
Finlande	95,1	4,8	0,1	100
Danemark	93,4	6,5	0,1	100
Luxembourg	93,2	6,0	0,8	100
Norvège	89,6	9,9	0,5	100
Rép. Tchèque	86,7	6,4	6,9	100
Suisse (1)	85,6	14,0	0,4	100
Allemagne (1)	79,6	19,3	1,1	100
Belgique (1)	76,7	0,0	23,3	100
Islande	72,7	19,1	8,2	100
Pologne	53,5	37,9	8,6	100
Japon	52,7	31,6	15,7	100
Autriche (1)	34,5	10,0	55,5	100
Turquie	28,1	2,0	69,9	100
Portugal	20,5	40,4	39,1	100
Espagne	16,4	38,9	44,7	100
France	15,1	34,6	50,3	100
Corée	11,1	58,5	30,4	100
USA (1)	5,8	73,8	20,4	100
Italie	1,3	43,4	55,3	100
Irlande	0,0	100,0	0,0	100
Australie (1)	0,0	99,6	0,4	100
Royaume Uni	0,0	97,5	2,5	100
Nouvelle Zélande	0,0	90,2	9,8	100
Pays-Bas (1)	0,0	85,3	14,7	100
Hollande	0,0	66,1	33,9	100
Hongrie	0,0	22,1	77,9	100
Moyenne non pondérée	41,2	37,7	21,1	100

1. États fédéraux. Seules les recettes fiscales des collectivités locales sont comprises et non les impôts d'Etat
2. Recettes d'impôts sur le revenu des personnes et des sociétés comprises.
3. L'impôt sur les personnes physiques est classé parmi les impôts sur le revenu des personnes physiques. Données du Bureau central de la Statistique, Zambie.

Source : OCDE, statistiques des recettes 1965 – 1996. Les données des pays africains proviennent de l'étude sur la Décentralisation fiscale et les Finances locales, études BIRD 1998 – 2000.

Tableau 10 : Structure des impôts locaux¹ 1994 (moyennes non pondérées, %)

Impôts (ristournes comprises) sur:	Anglophones: Canada, USA, Nouvelle Zélande, Australie, Roy. Uni	Pays nordiques: Danemark, Suède, Norvège, Fin- lande.	Pays fédéraux ger- manophones: Autriche, Allemagne, Suisse.	Pays unitaires, Europe cen- trale/méridionale France Italie Espagne
Sur le revenu	1	95	72	18
Fonciers	89	5	14	39
Autres	10	-	14	44
Total	100	100	100	100

Sources : statistiques des recettes OCDE, 1996. (voir annexe 1). Les données des pays d'Afrique subsaharienne seront exploitées au cours de l'étude sur la Décentralisation fiscale et les Finances locales, études BIRD, 1998 – 2000.

1. Tous les niveaux, à l'exception des gouvernements centraux et des gouvernements d'États fédéraux.

Les tableaux montrent également que les pays anglophones et les Pays Bas ont des structures fiscales locales dominées par les impôts fonciers lorsqu'on les compare, par exemple, aux pays nordiques qui mettent l'accent sur les impôts locaux sur le revenu. La structure fiscale locale des pays germanophones est dominée par le partage de l'impôt sur le revenu. Un autre aspect de ces pays, que l'on retrouve également dans le dernier groupe de pays, est le recours répandu aux impôts sur les entreprises tels que le « Gewerbesteuer » en Allemagne et la « Taxe professionnelle » en France. Il s'agit d'impôts recouverts sur la base d'une combinaison de diverses rubriques comme la valeur locative des bâtiments et les équipements, la masse salariale locale et le chiffre d'affaires, et dans le tableau, ces impôts sont classés, comme le fait l'OCDE, selon les différentes assiettes fiscales. En dépit d'avantages économiques généralement reconnus, la neutralité de l'impôt foncier local et le dynamisme de l'impôt local sur les revenus, les réformes visant à passer d'une source fiscale principale à une autre, ne sont pas fréquentes. L'introduction d'impôts locaux est une question délicate au plan politique ; il a été difficile d'introduire de nouveaux impôts, et une fois introduits, il est difficile de les remplacer par d'autres ressources fiscales locales.

Tels sont les modèles de financement de la décentralisation dans les vieux pays de l'OCDE. On trouve également ces modèles dans des pays ayant initié, plus tard, des systèmes de financement des collectivités locales. Les conclusions provisoires tirées des pays africains étudiés ont montré que l'impôt local le plus important était l'impôt foncier et qu'il y a une possibilité d'obtenir un recouvrement plus élevé des autres types d'impôts et de recettes, à l'avenir. Dans les pays d'Europe de l'Est en transition, les systèmes fiscaux locaux ne sont qu'au stade initial de développement. Les recettes propres comprennent, en général, des recettes modiques tirées des impôts fonciers. Cela s'accompagne, souvent, de restrictions du gouvernement central sur le taux local d'imposition, mais aussi d'une augmentation du niveau de l'impôt sur le revenu. Le modèle allemand de partage de l'impôt sur le revenu est largement utilisé. Avec ce système, les collectivités locales se retrouvent avec des recettes propres très faibles. Au Japon et en Corée, la principale recette fiscale est constituée de l'impôt foncier auquel viennent s'ajouter des ristournes.

2.3.5.3. *Subventions et système de péréquation locale*

2.3.5.3.1. Le déséquilibre vertical

Il n'y a presque pas de pays où le gouvernement central n'accorde pas de subventions aux collectivités locales, (cf. les tableaux précédents). La première raison en est que l'Etat n'a pas accordé assez de pouvoirs, en matière d'imposition, aux collectivités locales pour leur permettre de financer leurs engagements de dépenses, mais il y a un certain nombre d'autres raisons valables qui expliquent l'octroi d'un certain montant de subventions/transferts de l'Etat vers des niveaux inférieurs de gouvernement, (cf. ci-dessous).

2.3.5.3.2 Les subventions

Les subventions constituent un bon instrument permettant au gouvernement central d'inclure les collectivités locales dans la gestion macro-économique générale. Les services locaux tels que les écoles et les services spéciaux ne devraient pas supporter le poids des ajustements des politiques de stabilisation, mais en périodes de profonds déséquilibres, l'ajustement de ces services ne peut être évité comme on peut le voir dans les récentes expériences de crise économique vécues par des Etats providence tels que la Suède et la Finlande.

Les subventions peuvent aussi constituer des instruments pour influencer les priorités dans les décisions en matière de dépenses au niveau local. Tout d'abord, dans certaines situations, il faudra s'assurer que les subventions sont utilisées au profit de services locaux et non pour enrichir les populations locales (dans des pays riches, les économistes ont donné à cela le nom peu flatteur d'« effet attrape-mouches » : l'argent reste là où il atterrit). En outre, le gouvernement central souhaite pouvoir influencer les priorités locales pour les rendre conformes aux priorités du gouvernement central. Ainsi, certaines des subventions sont généralement conçues comme des subventions spéciales pour des affectations spécifiques contrairement aux subventions d'affectation générale dont les collectivités locales peuvent disposer librement.

Ensuite, les subventions peuvent être utilisées à des fins de péréquation, c'est-à-dire pour niveler les différences entre les collectivités locales riches et celles qui sont « plus pauvres » afin de stabiliser le développement dans les différentes régions d'un pays³⁷.

Enfin, les subventions peuvent s'avérer utiles pour l'ajustement économique dans les cas où les tâches sont transférées entre les niveaux de gouvernement (en guise de compensation).

Subventions d'affectation spéciale

En terme d'autonomie, les subventions peuvent varier de subventions d'affectation générale conçues et allouées selon des critères objectifs (niveau d'autonomie élevé) à des subventions d'affectation spéciale affectées de façon discrétionnaire (niveau d'autonomie faible).

³⁷ Au Swaziland, des discussions sont en cours pour savoir si les subventions peuvent compenser le fait que les habitants de quelques habitations spontanées puissent utiliser les services de certaines collectivités locales, c'est-à-dire une forme de partage des coûts.

Un moyen de poursuivre certains des objectifs susmentionnés est de voir l'utilisation faite des subventions dites d'affectation spéciale. On peut citer comme exemple la possibilité d'octroyer une subvention destinée à l'investissement, à la condition que la collectivité locale ait l'approbation préalable du projet. Les subventions destinées aux dépenses de fonctionnement peuvent être automatiquement soumises à des conditions relatives aux dépenses locales, conformément à des règles spécifiques ; cependant, on constate également que les subventions d'affectation spéciale faites de façon discrétionnaire peuvent être aussi destinées à des dépenses de fonctionnement, souvent, dans le but de promouvoir de nouveaux types de services au sein des collectivités locales. Pour compenser le manque d'informations en provenance du gouvernement central et pour tester l'importance des priorités locales, il est parfois nécessaire de recourir à un cofinancement local.

Avec les subventions d'affectation spéciale, on rencontre plusieurs problèmes. Les expériences du Chili (subventions destinées aux écoles et aux soins de santé primaires) et la Colombie (subventions avec contrepartie égale pour la construction de routes rurales) montrent que des taux élevés de remboursement encouragent les dépenses ; ce qui se traduit par une ponction sur les finances du gouvernement central. En conséquence, les taux de remboursement ont dû être réduits, mais il en a résulté que les collectivités locales les plus riches et ayant les capacités fiscales les plus élevées ont reçu également la plus grande part des subventions. Au Chili et en Colombie, cela s'est traduit par des inégalités en matière de dépenses³⁸.

Au Swaziland, des discussions sont en cours pour savoir si les subventions peuvent compenser le fait que les habitants de quelques habitations spontanées puissent utiliser les services de certaines collectivités locales, c'est-à-dire une forme de partage des coûts.

Les subventions d'affectation spéciale requièrent des contrôles, des audits et beaucoup de bureaucratie. Cela s'est traduit par des prises de décision inefficaces et aussi un affaiblissement de la responsabilité économique. La Charte des Collectivités locales du Conseil de l'Europe, qui a déjà été ratifiée par un certain nombre de pays, stipule que les subventions d'affectation spéciale devraient être transformées en subventions d'affectation générale. Au cours des dernières décennies, il y a eu un certain nombre de réformes dans les pays de l'OCDE tendant à remplacer les subventions d'affectation spéciale par des subventions d'affectation générale.

Subventions et péréquation

Les besoins en subventions varient d'une collectivité locale à l'autre, car les besoins en dépenses ne sont pas les mêmes. La voirie et l'alimentation en eau peuvent être très coûteuses dans les régions montagneuses, alors que les dépenses en éducation et bien-être social peuvent être très élevées dans les zones urbaines. Si l'on souhaite avoir une uniformité des niveaux de service, il est nécessaire d'apporter une compensation pour ces dépenses supplémentaires.

En outre, si des pouvoirs en matière d'impôts sont accordés aux collectivités locales, on devra également tenir compte du fait que les capacités en matière d'impôts varient d'une collectivité locale à l'autre et, par conséquent, la méthode de répartition des

³⁸ Kiitichiro Fukasaka et Ricardo Hausmann (éd) : « Démocratie, Décentralisation et Défis en Amérique Latine, Centre de Développement de l'OCDE, 1998.

subventions doit également compenser pour moins que les capacités moyennes des impôts locaux.

On appelle péréquation de la collectivité locale, la compensation accordée pour des capacités fiscales faibles et des besoins en dépenses élevées. Des systèmes qui prennent en compte l'un ou les deux éléments, sont utilisés dans plusieurs pays à travers le monde³⁹.

Il n'y a pas de pays où il n'existe pas de critiques politiques de la part de l'opposition qui affirme que le système de péréquation locale est trop compliqué. Cela s'explique par plusieurs raisons. En effet, la péréquation a trait aux questions politiquement très délicates de redistribution, car les uns doivent donner aux autres sans rien recevoir en retour. Ainsi, des compromis doivent être trouvés et, très souvent, il y a une nécessité politique de compenser des besoins insignifiants. Enfin, il faut noter que la péréquation peut être mise en œuvre sans les subventions du gouvernement central, si on applique le modèle dit de solidarité (« Robin des Bois ») comme c'est le cas au Danemark, dans les länder allemands et en Suède. L'idée est que les fonds nécessaires au soutien des collectivités locales pauvres sont tirés des collectivités locales riches. La méthode se traduit par une péréquation plus complète que d'habitude, lorsque les subventions sont utilisées parce que les collectivités les plus riches en tirent également profit.

Les inconvénients de ce système sont d'ordre politique. En effet, cela a entraîné des conflits internes entre des groupes de collectivités locales. A cet égard, la péréquation financée par les subventions semble satisfaire tout le monde, grâce à une illusion fiscale, car chacun reçoit quelque chose et personne ne semble devoir payer. Les possibilités de conflit inhérentes à cette méthode signifient que ce n'est pas un bon modèle pour des pays où la construction nationale est à faire tels que le Canada, la Chine, la Russie ou l'Ukraine.

Le passage des subventions d'affectation spéciale aux subventions d'affectation générale complique la façon de mesurer la péréquation des différences en matière de besoins en dépenses locales⁴⁰. L'objectif des subventions d'affectation générale est de permettre aux collectivités locales de trouver les solutions locales les plus efficaces. Mais cela signifie que les critères liés à la performance des subventions d'affectation spéciale devront être remplacés par des critères généraux « neutres ».

Un exemple est donné par le système hérité du régime communiste par un certain nombre de pays d'Europe de l'Est. Dans certains pays, les critères en matière de besoins, par exemple, sont constitués d'un ensemble d'« indicateurs normatifs » dont certains permettent d'évaluer les populations et les groupes d'âges, mais dont la plupart mesurent, en fait, le nombre de services fournis. Chaque usager a reçu un coût standard dépendant du type d'institution et qui est, généralement, en dessous du coût moyen. La péréquation est appliquée par le paiement de ce montant à la collectivité locale qui fournit le service. Des éléments de ce système existent encore et, dans certains pays, l'évaluation des besoins en dépenses locales pour les soins

³⁹ Dans un certain nombre de pays africains, des systèmes de péréquation sont actuellement en cours, ex. Ouganda et Swaziland. Le Conseil de l'Europe a élaboré des principes reconnus à cet égard : « péréquation des ressources entre les collectivités locales, Recommandations n° R (91) 4 et Mémoire explicatif, Conseil de l'Europe.

⁴⁰ Ceci constitue un problème surtout dans les pays en voie de développement où on obtient difficilement les données.

destinés aux personnes âgées est basée sur le nombre de personnes âgées demeurant dans les hospices de vieillards⁴¹.

Ce système est assez différent des méthodes utilisées dans la plupart des pays d'Europe du nord où les estimations des besoins en dépenses n'englobent pas le *nombre de services* mais ont été remplacés par des estimations « objectives » des besoins évalués sur la base du coût du nombre d'utilisateurs prévus. Dans les pays nordiques, la mesure utilisée pour le même besoin de financement des soins au profit des personnes âgées, est constituée par *le nombre de personnes âgées*. Ceci laisse à chaque collectivité locale la latitude de fournir les services désirés aux personnes âgées, selon la qualité et le montant appropriés. On rencontre d'énormes problèmes pour trouver des critères objectifs acceptables pour mesurer les besoins en dépenses comme base de répartition des subventions, car les mesures de besoins en dépenses basées sur des critères objectifs sont, en général, complexes. En outre, les besoins des collectivités locales peuvent être si différents qu'il sera impossible de faire une comparaison, car les types de problèmes sont, généralement, complètement différents (comme, par exemple, les besoins de petites collectivités rurales à faible population comparés aux besoins de grandes collectivités urbaines).

Plus on délègue des fonctions aux collectivités locales plus il y a de facteurs à prendre en compte, et plus la formule devient complexe. Par conséquent, le système devient une cible facile exposée à la critique, notamment de la part des collectivités locales qui paient.

On peut voir que l'objectif de la mesure des besoins en dépenses est étroitement lié au choix entre les subventions d'affectation spéciale et les subventions d'affectation générale. La tendance vers les critères objectifs généraux et vers les subventions d'affectation générale, doit dépendre de la capacité locale à administrer et à fournir des services. Lorsque ces conditions sont remplies, il est possible d'obtenir des gains d'efficacité en passant aux subventions d'affectation générale et aux critères objectifs de choix de détermination des besoins et de laisser, ainsi, beaucoup plus de choix aux collectivités locales. L'idéal serait que la conception des subventions puisse en même temps aider les zones les plus pauvres et encourager la mobilisation des recettes et l'efficacité des coûts.

Outre les conditions susmentionnées, il importe également que les collectivités locales aient une connaissance et une claire compréhension des principes, de la programmation et de l'organisation de la répartition de subventions. Cela varie entre les pays ayant des systèmes où les collectivités locales ont connaissance de leurs subventions, 6 mois avant le début de l'année budgétaire et où la distribution est transparente à 100% et des systèmes où les subventions sont aléatoires, non transparentes et transférées très tardivement dans le budget de l'année, avec des périodicités de versement irrégulières.

⁴¹ Par exemple en Bulgarie, un certain nombre de critères pour les besoins en dépenses sont basés sur le nombre de places disponibles au niveau de diverses institutions sociales.
Procédure de répartition

Capacité fiscale et efforts en matière d'impôts ainsi que leur relation avec les transferts

Lorsqu'on permet aux collectivités locales de recouvrer leurs impôts propres et que des ressources fiscales importantes sont disponibles, le besoin de péréquation de l'assiette fiscale se pose également.

La difficulté de mesurer et de comparer les différences de capacités fiscales entre les collectivités locales réside essentiellement dans le rôle imparti à celles-ci pour améliorer lesdites capacités. Si on ne contrôle pas cela, la péréquation qui est faite décourage les efforts en matière d'impôts locaux. Par exemple, en Chine, un des problèmes les plus urgents est la question de savoir comment veiller à ce que la faible capacité fiscale apparente de certaines provinces n'entraîne pas l'absence d'efforts de la part de l'administration fiscale locale. Pour ces raisons, il importe d'encourager les collectivités locales à recouvrer les impôts et, en même temps, d'obtenir certaines possibilités financières égales entre les collectivités locales afin d'accroître les recettes et d'équilibrer les finances et les besoins. L'efficacité locale en matière de recouvrement d'impôts ne devrait pas être pénalisée par une réduction des subventions du gouvernement central⁴².

2.4. Observations finales

L'analyse ci-dessus de certains des indicateurs de décentralisation a montré que plusieurs modèles différents ont été adoptés à travers le monde en vue de mettre en place le meilleur système financier des collectivités locales et un cadre réglementaire et institutionnel approprié pour la fourniture d'infrastructures et de services par les collectivités locales. L'analyse a révélé une tendance vers la décentralisation mais avec une grande variété de méthodes et de stratégies. Les chapitres suivants contiennent les principales conclusions de l'étude de cas du *Sénégal*.

⁴² Dans certains pays comme la Lettonie, il y a des cas où le système a fourni aux collectivités locales des encouragements pour accroître les exonérations fiscales sur l'impôt foncier et réduire ainsi les recettes totales.

Annexe n°. 1 (du tableau n°. 2) : Recettes locales en pourcentage du PIB 1995.

	Impôts sur les revenus (2)	Impôt foncier	Autres impôts	Total des impôts locaux
Suède	16,1	0	0	16,1
Danemark	15,1	1	0	16,1
Finlande	9,7	0,5	0	10,2
Norvège	7,3	0,8	0	8,1
Japon	3,6	2,2	1,1	6,9
Islande	4,6	1,2	0,5	6,3
Suisse (1)	4,6	0,7	0	5,3
Rép. Tchèque	4,1	0,3	0,3	4,7
Autriche (1)	2,5	0,5	1,6	4,6
France	0,7	1,5	2,2	4,4
Espagne	0,7	1,7	1,9	4,3
Corée	0,5	2,5	1,3	4,3
USA (1)	0,2	2,7	0,8	3,7
Canada (1)	0	3	0,5	3,5
Pologne	1,7	1,2	0,3	3,2
Allemagne (1)	2,3	0,6	0	2,9
Turquie	0,8	0,1	2	2,9
Luxembourg	2,6	0,2	0	2,8
Belgique (1)	2	0	0,6	2,6
Portugal	0,4	0,8	0,8	2
Italie	0,4	0,9	0,7	2
Nouvelle Zélande	0	1,8	0,2	2
Hongrie	0	0,3	1,1	1,4
Royaume Uni	0	1,4	0	1,4
Pays-Bas	0	0,7	0,4	1,1
Australia (1)	0	1	0	1
Irlande	0	0,8	0	0,8
Grèce	0	0	0,5	0,5
Moyenne non pondérée	2,9	1,0	0,6	4,5
Zambie	0,03	0,07	0,09	0,2
Sénégal				
Ghana				
Ouganda				
Swaziland				
Zimbabwe				

(1): Pays fédéral. Seuls les impôts locaux sont compris dans les chiffres.

(2): Impôt sur le revenu des personnes physiques et morales.

Source: OCDE, *Statistiques des Recettes 1965-1996*. Les chiffres concernant les pays africains seront recueillis dans le cadre de l'étude BIRD sur l'Afrique subsaharienne, 1999. Les chiffres sur la Zambie (1997): Ministère des Finance et Bureau central de la Statistique.

Annexe n° 2 (du tableau n° 2) : Origine des ressources des budgets locaux

	Impôts locaux	Redevances et Taxes	Transferts	Mobilisation de capitaux	Autres
Albanie	2.5	3.0	94.0	0	0.5
Autriche	16.3	21.0	43.7	10.0s	9.0
Belgique	40.8	6.0	44.3	0	9.0
Bulgarie	1.0	10.0	78.0	2.0	9.0
Chypre	25.0	33.0	30.0	12.0	0
République Tchèque	16.0	12.0	45.0	11.0	16.0
Danemark	52.2	22.3	24.5	0	1
Estonie	0.1	0.9	91.0	2.0	6.0
Finlande	39.5	24.0	28.4	5.6	2.5
France	42.0	8.0	29.0	9.0	12.0
Allemagne	35.0	4.0	32.0	7.0	0
Grèce	27.0	8.0	63.0	2.0	0
Hongrie	13.0	8.2	63.6	6.7	8.5
Islande	16.0	21.0	57.0	0	7.0
Irlande	64.2	18.0	5.4	4.6	7.8
Italie	31.0	11.0	42.0	7.0	10.0
Lettonie	65.0	1.0	29.0	0	5
Lituanie	6.4	0	87.3	0	6.3
Luxembourg	32.9	24,9	33.2	8.0	0
Malte	0.5	0	97.8	0	1.7
Pays-Bas	15.0	2.0	83.0	0	0
Norvège	47.5	12.8	36.2	0	3.5
Pologne	21.0	7.0	60.0	0	12.0
Portugal	23.0	10.8	49.5	7.5	9.4
Roumanie	5.0	16.0	79.0	0	0
Russie	22.0	2.5	72.5	0	3.0
San Marino	0	0	31.0	69.0	0
Slovaquie	10.0	9.0	39.0	5.0	37.0
Slovenie	6.8	13.9	79.3	0	0
Espagne	29.8	18.5	27.1	14.9	9.7
Suède	56.0	15.0	20.0	0	9.0
Suisse	46.0	24.0	18.0	3.0	9.0
Macédoine	62.3	28.8	1.5	0	7.4
Turquie	4.8	20.9	48.9	0	25.5
Royaume Uni	25.0	11.0	53.0	8.0	4.0
Moyenne	25.7	12.2	49.0	5.6	6.9
Zambie	20.8	40.3	2.3	0.1	36.5
Sénégal	41.1	20.5	12.4	0.5	25.5
Ghana					
Ouganda					
Suisse					
Zimbabwe					

CHAPITRE TROIS

LE CONTEXTE DE LA DÉCENTRALISATION AU SÉNÉGAL

A. QUELQUES DONNÉES DÉMOGRAPHIQUES, ÉCONOMIQUES ET SOCIALES

Situé à la pointe ouest du continent africain dans la zone au sud du Sahara, le Sénégal est un pays côtier d'une superficie de 196.712 km² dont la population totale, suivant les résultats du dernier recensement de 1988, s'élève à près de 7 millions d'habitants. Elle est estimée, en 1998, à près de 9,3 millions, soit une densité moyenne de 38,5 habitants au km².

Cette population est rurale pour près de 60%, soit un taux d'urbanisation de 40%, avec une forte concentration dans la région de Dakar et ses banlieues.

REGIONS	SUPERFICIE (km ²)	%	Nbre Habitant 1994	%	Densité Nb Hbt/Km
Dakar	550	0,5	1 869 000	23	3 398
Thiès	6 601	3,5	1 114 000	14	169
Kaolack	16 010	8	948 000	12	59
Saint-Louis	44 117	22	749 000	9	17
Diourbel	4 359	2	750 000	9	172
Kolda	21 011	11	689 000	8	33
Fatick	7 935	4	569 000	7	72
Louga	29 188	15	525 000	7	18
Ziguinchor	7 339	4	467 000	6	64
Tambacounda	59 602	30	449 000	5	8
TOTAL	196 712	100	8 129 000	100	41

La répartition de la population est très déséquilibrée dans la mesure où près des 2/3 sont concentrés sur moins de 20% du territoire national à savoir Dakar, Thiès, Diourbel, Kaolack et Fatick.

A l'inverse, 15% de la population occupent 55% de la superficie totale (Saint-Louis et Tambacounda).

Dakar abrite 23% de la population alors qu'elle ne représente que 0,5% de la superficie totale.

Dans cette région, la densité est très forte et s'élève à près de 3 400 habitants au km², contre 8 habitants au km² pour Tambacounda qui, cependant, couvre 30% de la superficie totale du territoire. Les densités supérieures à la moyenne nationale sont enregistrées dans la partie occidentale du pays du fait de la concentration des infrastructures socio-économiques dans cette zone.

B. LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE

Le Sénégal s'est engagé à la fin des années 70 dans une politique d'ajustement structurel appuyée par les institutions de Bretton Woods (Banque Mondiale, Fonds Monétaire International).

L'année 1984 marque le démarrage d'un programme d'ajustement à moyen et long terme (1985-1992) comprenant des réformes à caractère structurel axées sur l'ouverture de l'économie au marché international.

En 1994, l'ajustement prend une envergure nouvelle avec la dévaluation du franc CFA vis-à-vis du franc Français, de l'ordre de 50%, qui vise à restaurer la compétitivité de la production nationale sur les marchés extérieurs.

Les effets de cette politique se sont traduits notamment par l'amélioration du taux de croissance du Produit Intérieur Brut (PIB) qui, négatif en 1993 (-2,3%), passe à + 2% en 1994, et 5,2% en 1996 (pour un taux de croissance démographique de 2,7%). Il est prévu de porter ce taux à plus de 6% en l'an 2000, avec le maintien de l'inflation en dessous de 3% par an et du déficit des finances publiques en deçà de 2% du PIB.

La loi de finances pour 1999 s'inscrit dans la poursuite de la politique d'ouverture du Sénégal au marché international et met l'accent, au plan régional, sur la construction et la consolidation d'un marché unique pour les pays de l'Union Economique et Monétaire Ouest africaine (UEMOA) dont la première manifestation est la perspective à court terme de la mise en place d'un tarif douanier extérieur commun.

C. LES INDICATEURS ÉCONOMIQUES ET SOCIAUX

Le PIB s'affiche à près de 2 600 milliards de franc CFA en 1996 dont 21% pour le secteur primaire, 19% pour le secondaire et 60% pour le tertiaire.

L'encours de la dette publique s'élève en 1996 à 1 722 milliards F CFA, soit près de 71% du PIB.

Le nombre des emplois salariés avoisine 200 000 personnes dont près de 65.000 relèvent de la fonction publique.

- Le secteur primaire fournit les 2/3 des emplois, avec 20% de contribution au PIB ; la valeur ajoutée dans ce secteur est imputable pour une large part à l'agriculture dont les principales spéculations sont :
 - l'arachide et le coton (exporté à près de 50%), qui sont soumis aux aléas climatiques et aux fluctuations des prix mondiaux ;
 - le sucre, le riz, et le maïs qui sont destinés pour l'essentiel, à la consommation locale.
- Le secteur secondaire est constitué de l'industrie pour près de 65%, des mines pour 8% et de la construction pour 20%.
- Il est faiblement diversifié et comprend, pour l'essentiel, les conserveries de poissons, les phosphates, les huileries et le textile.
- Le secteur tertiaire représente 60% du PIB dont 20% sont imputables à la fonction publique.

Les transports. Il existe cinq (05) modes de transports routier ferroviaire, maritime, aérien et fluvial qui assurent les échanges extérieurs du pays, l'essentiel passant par le Port de Dakar dont le trafic s'élève à près de 6 millions de tonnes, soit 90% du commerce extérieur du Sénégal.

Le réseau routier est long de 14 000 km, dont 4 000 km de route bitumée et 4000 km de routes renforcées. L'essentiel du trafic routier se fait entre Dakar et les zones arachidières.

Les liaisons interrégionales font défaut et celles avec les pays limitrophes tels que le Mali sont faibles, ce qui accentue l'enclavement du Sénégal qui est mal relié à la sous-région malgré l'existence d'une ligne ferroviaire Dakar-Kidira (au Mali). Le mauvais état de fonctionnement de cette ligne détourne progressivement le trafic de marchandises vers le port d'Abidjan, en Côte d'Ivoire.

Les principaux indicateurs sociaux :

- Secteur de l'éducation : le taux de scolarisation brut est de 31% ; 58% sont relatifs au niveau primaire, la volonté gouvernementale étant de porter ce taux à 65% en 97/98, en améliorant la qualité de l'éducation et en augmentant la part de l'éducation primaire dans les dépenses d'éducation, les zones rurales faisant l'objet d'une attention particulière.
- L'accès à l'eau potable est de 48%, l'accès aux services de santé s'établit à 40% et celui à l'assainissement à 55%.

Toutefois, il faut noter que le budget de l'éducation représente le 1/3 du budget de l'Etat, celui de la santé est de 7,5% du PIB.

D. LA PROBLÉMATIQUE DE LA DÉCENTRALISATION AU SÉNÉGAL

La pratique de la décentralisation au Sénégal a des origines officielles antérieures à l'accession du pays à la souveraineté internationale.

En effet, tandis que la pratique de la décentralisation a été octroyée dans les anciennes colonies d'Afrique noire francophone, anglophone, hispanophone et lusophone, au Sénégal, elle a fait l'objet d'une véritable conquête par les habitants de Saint-Louis qui, grâce à l'initiative de 177 métisses et 150 noirs, a adressé bien avant la révolution française de 1789, par l'intermédiaire de Blanchot DE VERLY, alors gouverneur de Saint-louis, une pétition au Roi de France pour revendiquer le statut municipal pour Saint-Louis.

La pétition des Saint-Louisiens ne recevra de réponse positive qu'avec le décret du 10 Août 1872 signé par le Président de la République française, Monsieur Adolphe THIERS, qui portait création des communes de Saint-louis et Gorée. Ce décret marque le début de la première étape dite de COMMUNALISATION. La deuxième étape, intervenue en 1972, est dite de RURALISATION puisque pour la première fois au Sénégal, les citoyens du monde rural sont impliqués dans la pratique de la décentralisation par leurs représentants élus au suffrage universel. Quant à la troisième étape réalisée en 1996, elle est dite de RÉGIONALISATION parce que

marquant la naissance de la région comme collectivité territoriale dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Ainsi donc, avant cette réforme de 1972, l'on a assisté, durant un intermède de cent ans, à une véritable dualisation de la société sénégalaise avec l'image d'un Sénégal à deux vitesses :

- le Sénégal de la première vitesse, c'est-à-dire celui des citoyens des communes qui participaient à la vie politique et administrative, bénéficiant de la compétitivité économique, d'une part ;
- et le Sénégal de la deuxième vitesse, c'est-à-dire celui des citoyens du monde rural, à faible dynamique politique et sociale, de l'analphabétisme, de la sous-administration, du sous-équipement et de la petite agriculture, d'autre part.

3.1. La structure gouvernementale

3.1.1. Organisation du pouvoir central

L'Etat sénégalais n'est pas un Etat fédéral mais un Etat décentralisé. Il est laïque, démocratique et social.

La décentralisation n'a pas pour objectif de créer des entités autonomes et distinctes, mais elle consiste à laisser aux citoyens le soin de prendre en charge leurs affaires propres en fonction de la spécificité de chaque localité. L'état central conserve en effet, outre les fonctions de souveraineté (défense nationale, sécurité, justice, relations extérieures, communication, protection civile), la fonction d'élaboration de la loi, de la définition des objectifs de la nation, de coordination des pouvoirs publics.

A l'instar des pays africains naguère sous domination coloniale française, le Sénégal indépendant est devenu un Etat unitaire avec l'institution des trois (03) pouvoirs classiques : le législatif, l'exécutif et le judiciaire.

3.1.1.1. Le pouvoir législatif

Le Parlement est composé de l'Assemblée Nationale et du Sénat. Il détient le pouvoir législatif. Les députés sont élus au suffrage universel direct pour un mandat de 5 ans tandis que les sénateurs le sont au suffrage universel indirect. Le mandat des sénateurs est également de 5 ans.

Le Parlement vote les lois parmi lesquelles on peut citer :

- *la fixation des règles concernant :*
 - les droits civiques et les garanties fondamentaux accordés aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques ;
 - la détermination des crimes et délits et les peines applicables ;
 - l'assiette des impositions de toute nature et les modalités de recouvrement sur l'étendue du territoire national ;

- le régime électoral des assemblées (Nationale et locales).
- *la détermination des principes fondamentaux :*
 - de la libre administration des collectivités locales, de leurs compétences et de leurs ressources ;
 - de l'enseignement ;
 - du régime de la propriété, des droits réels et des obligations civiles commerciales ;
 - du droit du travail, du droit syndical et de la sécurité sociale ;
 - du régime de rémunération des agents de l'Etat.

3.1.1.2. Le pouvoir judiciaire

Son organisation comprend des cours et tribunaux au niveau national, régional et départemental. Il assiste le Président de la République et le Parlement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances. Il connaît toutes les affaires civiles, commerciales ou pénales.

Il applique les lois et règlements en vigueur et sa décision est revêtue de la forme exécutoire.

3.1.1.3. Le pouvoir exécutif

Le Président de la République, gardien de la Constitution, est le détenteur du pouvoir exécutif. Il détermine et conduit la politique de la Nation.

Il assure l'exécution des lois et dispose du pouvoir réglementaire. Il est assisté par les membres du gouvernement choisis et nommés par lui. Il fixe leurs attributions et met fin à leurs fonctions. Les Ministres et Secrétaires d'Etat sont responsables devant le Président de la République.

Les services de l'Etat sont répartis entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères parmi lesquels, on peut citer les Ministères de l'Économie et des Finances, de l'Équipement, de la Culture, de l'Éducation Nationale, de l'Urbanisme, de la Protection de la nature, de la Santé de l'Intérieur et le secrétariat d'Etat à la Décentralisation.

Après les élections législatives du 24 Mai 1998, la Constitution fait obligation au Chef de l'Etat de mettre en place un nouveau gouvernement, ce qui a été fait par les décrets ci-après :

- le décret N° 98-601 du 3 Juillet 1998 portant nomination du Premier Ministre ;
- le décret N° 98-603 du 4 Juillet 1998 portant nomination des Ministres ;
- le décret N° 98-604 du 4 Juillet 1998 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des Établissements Publics, des Sociétés Nationales et des Sociétés à participation

publique entre la Présidence de la République, la Primature et les Ministères.

Un gouvernement de 32 membres a été mis en place avec deux Ministres d'Etat, 26 Ministres et 4 Ministres délégués.

Le paysage institutionnel du gouvernement couvre tous les secteurs d'activités socioprofessionnelles et consulaires.

3.1.2. L'organisation territoriale

L'Etat unitaire du Sénégal repose sur une organisation administrative et territoriale déconcentrée et décentralisée.

Le territoire de la République est divisé en dix (10) régions.

Chaque région comprend trois (03) départements, à l'intérieur desquels se trouvent les Communes (Collectivités Locales).

Le département est divisé en arrondissements et l'arrondissement en Communautés Rurales.

La Communauté Rurale constitue l'échelon de participation de la population ; elle comprend un certain nombre de villages.

Le village est la réunion de plusieurs familles et constitue la cellule administrative de base.

3.1.2.1. La Région

La Région est administrée par un gouverneur nommé par décret. Le gouverneur est un fonctionnaire de la hiérarchie A appartenant au Corps des Administrateurs Civils. Il réside obligatoirement au chef-lieu de la région ; il est le délégué du Président de la République et le représentant du Premier Ministre et de chacun des Ministres. Deux adjoints nommés dans les mêmes conditions l'assistent dans ses fonctions. Le gouverneur exerce à l'égard de la Région, les attributions qui lui sont dévolues par les lois et règlements.

3.1.2.2. Le Département

Le Département est administré par un Préfet nommé par décret. Le Préfet est aussi un fonctionnaire de la hiérarchie A appartenant au Corps des Administrateurs civils. Il est sous l'autorité hiérarchique du Gouverneur, le délégué du Président de la République et le représentant du Premier Ministre et de chacun des Ministres. Il dirige et coordonne l'action des sous-préfets et exerce à l'égard des Communes, les attributions qui lui sont dévolues par les textes de la décentralisation (lois et règlements).

3.1.2.3. La Ville

La Ville est une Commune divisée en Communes d'arrondissement ; la Commune d'arrondissement est un démembrement d'une ville, dotée d'une personnalité morale et de l'autonomie financière.

3.1.2.4. L'Arrondissement

L'Arrondissement est administré par un fonctionnaire nommé par décret et appelé sous-préfet. Dans sa circonscription, le sous-préfet est le délégué du Président de la République et le représentant du Premier Ministre et des autres Ministres. Il exerce à l'égard des Communautés rurales les attributions dévolues par les textes en vigueur.

3.1.2.5. Le Village

Le village au Sénégal est l'établissement humain de base. Il est l'entité de base de l'organisation administrative.

Le chef de village n'a pas de pouvoir propre ; il est cependant chargé de l'application des lois et règlements et des décisions de l'autorité administrative et du Conseil rural. Il est nommé par arrêté du préfet après avis de son entourage et sur proposition du sous-préfet. Cet arrêté doit être approuvé par le Ministre de l'intérieur. A ce jour, il a été recensé 13500 villages dont les attributions de leurs chefs sont définies par le décret n° 72-636 du 31 mai 1972.

Physionomie des collectivités locales à la suite des élections régionales, municipales et rurales du 24 novembre 1998

Régions	Département	Arrondissement	Communes	Communes D'arr.	Communités Rurales	Régions	Communes	Communes d'Arrondiss.	Communités Rurales	Récapitulation
						Conseillers régionaux	Conseillers Municipaux	Conseillers Communes d'arrondiss.	Conseillers Ruraux	
Dakar	3	10	6	43	2	62	398	1 916	64	2 450
Diourbel	3	7	3	--	32	52	142	--	880	1 074
Fatick	3	10	8	--	35	42	260	--	1 012	1 314
Kaolack	3	10	6	--	41	52	234	--	1 256	1 542
Kolda	3	11	5	--	43	42	178	--	1 256	1 476
Louga	3	11	4	--	48	42	158	--	1 216	1 416
Saint-Louis	3	11	12	--	28	42	418	--	844	1 304
Tambacounda	3	13	3	--	35	42	116	--	924	1 082
Thiès	3	10	9	--	31	52	376	--	968	1 396
Ziguinchor	3	8	4	--	25	42	162	--	672	876
TOTAL	30	101	60	43	320	470	2 442	1 916	9 092	0

3.2. La politique du gouvernement par rapport au financement des collectivités locales

Les collectivités locales du Sénégal, conformément aux dispositions du premier alinéa de l'article 3 de la loi n° 96-06 du 22 Mars 1996 portant Code des collectivités locales, " ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural".

Pour l'accomplissement de ces missions de développement, les collectivités locales doivent disposer, en plus des ressources fiscales autorisées par la loi (sauf pour la région qui n'a pas encore de ressources fiscales), de dotations provenant de l'Etat et des opportunités de la coopération décentralisée (art 17 du Code des collectivités locales).

Les dotations de l'Etat revêtent deux formes :

- le Fonds de Dotation de la Décentralisation, avec comme fonctions :
 - la dotation des régions en ressources de fonctionnement ;
 - la compensation par l'Etat, au profit des collectivités locales, des charges de transfert de compétences ;
 - l'appui financier (8% du Fonds de Dotation) destiné aux services déconcentrés de l'Etat opérant en faveur des collectivités locales.
- le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales, destiné à assurer à celles-ci des ressources d'investissement.

En 1993, le Ministre Délégué chargé de la Décentralisation avait commandité au Cabinet de Monsieur Aly DIOUF une étude relative à l'évaluation du coût de la compensation par l'Etat, au profit des collectivités locales, des charges liées au transfert de compétences.

L'étude a été menée en relation avec la Direction du Budget et a arrêté pour les neuf domaines de compétences transférées un montant de : 6.609.210.000 Francs CFA.

Après la dévaluation du franc CFA, le dit Ministre a demandé au même Cabinet la réactualisation de l'étude en tenant compte des effets de cette dévaluation. Le rapport de réactualisation pour les mêmes domaines de compétences transférées, a établi un montant de : 8 331 290 000 francs CFA, soit une augmentation de 1.722.080.000 F CFA.

L'observation qui mérite d'être relevée ici est qu'au cours de la première année de mise en œuvre de la dernière réforme en matière de décentralisation, le Fonds de Dotation de la Décentralisation n'a été que de 4.800.000.000 F CFA, soit la moitié de ce qu'il aurait dû être, représentant ainsi moins de 5% des budgets consolidés des 433 collectivités locales, tandis que le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales plafonnait à deux (2) milliards dont un (1) milliard a été versé à l'Agence de Développement Municipal (ADM) au profit des communes, ce qui représentait moins de 3% des budgets consolidés de l'ensemble des collectivités locales.

Les ressources fiscales des 48 communes et des 320 communautés rurales représentaient, en 1995, 7% du budget général de l'Etat.

Le processus de décentralisation ne se limite pas seulement à l'organisation du paysage institutionnel, au partage du pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales et au redéploiement des compétences au profit de celles-ci. Il doit nécessairement s'accompagner d'une modification profonde des relations financières entre l'Etat et les collectivités locales, d'une compensation en termes réels des charges liées au transfert de compétences au profit des institutions locales, de la réforme de la fiscalité locale et, enfin, du développement de la coopération décentralisée (art. 17 du Code des collectivités locales).

Il convient de préciser en effet que les collectivités locales fonctionnent avec leurs moyens propres mais aussi avec les ressources financières mises à leur disposition par l'Etat et les partenaires au développement dans le cadre de programmes d'appui divers, et les ressources en provenance du secteur privé.

➤ **Les ressources propres**

Elles se décomposent en recettes fiscales et non fiscales (produits domaniaux). Les recettes fiscales qui en constituent la part la plus importante, à savoir le foncier bâti, la patente, la Taxe sur les Ordures Ménagères (TOM) relèvent de l'Etat pour ce qui concerne la détermination de leur assiette et leur recouvrement (Service des Impôts, Trésor).

La centralisation excessive de la gestion de l'assiette (au plan régional) est aujourd'hui un obstacle à l'accroissement de cette ressource qui doit constituer la part la plus significative des budgets locaux. La décentralisation fiscale est donc souhaitable d'autant plus que les centres des services fiscaux sont chargés aussi bien des impôts d'Etat que des impôts locaux et taxes municipales.

Le recouvrement des impôts locaux est également à la charge du Trésor. A cet égard, la création des Recettes Perception Municipales (RPM), chargées uniquement du recouvrement des impôts et taxes locaux constitue une avancée significative.

➤ **Les ressources extérieures**

Il s'agit des ressources fournies par l'Etat, celles fournies dans le cadre de la coopération décentralisée et enfin celles apportées par les bailleurs de fonds extérieurs.

- Les ressources fournies par l'Etat sont le Fonds de dotation de la Décentralisation, les transferts, les Fonds de concours et les avances.
- Les ressources fournies par les partenaires au développement ont été d'un grand apport dans la réalisation des infrastructures de base et les équipements collectifs au niveau local.
- Les apports de l'AGETIP, dans sa phase II, de l'Agence de Développement Municipal, pour les Communes et Communautés rurales, du PNUD et du PADDEL contribuent largement au développement de l'investissement local.

➤ **Autres ressources**

Les Collectivités Locales peuvent également prétendre au financement privé en contractant des emprunts auprès du système financier, conformément aux dispositions du Code des Collectivités Locales ; cette possibilité a été utilisée dans le cadre du crédit communal logé à la Banque de l'Habitat du Sénégal (BHS), mais cette expérience n'a pas été concluante.

Toutefois, l'appel aux ressources d'emprunt reste soumis au contrôle a priori du représentant de l'Etat lorsque les montants sollicités sont supérieurs à F CFA 100 millions (Article 336). Le financement des infrastructures locales par le système financier doit satisfaire aux conditions qui ont trait à la sécurisation du

remboursement, la possibilité de constitution d'une garantie réelle, la clarté des comptes financiers, la transparence dans la gestion locale et la capacité d'autofinancement des Collectivités Locales.

3.3. Les initiatives de réformes

L'option des pouvoirs publics du Sénégal pour la mise en œuvre de façon progressive et prudente d'une politique de décentralisation est claire dès l'accession du pays à la souveraineté internationale.

3.3.1. Les réformes intervenues avant 1972

Lors de son accession à l'indépendance, le Sénégal disposait déjà de 34 communes de plein exercice, avec un conseil élu et un maire.

En 1964, la loi 64-02 du 19 janvier 1964 institue, pour les grandes communes, un régime municipal dérogeant au droit commun avec un administrateur ordonnateur, nommé par le pouvoir central ; cette innovation procédait d'une volonté politique de renforcer le contrôle sur les municipalités qu'il fallait soustraire aux influences souvent néfastes du champ politique.

3.3.2. Les réformes intervenues entre 1972 et 1996

En 1972, la loi 72-25 du 19 avril 1972 a créé les Communautés Rurales. Malgré cette innovation, le renforcement du contrôle sera constant.

En effet, ce nouvel échelon des Collectivités Locales, à savoir la Communauté Rurale, voit sa gestion confiée aux sous-préfets d'arrondissement, nommés par le pouvoir central.

Aux termes de cette loi, le sous-préfet est ordonnateur du budget, chargé d'exécuter les délibérations du Conseil rural, l'approbation des actes pris par les Communautés Rurales relevant de la compétence du préfet ou du gouverneur selon leur nature.

L'année 1990 est l'occasion d'une nouvelle réforme, par le biais de la loi 90-35 du 8 octobre 1990, qui supprime le statut spécial pour les Communes bénéficiant d'un régime dérogatoire au droit commun. Les Communes sont désormais administrées par un Maire élu au suffrage universel en remplacement de l'administrateur de la Commune.

Pour la plupart, la loi 90-37 du 8 octobre 1990 transfère la gestion des Communautés Rurales du Sous-préfet au Président du Conseil rural.

Ces réformes constituent des avancées en ce sens qu'elles responsabilisent davantage les élus dans la gestion de leur Collectivité.

Cependant, le contrôle a priori a toujours été de rigueur ; toutefois, au fil du temps il s'est avéré lourd, inefficace et trop centralisé, ce qui avait pour effet d'allonger les procédures et délais d'exécution des actes. Le caractère préalable de ce contrôle qui portait sur l'opportunité même des décisions prises par des élus, décourageait les initiatives de ces derniers et des populations elles-mêmes..

3.3.3. La réforme de 1996 dite de Régionalisation (Loi 96.06)

La réforme de 1996 tire son origine de la volonté des pouvoirs publics de permettre aux Collectivités Locales de programmer et d'impulser le développement économique et social à la base, en renforçant leur autonomie vis-à-vis du pouvoir central.

Cette nouvelle étape de la politique de décentralisation dite "*Régionalisation*", dont le centre d'intérêt est la réforme institutionnelle de la région, doit être perçue comme une volonté politique des pouvoirs publics d'atténuer la polarisation par l'Etat de toute la vie politique et administrative de la Nation.

Elle vise, entre autres objectifs, :

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

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

- opérer une stricte démarcation entre l'Administration d'Etat et l'Administration locale par la création de véritables services publics locaux ;
- substituer au système classique de tutelle et de contrôle d'opportunité a priori, un nouveau système de contrôle de légalité a posteriori, administratif et juridictionnel ;
- transférer aux collectivités locales des compétences qu'elles sont à même d'exercer et accompagner ce processus de partage du pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales, du transfert réel des pouvoirs de décision et de gestion et des moyens d'ordre financier, humain et matériel.

Dans le cadre des orientations que voilà, les approches institutionnelle, thématique, instrumentale, ainsi que le système de financement de collectivités locales constituent les principaux enjeux de la Régionalisation qu'il importe de passer en revue.

3.3.3.1. L'enjeu institutionnel

La décentralisation procède de la reconnaissance par l'Etat, de l'existence au sein de la Nation, d'intérêts collectifs locaux distincts, (*les affaires locales*), susceptibles d'être gérés par des centres de décision autonomes que sont les personnes morales de droit public (*les collectivités locales*) qui constituent la personnification juridique de ces intérêts collectifs locaux, comme l'Etat l'est pour la Nation.

L'enjeu institutionnel est mis en œuvre dans le dispositif juridique de la décentralisation par la loi 96-66 du 22 mars 1996 instituant, d'une part, la rénovation et la revitalisation des communes et des communautés rurales et, d'autre part, la création d'un nouvel ordre de collectivité intermédiaire : la RÉGION, destinée à

servir de cadre à la programmation du développement local et à la coordination des actions de l'Etat avec celles des collectivités locales.

Au Sénégal, le processus de décentralisation est perçu comme une exigence démocratique et d'efficacité économique, mais aussi d'équilibre institutionnel et territorial. Il en résulte que dans la problématique de la création de la RÉGION, il s'est agi de la détermination d'un seuil d'administrabilité économique, exercice toujours difficile, parce que lié à des paramètres d'ordre historique, géographique, économique, sociologique et culturel.

C'est par la conjugaison de tous ces facteurs socio-économiques que le paysage institutionnel du Sénégal se présente dorénavant comme suit :

- 10 Régions (collectivités locales) ;
- 60 communes de droit commun (dont 4 villes) ;
- 43 communes d'arrondissement ;
- 320 communautés rurales,

soit au total 433 institutions locales.

La Région constitue, après la commune et la communauté rurale, un troisième échelon de collectivité locale sans aucune hiérarchisation entre les trois niveaux.

En outre, l'approche institutionnelle sous-tend un enjeu de valorisation et de légitimation du pouvoir local qui a donné naissance à une nouvelle logique politico-institutionnelle, la logique de proximité, de solidarité et de voisinage. C'est d'ailleurs dans la perspective de cette logique de proximité que s'inscrit la loi 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville en vertu de laquelle, les villes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque sont respectivement divisées en 19, 16, 5 et 3 communes d'arrondissement pour promouvoir la gestion de proximité des affaires locales.

3.3.3.2. L'enjeu juridique

Le principe de la libre administration des collectivités locales est une norme d'essence constitutionnelle introduite dans le dispositif juridique de la "Régionalisation", à partir des dispositions de l'article 90 de la Constitution. Après une première et brève apparition à l'article 39 de la Constitution du 29 août 1960, il disparaît avec la loi constitutionnelle 63-22 du 7 mars 1963. Il est de nouveau proclamé à l'article 90 de la loi fondamentale depuis la loi constitutionnelle 94-55 du 13 Juin 1994, en ces termes :

"Les collectivités locales de la République sont : la Région, la commune et la communauté rurale.

Dans le respect des lois et règlements, les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus".

Ce principe de libre administration des collectivités locales est d'une importance capitale dans le système de décentralisation. En plus de l'autonomie qu'il confère aux collectivités locales, il leur apporte une garantie constitutionnelle que l'Etat lui-

même ne pourrait remettre en cause ni dans son aspect institutionnel, c'est-à-dire, du point de vue de leur liberté d'exister, ni dans son aspect fonctionnel, c'est-à-dire, du point de vue de leur liberté d'agir. C'est un principe qui participe de la volonté des pouvoirs publics de promouvoir les collectivités locales en leur conférant le label d'institutions majeures, limitant ainsi l'omniprésence de l'Etat. Il était essentiel, pour une réforme aussi ambitieuse, d'assurer sa cohérence et de renforcer sa portée juridique en affirmant l'existence des collectivités locales dans la loi fondamentale du pays.

La libre administration des Collectivités Locales, qui se traduit concrètement par l'application d'un contrôle a posteriori portant sur les actes les plus courants, le contrôle a priori n'étant maintenu que pour les actes qui engagent lourdement et durablement la Collectivité.

Le contrôle de légalité a posteriori est fondé sur trois (03) principes :

- les actes des Collectivités Locales sont exécutoires ;
- le contrôle ne porte que sur la légalité et non plus sur l'opportunité des actes ;
- le contrôle fait intervenir le représentant de l'Etat central au plan local, à savoir le gouverneur pour la région, le préfet pour la Commune, le sous-préfet pour la Communauté Rurale, ou alors le juge administratif (Conseil d'Etat).

➤ *La nature des actes :*

Sont concernés par le contrôle de légalité, les actes des autorités locales suivantes :

- les délibérations des conseils ;
- les actes à caractère réglementaire dans les domaines relevant de leur compétence ;
- les conventions relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial ;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement en grade ou d'échelon des agents des Collectivités Locales ;
- les décisions individuelles relatives aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents des Collectivités Locales.

➤ *Le processus du contrôle*

Le processus de contrôle se décompose comme suit :

- l'autorité locale prend l'acte, le notifie et le transmet au représentant de l'Etat ;
- le représentant de l'Etat contrôle la légalité de l'acte ; il délivre l'accusé de réception ; il peut en demander une

seconde lecture, déférer devant le Juge administratif qui se prononce en dernier ressort sur la légalité et dispose seul du pouvoir d'annulation de l'acte ;

- dès la transmission de l'acte, le représentant de l'Etat dispose d'un délai de 15 jours pour en demander une seconde lecture ;
- au-delà, l'autorité locale (maire, président du conseil régional, président du conseil rural) peut rendre l'acte exécutoire.

Toutefois, les décisions réglementaires (comportant des dispositions de caractère général) et les actes de gestion courante sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou notification après transmission au représentant de l'Etat.

➤ *Nature du contrôle*

Le contrôle porte sur la *légalité externe* et sur la *légalité interne*.

- la légalité externe : il est vérifié à cette occasion que l'autorité locale qui a pris l'acte est bien compétente et que les formes prescrites par les lois et règlements ont été respectées;
- La légalité interne : par ce biais, il est vérifié qu'il n'y a pas eu violation de dispositions légales ou réglementaires ou détournement de pouvoir.

➤ *Exceptions au contrôle de légalité*

Le contrôle de légalité constituant la règle, il n'en demeure pas moins qu'un certain nombre d'actes restent soumis au contrôle a priori, lorsqu'ils portent sur les *domaines*, le *budget*, les *emprunts* et *garanties d'emprunt*, la *planification* (plans communaux, régionaux, communautaires) *l'aménagement du territoire*, les *conventions financières internationales* (lorsqu'elles portent sur un montant supérieur à 100 millions de FCFA) les *garanties et prises de participation dans les sociétés privées*, les *affaires domaniales* et *l'urbanisme*, les *marchés* (supérieurs à 100 millions FCFA pour les régions, 50 millions pour les Communes chefs-lieux de région, les villes et les communes d'un budget égal ou supérieur à 300 millions, 15 millions pour les autres communes et les communautés rurales), et, enfin, les contrats de concession d'une durée supérieure à 30 ans.

Dans tous ces domaines, l'approbation du représentant de l'Etat est réputée tacite si elle n'a pas été notifiée à l'autorité locale dans un délai d'un mois à compter de la date d'accusé de réception.

3.4. Partage des responsabilités entre gouvernement central et collectivités locales

3.4.1. Les fonctionnalités de la répartition des responsabilités

L'enjeu thématique ou le partage du pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales fait l'objet, dans le dispositif juridique de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 qui

consacre le transfert aux régions, aux communes et aux communautés rurales, de nouvelles compétences et les répartit entre elles.

Il s'agit d'une approche inspirée non par la technique de transfert par "*blocs de compétences*" comme en France, mais plutôt par *le système de responsabilité partagée*, dans chaque domaine, entre l'Etat et les institutions locales.

Ainsi, l'Etat, eu égard à la souveraineté nationale dont il est le dépositaire exclusif, conserve les compétences dites lourdes parce que correspondant aux solidarités nationales et s'assigne les missions de régulation, à savoir :

- la régulation politique qui consiste à assurer la fonction législative et réglementaire, la diplomatie, la coordination de l'action de l'Etat et celles des collectivités locales, la protection de l'intérêt général, le respect des lois et règlements, de l'ordre public et des libertés fondamentales ;
- la régulation économique qui comporte la planification de l'économie, le suivi de la conjoncture, les politiques de correction, le fonctionnement de l'appareil de production et les politiques d'emploi ;
- l'organisation de la solidarité nationale sous ses divers aspects : solidarité historique, solidarité géographique, solidarité sociale, etc.

Quant aux collectivités locales, en plus des compétences de droit commun attachées à leur nature, il leur est circonscrit des sphères de compétences correspondant aux solidarités de proximité et susceptibles de satisfaire la demande sociale des populations. Elles sont dépositaires de trois types de compétences :

- les compétences dites générales ;
- les compétences dites de proximité ou compétences sectorielles, et
- les compétences de droit commun.

Les compétences dites générales sont déterminées pour la région, la commune et la communauté rurale respectivement par les articles 25, 88, et 198 de la loi 96-06 portant Code des collectivités locales.

Pour la satisfaction de la demande sociale des populations, les collectivités locales sont habilitées par la loi à exercer des compétences dites de proximité ou compétences sectorielles en vue d'assurer l'offre de service public, la gestion des ressources naturelles, l'édification des équipements collectifs, etc.

C'est ainsi que le titre II de la loi 96-07 du 22 mars 1996 consacre le transfert, aux régions, aux communes et aux communautés rurales, d'une première génération de compétences dans neuf domaines (sur les dix-huit identifiés par la commission de synthèse des travaux préparatoires de la Régionalisation, dont le transfert par l'Etat aux Collectivités Locales pouvait être envisagé).

Il s'agit de :

- la gestion et l'utilisation du domaine public et du domaine privé de l'Etat et du domaine national ;
- l'Environnement et la Gestion des Ressources naturelles ;
- la Santé, la Population et l'Action Sociale ;
- la Jeunesse, les Sports et les Loisirs ;
- la Culture ;
- L'Éducation, l'Alphabétisation, la Promotion des langues nationales et la Formation professionnelle ;
- la Planification ;
- l'Aménagement du Territoire ;
- l'Urbanisme et l'Habitat.

☞ Les compétences dévolues à chaque catégorie de collectivité locale sont listées dans le tableau ci-après :

COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES	RÉGION	COMMUNE	COMMUNAUTÉ RURALE
ÉDUCATION	<ul style="list-style-type: none"> - Participation à l'établissement de la tranche régionale de la carte scolaire nationale ; - Equipement, entretien préventif, maintenance des lycées et collèges ; - Recrutement et prise en charge du personnel d'appoint des lycées et collèges ; - Répartition, allocation de bourses et d'aides scolaires ; - Participation à l'acquisition des manuels et fournitures scolaires ; - Participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges par le biais des structures de dialogue et de concertation. 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction, équipement, entretien et maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires ; - Recrutement et prise en charge du personnel d'appoint des écoles élémentaires et des établissements préscolaires ; - Allocation de bourses et aides scolaires - Participation à l'acquisition de manuels et fournitures scolaires ; - Participation à la gestion et à l'administration des lycées et collèges par le biais des structures de dialogue et de concertation . 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction, équipement, entretien et maintenance des écoles élémentaires et des établissements préscolaires ; - Participation à la gestion et à l'administration des écoles préscolaires, élémentaires et des collèges par le biais des structures de dialogue et de concertation.
PROMOTION DES LANGUES	<ul style="list-style-type: none"> - Maîtrise et distribution fonctionnelle des langues du pays et mise au point de la carte linguistique - Collecte et traduction des éléments de la tradition orale (contes, mythes, légendes ...) en vue d'en faciliter la publication - Introduction des langues nationales à l'école - Participation à la promotion d'un environnement lettré par le développement de 	<ul style="list-style-type: none"> - Maîtrise de la distribution fonctionnelle des langues du pays et mise au point de la carte linguistique - Collecte et traduction des éléments de la tradition orale (contes, mythes, légendes ...) en vue d'en faciliter la publication - Introduction de langues nationales à l'école - Promotion d'un environnement lettré par le développement de l'édition en langues nationales - Application des mesures afférentes à l'utilisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Collecte et traduction des éléments de la tradition orale (contes, mythes, légendes ...) en vue d'en faciliter la publication - Introduction des langues nationales à l'école - Promotion d'un environnement lettré par le développement de l'édition en langues nationales - Promotion de la presse parlée et écrite en langues nationales - Mise en place

	<ul style="list-style-type: none"> - l'édition en langues nationales - Application des mesures afférentes à l'utilisation des langues nationales dans l'administration - Mise à jour du catalogue des éditeurs, auteurs et œuvres en langues nationales - Organisation de concours en langues nationales - Mise en place d'infrastructures et d'équipements - Mobilisation des ressources 	<ul style="list-style-type: none"> - des langues nationales dans l'administration - Mise à jour du catalogue des éditeurs, auteurs et œuvres en langues nationales - Promotion de la presse parlée et écrite en langues nationales - Organisation du concours en langues nationales dans le cadre de la semaine nationale de l'alphabétisation - Mise en place d'infrastructures et d'équipements - Mobilisation des ressources 	<ul style="list-style-type: none"> - d'infrastructures et d'équipements - Mobilisation des ressources
ALPHABÉTISATION	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration des plans régionaux d'élimination de l'analphabétisme - Exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme - Synthèse annuelle de l'exécution des plans et campagnes d'alphabétisation - Recrutement d'agents chargés de l'alphabétisation - Formation des formateurs et d'agents chargés de l'alphabétisation - Conception et production de matériel didactique - Réalisation de la carte de l'alphabétisation - Autorisation d'exercer comme opérateur - Mise en place d'infrastructures et d'équipements éducatifs - Suivi et évaluation des plans d'élimination de l'analphabétisme - Mobilisation des ressources 	<ul style="list-style-type: none"> - Exécution des plans d'élimination de l'analphabétisme - Recrutement d'agents chargés de l'alphabétisation - Formation des formateurs et agents chargés de l'alphabétisation - Mise en place d'infrastructures et d'équipements éducatifs - Mobilisation des ressources 	
FORMATION TECHNIQUE ET PROFESSIONNELLE	<ul style="list-style-type: none"> - Recensement exhaustif des métiers régionaux et élaboration d'un répertoire des formations professionnelles existantes avec indication des aptitudes requises, des curriculum et des cursus de formation - Elaboration d'une carte scolaire régionale de l'Enseignement Technique et de la Formation Professionnelle en relation avec la carte nationale - Elaboration d'un plan prévisionnel de formation visant des secteurs de métiers adaptés à chaque région - Entretien, maintenance 	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration d'un plan prévisionnel de formation visant des secteurs de métiers adaptés à chaque commune - Entretien préventif, maintenance des centres et instituts de formation - Recrutement et prise en charge du personnel d'appoint - Participation à l'acquisition de matériel didactique (fournitures et matières d'œuvre) - Participation à la gestion et à l'administration des centres de formation par le biais des structures de dialogue et de concertation - Appui à de petits projets visant à créer de petites unités d'ateliers itinérants en mécanique, auto, 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration d'un plan prévisionnel de formation visant des secteurs de métiers adaptés à chaque communauté rurale - Entretien préventif, maintenance des centres et instituts de formation - Recrutement et prise en charge du personnel d'appoint - Participation à l'acquisition de matériel didactique (fournitures et matières d'œuvre) - Participation à la gestion et à l'administration des centres de formation par le biais des structures de dialogue et de concertation - Appui à de petits projets visant à créer de petites

	<ul style="list-style-type: none"> des établissements, des centres et instituts de formation - Recrutement et prise en charge du personnel d'appoint - Participation à l'acquisition de matériel didactique (fournitures et matières d'œuvre) - Participation à la gestion et à l'administration des centres de formation par le biais des structures de dialogue et de concertation - Appui à de petits projets visant à créer de petites unités d'ateliers itinérants en mécanique auto, soudure, électricité, etc.... - Elaboration d'un plan régional d'insertion professionnelle des jeunes - Aide à la détection et à l'établissement de contrats de partenariat école / entreprise pour une réelle formation en alternance 	<ul style="list-style-type: none"> soudure, électricité, etc.... - Elaboration d'un plan communal d'insertion professionnelle des jeunes - Aide à la détection et à l'établissement de contrats de partenariat école / entreprise pour une réelle formation en alternance 	<ul style="list-style-type: none"> unités d'ateliers itinérants en mécanique, auto, soudure, électricité, etc. ... - Elaboration d'un plan local d'insertion professionnelle des jeunes - Aide à la détection et à l'établissement de contrats de partenariat école / entreprise pour une réelle formation en alternance
JEUNESSE, SPORTS ET LOISIRS	<ul style="list-style-type: none"> - Délivrance d'autorisation d'ouverture des collectivités éducatives - Réalisation d'infrastructures de proximité - Assistance aux associations culturelles et sportives - Réalisation, administration et gestion des infrastructures sportives et socio-éducatives à statut régional - Organisation, animation, entretien, organisation et contrôle des activités physiques et sportives au niveau régional - Gestion du personnel mis à sa disposition 	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion et animation du sport et des activités de jeunesse - Impulsion, Implantation, organisation et encouragement de la pratique des sociétés éducatives - Appui aux associations sportives et culturelles - Gestion des stades municipaux, centres et parcours sportifs, piscines, aires de jeux, arènes - Recensement, organisation et participation à l'équipement des associations sportives et culturelles - Participation à l'organisation des compétitions 	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion et animation du sport et des activités de jeunesse - Construction, équipement et gestion des stades ruraux et aires de jeux - Participation à l'acquisition d'équipements sportifs au profit des associations culturelles et sportives.
ENVIRONNEMENT ET GESTION DES RESSOURCES NATURELLES	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion, protection et entretien des forêts, des zones protégées et des sites naturels d'intérêt régional - Mise en défens et autres mesures locales de protection de la nature - Gestion des eaux continentales à l'exclusion des cours d'eau à statut international ou national - Création de bois, forêts et zones protégées - Réalisation de pare-feux et mise à feu précoce dans le cadre de la lutte contre les feux de brousse 	<ul style="list-style-type: none"> - Délivrance et autorisation de toute coupe à l'intérieur du périmètre communal - Opérations de reboisement et de création des bois communaux - Perception de la quote-part d'amendes prévues par le Code forestier - Gestion des déchets, lutte contre l'insalubrité, les pollutions et les nuisances - Protection des ressources en eaux souterraines et superficielles - Elaboration des plans communaux d'action pour l'environnement 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion des forêts sises en zones de terroir sur la base d'un plan d'aménagement approuvé par l'autorité compétente de l'Etat - Délivrance et autorisation de toute coupe à l'intérieur du périmètre de la communauté rurale - Perception de la quote-part d'amendes prévues par le Code forestier - Constitution et fonctionnement des comités de vigilance en vue de lutter contre les feux de brousse - Avis sur la délivrance

	<ul style="list-style-type: none"> - Protection de la faune - Répartition des quotas régionaux d'exploitation forestière entre les communes et les communautés rurales - Délivrance d'autorisation d'amodiation de chasse, après avis du conseil rural. La décision y afférente est soumise à l'approbation du représentant de l'Etat - Élaboration, mise en œuvre et suivi des plans ou schémas régionaux d'action pour l'environnement - Elaboration de plans régionaux spécifiques d'intervention d'urgence et de gestion de risques - Elaboration et mise en œuvre des plans régionaux d'action pour l'environnement - Création des brigades de volontaires pour interventions en cas d'atteinte à l'environnement (notamment pour la lutte contre le braconnage) - Délivrance d'autorisation de défrichement après avis du conseil rural 		<p>par le Conseil régional d'autorisation d'amodiation de zones de chasse</p> <ul style="list-style-type: none"> - Gestion des sites naturels d'intérêt local - Création de bois et d'aires protégées - Création et entretien de mares artificielles et de retenues collinaires à des fins agricoles et autres - Gestion des déchets - Lutte contre l'insalubrité - Elaboration et mise en œuvre du plan local d'action pour l'environnement
--	---	--	--

PLANIFICATION	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration et exécution des plans régionaux de développement intégré (P.R.D.I) - Coordination des actions de développement de la région - Passation, en association avec l'Etat, de contrats - plans pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration et exécution des plans d'investissement communaux (P.I.C) - Passation, en association avec l'Etat, de contrats - plans pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration et exécution des plans locaux de développement (P.L.D.)
CULTURE	<ul style="list-style-type: none"> - Promotion, épanouissement et développement des activités culturelles - Surveillance et suivi de l'état de conservation des sites et monuments historiques, ainsi que participation à la découverte des vestiges préhistoriques ou historiques - Organisation de journées culturelles, de manifestations culturelles traditionnelles et de concours littéraires et artistiques - Création et gestion avec l'Etat, de contrats de plans pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration et exécution des plans d'investissement communaux (P.I.C) - Passation, en association avec l'Etat, de contrats - plans pour la réalisation d'objectifs de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration et exécution des plans locaux de développement (P.L.D.)
URBANISME ET HABITAT	<ul style="list-style-type: none"> - Approbation des schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (S.D.A.U.) - Soutien à l'action des communes et communautés rurales en matière d'urbanisme et d'habitat 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration des plans directeurs d'urbanisme (PDU), des SDAU, des plans d'urbanisme de détail des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement - Les lotissements, leur extension ou leur restructuration, la délivrance de permis de construire, d'accords préalable, de certificats d'urbanisme et de permis de démolir - La délivrance de permis de clôturer, de permis de coupe et d'abattage d'arbres - Autorisation d'installation et des travaux divers 	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration des termes de références des plans directeurs d'urbanisme (PDU), des SDAU des plans d'urbanisme de détails des zones d'aménagement concerté, de rénovation urbaine et de remembrement - Les lotissements, leur extension ou leur restructuration, la délivrance de permis de construire, d'accords préalable, de certificats d'urbanisme et de permis de démolir
SANTÉ ET POPULATION	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion et entretien des hôpitaux régionaux et départementaux - Gestion, entretien et équipement des centres de santé situés au niveau des communautés rurales - Mise en œuvre de mesures de prévention et d'hygiène 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion, entretien et équipement des centres de santé urbains - Construction, gestion, entretien et équipement des postes de santé urbains 	<ul style="list-style-type: none"> - Construction, gestion, entretien et équipement des postes de santé, maternités et cases de santé ruraux

ACTION SOCIALE	<ul style="list-style-type: none"> - Participation à l'entretien et à la gestion de centres de promotion et de réinsertion sociale - Organisation et gestion de secours au profit des nécessiteux 	<ul style="list-style-type: none"> - Participation à l'entretien et à la gestion de centres de promotion et de réinsertion sociale - Organisation et gestion de secours au profit des nécessiteux - Appui au financement de projets productifs au profit des populations déshéritées 	<ul style="list-style-type: none"> - Participation à l'entretien et à la gestion de centres de promotion et de réinsertion - Organisation et gestion de secours au profit des nécessiteux - Appui au financement de projets productifs au profit des populations déshéritées
DOMAINE	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion et utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion et utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national 	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion et utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national
AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	<ul style="list-style-type: none"> - Elaboration du schéma régional d'aménagement du territoire (S.R.A.T.) en veillant à sa cohérence avec le plan national d'aménagement du territoire 	<ul style="list-style-type: none"> - Le conseil municipal donne son avis sur le projet de schéma régional d'aménagement du territoire avant son approbation par l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> - Chaque conseil rural donne son avis sur le projet de schéma régional d'aménagement du territoire avant son approbation par l'Etat

☞ **Les compétences de l'Etat sont les suivantes**

- *En matière de planification*

L'Etat est responsable de l'élaboration du Plan National de Développement Économique et Social devant inclure les projets des régions, des communes et des communautés rurales.

- *En matière d'aménagement du territoire*

Les régions étant responsables de l'élaboration de leur schéma régional d'aménagement en rapport avec les services du gouvernement central, l'Etat veille à la cohérence de ces schémas régionaux avec le plan national d'aménagement du territoire et appuie la région à travers les services régionaux de planification.

- *En matière d'Urbanisme et habitat*

L'Etat :

- élabore les lois et règlements ;
- approuve les plans directeurs d'urbanisme ;
- élabore des plans de sauvegarde des sites et monuments historiques, exécute et contrôle les travaux y afférents ;
- assure la maîtrise d'ouvrage déléguée et la maîtrise d'œuvre de projets d'équipements publics nationaux ;
- programme les investissements urbains ;
- recherche les financements ;
- met en place et gère des banques de données urbaines.

- *En matière de Domaines*

L'Etat :

- définit la politique globale en matière domaniale ;

- gère le domaine public et le domaine privé ;
- gère le domaine national à l'exclusion des zones de terroir.

- *En matière d'Éducation*

L'Etat :

- définit la politique de l'éducation nationale, les programmes pédagogiques ;
- assure la formation, la gestion et l'administration du personnel enseignant ;
- construit et gère les universités, écoles nationales, instituts, centres de formation et autres établissements d'enseignement supérieur, administre leur personnel enseignant ;
- construit des lycées, collèges d'enseignement moyen général ou technique ;
- garde sous son autorité les inspections d'académie, les inspecteurs généraux et tout le corps de contrôle de l'éducation nationale.

- *En matière de Jeunesse, Sports et Loisirs*

L'Etat définit les orientations politiques

- *En matière Culturelle*

L'Etat :

- définit la politique culturelle;
- autorise et crée des musées locaux ;
- propose et classe des monuments et sites historiques.

- *En matière de Santé*

L'Etat :

- définit la politique de santé publique, forme le personnel technique, le gère, prend en charge son administration, sa rémunération ;
- gère les hôpitaux nationaux, les centres hospitaliers universitaires ;
- gère, entretient et équipe les hôpitaux.

- *En matière d'environnement et gestion des ressources naturelles*

L'Etat :

- définit les grandes lignes de la politique nationale de l'environnement ;

- assure un suivi de la politique internationale en la matière (signature de conventions et protocoles) ;
- élabore des documents de référence en vue d'une meilleure application de la politique nationale de l'environnement (Code de l'environnement, Plan national d'action pour l'environnement) ;
- lutte contre toutes sortes de pollution ou nuisances à grande échelle pouvant affecter l'environnement du pays (pollution marine par déversement d'hydrocarbures, de produits toxiques) ;
- élabore et exécute des plans nationaux d'intervention d'urgence en cas de situation critique ;
- gère et suit l'environnement des cours et grands points d'eau (fleuves, lacs) ;
- conserve et protège les sites naturels d'intérêt national,
- réhabilite et protège le milieu marin ;
- assure la gestion rationnelle et durable des déchets solides.

Pour accomplir leur mission, les Collectivités Locales disposent de services propres et s'appuient sur des structures centrales et sur les services techniques déconcentrés de l'Etat au niveau local.

✓ **Au niveau central**

Les structures d'appui sont :

- *Le conseil national de développement des Collectivités Locales* qui est présidé par le Président de la République et se réunit une fois par an. Il est composé des membres du gouvernement, des élus locaux, des membres de l'administration centrale et donne son avis sur la répartition du Fonds de dotation de la décentralisation et du Fonds d'Équipement des Collectivités Locales, sur la définition des critères de répartition des fonds, sur la législation concernant les Collectivités Locales et sur toute question relative à la promotion et au développement des Collectivités Locales et les politiques d'aménagement.
- *Le Comité interministériel* de l'administration territoriale pour en coordonner l'organisation ; il se réunit deux (02) fois par an et doit précéder le conseil national de développement des Collectivités Locales présidé par le Président de la République. Il comprend les membres du gouvernement, les directeurs nationaux, les gouverneurs et toute personne désignée par le Premier Ministre en raison de sa fonction ou de ses compétences.
- *L'Agence de Développement Municipal (ADM) et l'AGETIP* : Ce sont des agences du Gouvernement

disposant de crédits pour le financement des infrastructures à l'échelle de la commune et des communautés rurales..

- *Les directions chargées d'appuyer la décentralisation :*
 - la Direction des Collectivités Locales, pour l'élaboration des textes sur la décentralisation et leur suivi (Ministère de l'Intérieur) ;
 - la Direction de la Planification du Ministère de l'Economie des Finances et du Plan (M.E.F.P.) ;
 - le Centre de l'expansion rurale (Ministère de l'Intérieur.) ;
 - la Direction Régionale du Développement Communautaire (Ministère de la Famille, de l'Enfant et de la Solidarité Nationale) ;
 - la Direction de l'Aménagement du Territoire ;
 - la Direction des Impôts et Domaines et le Trésor.

✓ **Au niveau local**

- la Division de la Planification Régionale ;
- Les Centres d'Expansion Rurale (CER) ;
- Le Développement Communautaire ;
- L'Aménagement du Territoire ;
- L'Agence Régionale de Développement (ARD) ;
- Le Comité Économique et Social ;
- Tous les services déconcentrés de l'Etat au niveau local.

3.4.2. Philosophie du transfert de compétences

Les capacités d'intervention économique reconnues aux communes et aux communautés rurales, l'attribution aux régions d'un véritable pouvoir de programmation du développement local, constituent un enjeu instrumental d'une importance capitale dans le processus de décentralisation.

En vertu des dispositions des articles 25, 88 et 198 de la loi 96-06 du 22 mars portant Code des collectivités locales, la région, la commune et la communauté rurale sont respectivement habilitées à promouvoir le développement local en élaborant : le Plan Régional de Développement Intégré (PRDI), le Plan d'Investissement Communal (PIC) et le Plan Local de Développement (PLD).

Il est vrai qu'en général, les populations acceptent la planification avec une certaine réserve. Elle évoque intuitivement l'idée de contrainte, de choix irrévocable et apparaît comme le contraire de la liberté et l'opposé de la décentralisation.

Cependant, il est indéniable que les réformes structurelles envisagées au Sénégal dans le cadre du processus de RÉGIONALISATION marquent la volonté politique des pouvoirs publics de s'engager vers un type nouveau de relations fonctionnelles

entre le citoyen et l'Etat. Dans cette approche, la planification constitue l'un des instruments indispensables à la promotion du développement local.

Les politiques macro-économiques initiées par le Gouvernement depuis bientôt deux décennies sont favorables à la promotion des régions comme réceptacles du développement. Leur territoire constitue des espaces de solidarité où les problèmes de développement peuvent être concrètement vécus et analysés.

Mais le système de planification retenu comme approche instrumentale gagnerait à être à la fois plus démocratique et appliqué réellement.

Le caractère appliqué de la planification doit se traduire par la procédure de contractualisation. La région n'engagera pas seulement son avenir. Elle doit être le point de passage entre la planification nationale et la planification à la base des communes et des communautés rurales. Elle aura un rôle fondamental de coordination des programmations nationales, régionales et locales. Elle devrait bénéficier de moyens supplémentaires de l'Etat alloués au niveau régional et affectés par voie de contrats entre les représentants de l'Etat et les gestionnaires locaux.

3.4.3. Les critères retenus pour la détermination des compétences à transférer

Pour la détermination des compétences transférées, ont été pris en considération, des critères relatifs aux coûts économiques des compétences, à la simplicité de leur maîtrise et de leur exercice et à leur importance réelle dans la vie et le développement des populations de base.

La répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales tient compte toutefois des principes suivants :

- A l'Etat, doivent revenir les tâches de souveraineté, de contrôle de légalité, de la coordination des actions de développement. L'Etat est également garant de la cohésion et de la solidarité nationales et de l'intégrité territoriale.
- La répartition des compétences obéit au principe de la « subsidiarité » qui conduit à identifier le niveau adéquat d'exercice des compétences, c'est à dire un niveau supérieur n'étant appelé à se substituer d'office à un autre niveau que dans les cas où les niveaux inférieurs ne peuvent, pour des raisons diverses, exercer les compétences qui leur sont assignées.
- Et, si par extraordinaire aucune des Collectivités n'était en mesure de les exercer, c'est l'Etat qui se substitue à elles pour ne pas pénaliser le citoyen contribuable.
- Les compétences sont transférées selon le système des responsabilités partagées, en vertu duquel il est précisé, pour chaque domaine, les compétences de l'Etat et celles des collectivités locales.
- Enfin, les services (structures) déconcentrés de l'Etat, chargés de l'exercice de ces compétences avant la réforme ne sont pas

transférés aux collectivités locales. Ils demeurent des services de l'Etat, et à ce titre, leur utilisation par les collectivités locales relève d'une convention cadre ou convention type entre l'Etat (représenté par le gouverneur) et les régions, communes et communautés rurales.

- La phase transitoire durant laquelle ces services de l'Etat peuvent coexister avec les services propres aux collectivités locales est fixée à cinq (5) ans (loi 96-07 du 12 mars 1996).

3.4.4. La division des tâches et des responsabilités

3.4.4.1. Les services publics généraux de l'Administration

Les services de l'administration relèvent des ministères du gouvernement central. Dans les régions, les services déconcentrés de l'Etat relèvent de l'autorité du Gouverneur, du Préfet ou du Sous Préfet, selon qu'il s'agisse de la région, du département ou de l'arrondissement.

Ces fonctionnaires nommés par décret dans leur circonscription respective sont des délégués du Président de la République et représentent le Premier Ministre et chacun des Ministres.

A ce titre, les services techniques déconcentrés de l'Etat, sont sous leur autorité; l'autorité de l'Etat est donc actuellement partagée à plusieurs niveaux déconcentrés, chacun d'eux disposant de pouvoirs propres, même si le gouverneur possède sur les autres une autorité hiérarchique.

3.4.4.2. Les services dont les compétences sont transférées

Il s'agit de l'Éducation, de la Santé, de la Culture, de la Religion, des Loisirs (jeunesse et sports) pour ce qui concerne les tâches et responsabilités visées présentement.

Les compétences transférées ont fait l'objet de tableaux précisant leur nature selon chaque niveau de collectivité locale.

3.4.4.3. Les domaines de compétence non transférés

Il s'agit essentiellement des équipements collectifs.

- *L'alimentation en eau* qui relève du Ministère de l'Hydraulique par l'intermédiaire de sociétés concessionnaires telles que la SDE et la SONES.
- *La distribution d'électricité* est du ressort de la SENELEC qui est placée sous la tutelle du Ministère chargé de l'énergie. Toutefois, lorsque la collectivité locale envisage de développer un réseau électrique, elle s'adresse à la SENELEC qui peut établir ou approuver les plans selon que la réalisation de ceux-ci lui est confiée ou non.

Lorsque la réalisation est achevée, le réseau entre dans le patrimoine de la SENELEC qui prend en charge, à partir de ce moment, l'entretien.

Le réseau de distribution est public. Dès qu'il est réalisé, il entre dans le patrimoine de l'Etat.

En revanche, l'éclairage sera du ressort de la collectivité locale pour ce qui concerne son entretien.

- *Les travaux publics (voies routières)*

Le coût des infrastructures routières est exorbitant. La voirie impose aux autorités des dépenses récurrentes. Par conséquent, l'entretien de la voirie primaire est du ressort de l'Administration centrale, les Collectivités Locales étant incapables d'en financer les coûts, sauf lorsqu'elles ont l'appui de partenaires au développement, tels que la Commune de Dakar avec le 3^e projet urbain de la Banque Mondiale dans sa composante « gestion municipale ».

La construction et l'entretien des voies de desserte sont du ressort des collectivités locales, en particulier de la Commune.

La loi astreint celle-ci, à l'occasion de l'élaboration de son budget, à inscrire dans ses dépenses obligatoires, *les dépenses d'entretien et de nettoyage des rues, chemins de voirie et places publiques n'ayant pas fait l'objet d'un classement qui les met à la charge des budgets autres que celui de la collectivité locale.*

La gestion des déchets solides est une compétence strictement locale. Ce service est financé par une ressource fiscale affectée, la Taxe sur les Ordures Ménagères (TOM).

Des expériences de délégation de la gestion de ce service au secteur privé sont en cours dans la Communauté Urbaine.

Dans les autres régions, malgré les divers appuis des bailleurs, tels que le Programme Alimentaire Mondial (PAM), l'AGETIP, les expériences de prise en charge de ce secteur avec une participation communautaire ne sont pas concluantes.

- *L'assainissement*

La gestion et la maintenance des réseaux d'eaux usées relèvent de l'Etat (SONES).

Les *collectivités locales* assurent la *vidange des fosses* pour ce qui concerne les aménagements individuels.

- *Le logement*

Ce secteur est pour l'essentiel pris en charge par des sociétés d'Etat (SICAP, OHLM) en raison de la mobilisation de moyens financiers lourds que ce secteur exige.

Sur affectation de terres du domaine de l'Etat, les collectivités locales peuvent toutefois construire des logements sociaux qui entrent dans le cadre de leur mission naturelle.

▪ *La Police*

Elle est chargée d'assurer la sécurité du citoyen et constitue un domaine de souveraineté de l'Etat.

Il en résulte que les dépositaires du pouvoir local que sont le Président du Conseil Régional, le Maire et le Président du Conseil Rural, en leur double qualité de représentants des populations et de l'Etat, sont tenus, dans un dédoublement fonctionnel qui leur confère des pouvoirs de police d'assurer la protection des libertés publiques, collectives et individuelles, des biens et des personnes, la détection des nuisances, la salubrité et la tranquillité publiques.

Ces pouvoirs de police leur sont conférés par les articles 32 alinéa 6, 124 à 128 du Code des collectivités locales, sous réserve des attributions conférées aux représentants de l'Etat par les articles 129 et 130 du même code.

3.5. Monographies sommaires des collectivités locales de l'échantillon

3.5.1. La Région de Louga

3.5.1.1. Généralités

Avec la réforme institutionnelle de la Région annoncée par le chef de l'Etat lors de son adresse à la Nation du 03 Avril 1992, la collectivité régionale de la Région de Louga, ainsi que les neuf autres collectivités régionales, ont été créées à partir des dispositions de la loi N° 96-06 du 22 Mars 1996 portant Code des collectivités locales.

La Région de Louga est limitée au nord par la Région de Saint-Louis, à l'Est, par celle de Tambacounda, au Sud, par celles de Kaolack et Thiès et à l'Ouest, par l'Océan Atlantique.

Elle a une superficie de 29.188 km² et épouse le ressort territorial de la circonscription administrative du même nom. Elle est, après Tambacounda et Saint-Louis, la région la plus vaste.

Sa population est d'environ 525.000 habitants dont la plupart sont des agriculteurs, des éleveurs, des artisans ou des commerçants.

Sur le plan administratif, la Région de Louga comprend trois départements : Louga, Linguère et Kébémér. Elle compte 48 Communautés rurales et le conseil régional a 42 conseillers régionaux .

3.5.1.2. Principales potentialités de la Région de Louga

La Région de Louga est essentiellement agricole. Deux activités principales occupent les populations :

- les spéculations agricoles : culture de mil, des haricots, du sorgho, du béréf ;
- les activités pastorales sur toute la zone sylvo- pastorale. La région de Louga possède le premier troupeau du Sénégal avec 800.000 bovins, 1.200.000 ovins/caprins, 450 camélidés.

Mais, la Région de Louga est handicapée par sa pluviométrie qui ne dépasse pas 270 mm à 300 mm en moyenne par an.

La pêche y est peu développée malgré l'existence du centre de pêche de Lompoul.

Le maraîchage y est très développé, dans la zone côtière, notamment à Lompoul et Maka-taré, où on cultive du sorgho et du béréf.

3.5.1.3. Infrastructures routières

La région de Louga est relativement désenclavée. Elle est traversée par la route Dakar-Saint Louis. Elle est également desservie par la route Louga-Dahra-Linguère ; le bitumage programmé de la route Ourosogui-Linguère la désenclavera davantage.

3.5.1.4. Infrastructures industrielles

La région de Louga est l'une des régions les moins industrialisées du pays.

Elle ne compte qu'une antenne régionale de la SOTEXKA qui emploie deux cent personnes.

3.5.1.5. Perspectives d'avenir

Le Conseil régional de Louga est en train d'élaborer son plan d'action en vue de l'élaboration de son Plan Régional de Développement Intégré (PRDI).

L'idée de ce plan d'action repose sur un constat logique. Pour que les populations s'approprient les nouveaux pouvoirs qui leur sont transférés en vue du développement local, il est nécessaire que les trois préalables ci-après soient remplis ;

- l'engagement collectif des populations ;
- l'identification des obstacles d'ordre structurel dans les domaines relatifs aux ressources humaines ;
- les capacités de communication des différents acteurs.

Les autorités régionales ont identifié les facteurs limitants qui gênent le développement de la région de Louga, dont ceux énumérés ci-après :

- la communauté rurale, en tant qu'institution, ne fonctionne pas ;
- les capacités de l'Administration Territoriale sont insuffisantes et ne lui permettent pas de se concentrer sur ses nouvelles missions d'appui et de contrôle de légalité ;
- l'inexistence d'un cadastre rural est un handicap pour la mise en valeur du Ferlo et de la Région en général ;
- la faiblesse du système de formation des ressources humaines est générale ;
- l'absence de plans et d'outils de communication est une barrière entre les acteurs ;
- les produits de la région sont mal connus et insuffisamment répertoriés ;

- la faiblesse du système des voies de communication dans l'Est de la Région constitue un déséquilibre régional ;
- les problèmes structurels de la transhumance sont des obstacles à l'agriculture, à l'élevage et à la protection de l'environnement ;
- les forages sont anciens et connaissent à la fois des problèmes d'obsolescence et des besoins de renouvellement ;
- la Région de Louga est à l'avant dernière position en matière de scolarisation avec un taux nettement inférieur à la moyenne nationale ;
- le partenariat actif entre l'Administration , les ONG, les collectivités locales et les différents groupements n'existe pas ;
- les émigrés ne sont pas impliqués de manière organisée dans les actions de développement.

3.5.1.6. Ressources budgétaires

La Région de Louga est confrontée, pour la prise en charge du développement local, à d'énormes difficultés d'ordre financier, structurel et conjoncturel.

En raison du manque d'emplois et surtout de la pauvreté en milieu rural, il existe dans cette région de forts courants d'exode vers Dakar, vers les autres régions et surtout d'émigration vers des pays d'Europe comme la France, l'Italie et l'Espagne.

Les Régions, collectivités locales décentralisées, n'ont pas encore de ressources fiscales. Elles les auront peut-être après l'adoption, par le Gouvernement, de l'étude sur la fiscalité locale entreprise avec le concours de l'Agence Canadienne pour le Développement International (ACDI).

En attendant la validation de cette étude, les régions reçoivent leurs crédits de fonctionnement du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et leurs crédits d'investissement du Fonds d'Équipement des Collectivités locales. La région de Louga doit recevoir pour l'exercice en cours :

- 294 313 288 CFA pour le fonds de dotation et
- 80.000.000 CFA au titre du fonds d'Équipement des collectivités locales.

Cela constitue un budget de : 374 313 288 F CFA

3.5.2. La Ville de Dakar

3.5.2.1. Généralités

La Commune de Dakar, aux termes de l'article 77 de la loi n° 96-06 du 22 Mars 1996 portant Code des Collectivités locales, prend le nom de Ville parce que divisée en communes d'arrondissement. En vertu des dispositions de la loi n° 96-09 du 22 Mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville, la commune de Dakar est divisée en dix neuf (19) communes d'arrondissement.

Au plan géographique, la Ville de Dakar se situe sur la pointe la plus avancée de la presqu'île du Cap Vert, dans l'Océan Atlantique.

Les statistiques de la Direction des collectivités locales ne sont pas très fiables pour la détermination de la population de la ville de Dakar. Elle a opéré par déduction, en partant de la population de la région de Dakar qui, d'après le recensement de 1988, était évalué à environ 1.860.000 habitants et qui, avec un taux de croissance annuel de l'ordre de 2,5% devrait, en 1999, être évalué à au moins 2.500.000 ou 2.700.000 habitants. La population de la Ville de Dakar est estimée à environ 700.000 habitants.

3.5.2.2. Les potentialités de la ville de Dakar

3.5.2.2.1. En matière budgétaire

Les statistiques révèlent que :

- 98% des ressources fiscales du Sénégal sont recouvrées dans la Région de Dakar,
- 75 % des emplois créés au Sénégal le sont dans la Région de Dakar.

Prenant appui sur ces réalités, la Ville de Dakar a un budget annuel qui oscille entre 10 et 12 milliards de Francs CFA. De ce point de vue, elle est la seule commune qui peut se passer des effets de l'unicité de caisse introduite au Sénégal depuis le décret français de 1832.

3.5.2.2.2. En matière de santé

La Ville de Dakar est privilégiée dans ce domaine. Elle possède les grandes infrastructures hospitalières : Hôpital Principal , les CHU de l'Hôpital Aristide le Dantec et de Fann, l'Hôpital Abass Ndao et plus d'une dizaine de Centres de Santé. Au plan des effectifs et des équipements, la Ville de Dakar est également favorisée. Elle dispose des équipements les plus modernes du pays.

3.5.2.2.3. En matière d'éducation

La Ville Dakar est bien servie dans ce domaine.

Elle possède la plus grande Université du pays : L'université Cheikh Anta DIOP (UCAD) qui compte quatre facultés et plusieurs Instituts, ainsi que l'Ecole militaire de Santé et l'Ecole Normale Supérieure. La Ville de Dakar dispose aussi des plus grands lycées ainsi qu'un nombre important de Collèges d'enseignement général, d'écoles élémentaires et d'écoles maternelles. Le tiers des effectifs d'enseignants est à Dakar.

3.5.2.2.4. Les infrastructures sportives

Dans ce domaine également, la Ville de Dakar est privilégiée.

Elle possède les plus grands stades de football : Stade Léopold Sédar SENGHOR, Stade Demba Diop, Stade Iba Mar DIOP, Stade Assane DIOUF; Stadium Marius NDIAYE pour le basket et plusieurs aires de jeu pour toutes les disciplines.

3.5.2.3. Les faiblesses de la ville de Dakar

La Ville de Dakar n'arrive pas à maîtriser le processus de l'enlèvement et du traitement des ordures ménagères, ce qui fait que la propreté de la ville est une gageure. Cette lacune est criarde et le Gouvernement, tout comme les édiles de la ville, devrait en faire une priorité car Dakar constitue la vitrine du Sénégal.

3.5.3. La Ville de Guédiawaye

3.5.3.1. Généralités

La Commune de Guédiawaye, aux termes de l'article 77 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales, prend le nom de Ville, parce que divisée en communes d'arrondissement. En vertu des dispositions de la loi n° 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville, la Ville de Guédiawaye est divisée en cinq (5) communes d'arrondissement.

Au plan géographique, elle a la même position que les communes de Dakar et Pikine, c'est à dire qu'elle se situe sur la pointe la plus avancée de la presqu'île du Cap-Vert, dans l'Océan Atlantique.

Comme pour la Ville de Dakar, les statistiques de la Direction des Collectivités locales ne sont pas très fiables pour la détermination de la population de la Commune de Guédiawaye. Elle est estimée à environ 550.000 habitants.

3.5.3.2. Les potentialités de la ville de Guédiawaye

3.5.3.2.1. En matière budgétaire

La Ville de Guédiawaye n'est pas aussi favorisée que la Ville de Dakar du point de vue des ressources budgétaires. Son budget annuel oscille entre 350 et 400 millions de francs.

3.5.3.2.2. En matière de santé

La commune de Guédiawaye n'a pas les mêmes infrastructures que la Ville de Dakar. Elle ne possède pas d'hôpital mais elle compte trois (3) centres de santé fonctionnels, dotés d'un bon équipement et de personnels suffisants.

3.5.3.2.3. En matière d'éducation

La Ville de Guédiawaye dispose du Lycée Limamoulaye, de plusieurs collèges d'Enseignement Général (CEG), de beaucoup d'écoles primaires et d'écoles maternelles. Elle bénéficie du même taux d'encadrement que la Ville de Dakar.

3.5.3.2.4. Les infrastructures sportives

La Ville de Guédiawaye dispose du Stade Amadou BARRY et de plusieurs aires de jeu pour toutes les disciplines sportives.

3.5.3.3. Faiblesses de la ville de Guédiawaye

Comme Dakar, la Ville de Guédiawaye est confrontée à des difficultés pour l'enlèvement et le traitement des ordures ménagères. Les autorités municipales et gouvernementales devraient faire de cette question une priorité pour aider à l'amélioration du cadre de vie des populations qui, avec l'exode rural, se trouvent dans un environnement périurbain extrêmement difficile.

3.5.4. La Commune de Kaolack

3.5.4.1. Généralités

La Commune de Kaolack est érigée en commune mixte de troisième degré par un décret de 1923. Elle est devenue commune de droit commun depuis 1966, avec la promulgation du Code de l'Administration communale et récemment, la loi n° 96-06 du 22 Mars 1996 portant Code des Collectivités locales.

Cependant, la commune de Kaolack n'étant pas divisée en communes d'arrondissements, le nom de Ville ne saurait lui être conféré.

Kaolack est le chef-lieu du vieux bassin arachidier. Au plan géographique, la Commune de Kaolack se situe au centre du pays avec les départements de Kaolack, Kaffrine et Nioro. La Région de Kaolack compte quarante et une communautés rurales et le Conseil Régional a 52 conseillers régionaux.

La commune de Kaolack est peuplée d'environ 200.000 habitants.

3.5.4.2. Les potentialités de la commune de Kaolack

3.5.4.2.1. En matière budgétaire

Le budget de la Commune de Kaolack oscille entre 350 et 400 millions de francs. La commune de Kaolack qui est économiquement et commercialement dynamique, fait de gros efforts pour le recouvrement de ses ressources fiscales. Elle vient de signer son premier contrat de ville avec l'Agence de Développement Municipal (ADM).

Comme toutes les collectivités du Sénégal, elle exerce les neuf domaines de compétences transférés par la loi n° 96-07 du 22 mars 1996.

3.5.4.2.2. En matière de santé

La commune de Kaolack possède l'hôpital régional El Hadj Ibrahima NIASSE et quatre (4) centres de santé pour une population de 200.000 habitants ce qui, par rapport à Dakar, est nettement insuffisant.

3.5.4.2.3. En matière d'éducation

La commune de Kaolack possède deux grands lycées (le lycée Valdiodio Ndiaye et le Lycée Technique et Commercial El Hadj Abdoulaye Niass) et plusieurs Collèges d'Enseignement Général, écoles primaires et écoles maternelles. Le taux d'encadrement est faible par rapport à celui de Dakar.

3.5.4.2.4. Les infrastructures sportives

La commune dispose du vieux Stade Lamine GUEYE et de plusieurs aires de jeu pour le basket et les autres disciplines sportives.

3.5.4.2.5. Les infrastructures industrielles

La commune de Kaolack possède les salins du Sine-Saloum, une unité dynamique de production de sel marin qu'elle exporte dans les pays enclavés de la sous région : Mali, Burkina Faso, Niger etc.

3.5.4.2.6. Les infrastructures portuaires

La Commune de Kaolack possède un port en eau profonde sur le bras de mer "le Saloum". Le port de Kaolack vient d'être réhabilité, ce qui lui permet d'assurer le transbordement des importations maliennes. Cela constitue une tâche qui lui confère une fonction économique importante.

3.5.4.2.7. Autres infrastructures

La Commune de Kaolack dispose de trois (3) infrastructures hôtelières qui contribuent au développement du tourisme de découverte et du tourisme intégré dans cette contrée historique : l'Hôtel Asta Kébé, l'Hôtel de Paris et l'Hôtel de Kahone.

3.5.4.3. *Faiblesse de la Commune de Kaolack*

La commune de Kaolack est confrontée à des problèmes très aigus d'assainissement. Cette situation est d'autant plus préjudiciable au cadre de vie des populations que Kaolack se situe à l'isohyète 700 à 800 donc, dans une zone relativement pluvieuse.

Voilà pourquoi, en signant son contrat de ville avec l'ADM, le maire de Kaolack a prévu un important programme d'assainissement.

Comme Dakar et Guédiawaye, la Commune de Kaolack ne maîtrise pas non plus le processus de l'enlèvement et du traitement des ordures ménagères.

3.5.5. La Communauté Rurale de Sangalkam

3.5.5.1. *Généralités*

La Communauté rurale de Sangalkam constitue la zone rurale de la Région de Dakar. Sa population est de 35.000 habitants.

3.5.5.2. *Potentialités de la communauté rurale de Sangalkam.*

3.5.5.2.1. En matière budgétaire

La communauté rurale de Sangalkam a réalisé les trois dernières années, les budgets dont les montants sont :

- en 1997 = 122 612 600
- en 1998 = 143 248 078
- en 1999 = 95 024 134.

Cette baisse importante constatée dans le budget de la communauté rurale est due à une baisse dans la répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation.

3.5.5.2.2. En matière agricole

Les populations de la communauté rurale se livrent, comme toutes populations rurales, à des activités essentiellement agricoles notamment :

- le maraîchage et les cultures fruitières ;
- l'élevage de bovins et de chevaux ;
- l'élevage de poulet.

3.5.5.2.3. Les activités commerciales et touristiques

Avec la présence du lac rose, se développent dans cette communauté rurale, d'importantes activités touristiques et de commercialisation du sel marin.

3.5.6. La Communauté Rurale de Taïba Ndiaye

3.5.6.1. *Généralités*

La Communauté rurale de Taïba Ndiaye se trouve dans l'arrondissement de Méouane (Département de Tivaouane). Elle s'étend sur une superficie de 184 km². Elle est limitée au Nord par la communauté rurale de Mboro, au Sud par celle de Chérif LO, à l'Est par celle de Méouane et à l'Ouest par celle de Notto Gouye-Diama.

Elle s'étend sur les sols dior. Elle n'est traversée par aucun cours d'eau. La nappe phréatique se situe entre 20 et 40 mètres de profondeur.

La communauté rurale de Taïba - Ndiaye a une population d'environ 18.000 habitants avec une densité de 100 hts au km². La population est essentiellement composée de Ouoloffs. La communauté rurale de Taïba - Ndiaye comprend de gros villages situés sur la route Tivaouane - Mboro . Ce sont les villages de : Taïba – Ndiaye ; Taïba – Mbaye ; Ndomor, Keur Bakar, Minane ...etc

3.5.6.2. *Potentialités*

La Communauté rurale de Taïba Ndiaye est représentée au plan institutionnel par vingt cinq (25) conseillers ruraux dont le Président est Monsieur Allé LO qui est également Président de l'Association nationale des Présidents de Conseil rural.

Le conseil rural de Taïba - Ndiaye a réussi à assurer une gestion paisible des terres du domaine National en dépit de leur rareté. Ces terres sont surtout occupées par les exploitations des Industries Chimiques du Sénégal (ICS).

3.5.6.2.1. En matière budgétaire

Le budget de la communauté rurale des gestions de 1996 et 1997 se monte respectivement à :

1996	:	15 800 000 F CFA
1997	:	6 377 502 F CFA

3.5.6.2.2. Infrastructures routières

La communauté rurale de Taïba - Ndiaye est traversée par la route bitumée Tivaouane- Mboro.

Elle dispose de pistes stabilisées latéritiques :

- la piste Taïba Ndiaye- route des Niayes, (6 km) ;
- la piste Taïba Ndiaye-khelcom (2 km) ;
- la piste Taïba Ndiaye-Mbayeme (3km).

3.5.6.2.3. Equipements sanitaires

Les équipements sanitaires de la communauté rurale de Taïba Ndiaye sont :

- la maternité rurale à Taïba Ndiaye ;

- la maternité rurale à Mbayeme ;
- la case de santé à Mbayeme ;
- le dispensaire à Taïba Ndiaye ;
- la pharmacie villageoise à Ndomor.

3.5.6.2.4. Equipements scolaires

la Communauté rurale de Taïba Ndiaye dispose de huit (8) écoles avec trente trois (33) classes dans les villages de Taïba Ndiaye, Miname, keur Bakar, Taïba Mbaye, Ndomor, Mbayeme.

3.5.6.2.5. Equipements marchands

La Communauté rurale de Taïba Ndiaye dispose d'un grand marché hebdomadaire.

3.5.6.3. *Faiblesse de la Communauté Rurale de Taïba Ndiaye*

La Communauté rurale de Taïba Ndiaye, en raison de la pauvreté de ses sols (sols Dior et sols Deck-dior) a une production agricole très faible.

Sa principale production est le manioc (environ 40 Tonnes). Ses productions arachidière et céréalière sont faibles. Le maraîchage y est peu développé, contrairement à la communauté rurale voisine de Mboro.

Les activités de commercialisation ne portent que sur le manioc.

La communauté rurale de Taïba Ndiaye pratique un peu d'élevage. Le cheptel est composé de :

Bovins	:	829 têtes
Ovins – Caprins	:	1.500 têtes
Chevaux	:	2.100 têtes
Volailles	:	6.800 têtes

La communauté rurale de Taïba Ndiaye est pauvre en ressources forestières. Les rares forêts classées sont en cadds et en rôniers.

ANNEXE

1) LISTE DES SERVICES VISITES ET DES PERSONNES RENCONTREES

Service	Responsable	Nom
ÉTAT		
MEFP	Fondé de Pouvoirs du Trésorier Général	M. DIOP
MEFP/DGTCP/BFCL	Responsable du bureau	M. NDOYE
PEFP/CSF	Percepteur de Taïba NDIAYE et Rufisque	M. DIALLO
MEFP/CSF	Contrôleur des Impôts	M. LO
MIN/DCL	Responsable de la Section Financière	M. NDIAYE
MIN/DCL	Maire de la Commune de Passy	M. GAYE
MIN/DCL	Responsable des archives	M. TALL
RÉGION DE LOUGA		
"	Gouverneur	M. SOUGOUFARA
"	Adjoint au Gouverneur	M. KONE
"	Secrétaire Général – Conseil Régional	M. WONE
"	Inspecteur Régional d'Académie	M. KA
"	Adjoint au TPR	M. DIOP
"	Adjoint au Receveur Municipal	M. TANDINE
"	Surveillant des Services Communaux	M. FALL
"	SENELEC	M. DIEYE
VILLE DE DAKAR		
"	Maire de la ville	M. DIOP
"	Directeur de Cabinet	M.
"	Division des recettes (DAF)	M. LO
VILLE DE GUÉDIWAYE		
"	Secrétaire Général	Mme BDIANE
"	Percepteur	M. SAMBOU
COMMUNE DE KAOLACK		
"	Maire de la commune	M. BEYE
"	Secrétaire Général	M. DIALLO
"	Agent voyer	M. GUEYE
"	Chef du Personnel	M. DIOUF
"	Receveur Municipal	M. BA
"	Impôts	M. NDIAYE
"	Service Régional des Domaines	M. GUEYE
"	Chef de Division des Domaines	M. BA
"	Chef du Service Régional de l'Urbanisme	M. DIENE
COMMUNAUTÉ RURALE DE TAÏBA NDIAYE		
	Président du Conseil Rural	M. LO
COMMUNAUTÉ RURALE DE SANGALCAM		
	Percepteur	M. DIALLO
SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES		
SONATEL	Direction de la comptabilité	M. DIOUF
SENELEC	Direction de la Comptabilité	M. FAYE
SDE	Chef de la Division de la Statistique	Mme KA

2) DOCUMENTS ET DONNEES OBTENUS (RELATIFS A L'ETUDE DU CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION AU SENEGAL)

Dans le but d'avoir une meilleure compréhension du contexte particulier de la décentralisation au Sénégal, nous avons procédé à une revue documentaire détaillée des textes législatifs et réglementaires disponibles.

Les documents suivants ont ainsi été rassemblés :

- Constitution du Sénégal : loi constitutionnelle n° 63.22 du 7 mars 1963 et ses modifications ;
- Décret 66.510 du 4 juin 1966 portant régime financier des collectivités locales ;
- Décret 66.458 du 17 juin 1966 portant règlement sur la comptabilité publique de l'Etat ;
- Loi 66.64 du 30 juin 1966 instituant le Code de l'Administration Communale ;
- Loi 72.25 du 25 avril 1972 créant les Communautés Rurales ;
- Loi n° 90.35 du 8 octobre 1990 versant les Communes à statut spécial dans le droit commun ;
- Loi n° 90.37 du 8 octobre 1990 retirant la gestion des communautés rurales aux sous-préfets au profit des Présidents de Conseils Ruraux ;
- Loi 96.06 du 22 mars 1996 portant Code Des Collectivités Locales ;
- Loi 76.93 du 21 août 1976 instituant le Code Général des Impôts ;
- Loi 96.07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales ;
- Loi 72.02 du 1er février 1972 relative à l'Organisation de l'Administration ;
- Loi 96.10 du 22 mars 1996 relative à l'Organisation de l'Administration Territoriale ;
- Décret n° 96.1118 du 27 décembre 1996 instituant le Conseil National de Développement des Collectivités Locales ;
- Décret n° 96.119 du 27 décembre 1996 fixant les montants des engagements en matière de Conventions Financières Internationales soumises à approbation ;
- Décret 96.1122 du 27 décembre 1996 relatif à la Convention type fixant les conditions et les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'Etat ;
- Décret 96.1124 du 27 décembre 1996 fixant le montant des marchés des collectivités locales soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat ;

- Décret 96.1126 du 27 décembre 1996 fixant les critères de répartition du Fonds de dotation de la décentralisation pour l'année 1997 ;
- Décret 96.1128 du 27 décembre 1996 fixant les conditions de nomination et les avantages du Secrétaire Général de la Région ;
- Décret 96-1129 du 27 décembre 1996 portant application de transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'Etat, du domaine public et du domaine national ;
- Décrets 96.1130 à 96.1139 portant application de la loi de transfert de compétences aux collectivités locales pour les 9 domaines de compétence transférés ;
- Décret 98.399 du 06 mai 1998 portant création, organisation et fonctionnement de l'Agence Régionale de Développement (ARD).

CHAPITRE QUATRE

LES FINANCES DU SECTEUR PUBLIC

La politique de décentralisation encouragée par les bailleurs de fonds et qui implique le transfert de certaines missions de développement de l'État aux collectivités locales (éducation, santé, économie régionale, etc.) exige un accroissement des ressources de ces dernières. A l'heure actuelle, la plupart des régions, communes et communautés rurales du Sénégal sont confrontées à de sérieuses difficultés financières et à une insuffisance des infrastructures de base.

Or, le développement local est fonction de l'importance et de la qualité de la fourniture d'infrastructures et de services qui constituent également une des conditions essentielles de l'investissement productif et de la croissance économique.

A Sénégal, le Code des Investissements a prévu, depuis près de trois décennies, des avantages fiscaux significatifs pour inciter les entreprises à s'installer en dehors de la Région de Dakar, dans le but de favoriser la décentralisation économique et le développement des communes de l'intérieur. Mais, du fait que ces dernières manquent de structures d'accueil et d'infrastructures compétitives, très peu d'entreprises ont accepté de s'implanter sur leur territoire.

Cela représente un obstacle majeur à la réussite de la décentralisation.

Le désengagement progressif de l'État et la faible capacité organisationnelle et financière des collectivités locales limitent considérablement la marge de manœuvre des responsables locaux dans leur dynamique de développement.

L'objectif du diagnostic des finances du secteur public est d'analyser un certain nombre d'indicateurs fiscaux et financiers permettant de jauger la capacité financière et d'endettement des collectivités locales du Sénégal dans l'hypothèse où des capitaux privés seraient disponibles sur le marché financier afin de favoriser le développement local, conformément aux nouvelles missions induites par la décentralisation.

Il s'agira donc à ce niveau d'analyse, de porter la réflexion sur le contexte macroéconomique et financier particulier du Sénégal dans le but d'avoir une image plus réelle de l'économie nationale, des finances publiques et de la fiscalité locale.

Conformément aux termes de référence de l'étude, nous devons dresser :

- un tableau qui regroupera les données générales sur les finances publiques en précisant notamment le rapport entre l'État et les collectivités locales ;
- une série de six (06) tableaux synthétiques décrivant, chacun, la structure et l'évolution des principaux postes budgétaires de

l'ensemble des collectivités locales mais aussi des collectivités de l'échantillon.

La première série de tableaux donnera un aperçu des recettes et des dépenses totales de l'État et des collectivités locales ;

La deuxième illustrera la structure des principales dépenses de fonctionnement des collectivités locales ;

La troisième montrera la structure de leurs principales dépenses ;

La quatrième donnera la structure de leurs principales recettes ;

La cinquième spécifiera les différents transferts dont elles bénéficient ; tandis que

La dernière série de tableaux précisera la nature des emprunts éventuellement contractés par les collectivités locales.

Les données macro-économiques que nous avons utilisées ici ont été extraites du Tableau des Opérations Financières de l'État (TOFE).

Pour une analyse plus pertinente des données, tous les montants insérés dans les tableaux seront des chiffres absolus et des pourcentages des totaux.

Il convient également de préciser que les éléments d'analyse que nous avons retenus ont été tirés des situations d'exécution budgétaire des collectivités locales précédemment recueillies auprès des receveurs municipaux et ruraux. Ces états d'exécution, à partir desquels nous avons confectionné une base de données, ont permis de dégager les grandes masses, les tendances ainsi que les ratios significatifs. Ils permettent ainsi d'apprécier la situation réelle des finances des collectivités locales compte non tenu de leurs stocks de créances et de dettes relevés en fin de gestion.

Les situations d'exécution budgétaire correspondent plus à des comptes qu'à des états budgétaires qui, elles, ne comprennent que des prévisions de recettes et de dépenses.

Nous devons néanmoins rappeler que, n'ayant pu disposer des statistiques d'exécution budgétaire 1997, pour l'ensemble des collectivités locales, il a été convenu avec l'équipe de projet de procéder à une extrapolation des données de la dernière année disponible, sur la base de la moyenne des taux de croissance annuels de 1993 à 1996. Cela a permis d'approcher toutes les lignes et rubriques budgétaires des communes et des communautés rurales pour l'année 1997. Cependant, l'extrapolation n'a pas porté sur les collectivités locales de l'échantillon, les données réelles de l'exercice budgétaire 1997 les concernant étant toutes disponibles.

Dans le but d'affiner l'extrapolation et pour obtenir des résultats plus probants, nous avons intégré les données réelles des collectivités locales ainsi collectées dans leur situation agrégée. Pour cela, nous avons extrait de la base de données financières initialement constituée, les données extrapolées des collectivités locales de l'échantillon, pour les remplacer par celles réellement collectées. Il importe de préciser dans le même temps que les données financières des villes de Dakar et de Guédiawaye et de la Commune de Kaolack sont issues des comptes de gestion qui, rappelons-le, sont établis par le comptable du Trésor.

Ainsi, l'extrapolation ne porte que sur les collectivités locales ne faisant pas partie de l'échantillon. Cet ajustement n'est pas négligeable compte tenu de la représentativité des villes de Dakar et de Guédiawaye, mais également celle de la Commune de Kaolack dans le budget agrégé des collectivités locales.

4.1. Analyse du contexte macro-économique et financier du Sénégal

L'objectif poursuivi à ce niveau d'analyse est d'avoir une appréciation réelle des finances publiques. Cela nous permettra notamment d'établir un certain nombre de comparaisons à travers des indicateurs financiers et fiscaux tels que :

- le poids du budget des collectivités locales par rapport à celui de l'État ;
- la part des recettes totales des collectivités locales dans la formation du Produit Intérieur Brut (PIB) ;
- la part de la dette des collectivités locales sur la dette publique de l'État, etc.

Le tableau ci-après donne en détail les différents agrégats indiqués dans les termes de référence, de 1994 à 1997.

Tableau 4.1 Recettes et dépenses totales de l'État et des collectivités locales
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	RECETTES TOTALES DE L'ETAT	301 500	366 200	394 300	426 600
2	DEPENSES TOTALES DE L'ETAT	424 800	444 700	450 000	465 800
3	RECETTES TOTALES DES COMMUNES ET DES COM. RURALES	22 837	26 328	28 633	31 334
4	DEPENSES TOTALES DES COMMUNES ET DES COM. RURALES	22 732	24 255	26 590	29 176
	en pourcentage des recettes totales de l'Etat	7,57%	7,19%	7,26%	7,34%
	en pourcentage des dépenses totales de l'Etat	5,35%	5,45%	5,91%	6,26%
5	RECETTES TOTALES DES REGIONS				3 757
6	DEPENSES TOTALES DES REGIONS				3 072
	en pourcentage des recettes totales de l'Etat				0,88%
	en pourcentage des dépenses totales de l'Etat				0,66%
7	RECETTES TOTALES DES COMMUNES D'ARRONDISSEMENT				2 050
8	DEPENSES TOTALES DES COMMUNES D'ARRONDISSEMENT				1 871
	en pourcentage des recettes totales de l'Etat				0,48%
	en pourcentage des dépenses totales de l'Etat				0,40%
9	PRODUIT INTERIEUR BRUT (prix constants)	1 526 700	1 599 800	1 681 900	1 757 300
	Déflateur du PIB	100,00	107,60	110,83	113,60
	Part des recettes totales des communes et des communautés rurales dans le PIB	1,50%	1,65%	1,70%	1,78%
10	DETTE PUBLIQUE	310 350	323 100	348 000	355 200
	ETAT				
	Dettes intérieures	23 200	12 100	24 300	24 300
	bancaires	10 800	6 100	13 100	13 100
	autres	12 400	6 000	11 200	11 200
	Emprunts extérieurs	287 150	313 000	323 700	330 900
	prêts concessionnels	272 793	297 350	307 515	314 355
	prêts non concessionnels	14 358	15 650	16 185	16 545
	COLLECTIVITES LOCALES				
	Dettes	269	0	15	142
	en pourcentage de la dette publique	0,09%	0,00%	0,00%	0,04%

Les recettes totales de l'Etat ont fortement augmenté au cours de la période passant de 301,5 milliards de F CFA en 1994 à 426,6 milliards en 1997, soit une augmentation de 41%. Ces recettes restent néanmoins insuffisantes pour couvrir les dépenses publiques courantes sur toute la période analysée.

On notera toutefois que, le déficit budgétaire de l'Etat qui en 1994, représente 41% de ses recettes avec 123,3 milliards F CFA, a baissé de manière régulière les années suivantes pour se situer à seulement 39,2 milliards F CFA en 1997, soit 9% du budget en recettes de l'Etat.

Cette situation découle, en dépit de l'amélioration du fonctionnement des administrations fiscales et douanières, des efforts d'assainissement des finances publiques déployés par l'Etat du Sénégal, au lendemain de la dévaluation du franc CFA en janvier 1994, notamment à travers les politiques d'ajustement structurel conduites sous l'égide de la Banque Mondiale. En effet, le Programme d'Ajustement Structurel, qui couvre la période allant de juin 1994 à juin 1997, répondait à trois objectifs majeurs :

- rétablir les équilibres intérieurs et extérieurs ;
- assainir les finances publiques ; et
- promouvoir la croissance par le biais du secteur privé.

Dans le cadre de la mise en œuvre de ce programme, le Sénégal a, dans l'ensemble, réalisé des progrès notables dans le redressement du cadre macro-économique, la réduction des déséquilibres financiers, la libéralisation de l'économie et l'établissement de bases plus favorables à une croissance économique durable. Les objectifs macro-économiques ont été globalement atteints et la plupart des repères et critères ont été respectés.

Quatre programmes d'ajustement sectoriels ont également été engagés, principalement appuyés et pilotés par la Banque Mondiale, même si d'autres bailleurs ont été associés à leur définition et au suivi de leur exécution. Il s'agit notamment :

- du Programme d'Ajustement du Secteur Agricole (PASA) ;
- du Programme d'Ajustement Sectoriel des Transports (PAST) ;
- du Programme d'Ajustement et de Compétitivité du Secteur Privé (PASCO) ; et,
- du Programme d'Ajustement et d'Appui au Secteur Privé (PASP).

L'économie sénégalaise a ainsi affiché une bonne situation de croissance beaucoup plus impulsée par les exportations. En outre, il convient de préciser que sur l'ensemble de la période, la croissance du Produit Intérieur Brut est restée supérieure au taux de croissance démographique estimé à 2,7%. Cela s'est traduit par une évolution marquée du revenu national qui est passé de 2 155,1 milliards de francs CFA en 1994 à près de 2 817,9 milliards en 1997 (prix courants). On notera par ailleurs que l'Etat contribue en moyenne pour 15% à la formation directe du revenu national.

L'inflation, mesurée sur la base du déflateur du PIB, a été relativement bien maîtrisée, passant de 33,2% en 1994 à 7,6% en 1995 (soit un niveau inférieur aux objectifs du FMI qui étaient de 8%) puis à 3% en 1996 et 2,5% en 1997.

En ce qui concerne les collectivités locales (communes et communautés rurales), leurs recettes ont connu une hausse de 37,21% entre 1994 et 1997, passant de 22,83 à 31,33 milliards F CFA. Cette évolution devient moins apparente lorsqu'on ne prend pas en compte des revenus de transfert venant principalement de l'Etat, notamment à travers les fonds de concours et le fonds de dotation de la décentralisation. Le budget consolidé en recettes de ces deux catégories de collectivités locales passe alors de 21,7 à 24,4 milliards F CFA sur la période, soit une progression de 12,34% seulement.

Contrairement à l'État, les communes et les communautés rurales affichent un niveau de dépenses publiques légèrement inférieur à celui de leurs revenus. Leurs recettes annuelles représentent en moyenne 7,33% des recettes totales de l'Etat (6,6% compte non tenu des transferts), alors que leurs dépenses totales sont de l'ordre de 5,8% des dépenses totales de l'Etat.

L'excédent de trésorerie ou surplus des recettes des collectivités locales ainsi constaté est le résultat d'un effort global d'amélioration de la capacité d'autofinancement observé auprès de chaque commune ou communauté rurale. Il découle également, dans une certaine mesure, des transferts en hausse octroyés par l'Etat.

L'avènement, en 1997, des communes d'arrondissement (43) dans les communes de Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque a engendré une perte de recettes des communes concernées au profit de ces nouvelles entités. Il s'agit là de la dévolution par l'Etat d'un certain nombre d'infrastructures (marchés, centres secondaires d'état civil...) génératrices de recettes au profit des mairies d'arrondissement. Les montants des recettes et des dépenses globales des communes d'arrondissement sont indiqués dans le tableau ci-après :

(en millions F CFA)

Communes d'arrondissement	Nombre	Recettes totales	Dépenses totales
DAKAR	19	1.648	1.485
PIKINE	16	265	255
GUEDIAWAYE	05	69	66
RUFISQUE	03	68	64
TOTAL	43	2.050	1.870

Les communes d'arrondissement ont mobilisé au cours de l'année 1997, un peu plus de 2 milliards F CFA, soit 6,5% des recettes totales des communes et des communautés rurales et 0,5% des recettes totales de l'Etat. Les communes d'arrondissement disposent d'une relative marge de manœuvre avec un niveau de dépenses inférieur à celui des recettes.

De même, la prise en compte des régions dans la détermination des budgets locaux permet d'avoir une appréciation plus juste de la situation financière des collectivités locales, notamment en 1997.

(en millions F CFA)

REGION	Recettes	Dépenses
Dakar	570,97	458,99
Thiès	440,19	396,00
Kaolack	406,90	381,67
Diourbel	327,40	320,82
Louga	321,29	257,40
Fatick	234,99	207,32
Kolda	233,17	117,47
Saint-louis	563,86	372,77
Tambacounda	310,81	263,91
Ziguinchor	347,23	295,57
TOTAL	3 756,81	3 071,93

Les régions disposent d'un budget global en recettes de 3,7 milliards F CFA soit 12% du budget agrégé des communes et des communautés rurales et 0,88% des recettes totales de l'Etat. On notera également que toutes les régions affichent une situation budgétaire excédentaire du fait de la bonne maîtrise de leurs dépenses qui représentent un peu moins de 11% des dépenses totales des communes et des communautés rurales.

L'analyse de la structure budgétaire des régions révèle par ailleurs qu'il existe une nette disproportion entre la section de fonctionnement et la section d'investissement aussi bien en recettes qu'en dépenses.

Enfin, l'analyse de la structure de la dette publique permettra un meilleur cadrage macroéconomique national.

La dette intérieure a connu une baisse de 48% en 1995 avant de retrouver, en 1996 et 1997, le niveau de 1994, soit 24,3 milliards F CFA. La dette extérieure est essentiellement constituée de prêts concessionnels.

Les collectivités locales, par contre, n'ont eu que peu accès au crédit : 269 millions FCFA en 1994 et 15 millions FCFA en 1996.

4.2. Analyse des données relatives aux collectivités locales

L'analyse comportera deux volets :

- le premier sera statique et consistera à étudier les fondements et la structure des principaux postes budgétaires des collectivités locales en utilisant notamment la nomenclature de ces dernières ;
- le second sera dynamique et permettra d'apprécier les principales tendances décrites par les diverses composantes budgétaires.

4.2.1. Le budget des collectivités locales

Le poids des budgets locaux par rapport au budget de l'État et par rapport au PIB a été déterminé précédemment. On s'intéressera ici à la répartition du budget des collectivités locales en général et des budgets des collectivités de l'échantillon en particulier.

Tableau 4.2.1. Recettes et dépenses totales de l'État et des collectivités locales
(en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	DEPENSES TOTALES DES COLLECTIVITES LOCALES	22 731,55	24 255,33	26 590,47	29 175,59
1.1	Dépenses de fonctionnement	18 648,85	20 697,98	20 037,84	20 116,81
	Part relative	82,04%	85,33%	75,36%	68,95%
1.2	Dépenses d'investissement	4 082,70	3 557,35	6 552,63	9 058,78
	Part relative	17,96%	14,67%	24,64%	31,05%
	en pourcentage du total des dépenses publiques	5,35%	5,45%	5,91%	6,26%
2	RECETTES TOTALES DES COLLECTIVITES LOCALES	22 836,91	26 328,06	28 632,87	31 333,51
	en pourcentage du total des recettes publiques	7,57%	7,19%	7,26%	7,34%
3	DÉTTE DES COLLECTIVITES LOCALES	268,90	0,00	14,86	142,00
	en pourcentage du service total de la dette publique	0,09%	0,00%	0,00%	0,04%
4	SERVICE DE LA DETTE DES COLLECTIVITES LOCALES	34,95	0,00	1,93	0,00
	en pourcentage du service total de la dette publique	0,05%		0,03%	

Les communes et les communautés rurales disposent d'une faible marge de manœuvre financière. Leurs recettes, même si elles ont fortement augmenté sur la période, couvrent difficilement les dépenses totales engagées.

Les dépenses de fonctionnement et d'investissement des collectivités locales représentent respectivement 78% et 22% de leurs dépenses totales. Avec un taux de croissance moyen annuel de 23%, les dépenses d'investissement progressent plus vite que les dépenses de fonctionnement qui affichent un taux de progression moyen annuel de 3%.

L'encours de la dette des collectivités était estimé en 1994 à 268,9 millions de F CFA et à 14,9 millions en 1996. Il convient de préciser qu'il s'agit là de dettes à court terme, les collectivités locales ayant rarement accès aux crédits à moyen et long terme mis en place par les différentes institutions financières et les bailleurs de fonds. Ce n'est qu'à partir de 1998 qu'il a été mis à la disposition des communes, des crédits à long terme dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes (PAC).

Les tableaux qui suivent présentent les mêmes éléments de comparaison pour les différentes collectivités locales de l'échantillon.

Tableau 4.2.1.A. Recettes et dépenses totales de la Région de Louga
(en millions FCFA)

	DESIGNATION	1997	Part relative
1	DEPENSES TOTALES	257,40	100%
1.1	Dépenses de fonctionnement	230,10	89%
1.2	Dépenses d'investissement	27,30	11%
	en pourcentage du total des dépenses publiques	0,06%	
2	RECETTES TOTALES	321,29	100%
	en pourcentage du total des recettes publiques	0,08%	

³	EMPRUNTS en pourcentage du service total de la dette publique	0,00 0,00%	
⁴	SERVICE DE LA DETTE en pourcentage du service total de la dette publique	0,00 0,00%	

La loi sur la régionalisation étant entrée en vigueur en 1997, les données sur la région n'existent, par rapport à la période analysée, que pour l'année 1997.

Pour son premier exercice budgétaire, la **Région de Louga** présente une situation excédentaire avec des recettes totales qui s'élèvent à près de 321,3 millions de F CFA et des dépenses totales de l'ordre de 257,4 millions de F CFA. Les dépenses de la région sont constituées pour 89% de dépenses de fonctionnement en raison sans doute de son nouveau statut de collectivité locale disposant d'un budget propre.

La Région de Louga n'a eu recours à aucun emprunt dans le cadre de la mobilisation des recettes.

Tableau 4.2.1.B. Recettes et dépenses totales de la Ville de Dakar
(en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
¹	DEPENSES TOTALES	8 823,20	9 806,24	10 959,08	9 439,74
1.1	Dépenses de fonctionnement	7 981,04	8 730,08	9 376,33	8 607,31
	Part relative	90,46%	89,03%	85,56%	91,18%
1.2	Dépenses d'investissement	842,16	1 076,16	1 582,75	832,44
	Part relative	9,54%	10,97%	14,44%	8,82%
	en pourcentage du total des dépenses publiques	2,08%	2,21%	2,44%	2,03%
²	RECETTES TOTALES	9 601,63	11 983,46	12 935,86	9 656,85
	en pourcentage du total des recettes publiques	3,18%	3,27%	3,28%	2,26%
³	EMPRUNTS	0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage du service total de la dette publique	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
⁴	SERVICE DE LA DETTE	0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage du service total de la dette publique	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

La **Ville de Dakar** dispose du budget le plus important. Ses dépenses totales ont augmenté de 24% entre 1994 et 1996 avant d'enregistrer une baisse de 14% en 1997 passant ainsi de 10,9 à 9,4 milliards F CFA. Comme pour la région de Louga, les dépenses de fonctionnement de la Ville de Dakar représentent 89% du total des dépenses. L'évolution des recettes de la ville présente la même tendance que celle des dépenses totales.

Les excédents de recettes enregistrés s'établissent comme suit :

(en millions F CFA)

Désignation	1994	1995	1996	1997
Excédent	778,43	2177,22	1976,78	217,11

Le contraste révélé par ces chiffres est très frappant en ce sens que l'excédent des recettes de la ville sur ses dépenses a enregistré une hausse importante en 1995, en passant de 778 millions à 2,17 milliards. On constate néanmoins une baisse en 1996 qui s'est nettement confirmée en 1997 avec seulement 217 millions F CFA, soit 1/10^{ème} de l'excédent de 1995.

La baisse des recettes en 1997 s'explique en grande partie par :

- le transfert d'une partie des instruments de recettes tels que les taxes sur l'eau et sur l'électricité aux communes d'arrondissement. En ce qui concerne les marchés, la perte de recettes découle principalement de l'absence d'une définition claire des notions de « marchés de quartier », « marchés de ville » ; cela a favorisé une absence de consensus entre la ville et les mairies d'arrondissement quant à la gestion des marchés de ville. Dès lors, la distribution des tickets de collecte aux commerçants ne respecte pas toujours les champs d'intervention définis par les parties, d'où le non-paiement de leurs droits par certains commerçants ;
- l'arrêt de la subvention de l'Etat pour la rémunération des agents de la police municipale.

La situation excédentaire que connaît la ville reste toutefois structurellement fragile comme pour la plupart des communes dans la mesure où elle ne reflète pas sa situation financière réelle.

A ce titre, il importe de rappeler que les situations d'exécution budgétaire n'intègrent pas les « restes à recouvrer » et, dans une large mesure, les dépenses engagées par l'ordonnateur et non mandatées par le receveur de la collectivité.

De telles fonctions, rappelons-le sont de droit assurées par le Préposé du Trésor ou le Percepteur résidant dans la commune. Le Receveur a seule qualité pour assurer le recouvrement des créances de la collectivité et le paiement de ses dettes. Il est soumis, quelle que soit sa qualité, à toutes les obligations et responsabilités définies par le décret n° 62-0135 du 17 mai 1962 portant réglementation concernant les comptables publics. En tant que comptable du Trésor, le receveur exécute toutes les opérations matérielles de recettes et de dépenses. En tant que comptable de la collectivité, il tient la comptabilité des opérations de celle-ci mais n'exécute aucune opération de mouvement de fonds.

On peut également noter que la Ville de Dakar n'a pas eu recours à l'emprunt sur la période considérée.

Le tableau suivant donne les principaux éléments du budget de la **Ville de Guédiawaye**, de 1994 à 1997.

Tableau 4.2.1.c. Recettes et dépenses totales de la ville de Guédiawaye (en millions Fcfa)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	DEPENSES TOTALES	511,44	531,55	586,11	513,44
1.1	Dépenses de fonctionnement	429,07	506,72	401,39	467,98
	Part relative	83,89%	95,33%	68,48%	91,15%
1.2	Dépenses d'investissement	82,38	24,83	184,73	45,46
	Part relative	16,11%	4,67%	31,52%	8,85%
	en pourcentage du total des dépenses publiques	0,12%	0,12%	0,13%	0,11%
2	RECETTES TOTALES	468,24	396,10	594,91	422,77
	en pourcentage du total des recettes publiques	0,16%	0,11%	0,15%	0,10%
3	EMPRUNTS	0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage du service total de la dette publique	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

4	SERVICE DE LA DETTE	0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage du service total de la dette publique	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

L'analyse du budget de Guédiawaye révèle un déséquilibre quasi permanent avec un volume de recettes toujours en deçà du niveau des dépenses, sauf en 1996 où la tendance a été légèrement inversée. Cet état de fait a accentué la dépendance de la ville vis-à-vis de l'Etat, notamment à travers les découverts que lui accorde régulièrement le Trésor pour financer les dépenses de personnel du fait de leur caractère obligatoire. Cela a pour conséquence que les déficits de gestion enregistrés doivent systématiquement être pris en charge par la collectivité elle-même, dans le cadre de l'exécution des budgets des gestions suivantes. Le déficit global enregistré en 1997 (qui se chiffre à près de 31 millions de F CFA) résulte essentiellement de la baisse des recettes du fait :

- d'une part, de la suppression, par l'Etat, de la subvention de plus 85 millions de F CFA allouée à la ville pour le fonctionnement de la police municipale ; et
- d'autre part, de la dévolution par l'Etat d'un certain nombre d'infrastructures génératrices de recettes aux cinq (5) communes d'arrondissement que compte la ville.

La répartition moyenne des dépenses entre le fonctionnement et l'investissement est sensiblement la même que celle enregistrée pour la Ville de Dakar.

Tableau 4.2.1.D. Recettes et dépenses totales de la Commune de Kaolack
(en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	DEPENSES TOTALES	837,91	874,52	1 140,90	1 102,85
1.1	Dépenses de fonctionnement	603,04	658,51	749,43	948,13
	Part relative	71,97%	75,30%	65,69%	85,97%
1.2	Dépenses d'investissement	234,87	216,02	391,47	154,71
	Part relative	28,03%	24,70%	34,31%	14,03%
	en pourcentage du total des dépenses publiques	0,20%	0,20%	0,25%	0,24%
2	RECETTES TOTALES	790,45	910,74	901,22	962,05
	en pourcentage du total des recettes publiques	0,26%	0,25%	0,23%	0,23%
3	EMPRUNTS	0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage du service total de la dette publique	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	SERVICE DE LA DETTE	0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage du service total de la dette publique	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Les dépenses de la **Commune de Kaolack** sont plus importantes que les recettes sauf en 1995, et leur évolution pose problème dans la mesure où les recettes sont d'un niveau relativement correct. Les dépenses d'investissement de la commune, qui ont fortement baissé en 1997, représentent 25% du total des dépenses, ce qui est supérieur au niveau d'investissement enregistré à Guédiawaye (15% en moyenne).

Tableau 4.2.1.E. Recettes et dépenses totales de la Communauté rurale de Sangalkam
(en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	DEPENSES TOTALES	29,30	29,15	58,86	27,95
1.1	Dépenses de fonctionnement	1,73	1,97	5,73	14,94
	Part relative	5,90%	6,76%	9,73%	53,46%

1.2	Dépenses d'investissement	27,57	27,18	53,13	13,01
	Part relative	94,10%	93,24%	90,27%	46,54%
	en pourcentage du total des dépenses publiques	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
2	RECETTES TOTALES	15,71	20,83	51,50	27,33
	en pourcentage du total des recettes publiques	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
3	EMPRUNTS	0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage du service total de la dette publique	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	SERVICE DE LA DETTE	0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage du service total de la dette publique	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Les dépenses totales de la **Communauté rurale de Sangalkam** s'élèvent à près de 30 millions F CFA en 1994 et en 1995. Elles ont atteint 59 millions en 1996 avant de retrouver leur niveau habituel, avec 28 millions F CFA, en 1997. Les recettes sont nettement moins importantes en 1994 et 1995, se situant respectivement à 16 et 21 millions FCFA. L'écart entre les recettes et les dépenses de la collectivité s'est amoindri en 1996 et davantage en 1997, année où les deux postes budgétaires ont été quasiment équilibrés.

La caractéristique fondamentale de la Communauté rurale de Sangalkam réside dans le fait que ses dépenses d'investissement ont constitué l'essentiel de ses dépenses : 94% en 1994, 93% en 1995 et 90% en 1996. Mais cela n'est plus le cas à présent, puisqu'en 1997 le taux est passé à 46,54% seulement, à l'opposé des dépenses de fonctionnement qui, dans le même temps, ont fortement augmenté.

En 1996, l'Etat a permis à la collectivité de réaliser un important programme d'investissement en lui allouant un concours financier de 45 millions de F CFA. Cela n'a cependant pas été renouvelé en 1997, année au cours de laquelle la collectivité n'a reçu aucun concours de l'Etat pour le financement de ses investissements. Ses recettes propres d'investissement ont été uniquement constituées par le prélèvement financier effectué sur les recettes ordinaires perçues au cours de la même année.

Tableau 4.2.1.F. Recettes et dépenses totales de la Communauté rurale de Taïba Ndiaye

(en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	DEPENSES TOTALES	4,35	2,26	12,50	4,01
1.1	Dépenses de fonctionnement	1,02	0,72	0,67	0,67
	Part relative	23,45%	31,86%	5,36%	16,69%
1.2	Dépenses d'investissement	3,33	1,54	11,83	3,34
	Part relative	76,55%	68,14%	94,64%	83,31%
	en pourcentage du total des dépenses publiques	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
2	RECETTES TOTALES	8,51	2,08	15,80	6,38
	en pourcentage du total des recettes publiques	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
3	EMPRUNTS	0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage du total des emprunts publics	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	SERVICE DE LA DETTE	0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage du service total de la dette publique	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

Les dépenses totales de la Communauté rurale de Taïba Ndiaye ont évolué en dents de scie sur toute la période analysée. A l'exception de l'année budgétaire 1995, les recettes totales ont toujours été d'un niveau supérieur aux dépenses totales.

A l'instar de Sangalkam, les dépenses d'investissement de la **Communauté rurale de Taïba Ndiaye** représentent, en structure, près de 81% des dépenses totales.

Le minimum (20%) des recettes ordinaires à affecter obligatoirement à l'investissement dans les communes ne s'applique pas aux communautés rurales. Le budget de ces dernières est avant tout un budget d'investissement à financer entièrement sur recettes ordinaires ; l'Etat n'octroyant qu'à titre exceptionnel des fonds de concours dans le cas, par exemple, où le recouvrement de la taxe rurale (impôt local le plus dynamique pour les communautés rurales) est effectué à 100%.

Contrairement aux communes qui arrivent difficilement à s'autofinancer, les communautés rurales assurent aisément leur autofinancement. Cela traduit un degré suffisant d'autonomie des communautés rurales dans la réalisation de leurs programmes d'investissement.

4.2.2. Analyse des dépenses de fonctionnement des collectivités locales

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales peuvent être analysées selon leur nature et selon les services auxquels elles sont affectées. Les tableaux ci-après donnent, pour l'ensemble des collectivités locales du pays ainsi que celles composant l'échantillon, la catégorisation des dépenses par service.

Tableau 4.2.2. Dépenses de fonctionnement des collectivités locales (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
	DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	18 648,85	20 697,98	20 037,84	20 116,81
	en pourcentage des dépenses totales des collectivités locales	82,04%	85,33%	75,36%	68,95%
	en pourcentage des dépenses totales de l'Etat	4,39%	4,65%	4,45%	4,32%
	en pourcentage des dépenses de fonctionnement de l'Etat	5,85%	6,53%	5,72%	5,20%
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	5 196,33	5 673,68	6 581,58	8 816,68
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	1 205,65	1 441,90	1 571,41	1 910,85
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	1 327,05	1 608,78	1 925,66	2 949,22
4	LOGEMENTS	296,55	253,38	359,03	420,28
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	1 009,30	1 097,56	1 537,99	1 870,11
6	SERVICES ECONOMIQUES	50,20	101,41	151,54	243,69
7	AUTRES TACHES	9 563,77	10 521,26	7 910,63	3 905,97

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales représentent en moyenne 6% du total des dépenses de fonctionnement de l'État et 78% des dépenses totales des collectivités locales.

Les services publics généraux constituent la plus importante rubrique de dépenses ordinaires des collectivités locales avec une part relative moyenne de 33%. En évolution, ces dépenses ont constamment augmenté passant de 5 milliards de F CFA en 1994 à 8,8 milliards en 1997, soit une évolution nette de l'ordre de 70%.

Les dépenses de fonctionnement imputables aux services publics généraux sont celles relatives aux services et tâches suivants :

- Cabinet du Maire ;

- Secrétariat et bureau ;
- Mairies d'arrondissement ;
- Recette municipale ;
- Perception municipale.

Les diverses indemnités payées par la collectivité aux responsables locaux en considération de leur statut particulier ou de leur fonction, sont également considérées comme des dépenses de service public. Il faut toutefois préciser que l'importance de ces dépenses n'est pas forcément liée au niveau et à la qualité du service public dont bénéficient directement les populations. La majeure partie de ces dépenses sont relatives aux frais de personnel exorbitants pris en charge par les collectivités, notamment les communes.

Avec une part relative de 10%, les dépenses de santé, d'hygiène et d'action sociale constituent la seconde catégorie de dépenses. En évolution, c'est en 1997 qu'elles ont le plus augmenté avec un taux de croissance de 53%.

Les dépenses d'éducation, de loisirs, de culture et de sport constituent la troisième rubrique de charges des collectivités locales en considération de leur poids (8% des dépenses locales de fonctionnement). Ces dépenses ont elles aussi régulièrement augmenté sur la période, avec un taux de progression moyen annuel de 17%. Outre la prise en charge des activités éducatives, culturelles et sportives traditionnelles, elles concernent, de manière indirecte, l'organisation des fêtes et cérémonies publiques.

On peut ensuite relever les dépenses relatives aux équipements collectifs (les services eaux et assainissement) qui représentent, en moyenne, 7% des dépenses de fonctionnement des communes et des communautés rurales. Elles ont par ailleurs augmenté de manière régulière jusqu'en 1997.

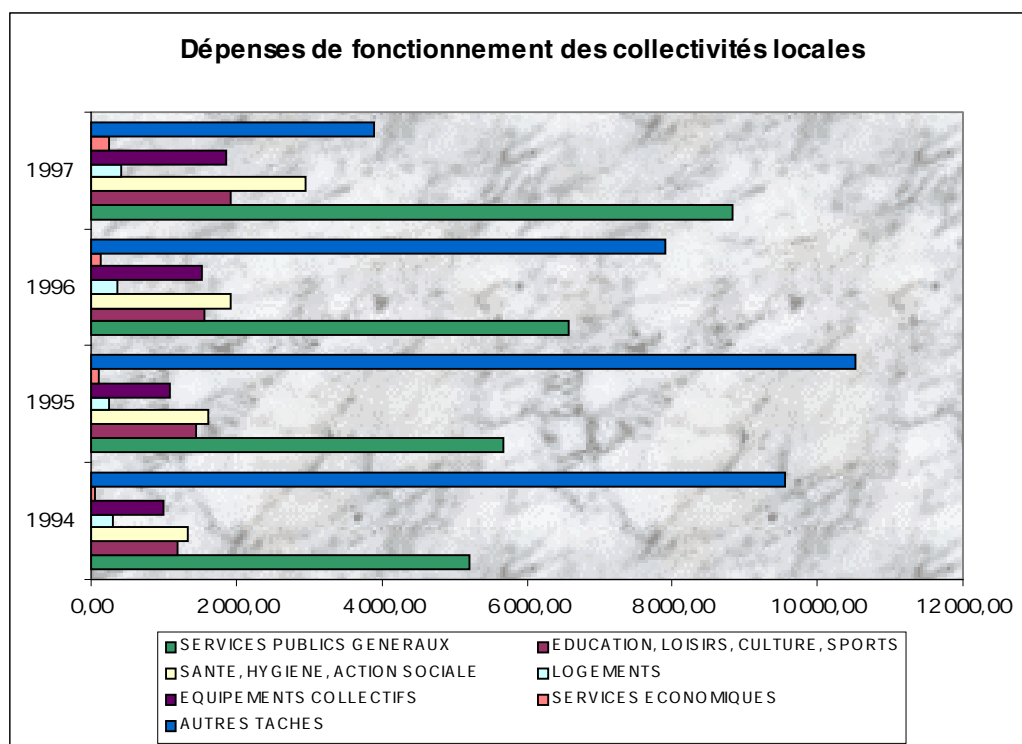
Les dépenses de logement et celles relatives aux services économiques (abattoirs, halles, marchés, entrepôts frigorifiques, etc.) représentent une faible partie du budget en dépenses des collectivités locales.

En évolution, après une baisse de 14,6% en 1995, les dépenses de logement ont augmenté en 1996 et 1997, passant respectivement à 359 et 420 millions de F CFA.

La rubrique « autres tâches » regroupe toutes les autres dépenses des collectivités locales qui n'entrent pas dans les catégories précitées. On y trouve, dans le détail, les éléments de budget suivants :

- excédents de dépenses de la gestion close ;
- redevances et assurances ;
- avances de trésorerie ;
- contingents et participations ;
- acquisitions de mobiliers, matériels et outillages ;
- frais d'entretien, de réparation et de garage ;
- dépenses diverses, inscrites comme telles dans le budget des collectivités locales.

La structure des dépenses de fonctionnement des collectivités locales est schématisée par le graphique ci-après.



Le tableau qui suit donne la structure des dépenses de fonctionnement de la **Région de Louga** en référence à la catégorisation précédemment définie.

Tableau 4.2.2.A. Dépenses de fonctionnement de la Région de Louga
 (en millions F CFA)

	DESIGNATION	1997	Part relative
	DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	230,10	100%
	en pourcentage des dépenses totales de la région	89,39%	
	en pourcentage des dépenses totales de l'Etat	0,05%	
	en pourcentage des dépenses de fonctionnement de l'Etat	0,06%	
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	45,94	19,95%
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	49,47	21,50%
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	118,49	51,49%
4	LOGEMENTS	2,60	1,13%
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	0,00	
6	SERVICES ECONOMIQUES	0,00	
7	AUTRES TACHES	13,60	5,91%

Les dépenses de fonctionnement de la Région de Louga ont été beaucoup plus orientées vers la santé, l'hygiène et l'action sociale. Elles constituent 51% du budget en dépenses ainsi exécuté. En ce qui concerne les dépenses d'éducation, de culture et de sport, elles représentent en proportion, 21% des crédits payés, et se situent donc légèrement au-dessus du niveau des dépenses de services publics généraux.

Les dépenses de fonctionnement de la région ne concernent pas les équipements collectifs et les services économiques en raison du statut particulier de cette nouvelle collectivité locale. Cette situation diffère ainsi fortement de la physionomie générale des dépenses de fonctionnement des autres collectivités locales de l'échantillon.

Tableau 4.2.2.B. Dépenses de fonctionnement de la ville de Dakar
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
	DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	7 981,04	8 730,08	9 376,33	8 607,31
	en pourcentage des dépenses totales de la ville	90,46%	89,03%	85,56%	91,18%
	en pourcentage des dépenses totales de l'Etat	1,88%	1,96%	2,08%	1,85%
	en pourcentage des dépenses de fonctionnement de l'Etat	2,50%	2,75%	2,68%	2,22%
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	1877,57	2340,29	2795,5	2 361,44
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	517,00	637,94	717,56	678,01
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	546,79	597,76	705,39	812,27
4	LOGEMENTS	116,69	80,28	133,71	101,33
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	286,10	360,62	515,91	457,15
6	SERVICES ECONOMIQUES	15,21	49,92	89,97	54,64
7	AUTRES TACHES	4 621,68	4 663,27	4 418,29	4 142,46

Les dépenses de fonctionnement de la **Ville de Dakar** représentent à elles seules 2,5% des dépenses ordinaires de l'Etat et près de 89% de ses propres dépenses. Contrairement à la Région de Louga, les dépenses ordinaires de la Ville de Dakar sont essentiellement orientées vers les services publics généraux.

Cette rubrique constitue en effet 27% du total des dépenses de fonctionnement engagées. Après une croissance régulière entre 1994 et 1996, les dépenses de services publics ont baissé de près de 16% en 1997, passant de 2,7 à 2,3 milliards de F CFA.

La nature des dépenses de services publics généraux, en particulier celles relatives au Cabinet du Maire, est précisée dans le tableau qui suit. Ces dépenses ne concernent toutefois que la gestion 1997 (les données sont issues du compte de gestion).

Tableau 4.2.2.B.1. Répartition des dépenses du "Cabinet du maire"

(en millions FCFA)			
Réf cpte	POSTES	1997	Part relative
612	Habillement	0,81	0,23%
616	Fournitures de bureau	7,11	2,06%
619	Produits divers et matières consommées	7,38	2,14%
621	Frais de déplacement du personnel	0,07	0,02%
622	Frais de mission	31,43	9,09%
630	Location de matériel et de machine	1,78	0,52%
631	Entretien et réparation	13,23	3,83%
6331	Imprimés, registres et frais de communication	18,60	5,38%
6332	Communications téléphoniques	0,86	0,25%
6336	Livres, revues, bibliothèque, conseil municipal	0,97	0,28%
6337	Acquisition de mobilier, machine et matériel	16,02	4,63%
6451	Secours aux indigents	36,74	10,63%
6452	Subventions diverses	21,30	6,16%
6455	Coupes, récompenses et prix	19,19	5,55%
6464	Cotisations	3,40	0,98%
6470	Indemnités du maire	0,86	0,25%
6471	Indemnités des adjoints du maire	6,95	2,01%

6490	Dépenses diverses	159,00	46,00%
TOTAL		345,69	100,00%

Les dépenses de fonctionnement du Cabinet du maire représentent 4% des dépenses ordinaires totales engagées par la ville. Les secours destinés aux indigents et les frais de mission constituent, après les dépenses diverses, les postes de dépenses les plus importants. En effet, les dépenses diverses ont une part relative très élevée (46%) par rapport à l'ensemble des charges du cabinet. Elles regroupent en principe toutes les dépenses de service public exceptionnelles qui relèvent de ce service.

En ce qui concerne les autres rubriques de dépenses, on peut retenir que celles relatives à la santé, l'hygiène et l'action sociale et celles liées aux activités éducatives, culturelles et les dépenses d'équipements collectifs. En ce qui concerne le logement, les dépenses engagées à ce niveau ne reflètent pas l'importance du stock de propriétés immobilières à la charge directe de la ville.

La répartition des dépenses par nature permet également d'apprécier l'importance de la masse salariale prise en charge par la ville. Le tableau ci-après présente la structure de cette catégorie de dépenses.

Tableau 4.2.2.B.2. Répartition des frais de personnel

(en millions FCFA)

Réf cpte	POSTES	1997	Part relative
650	Personnel soumis au régime fonctionnaire	727,29	23,23%
651	Personnel soumis au code du travail	1 994,75	63,72%
65110	Personnel temporaire, nettoyage et assainissement	90,85	2,90%
65111	Personnel temporaire, collecte des recettes	125,00	3,99%
65116	Prime de prudence	4,90	0,16%
65300	Indemnités de sujétion	6,35	0,20%
65301	Indemnités de travaux supplémentaires	109,22	3,49%
65302	Indemnités de logement	1,20	0,04%
65303	Indemnités de responsabilité et de gestion	1,18	0,04%
65304	Indemnités de contrôle de spectacle	15,37	0,49%
65305	Indemnités de billetage	0,67	0,02%
65308	Prime de rendement	9,64	0,31%
65310	Indemnités pour la toilette des morts	10,47	0,33%
6543	Pensions et allocations viagères	0,12	0,00%
6547	Capital décès	10,51	0,34%
655	Frais de recyclage et de formation professionnelle	1,92	0,06%
657	Frais d'hospitalisation du personnel	21,13	0,68%
TOTAL		3 130,57	100,00%

La Ville de Dakar consacre 36% de ses dépenses de fonctionnement à la couverture des frais de personnel. La masse salariale du personnel non soumis au régime fonctionnaire et celle du personnel fonctionnaire constituent à elles seules près de 87% du total des frais de personnel supportés (64% pour le premier et 23% pour le second).

Le tableau suivant donne la situation, en structure et en évolution, des différents éléments du budget en dépenses de fonctionnement de la Ville de Guédiawaye.

Tableau 4.2.2.C. Dépenses de fonctionnement de la Ville de Guédiawaye
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
	DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	429,07	506,72	401,39	467,98
	en pourcentage des dépenses totales de la ville	83,89%	95,33%	68,48%	91,15%
	en pourcentage des dépenses totales de l'Etat	0,10%	0,11%	0,09%	0,10%
	en pourcentage des dépenses de fonctionnement de l'Etat	0,13%	0,16%	0,11%	0,12%
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	333,60	260,97	180,65	184,21
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	23,39	26,28	32,56	44,53
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	20,09	21,71	107,61	57,01
4	LOGEMENTS	5,83	7,43	4,85	13,48
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	12,14	11,75	15,27	16,65
6	SERVICES ECONOMIQUES	0,00	0,00	0,00	0,00
7	AUTRES TACHES	34,02	178,58	60,44	152,11

Les services publics généraux constituent la première catégorie de dépenses de fonctionnement de la ville avec une part relative moyenne sur la période de 53%.

Le tableau ci-après permet de préciser la nature des dépenses afférentes au cabinet du maire.

Tableau 4.2.2.C.1. Répartition des dépenses du Cabinet du maire
 (en millions FCFA)

Réf cpte	POSTES	1997	Part relative
616	Fournitures de bureau	1,60	4,17%
622	Frais de mission	1,30	3,38%
6337	Acquisition de mobilier, machine et matériel	3,00	7,82%
6451	Secours aux indigents	6,54	17,04%
6452	Subventions diverses	2,76	7,19%
6470	Indemnités du maire	1,06	2,75%
6471	Indemnités des adjoints du maire	6,94	18,10%
6490	Dépenses diverses	4,61	12,01%
65307	Indemnités des délégués de quartier	10,56	27,54%
TOTAL		38,36	100,00%

Guédiawaye consacre 8% de ses dépenses ordinaires au fonctionnement du cabinet du maire. Les dépenses les plus importantes concernent ici les indemnités versées aux délégués de quartier et aux adjoints du maire, les subventions et les crédits d'assistance aux indigents.

Le tableau d'analyse de la masse salariale permet de mieux apprécier le poids de cette catégorie de dépenses dans le budget de la ville.

Tableau 4.2.2.C.2. Répartition des frais de personnel
 (en millions FCFA)

Réf cpte	POSTES (en millions FCFA)	1997	Part relative
650	Personnel soumis au régime fonctionnaire	84,49	29,83%
651	Personnel soumis au code du travail	155,45	54,89%
65111	Personnel temporaire, collecte des recettes	5,04	1,78%
65300	Indemnités de sujétion	0,96	0,34%
65301	Indemnités de travaux supplémentaires	5,38	1,90%

65302	Indemnités de logement	1,20	0,42%
65303	Indemnités de responsabilité et de gestion	0,29	0,10%
65304	Indemnités de contrôle de spectacle	0,74	0,26%
65305	Indemnités de billetterie	0,09	0,03%
65308	Prime de rendement	2,33	0,82%
65310	Indemnités pour la toilette des morts	0,78	0,27%
6540	Prévoyance retraite	16,37	5,78%
6541	Charges sociales	8,16	2,88%
6547	Capital décès	1,78	0,63%
657	Frais d'hospitalisation du personnel	0,14	0,05%
TOTAL		283,20	100,00%

La masse salariale globale supportée par la ville représente 61% du budget de fonctionnement, ce qui est très élevé. Cette charge représente un peu moins de 55% de la seule rémunération du personnel non-fonctionnaire et 30% de la rémunération des agents fonctionnaires. Les cotisations de retraite versées pour le personnel constituent près de 6% du total des dépenses ordinaires.

En ce qui concerne les autres rubriques de dépenses, les plus importantes sont les dépenses de santé et d'éducation qui représentent respectivement 11% et 7% du budget de fonctionnement. Cela laisse peu de ressources à consacrer aux équipements collectifs et aux dépenses de logement (qui comptent respectivement pour 3% et 2% des dépenses ordinaires seulement).

Durant toute la période analysée, la ville n'a engagé aucun crédit dans les services économiques. Il convient de rappeler ici que Guédiawaye a toujours été considérée comme une ville dortoir du fait de l'insuffisance des activités économiques au niveau local, aucune industrie n'y étant implantée. L'activité économique est fortement dominée par le secteur informel, le secteur moderne concernant essentiellement le commerce et les professions libérales. Les populations qui habitent Guédiawaye ont pour la plupart comme centres d'intérêt l'hinterland proche de la ville constitué des villes de Dakar, Pikine et Rufisque.

Tableau 4.2.2.D. Dépenses de fonctionnement de la Commune de Kaolack
(en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
	DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	603,04	658,51	749,43	948,13
	en pourcentage des dépenses totales de la commune	71,97%	75,30%	65,69%	85,97%
	en pourcentage des dépenses totales de l'Etat	0,14%	0,15%	0,17%	0,20%
	en pourcentage des dépenses de fonctionnement de l'Etat	0,19%	0,21%	0,21%	0,24%
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	349,36	382,43	410,32	427,69
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	27,85	7,91	10,83	24,45
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	29,71	27,11	26,85	64,76
4	LOGEMENTS	18,08	27,84	32,3	27,25
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	68,22	83,34	119,67	162,77
6	SERVICES ECONOMIQUES	7,34	5,39	3,86	3,40
7	AUTRES TACHES	102,48	124,49	145,60	237,81

La **Commune de Kaolack** présente une structure en dépenses de fonctionnement légèrement différente de celle de Guédiawaye. Elle consacre la même part de ses dépenses ordinaires, soit 53% aux dépenses de service public.

La nature de ses dépenses destinées au fonctionnement du cabinet du Maire est dans le tableau de répartition qui suit.

Tableau 4.2.2.D.1. Répartition des dépenses du "Cabinet du maire"
 (en millions FCFA)

Réf cpte	POSTES	1997	Part relative
6130	Carburant	12,99	18,95%
6131	Lubrifiant	1,50	2,19%
616	Fournitures de bureau	0,59	0,86%
622	Frais de mission	2,93	4,27%
6337	Acquisition de mobilier, machine et matériel	3,80	5,54%
6451	Secours aux indigents	13,00	18,96%
6452	Subventions diverses	22,50	32,82%
6470	Indemnités du maire	0,98	1,43%
6471	Indemnités des adjoints du maire	3,46	5,05%
6490	Dépenses diverses	2,00	2,91%
65307	Indemnités des délégués de quartier	4,81	7,02%
TOTAL		68,56	100,00%

La Commune de Kaolack a consacré, en 1997, 7% de son budget en dépenses au fonctionnement du cabinet maire. Les subventions versées par la commune constituent le premier poste de charges de ce service, avec une part relative de près de 33%. Les crédits d'existence destinés aux indigents et les charges de consommation de carburant constituent également des postes de dépenses non négligeables (avec une part relative de près de 19% pour chacun de ces postes).

Le tableau qui suit permet d'évaluer la masse salariale prise en charge par la commune en 1997.

Tableau 4.2.2.D.2. Répartition des frais de personnel
 (en millions FCFA)

Réf cpte	POSTES	1997	Part relative
650	Personnel soumis au régime fonctionnaire	143,98	33,98%
651	Personnel soumis au code du travail	189,70	44,78%
65300	Indemnités de sujétion	0,96	0,23%
65301	Indemnités de travaux supplémentaires	11,75	2,77%
65302	Indemnités de logement	1,20	0,28%
65303	Indemnités de responsabilité et de gestion	0,60	0,14%
65304	Indemnités de contrôle de spectacle	0,84	0,20%
65305	Indemnités de billetterie	0,05	0,01%
65306	Indemnités de licenciement, préavis et congés payés	6,65	1,57%
65307	Indemnités des délégués de quartier	4,81	1,14%
65308	Prime de rendement	6,65	1,57%
65309	Indemnités de contrôle de viande	0,12	0,03%
65310	Indemnités pour la toilette des morts	0,72	0,17%
65312	Prime de salissure	0,27	0,06%
65315	Prime de prudence des chauffeurs	0,94	0,22%
6540	Prévoyance retraite	15,70	3,71%
6541	Charges sociales	28,29	6,68%
6547	Capital décès	0,28	0,06%
655	Frais de recyclage et de formation professionnelle	4,97	1,17%
656	Frais médicaux du personnel	5,19	1,22%
TOTAL		423,67	100,00%

Les frais de personnel restent élevés pour la commune (45%). La rémunération du personnel fonctionnaire et celle du personnel non fonctionnaire représente 79% de la masse salariale.

Les charges de personnel sont donc très lourdes pour les communes, et cela limite leur marge de manœuvre financière dans le cadre de la réalisation des investissements nécessaires.

La problématique fondamentale est celle du déploiement du personnel communal.

En effet, les autorités locales devraient axer la réflexion autour du niveau optimal du personnel, en nombre comme en qualité, pour une bonne exécution des tâches, compte tenu des possibilités financières réelles dont elles disposent.

En ce qui concerne les autres rubriques des dépenses, la ville consacre une grande partie de son budget au financement des équipements collectifs, des dépenses de santé et de logement (avec respectivement 15%, 5% et 4% du total des dépenses ordinaires). Les activités récréatives et de loisir ne sont financées qu'à hauteur de 2% du budget.

Tableau 4.2.2.E. Dépenses de fonctionnement de la Communauté rurale de Sangalkam

(en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
	DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	1,73	1,97	5,73	14,94
	en pourcentage des dépenses totales de la communauté rurale	5,90%	6,76%	9,73%	53,46%
	en pourcentage des dépenses totales de l'Etat	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	en pourcentage des dépenses de fonctionnement de l'Etat	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	0,31	0,06	0,06	1,98
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	0,00	0,00	0,00	0,00
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	0,00	0,00	0,00	0,00
4	LOGEMENTS	0,00	0,00	0,00	0,00
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	0,00	0,00	0,00	0,00
6	SERVICES ECONOMIQUES	0,00	0,00	0,00	0,60
7	AUTRES TACHES	1,42	1,91	5,67	12,36

Les dépenses de fonctionnement sont quasi inexistantes pour la **Communauté rurale de Sangalkam**. Cette situation résulte du fait que la structure du budget des communautés rurales est essentiellement composée de dépenses d'investissement. Les dépenses de fonctionnement sont ici consacrées aux services publics généraux, particulièrement ceux relevant du cabinet du Président du conseil rural comme le montre le tableau ci-après :

Tableau 4.2.2.E bis Répartition des dépenses du Cabinet du Président du Conseil rural

(en millions FCFA)

Réf cpte	POSTES	1997	Part relative
6130	Carburant	0,29	16,49%
63310	Imprimés et registres	0,71	40,63%
6470	Indemnités de représentation du président du CR	0,33	18,71%
6471	Indemnités de représentation des vice-présidents	0,42	24,18%
TOTAL		1,74	100,00%

Les crédits utilisés par ce service représentent 12% des dépenses de fonctionnement.

En plus des dépenses de consommation de carburant et des achats d'imprimés et de registres, le cabinet consacre près de 43% de ses crédits de fonctionnement au paiement des indemnités de représentation du président du conseil rural et de ses vice-présidents. En effet, selon l'article 207 du Code des collectivités locales, « les fonctions de président, de vice-président ou de conseiller rural, de président ou de membre de délégation spéciale, donnent lieu, sur le budget du conseil rural, au paiement d'indemnités ou remboursement de frais que nécessite l'exécution des mandats qui leur sont confiés ».

S'agissant de la rubrique « autres tâches », les dépenses concernées sont constituées, jusqu'en 1996, des dépenses d'entretien et de réparation, des acquisitions de matériel et de dépenses diverses. Le montant inscrit dans cette rubrique en 1997 correspond essentiellement à l'excédent de fonctionnement capitalisé.

Les dépenses inscrites dans la rubrique « services économiques » concernent les frais engagés pour l'entretien des marchés.

Tableau 4.2.2.F. Dépenses de fonctionnement de la Communauté rurale de Taïba Ndiaye
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
	DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	1,02	0,72	0,67	0,67
	en pourcentage des dépenses totales de la communauté rurale	23,45%	31,86%	5,36%	16,69%
	en pourcentage des dépenses totales de l'Etat	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
	en pourcentage des dépenses de fonctionnement de l'Etat	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	0,60	0,00	0,00	0,43
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	0,42	0,42	0,42	0,24
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	0,00	0,00	0,00	0,00
4	LOGEMENTS	0,00	0,00	0,00	0,00
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	0,00	0,00	0,00	0,00
6	SERVICES ECONOMIQUES	0,00	0,00	0,00	0,00
7	AUTRES TACHES	0,00	0,30	0,25	0,00

La **Communauté rurale de Taïba Ndiaye** présente une situation presque identique à celle de Sangalkam. Elle consacre cependant une partie de ses dépenses de fonctionnement aux activités éducatives, culturelles et sportives. En dehors des indemnités versées aux président et vice-présidents, aucune dépense n'a été effectuée en 1997 dans le cadre du fonctionnement du Cabinet du président du conseil rural.

4.2.3. Analyse des dépenses d'investissement des collectivités locales

Les dépenses d'investissement des collectivités locales peuvent être présentées selon la même structure que celles de fonctionnement. Elles permettent ainsi aux communes de construire, d'équiper et de réhabiliter les bâtiments et installations des services locaux et la voirie.

Les investissements se limitent aux équipements administratifs, aux travaux de voirie et de réseaux divers, aux équipements de protection de la population contre les

accidents et calamités, à la réalisation d'infrastructures industrielles commerciales et artisanales et aux équipements de santé, d'éducation, de culture et de sport.

Les investissements en équipements administratifs regroupent les travaux neufs et les aménagements des hôtels de ville et services annexes, et des autres bâtiments et services administratifs. Il importe de préciser que les dépenses d'investissement relatives aux logements sont intégrées, au niveau de la rubrique des équipements administratifs, dans la sous rubrique « Aménagement des logements communaux », tel qu'il est indiqué dans les différents comptes de gestion des collectivités locales de l'échantillon pour l'année 1997.

Les dépenses de voirie sont relatives à l'aménagement des routes, la réalisation de plans d'urbanisme et de lotissements et aux travaux de construction et d'aménagement de réseaux d'éclairage public, de distribution d'eau, d'assainissement, de gares routières, de squares, de jardins et de fourrières. Les équipements de protection des populations concernent les casernes des sapeurs pompiers, les postes de secours, les bouches d'incendie et les travaux divers.

Les investissements économiques à réaliser sont relatifs aux travaux de construction et d'équipement des marchés et halles, des souks, des abattoirs, des entrepôts frigorifiques et des usines de traitement ou d'incinération des ordures. Les investissements en équipements de santé, d'hygiène et d'action sociale portent sur la construction, l'équipement et l'aménagement de postes de santé, de centres sociaux, de cimetières et de lavoirs publics. Les dépenses en équipements d'éducation, de culture et de sport concernent les travaux de construction, d'équipement et de réhabilitation des centres sportifs, des bibliothèques, des maisons des jeunes, des écoles primaires et préscolaires et des salles de spectacles.

Le tableau qui suit donne la structure et l'évolution des dépenses d'investissement des collectivités locales de 1994 à 1997.

Tableau 4.2.3. Dépenses d'investissement des collectivités locales
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
	DEPENSES D'INVESTISSEMENT	4 082,70	3 557,35	6 552,63	9 058,78
	en pourcentage des dépenses totales des collectivités locales	17,96%	14,67%	24,64%	31,05%
	en pourcentage des dépenses d'investissement de l'Etat	3,85%	2,79%	6,57%	11,50%
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	905,61	972,44	1 354,02	1 621,00
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	758,50	621,42	1 197,76	1 511,29
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	442,16	384,99	763,36	946,52
4	LOGEMENTS	0,00	0,00	0,00	0,00
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	128,81	135,74	304,06	479,21
6	SERVICES ECONOMIQUES	1 755,57	1 419,62	2 860,18	4 348,54
7	AUTRES TACHES	92,04	23,14	73,25	152,21

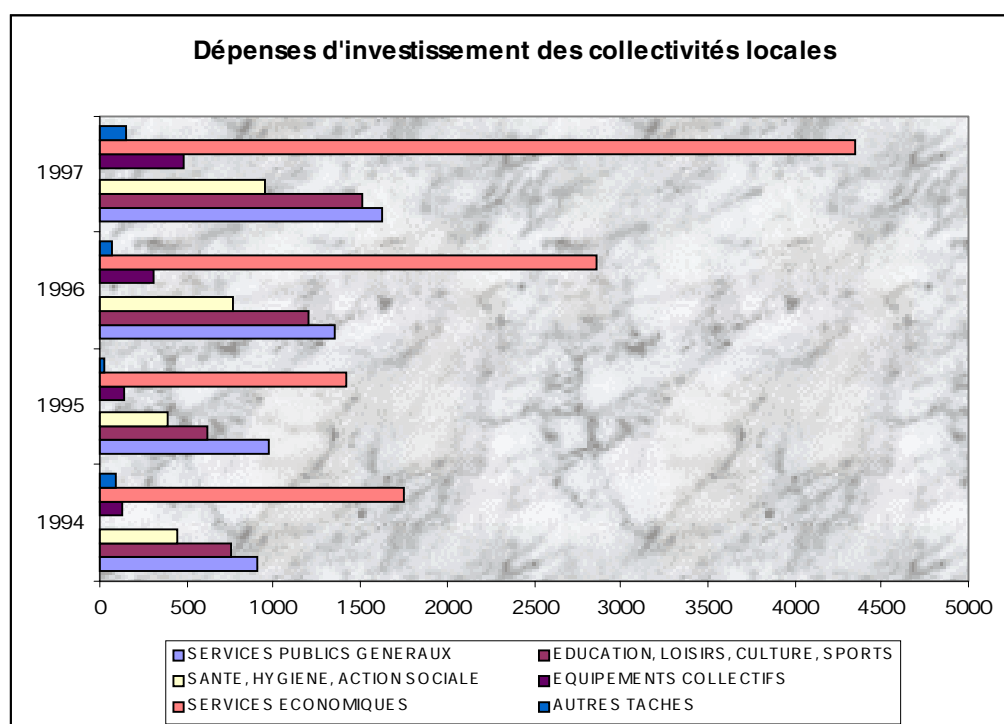
Les dépenses d'investissement des collectivités locales du Sénégal représentent, en moyenne, 6% des dépenses d'investissement de l'Etat et seulement 22% des dépenses totales des collectivités locales. Elles ont fortement augmenté à partir de 1996 après avoir légèrement baissé en 1995 (-13%).

Les services économiques constituent la plus importante catégorie d'investissement des collectivités locales avec un montant qui varie de 1,7 à 4,3 milliards de F CFA entre 1994 et 1997, soit en moyenne 45% des dépenses totales d'investissement. Les services publics généraux, d'une importance moindre mais non négligeable (21%), ont également suivi la même tendance que celle décrite précédemment. Les dépenses d'éducation et de santé ont sensiblement baissé en 1995 avant de connaître une croissance soutenue durant les années suivantes.

Les dépenses d'investissement en équipements collectifs sont restées faibles sur la période même si elles ont augmenté de manière continue, notamment en 1996 où elles ont plus que doublé.

La rubrique « Autres tâches » regroupe principalement les opérations financières et les réalisations diverses des collectivités locales.

Le graphique ci-après permet d'apprécier la structure des dépenses d'investissement des collectivités locales au cours de la période sous revue.



La structure et l'évolution des dépenses d'investissement des collectivités locales de l'échantillon sont données par les tableaux qui suivent.

Tableau 4.2.3.A. Dépenses d'investissement de la Région de Louga
 (en millions FCFA)

DESIGNATION	1997	Part relative
DEPENSES D'INVESTISSEMENT	27,30	100%
en pourcentage des dépenses totales de la région	10,61%	
en pourcentage des dépenses d'investissement de l'Etat	0,03%	
¹ SERVICES PUBLICS GENERAUX	22,30	82%

2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	0,00	18%
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	5,00	
4	LOGEMENTS	0,00	
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	0,00	
6	SERVICES ECONOMIQUES	0,00	
7	AUTRES TACHES	0,00	

Le budget d'investissement de la **Région de Louga** a davantage servi au financement des services publics généraux, avec la mise en place de la nouvelle administration et l'aménagement de l'Hôtel régional et les diverses réparations y afférentes.

La rubrique des dépenses de santé, d'hygiène et d'action sociale représente 18% du total des dépenses d'investissement engagées par la région. Les investissements concernés ont trait à l'acquisition de véhicules sanitaires.

Tableau 4.2.3.B. Dépenses d'investissement de la Ville de Dakar
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
	DEPENSES D'INVESTISSEMENT	842,16	1 076,16	1 582,75	832,44
	en pourcentage des dépenses totales de la ville	9,54%	10,97%	14,44%	8,82%
	en pourcentage des dépenses d'investissement de l'Etat	0,79%	0,84%	1,59%	1,06%
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	347,84	407,86	506,87	315,07
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	169,94	188,15	330,47	250,47
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	157,68	144,90	215,61	105,26
4	LOGEMENTS	0,00	0,00	0,00	0,00
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	0,00	0,00	49,90	50,42
6	SERVICES ECONOMIQUES	166,70	335,25	479,90	57,28
7	AUTRES TACHES	0,00	0,00	0,00	53,94

Les dépenses d'investissement de la **Ville de Dakar** ont fortement baissé en 1997 après avoir augmenté au cours des années précédentes avec un pic en 1996. Elles représentent en moyenne, près de 11% des dépenses totales de la collectivité et 1,07% des dépenses d'investissement de l'Etat. La baisse de la part relative des investissements dans le budget total en dépenses de la ville en 1997 est à rapprocher avec celle de ses dépenses totales.

La Ville de Dakar consacre en moyenne 36% de ses dépenses d'investissement au financement des opérations de service public, malgré une baisse sensible des crédits en 1997 (-38%). Le financement des services économiques a, pour sa part, porté sur 24% du budget d'investissement. Cela a permis de construire et d'équiper des marchés, souks, abattoirs et entrepôts frigorifiques.

Les réalisations d'équipements d'éducation, de culture et de sports ont été prises en charge par la ville à hauteur de 22% du budget en investissement réalisable. Tout comme les différentes rubriques de dépenses d'investissement, ces crédits ont nettement chuté en 1997. Les réalisations en équipements de santé et d'action sociale, qui représentent environ 14% des crédits totaux d'investissement de la ville, ont chuté en 1995 et en 1997.

Le tableau suivant présente les éléments d'analyse du budget d'investissement de la **Ville de Guédiawaye**.

Tableau 4.2.3.C. Dépenses d'investissement de la Ville de Guédiawaye
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
	DEPENSES D'INVESTISSEMENT	82,38	24,83	184,73	45,46
	en pourcentage des dépenses totales de la ville	16,11%	4,67%	31,52%	8,85%
	en pourcentage des dépenses d'investissement de l'Etat	0,08%	0,02%	0,19%	0,06%
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	10,00	0,00	14,92	45,46
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	16,83	14,96	33,07	0,00
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	0,00	0,00	3,44	0,00
4	LOGEMENTS	0,00	0,00	0,00	0,00
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	0,00	0,00	0,00	0,00
6	SERVICES ECONOMIQUES	14,36	9,87	133,29	0,00
7	AUTRES TACHES	41,19	0,00	0,00	0,00

Les dépenses d'investissement représentent ici environ 15% des dépenses totales. La ville est confrontée à un manque d'équipements sociaux et d'infrastructures. Cette situation est caractéristique des villes banlieues dont la poussée démographique et la forte demande des populations en services urbains sont très largement disproportionnées par rapport aux budgets locaux.

Le budget d'investissement de la ville est essentiellement réparti entre les services économiques, les services publics généraux et la réalisation des équipements d'éducation, de culture et de sport. Les dépenses de santé sont presque inexistantes.

La **Commune de Kaolack** présente une toute autre situation compte tenu de son niveau d'équipement.

Tableau 4.2.3.D. Dépenses d'investissement de la Commune de Kaolack
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
	DEPENSES D'INVESTISSEMENT	234,87	216,02	391,47	154,71
	en pourcentage des dépenses totales de la commune	28,03%	24,70%	34,31%	14,03%
	en pourcentage des dépenses d'investissement de l'Etat	0,22%	0,17%	0,39%	0,20%
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	29,81	52,03	65,20	34,97
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	28,55	1,33	14,70	2,20
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	5,70	27,22	58,19	9,71
4	LOGEMENTS	0,00	0,00	0,00	0,00
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	0,00	0,00	0,00	9,84
6	SERVICES ECONOMIQUES	170,80	135,43	253,37	97,98
7	AUTRES TACHES	0,00	0,00	0,00	0,00

Les crédits d'investissement de la commune de Kaolack représentent 25 % de ses dépenses totales, ce qui lui confère plus d'autonomie de financement par rapport à Dakar et Guédiawaye. L'essentiel des dépenses d'investissement est destiné aux infrastructures industrielles commerciales et artisanales, aux services publics généraux, aux équipements de santé, aux infrastructures industrielles, commerciales et artisanales et dans une faible proportion, aux équipements d'éducation.

Les tableaux suivants donnent la répartition des crédits d'investissement à **Sangalkam** et à **Taïba Ndiaye**.

Tableau 4.2.3.E. Dépenses d'investissement de la Communauté rurale de Sangalkam
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
	DEPENSES D'INVESTISSEMENT	27,57	27,18	53,13	13,01
	en pourcentage des dépenses totales de la communauté rurale	94,10%	93,24%	90,27%	46,54%
	en pourcentage des dépenses d'investissement de l'Etat	0,03%	0,02%	0,05%	0,02%
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	0,00	0,41	0,00	1,21
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	7,42	7,94	25,80	3,05
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	14,49	6,03	0,00	0,00
4	LOGEMENTS	0,00	0,00	0,00	0,00
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	0,63	0,24	1,29	0,00
6	SERVICES ECONOMIQUES	5,03	12,56	26,05	8,74
7	AUTRES TACHES	0,00	0,00	0,00	0,00

La **Communauté rurale de Sangalkam** consacre 81% de son budget aux dépenses d'investissement. En 1997, la part de ces dernières dans le total des dépenses de la collectivité a baissé de moitié du fait du faible niveau des transferts reçus, uniquement constitués du fonds de dotation de la décentralisation. La communauté rurale de Sangalkam n'a pas, en effet bénéficié des fonds de concours mis en place par l'Etat.

Les dépenses d'investissement sont constituées à 43% par les investissements marchands et à 1% seulement par les services publics généraux. Les investissements en équipements d'éducation, de culture et de sport sont financés par la collectivité à hauteur de 37% de son budget.

La **Communauté rurale de Taïba Ndiaye** présente, quant à elle, une situation sensiblement différente de celle de Sangalkam.

Tableau 4.2.3.F. Dépenses d'investissement de la Communauté rurale de Taïba Ndiaye
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
	DEPENSES D'INVESTISSEMENT	3,33	1,54	11,83	3,34
	en pourcentage des dépenses totales de la communauté rurale	76,55%	68,14%	94,64%	83,31%
	en pourcentage des dépenses d'investissement de l'Etat	0,00%	0,00%	0,01%	0,00%
1	SERVICES PUBLICS GENERAUX	0,00	0,00	4,26	2,50
2	EDUCATION, LOISIRS, CULTURE, SPORTS	2,60	1,42	2,27	0,34
3	SANTE, HYGIENE, ACTION SOCIALE	0,23	0,12	0,30	0,20
4	LOGEMENTS	0,00	0,00	0,00	0,00
5	EQUIPEMENTS COLLECTIFS	0,50	0,00	0,40	0,00
6	SERVICES ECONOMIQUES	0,00	0,00	4,60	0,30
7	AUTRES TACHES	0,00	0,00	0,00	0,00

Les dépenses d'investissement représentent ici près de 81% des dépenses totales de la collectivité. Elles ont considérablement augmenté entre 1995 et 1996 passant de 1,5 à 11,8 millions de FCFA. Cette hausse exceptionnelle s'explique par les fonds de concours, d'un montant de 13 millions de FCFA, reçus par la collectivité pour le financement des opérations d'investissement en portefeuille.

Les dépenses d'investissement concernent essentiellement les services publics et les réalisations d'équipements d'éducation et dans une moindre mesure les services économiques.

4.2.4. Les recettes des collectivités locales

L'analyse de la structure des budgets des collectivités locales à laquelle nous nous livrons à présent permettra d'avoir une meilleure compréhension de la composition et de l'évolution des recettes locales. Cet exercice nous permettra par ailleurs, de relever les principaux dysfonctionnements liés au système de mobilisation des ressources des collectivités locales.

Notre analyse portera donc sur les différents systèmes et tendances des sources de recettes des collectivités locales de 1994 à 1997 ; les principales composantes de leur budget en recettes étant présentées dans le tableau ci-après :

Tableau 4.2.4. Recettes totales des collectivités locales
(en millions FCFA)

	DESIGNATION		1994	1995	1996	1997
	RECETTES TOTALES		22 836,91	26 328,06	28 632,87	31 333,51
1	RECETTES FISCALES	dont	8 914,00	12 043,57	11 993,60	13 778,65
	en pourcentage des recettes totales		39,03%	45,74%	41,89%	43,97%
1.1		Impôts partagés	424,90	420,91	424,49	456,53
		% des recettes totales	1,86%	1,60%	1,48%	1,46%
1.2		Impôts locaux propres	8 489,10	11 622,66	11 569,11	13 322,13
		% des recettes totales	37,17%	44,15%	40,40%	42,52%
2	CHARGES D'USAGERS		4 542,86	4 738,99	5 617,35	7 094,46
	en pourcentage des recettes totales		19,89%	18,00%	19,62%	22,64%
3	EMPRUNTS BANCAIRES		268,90	0,00	14,86	141,88
	en pourcentage des recettes totales		1,18%	0,00%	0,05%	0,45%
4	REVENUS DE TRANSFERT		1 084,09	1 436,92	2 517,81	6 896,22
	en pourcentage des recettes totales		4,75%	5,46%	8,79%	22,01%
5	AUTRES RECETTES		8 027,06	8 108,58	8 489,24	3 422,30
	en pourcentage des recettes totales		35,15%	30,80%	29,65%	10,92%

Les ressources des collectivités sont essentiellement composées :

- des recettes fiscales ;
- des charges d'usagers ;
- des emprunts ;
- des revenus de transfert ; et
- des autres recettes (recettes ordinaires diverses et recettes propres d'investissement).

On précisera que les recettes ordinaires diverses regroupent toutes les recettes qui ont un caractère incertain et difficilement prévisible. Il s'agit notamment des produits des amendes forfaitaires, des recettes éventuelles ou imprévues, du remboursement des frais d'hospitalisation, des retenues pour le logement, etc.

Les recettes totales des collectivités locales ont augmenté de manière régulière entre 1994 et 1997. Cela résulte de l'accroissement généralisé des recettes fiscales,

notamment les impôts locaux propres, qui rappelons-le, concernent ceux dont les produits reviennent en totalité aux collectivités locales, des revenus d'usagers et des revenus de transfert. Ces derniers ont été particulièrement élevés en 1997 du fait de la dotation allouée aux collectivités locales dans le cadre des compétences transférées.

L'essentiel du budget des collectivités locales est réalisé à partir des recettes fiscales (44%). Quant aux revenus d'usagers, ils représentent 20% des recettes totales.

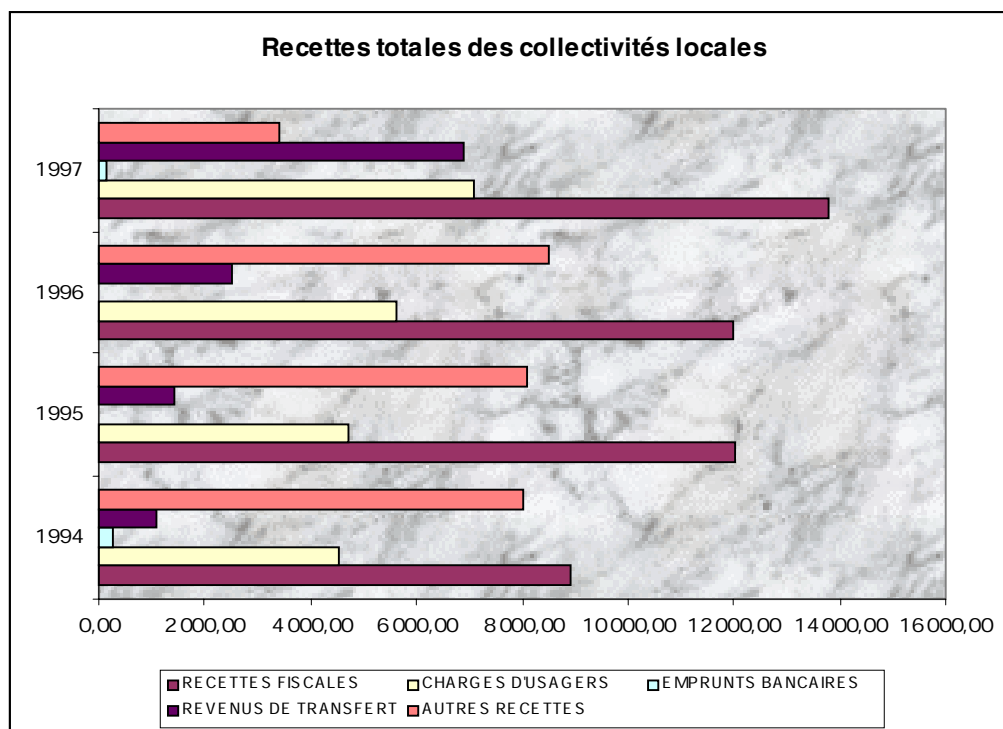
Les communes ont également la possibilité d'emprunter sur le marché financier. Il appartient dans ce cas au conseil municipal d'autoriser de tels emprunts. Il ne peut le faire que lorsque les ressources ordinaires de la commune ne permettent pas de financer les dépenses nécessaires d'équipement économique ou social et lorsqu'elles sont urgentes. Le prêteur peut être l'État, une banque ou tout organisme national.

Le conseil doit fixer par délibération le montant, la durée, la garantie et les modalités de remboursement de l'emprunt, après avoir établi le plan de financement de l'opération envisagée. Les emprunts à court terme ne sont pas adaptés aux programmes de financement des communes qui sont le plus souvent à long terme. L'endettement bancaire des communes reste par conséquent assez modeste sur la période analysée. En 1995, les communes n'ont contracté aucun emprunt bancaire. *Il convient de rappeler ici que les crédits inscrits aux situations d'exécution budgétaire des collectivités locales pour 1997 sont des montants estimés obtenus par extrapolation.. Ces crédits n'étant pas réels, leur valeur reste donc très relative.*

Les recettes des collectivités locales sont constituées à hauteur de 10% de revenus de transfert. Ces revenus représentent des allocations que leur verse l'Etat sous la forme de dotation de fonctionnement, de fonds de concours, de participations spéciales et de dons et legs en capital. Ces revenus ont augmenté de 174% entre 1996 et 1997, passant de 2,5 à 6,8 milliards de F CFA.

Les autres recettes des collectivités locales, constituées essentiellement par les excédents de clôture, les recettes ordinaires diverses et les excédents extraordinaires reportés, représentent environ 27% des recettes totales.

Le graphique ci-après illustre la structure des recettes des collectivités locales précédemment décrite.



Les principales tendances relevées masquent cependant certaines réalités qu'il convient d'analyser à partir des données réelles des collectivités locales de l'échantillon.

Tableau 4.2.4.A. Recettes totales de la Région de Louga
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION		1997
1	RECETTES TOTALES		321,29
	RECETTES FISCALES	dont	0,00
		en pourcentage des recettes totales	0%
1.1		Impôts partagés	0,00
		% des recettes totales	0%
1.2		Impôts locaux propres	0,00
		% des recettes totales	0%
2	CHARGES D'USAGERS		0,00
		en pourcentage des recettes totales	0%
3	EMPRUNTS BANCAIRES		0,00
		en pourcentage des recettes totales	0%
4	RECETTES DE TRANSFERT		321,29
		en pourcentage des recettes totales	100%
5	AUTRES RECETTES		0,00
		en pourcentage des recettes totales	0%

La **Région de Louga** ne dispose pas de ressources propres à l'instar de toutes les régions du Sénégal érigées en collectivités locales qui sont entièrement dépendantes des transferts de l'État.

Tableau 4.2.4 B. Recettes totales de la Ville de Dakar

(en millions FCFA)

	DESIGNATION		1994	1995	1996	1997
1	RECETTES TOTALES		9 601,63	11 983,46	12 935,86	9 656,85
	RECETTES FISCALES	dont	6 818,99	9 221,38	9 136,69	7 948,60
	en pourcentage des recettes totales		71,02%	76,95%	70,63%	82,31%
1.1		Impôts partagés	131,91	124,45	124,45	124,45
		% des recettes totales	1,37%	1,04%	0,96%	1,29%
1.2		Impôts locaux propres	6 687,08	9 096,93	9 012,24	7 824,15
		% des recettes totales	69,65%	75,91%	69,67%	81,02%
2	CHARGES D'USAGERS		1 484,60	1 241,77	2 101,20	697,26%
	en pourcentage des recettes totales		15,46%	10,36%	16,24%	7,22%
3	EMPRUNTS BANCAIRES		0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage des recettes totales		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	REVENUS DE TRANSFERT		0,00	0,00	0,00	284,87
	en pourcentage des recettes totales		0,00%	0,00%	0,00%	2,95%
5	AUTRES RECETTES		1 298,04	1 520,31	1 697,97	726,11
	en pourcentage des recettes totales		13,52%	12,69%	13,13%	7,52%

Les recettes de la **Ville de Dakar** proviennent à hauteur de 75%, des recettes fiscales. Les impôts partagés sont restés constants à partir de 1995, tandis que les impôts locaux propres recouverts ont évolué à la baisse à partir de la même année. La perte de recettes fiscales s'accroît de plus en plus du fait notamment d'une mauvaise maîtrise de la chaîne fiscale entièrement gérée par l'État.

Les revenus d'usagers, qui contribuent pour 12,5% au budget en recettes de la ville, ont évolué en dents de scie. L'analyse révèle par ailleurs une forte baisse de ce type de recettes en 1997. Cette situation découle de la perte de recettes subie par les communes de la Région de Dakar avec l'avènement des communes d'arrondissement. Les recettes transférées à ces dernières concernent essentiellement les revenus d'usagers (taxes sur les spectacles, sur l'eau, sur l'électricité, etc.)

Tableau 4.2.4.C. Recettes de la Ville de Guédiawaye

(en millions FCFA)

	DESIGNATION		1994	1995	1996	1997
1	RECETTES TOTALES		468,24	396,10	594,91	422,77
	RECETTES FISCALES	dont	121,89	139,86	152,31	193,58
	en pourcentage des recettes totales		26,03%	35,31%	25,60%	45,79%
1.1		Impôts partagés	52,12	55,55	55,55	55,55
		% des recettes totales	11,13%	14,02%	9,34%	13,14%
1.2		Impôts locaux propres	69,77	84,31	96,76	138,03
		% des recettes totales	14,90%	21,29%	16,26%	32,65%
2	CHARGES D'USAGERS		157,33	146,89	163,77	138,37
	en pourcentage des recettes totales		33,60%	37,08%	27,53%	32,73%
3	EMPRUNTS BANCAIRES		0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage des recettes totales		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	REVENUS DE TRANSFERT		20,00	0,00	190,00	86,90
	en pourcentage des recettes totales		4,27%	0,00%	31,94%	20,56%
5	AUTRES RECETTES		169,02	109,35	88,83	3,92
	en pourcentage des recettes totales		36,10%	27,61%	14,93%	0,93%

Les recettes fiscales de la **Ville de Guédiawaye** ne représentent que 33% de ses recettes totales. Il convient de rappeler que son tissu économique est très peu

dynamique, les activités industrielles sont quasi inexistantes et les activités tertiaires et artisanales précaires. Cette situation ne favorise donc pas l'amélioration des ressources fiscales de la ville.

De 1994 à 1996, les revenus d'usagers perçus ont été supérieurs aux recettes fiscales recouvrées sur la même période. Ce n'est qu'en 1997, que la tendance s'est inversée du fait notamment de la perte de recettes engendrée par la mise en place des cinq communes d'arrondissement que compte la ville. En outre, Guédiawaye a bénéficié d'importants transferts de l'Etat, notamment en 1996 avec un volume atteignant environ 32% du budget total en recettes.

Les autres recettes perçues ont régulièrement baissé sur la période, notamment entre 1996 et 1997 où elles ont chuté de 95,6%.

Tableau 4.2.4.D. Recettes de la Commune de Kaolack

(en millions FCFA)

	DESIGNATION		1994	1995	1996	1997
	RECETTES TOTALES		790,45	910,74	901,22	962,05
1	RECETTES FISCALES	dont	265,73	381,00	386,85	353,34
	en pourcentage des recettes totales		33,62%	41,83%	42,92%	36,73%
1.1		Impôts partagés	27,99	27,00	27,00	27,00
		% des recettes totales	3,54%	2,96%	3,00%	2,81%
1.2		Impôts locaux propres	237,74	354,00	359,85	326,35
		% des recettes totales	30,08%	38,87%	39,93%	33,92%
2	CHARGES D'USAGERS		294,98	344,41	297,54	385,54
	en pourcentage des recettes totales		37,32%	37,82%	33,02%	40,08%
3	EMPRUNTS BANCAIRES		0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage des recettes totales		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	REVENUS DE TRANSFERT		44,73	0,00	19,73	90,99
	en pourcentage des recettes totales		5,66%	0,00%	2,19%	9,46%
5	AUTRES RECETTES		185,01	185,34	197,11	132,17
	en pourcentage des recettes totales		23,41%	20,35%	21,87%	13,74%

Les recettes fiscales représentent ici 39% du budget de la **commune de Kaolack**. Elles ont progressé de 33% sur la période considérée tout comme les revenus d'usagers qui ont augmenté de 30%. En valeur relative, les revenus d'usagers ont été plus importants que les recettes fiscales. Ils représentent en effet 37% des recettes totales de la commune. Cette situation est caractéristique des communes de l'intérieur qui comptent très peu d'activités économiques. Aussi la croissance des revenus d'usagers en 1997 confirme le constat énoncé précédemment à propos de l'impact de la création des communes d'arrondissement sur le volume des revenus d'usagers des communes de la Région de Dakar qui s'est considérablement déprécié, contrairement aux communes de l'intérieur qui ne comptent pas encore de communes d'arrondissement.

Les revenus de transfert qui représentent 4,4% du budget n'ont pas été régulièrement reçus par la commune. Nuls en 1995, ils ont considérablement augmenté en fin de période passant de 19,7 millions de F CFA en 1996 à près de 100 millions de F CFA en 1997.

Tableau 4.2.4.E. Recettes de la Communauté rurale de Sangalkam
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION		1994	1995	1996	1997
	RECETTES TOTALES		15,71	20,83	51,50	27,33
1	RECETTES FISCALES	dont	7,82	3,56	2,07	3,91
	en pourcentage des recettes totales		49,76%	17,11%	4,02%	14,31%
1.1		Impôts partagés	0,00	0,00	0,00	0,00
		% des recettes totales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2		Impôts locaux propres	7,82	3,56	2,07	3,91
		% des recettes totales	49,76%	17,11%	4,02%	14,31%
2	CHARGES D'USAGERS		0,56	0,65	0,61	9,87
	en pourcentage des recettes totales		3,50%	3,12%	1,18%	36,12%
3	EMPRUNTS BANCAIRES		0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage des recettes totales		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	REVENUS DE TRANSFERT		5,00	15,00	46,80	1,18
	en pourcentage des recettes totales		31,83%	72,01%	90,87%	4,33%
5	AUTRES RECETTES		2,34	1,62	2,02	12,36
	en pourcentage des recettes totales		14,91%	7,76%	3,92%	45,23%

Les transferts constituent la principale source de recettes de la **Communauté rurale de Sangalkam**. Ils contribuent en effet à hauteur de 49,8% au budget de celle-ci. En 1997, cette dernière n'a reçu qu'une dotation de fonctionnement de 1,18 million de F CFA au titre des transferts, les fonds de concours n'ayant pas été octroyés par l'État.

Les recettes fiscales proviennent intégralement des impôts locaux propres, les impôts partagés n'étant pas perçus. Elles ont baissé de 73,5% entre 1994 et 1996 avant de remonter légèrement en 1997. Les revenus d'usagers sont d'un niveau relativement faible les trois premières années. En 1997, ils ont fortement augmenté pour atteindre 36% du budget.

Tableau 4.2.4.F. Recettes de la Communauté rurale de Taïba Ndiaye
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION		1994	1995	1996	1997
	RECETTES TOTALES		8,51	2,08	15,80	6,38
1	RECETTES FISCALES	dont	7,66	0,85	2,05	0,40
	en pourcentage des recettes totales		90,07%	40,83%	13,00%	6,27%
1.1		Impôts partagés	0,00	0,00	0,00	0,00
		% des recettes totales	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
1.2		Impôts locaux propres	7,66	0,85	2,05	0,40
		% des recettes totales	90,07%	40,83%	13,00%	6,27%
2	CHARGES D'USAGERS		0,85	1,23	0,74	0,00
	en pourcentage des recettes totales		9,99%	59,13%	4,68%	0,00%
3	EMPRUNTS BANCAIRES		0,00	0,00	0,00	0,00
	en pourcentage des recettes totales		0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
4	REVENUS DE TRANSFERT		0,00	0,00	13,00	5,54
	en pourcentage des recettes totales		0,00%	0,00%	82,28%	86,94%
5	AUTRES RECETTES		0,00	0,00	0,01	0,43
	en pourcentage des recettes totales		0,00%	0,03%	0,04%	6,79%

L'évolution des recettes fiscales est encore plus erratique à **Taïba Ndiaye**. De 90% en 1994, la part relative de ces recettes est passée à 13% en 1996 et à 6,27% en 1997. La collectivité n'a bénéficié des revenus de transfert qu'en 1996 et 1997 pour des montants respectifs de 13 et de 5,5 millions de F CFA. Comparés à leurs recettes fiscales, constituées pour l'essentiel de la taxe rurale et de la patente, les revenus d'usagers des communautés rurales restent en général assez modestes. L'analyse qui suit permettra de mieux cerner les déterminants des produits d'impôts locaux et des revenus d'usagers des collectivités locales.

4.2.4.1. Les recettes d'impôts locaux

Les recettes fiscales constituent la principale source de recettes des collectivités locales. Leur part relative moyenne dans le budget total en recettes est de 42 % sur la période analysée. Elles sont essentiellement composées des impôts partagés sous forme de ristournes et des impôts locaux propres.

Les ristournes correspondent à des recettes perçues par l'Etat et ristournées à 50 % aux collectivités locales et plus particulièrement aux communes. Cette répartition faite par l'Etat concerne la taxe sur les véhicules automobiles et la taxe de plus-value immobilière. Les impôts partagés ne représentent, en moyenne, que 4 % des recettes fiscales des collectivités locales. En évolution, on peut noter une nette stabilité de ces ristournes faites par l'Etat aux collectivités locales de 1994 à 1997.

Les impôts locaux propres des collectivités locales, qui constituent 96% des recettes fiscales totales, sont essentiellement composés :

- des impôts locaux sur l'activité et l'investissement constitués notamment par :
 - les contributions des patentes et des licences ;
 - les contributions foncières ;
 - les centimes additionnels à la patente et au minimum fiscal ;
 - la taxe complémentaire à la patente et ,
 - les taxes sur les licences et débits de boissons.
- des impôts locaux de capitation qui regroupent :
 - l'impôt du minimum fiscal ;
 - la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal, et
 - la taxe rurale.

L'analyse des principaux impôts locaux propres des collectivités locales a permis d'avoir une meilleure connaissance de l'état et de l'évolution des réalisations au cours de la période considérée. Les tableaux ci-après en donnent les principaux résultats.

Tableau 4.2.4.1. Etat et évolution des revenus d'impôts locaux des collectivités locales
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
¹	Contribution des patentes	3 963,98	6 026,01	5 830,31	6 562,10
²	Contribution des licences	3,36	7,29	4,98	6,15

3	Impôts du foncier bâti	1 896,70	3 428,92	3 255,78	3 897,36
4	Impôts du foncier non bâti	13,60	16,29	45,16	95,55
5	Impôt du minimum fiscal	1 492,81	1 294,57	1 581,63	1 393,56
7	Taxe complémentaire à la patente	79,46	163,48	117,06	142,52
8	Taxe rurale	1 037,02	684,36	732,38	1 222,11
9	Autres	2,15	1,75	1,81	2,77
TOTAL		8 489,10	11 622,66	11 569,11	13 322,13

La plupart des impôts locaux, notamment la contribution des patentes et les impôts fonciers ont pour assiette la valeur locative de la propriété foncière, que cette dernière soit occupée en propre, donnée en location ou prise en location. La valeur locative est déterminée au moyen de baux authentiques ou de locations verbales passées dans les conditions normales. En l'absence d'actes de l'espèce, l'évaluation est établie par comparaison avec des locaux dont le loyer aura été déterminé par la méthode cadastrale. Si aucun de ces procédés ne peut être appliqué, la valeur locative est déterminée par voie d'appréciation directe : évaluation de la valeur vénale, détermination du taux d'intérêt des placements immobiliers dans la région considérée pour chaque nature de propriété, et application du taux d'intérêt à la valeur vénale.

☞ La contribution des patentes

La patente, payée par les commerçants, les industriels et les professionnels non salariés, est l'instrument le plus pourvoyeur de recettes pour les collectivités locales. En effet, elle génère la moitié des produits d'impôts locaux. Les réalisations la concernant ont augmenté de 66% entre 1994 et 1997. Elles ont néanmoins connu une légère baisse en 1996. La patente se décompose en plusieurs droits calculés sur des bases très diverses.

La patente de droit commun comprend un droit fixe et un droit proportionnel. Pour sa détermination, les professions sont classées suivant leur nature en deux tableaux (A et B). Le tableau A comprend sept classes dans lesquelles les professions sont réparties en fonction de leur nature, de leur importance (taille, chiffre d'affaires, nombre de collaborateurs, etc.) et de leur situation géographique. Pour chaque classe, il est prévu un droit fixe ou taxe déterminée (qui varie de 75.000 F CFA pour la première classe à 4.000 F CFA pour la septième). Le tableau B comprend sept parties regroupant chacune des professions similaires. Les droits se composent de taxes déterminées, c'est à dire arrêtées à un montant fixe, et de taxes variables, en fonction, notamment, du nombre des machines, des véhicules, etc.

Il existe deux impositions additionnelles à la patente de droit commun. Ce sont :

- *la taxe complémentaire à la contribution des patentes*, au taux de 5% appliqué sur le montant global de la patente. Les recettes de la taxe représentent seulement 1% du total des produits d'impôts recouvrés sur la période ;
- *la taxe sur la valeur locative des locaux professionnels*, au taux de 6%, recouvrée par le Trésor public sur des rôles établis par les services fiscaux et inscrite directement au compte de la commune.

Outre la patente de droit commun, il existe une *patente forfaitaire* dont le tarif est fixé au tableau C. Ce tableau est composé de sept classes dans lesquelles sont réparties les professions imposables en fonction notamment de leur chiffre d'affaires annuel, de la valeur locative de leurs locaux professionnels et de leur activité. Le tarif varie de 100.000 F CFA pour la première classe à 5.000 F CFA pour la septième.

☞ **La contribution des licences**

Cet impôt professionnel frappe toute personne physique ou morale qui se livre à la vente, en gros ou en détail, de boissons alcoolisées ou fermentées, à consommer sur place ou à emporter.

La contribution des licences reste très marginale dans son rendement, les recettes générées représentant moins de 1% des produits d'impôts locaux recouverts par les collectivités locales.

☞ **Les impôts fonciers**

Les impôts fonciers constituent également une importante source de recettes pour les collectivités locales. Les réalisations les concernant ont doublé sur la période, passant de 1,8 à 3,8 milliards F CFA.

L'impôt du foncier bâti, appelé également *Contribution Foncière des Propriétés Bâties* (CFPB), est un impôt réel puisqu'il s'applique aux propriétés immobilières. Il frappe essentiellement les constructions fixées au sol à perpétuelle demeure et présentant le caractère de véritables bâtiments.

L'assiette de la contribution foncière est constituée par la valeur locative à laquelle on applique une réduction de 50% pour les usines et 40% pour les autres bâtiments, dans le but de constater l'amortissement, les frais d'entretien et de réparation desdits immeubles et déterminer ainsi le revenu net. C'est aussi sur ce revenu net qu'est appliqué le taux de l'impôt qui est de 15%.

Il existe une seconde contribution foncière. Il s'agit de la *Contribution Foncière des Propriétés Non Bâties* (CFPNB). On entend par propriétés non bâties, les terrains immatriculés et ceux où sont édifiées des constructions non adhérentes au sol, situées dans le périmètre des communes, des groupements d'urbanisme et des centres lotis.

La CFPNB est assise sur la valeur vénale des propriétés imposables au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. La valeur vénale résulte des actes translatifs des propriétés imposables datant de moins de trois ans. Elle est réputée être le prix du marché. Le taux de la CFPNB est fixée à 5%.

La réforme intervenue en 1994 et qui a entraîné le transfert du recouvrement des anciennes contributions à la perception municipale (A Dakar, Kaolack, Thiès et Diourbel) a eu des conséquences favorables sur le taux de recouvrement du foncier bâti et de la patente notamment. Cela a favorisé dans une large mesure le recouvrement de proximité. Il convient de préciser par ailleurs que le Receveur

Percepteur Municipal qui dirige la perception est placé sous l'autorité directe du Trésor Public.

☞ Les impôts de capitation

L'analyse permet de relever l'importance relative de l'*Impôt du Minimum Fiscal* qui génère en moyenne 13% des produits des impôts locaux. Cet impôt est dû par toute personne physique âgée d'au moins quatorze ans et résidant au Sénégal, à l'exception des élèves. Il diffère dans son fondement de la *Taxe Représentative de l'Impôt du Minimum Fiscal* (TRIMF) qui vise essentiellement les indemnités émoluments, salaires, pensions et rentes viagères des contribuables du secteur public comme du secteur privé dès le premier jour où ils commencent à en bénéficier. Il existe néanmoins un lien entre ces deux impôts car tout individu redevable de la TRIMF est exempté de l'impôt du minimum fiscal.

L'impôt du minimum fiscal comporte 5 catégories définies en fonction du tableau de la patente dont relève la personne imposable. Les tarifs de l'impôt sont fixés ainsi qu'il suit :

- catégorie exceptionnelle	:	12.000 F CFA
- première catégorie	:	4.000 F CFA
- deuxième catégorie	:	3.200 F CFA
- troisième catégorie	:	2.400 F CFA
- quatrième catégorie	:	600 F CFA

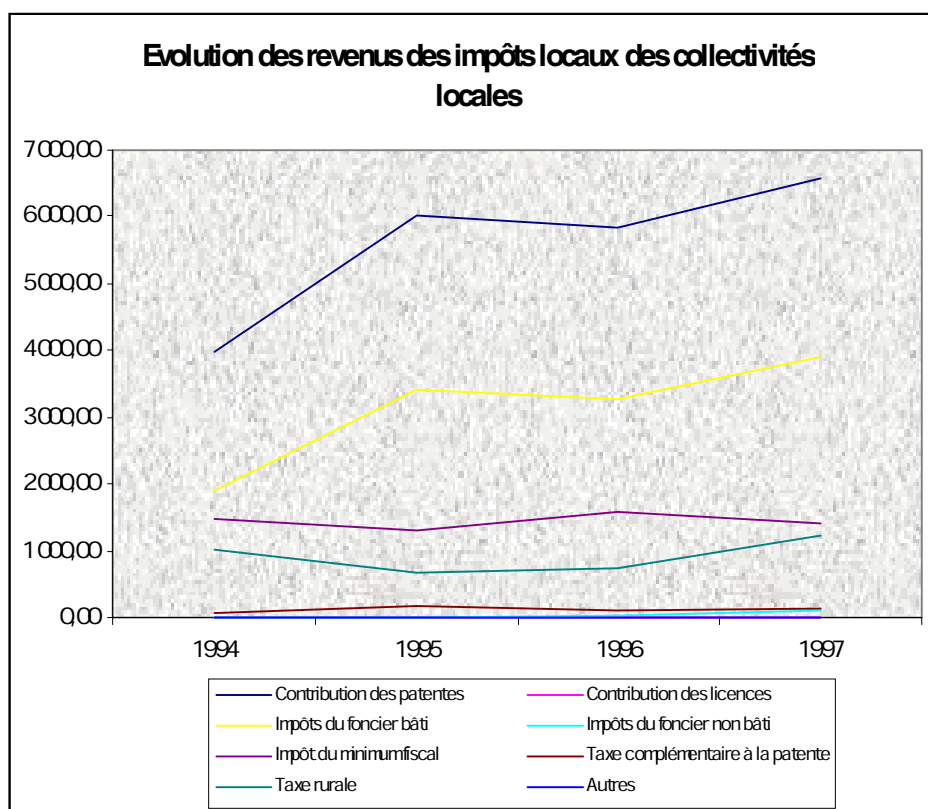
Les rôles sont nominatifs. Le nombre de personnes imposables dans chaque famille est inscrit au nom du chef de famille. Pour les redevables relevant de la quatrième catégorie, à l'exception des patentés tenus d'acquitter l'impôt par anticipation, les rôles sont numériques et sont établis et recouverts par quartier à la diligence du chef de quartier.

L'évolution en dents de scie des recettes provenant de l'impôt du minimum fiscal est liée en grande partie aux pertes d'emploi dans le secteur moderne et à la non-maîtrise des contribuables du secteur informel.

La taxe rurale est également un impôt de capitation mais exclusivement destinée au budget de la Communauté rurale dont elle constitue la principale ressource. La taxe rurale, équivalent du minimum fiscal en zone rurale, s'applique à toutes les personnes âgées de plus de quatorze ans qui résident dans les communautés rurales. Elle est établie et recouvrée par les autorités rurales avec l'aide des chefs de village. L'article 4 de la loi n° 72-53 du 12 juin 1972 instituant la taxe rurale indique que le taux de cette taxe est fixé chaque année par délibération du conseil départemental avec un minimum de 500 F CFA et un maximum de 1.000 F CFA par personne imposable.

Les recettes perçues au titre de la taxe rurale représentent un peu plus de 8% du total des produits d'impôts locaux.

Le graphique qui suit permet d'apprécier l'évolution des principales recettes d'impôts locaux propres des collectivités locales.



Les tableaux qui suivent présentent les éléments d'analyse précédemment relevés pour les différentes collectivités locales de l'échantillon.

Tableau 4.2.4.1.A Etat et évolution des revenus d'impôts locaux de la Ville de Dakar
 (en millions FCFA)

DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
¹ Contribution des patentes	2 773,84	3 887,78	3 612,78	4 256,07
² Contribution des licences	1,52	5,51	3,56	1,58
³ Impôts du foncier bâti	1 342,99	2 857,35	2 576,19	2 354,84
⁴ Impôts du foncier non bâti	0,00	0,00	37,53	21,22
⁵ Impôt du minimum fiscal	1 247,71	1 055,84	1 342,60	1 190,45
⁶ Taxe représentative du minimum fiscal	1 244,95	1 141,77	1 338,62	0,00
⁷ Taxe complémentaire à la patente	76,07	148,68	100,96	75,64
TOTAL	6 687,08	9 096,93	9 012,24	7 899,79

Les produits d'impôts locaux de la **Ville de Dakar** proviennent principalement de la contribution des patentes, des impôts du foncier bâti, de l'impôt du minimum fiscal et de la taxe représentative du minimum fiscal. Ces produits représentent respectivement 44%, 28%, 15% et 11% du total des produits d'impôts locaux perçus.

Les recettes provenant de la patente, impôt qui, rappelons-le, repose sur l'activité économique et sa modernisation, ont augmenté de 53% sur la période malgré une baisse de 7% en 1996. L'importance de la patente pour la ville de Dakar fait ressortir les disparités existant entre les régions qui, comme nous le savons, sont d'importance

inégale du point de vue des infrastructures industrielles et commerciales et de manière générale, de celui du développement économique.

Les impôts du foncier bâti, assis sur la propriété bâtie, ont remarquablement augmenté en 1995, passant de 1,3 à 2,3 milliards de F CFA, soit un taux de progression de 113%. Les recettes du foncier bâti sont fortement liées au taux d'urbanisation. Leur importance n'est pas surprenante si l'on tient compte du développement fulgurant de l'immobilier à Dakar et ses environs. On peut toutefois noter la baisse tendancielle de ces produits à partir de 1996 du fait des insuffisances relevées dans la détermination de l'assiette, de l'émission et du recouvrement de l'impôt.

L'évolution des recettes de l'impôt du minimum fiscal est assez représentative de la situation des collectivités locales décrites ci-dessus, le chômage étant plus élevé à Dakar que partout ailleurs au Sénégal.

En structure et en évolution, la taxe représentative du minimum fiscal présente les mêmes caractéristiques que l'impôt du minimum fiscal. On notera toutefois que cet impôt de capitation n'a pas été recouvré dans la Ville de Dakar en 1997.

Tableau 4.2.4.1.B Etat et évolution des revenus d'impôts locaux de la Ville de Guédiawaye
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	Contribution des patentes	46,49	48,22	43,77	64,53
2	Contribution des licences	0,00	0,00	0,00	0,00
3	Impôts du foncier bâti	21,00	31,33	49,08	66,20
4	Impôts du foncier non bâti	0,00	0,00	0,00	0,00
5	Impôt du minimum fiscal	2,28	4,76	3,91	7,30
6	Taxe complémentaire à la patente	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTAL	69,77	84,31	96,76	138,03

Les seuls impôts locaux recouverts à **Guédiawaye** sont :

- la contribution des patentes, qui représente 52% des réalisations ;
- les impôts du foncier bâti, avec une part relative de 43%,
- l'impôt du minimum fiscal, avec 5% des réalisations.

La prépondérance de la contribution des patentes et des impôts du foncier bâti confirme l'importance de ces produits dans les villes de la Région de Dakar. Néanmoins, on notera une certaine inégalité de développement et d'urbanisation au niveau de la région elle même. Les revenus d'usagers restent de loin supérieurs aux impôts locaux recouverts sur toute la période analysée.

Tableau 4.2.4.1.C Etat et évolution des revenus d'impôts locaux de la Commune de Kaolack
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	Contribution des patentes	153,62	251,72	233,72	222,50
2	Contribution des licences	0,00	0,00	0,00	0,14
3	Impôts du foncier bâti	47,85	72,57	101,20	80,05
4	Impôts du foncier non bâti	0,00	1,78	1,52	0,91
5	Impôt du minimum fiscal	36,27	27,93	23,42	22,75
6	Taxe complémentaire à la patente	0,00	0,00	0,00	0,00
	TOTAL	237,74	354,00	359,85	326,35

La contribution des patentes représente 67% des impôts locaux perçus à **Kaolack**. Le niveau de mobilisation des recettes dans cette localité est dû en grande partie aux nombreuses unités industrielles qui y sont installées. Après une hausse de 64% des recettes en 1995, on note un léger fléchissement des réalisations à partir de 1996.

Les impôts du foncier bâti qui représentent près de 24% des réalisations, ont fortement augmenté entre 1994 et 1996 avant de connaître une baisse de 21% en 1997.

De même, les recettes provenant de l'impôt du minimum fiscal connaissent une régression régulière sur la période. Les revenus d'usagers recouverts restent également supérieurs aux impôts locaux sur toute la période analysée.

Tableau 4.2.4.1.D Etat et évolution des revenus d'impôts locaux de la Communauté rurale de Sangalkam
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	Contribution des patentes	1,37	2,84	1,76	1,44
2	Contribution des licences	0,00	0,00	0,00	0,00
3	Impôts du foncier bâti	0,25	0,34	0,32	0,50
4	Impôts du foncier non bâti	0,00	0,00	0,00	0,00
5	Impôt du minimum fiscal	0,00	0,00	0,00	0,00
7	Taxe complémentaire à la patente	0,00	0,00	0,00	0,00
8	Taxe rurale	6,21	0,39	0,00	1,97
	TOTAL	7,82	3,56	2,07	3,91

La taxe rurale constitue la première source de recettes de la **Communauté rurale de Sangalkam** avec des réalisations qui représentent 49% du total du produit des impôts locaux recouverts. Il convient toutefois de noter que les recettes issues de la taxe rurale ont fortement baissé à partir de 1995. En 1996, aucun recouvrement n'y a été effectué. La contribution des patentes et les impôts du foncier bâti ont également été perçus mais à des degrés relativement moindres.

Tableau 4.2.4.1.E Etat et évolution des revenus d'impôts locaux de la Communauté rurale de Taïba Ndiaye
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	Contribution des patentes	1,46	0,75	0,95	0,21
2	Contribution des licences	0,00	0,00	0,00	0,00
3	Impôts du foncier bâti	0,00	0,00	0,00	0,00
4	Impôts du foncier non bâti	0,00	0,00	0,00	0,00
5	Impôt du minimum fiscal	0,00	0,00	0,00	0,00
7	Taxe complémentaire à la patente	0,00	0,00	0,00	0,00
7	Taxe rurale	6,20	0,10	1,10	0,19
	TOTAL	7,66	0,85	2,05	0,40

A part le foncier bâti dont on peut relever le non recouvrement, les impôts locaux recouverts dans la **Communauté rurale de Taïba Ndiaye** présentent sensiblement les mêmes caractéristiques que ceux de Sangalkam. On peut également noter la part de moins en moins importante de la contribution des patentes perçues.

4.2.4.2. Les revenus d'usagers

Les produits et taxes d'usagers représentent environ 20% des recettes totales des collectivités locales, soit 47% de leurs recettes fiscales. Ces revenus qui ont régulièrement augmenté sur la période, relèvent essentiellement :

- des taxes fiscales qui regroupent, notamment, les taxes locales à la consommation et les taxes locales pour services rendus ;
- des produits de l'occupation du domaine qui couvrent toutes les recettes provenant de l'occupation des trottoirs, des kiosques à pain, à journaux, etc.
- *« Le domaine public regroupe tous les biens qui sont affectés à titre principal à un service d'utilité publique. Il s'agit de biens destinés soit à une utilisation collective tels que les rues et places publiques, soit à une utilisation privée soumise à l'autorisation préalable du pouvoir local et pour laquelle il est nécessaire d'obtenir un permis de stationnement, un permis de voirie ou un contrat de concession de service public, soit enfin à l'exploitation d'un service public après avoir fait l'objet d'un aménagement spécial à cet effet. Le patrimoine de la collectivité qui ne présente pas un caractère « d'utilité publique » constitue le domaine privé » ;*
- des produits de location du patrimoine qui concernent toutes les ressources que les communes et les communautés rurales tirent de la location de leurs infrastructures marchandes (souks, cantines...), culturelles (salle des fêtes...) et sportives ; et
- des produits de l'exploitation des biens et des services des collectivités locales.

Contrairement aux impôts locaux, il n'y a relativement pas de difficulté à déterminer les droits d'usagers dans la mesure où ils résultent de textes ou de décisions sous forme de délibérations du Conseil municipal. Ces délibérations fixent de manière précise les modalités d'assiette et de perception des différentes taxes retenues. Il faut également savoir que tous les produits d'usagers pour lesquels les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'exécutent par l'émission de titres de recettes de la part de l'ordonnateur.

Les revenus d'usagers constituent un véritable levier de développement des capacités financières des collectivités locales. Du fait qu'ils proviennent d'éléments plus maîtrisables par ces dernières, elles sont appelées à prendre de plus en plus d'importance eu égard notamment à la demande d'infrastructures et de services faite par les populations.

Les tableaux qui suivent donnent la composition et l'évolution des principaux revenus d'usagers des collectivités locales, en particulier celles de l'échantillon.

Tableau 4.2.4.2. État et évolution des revenus d'usagers des collectivités locales
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	Taxes locales sur la consommation	538,20	365,62	1 286,47	2 253,84
2	Taxes municipales pour services rendus	571,74	1 050,14	907,55	973,85
3	Produits de l'occupation du domaine	2 153,74	2 030,57	2 076,76	2 363,99
4	Produits de location du patrimoine	501,62	495,12	417,01	452,63
5	Produits de l'exploitation des services	777,56	797,54	929,56	1 050,15
TOTAL		4 542,86	4 738,99	5 617,35	7 094,46

Les revenus d'usagers des collectivités locales ont augmenté de manière continue sur la période. L'essentiel de ces recettes provient des produits de l'occupation du domaine avec une part relative de 39% par rapport à l'ensemble des revenus d'usagers recouverts. De tous les produits de l'occupation du domaine, les droits de place et de marché constituent l'instrument de recettes le plus dynamique.

En effet, les droits de place et de marché perçus à partir de la collecte journalière représentent, en moyenne, 58% du total des produits de l'occupation du domaine. Les collectivités locales bénéficient également des produits des permis de stationnement qui représentent 23% des produits de l'occupation du domaine perçus. De même, les redevances d'autorisation des taxis et les droits d'occupation du domaine public permettent aux collectivités locales de mobiliser globalement 16% des produits de l'occupation du domaine, le reste étant réparti entre les produits perçus sur les marchands de poissons, ceux provenant de la location sur la voie publique, les droits de fourrière, la taxe de vente d'animaux et les droits de voirie.

On notera également que les taxes locales sur la consommation dont bénéficient les collectivités locales représentent 20% des revenus d'usagers perçus par elles. Le recouvrement de ces taxes a considérablement augmenté à partir de 1996, passant de 365 millions à un peu plus de 2,2 milliards F CFA entre 1995 et 1997 avec un pic en 1996 (+252%). Elles proviennent principalement :

- à hauteur de 33%, de la taxe sur l'électricité qui est due par tous les usagers ou abonnés, consommateurs d'électricité pour l'éclairage et les usages domestiques. Toutefois, l'éclairage du domaine public et celui des automobiles ne rentrent pas dans le champ d'application de la taxe ;
- à hauteur de 21% de la taxe sur l'eau qui a été créée dans le but de faire participer le redevable aux charges de consommation d'eau par les populations à la borne-fontaine. C'est une taxe très ancienne qui n'a par ailleurs pas fait l'objet d'une délibération récente des conseils municipaux ;
- à hauteur de 17% de la taxe sur la publicité qui s'applique essentiellement à l'affichage public aussi bien sur support fixe que sur support mobile ;
- à hauteur de 13% de la taxe sur les spectacles qui frappe les recettes brutes des spectacles organisés ou exploités dans un but commercial ou financier (théâtres, concerts, réunions

sportives, courses hippiques, séances de tam-tams, de luttes, etc.

- à hauteur de 9% de la taxe sur les véhicules hippomobiles ; et
- à hauteur de 3% de la taxe sur la distribution de carburant qui est réglementée sur les stations de distribution automatique.

Le reste des produits locaux sur consommation provient des taxes sur les machines à coudre, sur le bétail, sur les établissements de nuit et sur les appareils automatiques.

Les taxes municipales pour services rendus, tout comme les produits de l'exploitation des services, constituent 16% du total des revenus d'usagers perçus par les collectivités locales.

La Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères (TOM) constitue la plus importante taxe municipale des collectivités locales mais également la plus controversée quant à son principe.

La TOM a été instituée corrélativement à la contribution foncière des propriétés bâties. Elle est établie d'après le revenu net servant de base à la contribution foncière pour les immeubles imposables à cet impôt ou qui en sont exemptés temporairement ou à titre permanent, à l'exception des usines situées dans les localités où ne fonctionne pas un service d'enlèvement des ordures ménagères. En réalité, le rendement de la TOM reste très aléatoire du fait, d'une part, de l'émiettement de l'assiette et, de l'autre, du non-respect par les autorités locales du principe de la contrepartie. La défaillance des services techniques communaux dans leurs tâches d'enlèvement des ordures entraîne souvent une réticence des populations au paiement de la TOM.

C'est également le cas en ce qui concerne les produits de l'exploitation des services dont le rendement est lié à des services offerts et au niveau de la taxation mais également le service des abattoirs. En effet, le législateur a établi un lien entre la perception de la taxe d'abattage (qui est une taxe sur les viandes de toute nature, abattues à l'abattoir municipal) et la gestion de l'abattoir, c'est-à-dire une taxe représentative de service rendu. Or, dans la quasi totalité des communes, on note une nette tendance à la baisse des recettes issues de cette taxe.

La dernière catégorie de revenus d'usagers dont disposent les collectivités locales est constituée par les produits de la location du patrimoine pour une part relative moyenne de 8%. Ces produits ont baissé en 1995 et en 1996 (-1% et -6% respectivement) avant de connaître une légère remontée en 1997 (+9%). Ils proviennent à près de 89% de leur montant respectivement de la location des souks, des cantines et des échoppes.

Les produits de la location des propriétés communales restent assez faibles (8%) compte tenu du stock de propriétés dont disposent les collectivités locales.

Tableau 4.2.4.2.A. Etat et évolution des revenus d'usagers de la Ville de Dakar
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	Taxes locales sur la consommation	233,97	97,42	908,90	199,76
2	Taxes municipales pour services rendus	9,75	0,00	0,00	0,00
3	Produits de l'occupation du domaine	630,08	593,76	657,50	391,11
4	Produits de location du patrimoine	133,51	110,72	95,68	75,78
5	Produits de l'exploitation des services	477,29	439,87	439,12	30,61
	TOTAL	1 484,60	1 241,77	2 101,20	697,26

Les produits de l'occupation du domaine constituent ici également la source la plus importante de revenus d'usagers dont bénéficie la **Ville de Dakar**. En effet, ils constituent 41% du total des droits d'usagers perçus contre respectivement 26% et 25% pour les taxes locales sur la consommation et les produits de l'exploitation des services. Pour tous ces produits et taxes, on peut noter une baisse de rendement en 1995 et en 1997 et une hausse des recettes en 1996 particulièrement importante pour les taxes locales sur la consommation.

Quant aux produits de location du patrimoine, ils ont connu une baisse constante sur la période, avec une part relative de 8% par rapport à l'ensemble des droits d'usagers recouverts.

Le recouvrement des taxes municipales n'a, par contre, été effectif qu'en 1995. Cela résulte du fait que la TOM, qui en constitue la principale source de recettes, est recouverte pour le compte de la ville mais reversée à la Communauté Urbaine de Dakar (CUD) qui assure le service d'enlèvement des ordures ménagères.

Cette situation est identique à celle de la **Ville de Guédiawaye** qui bénéficie, avec la CUD, des mêmes prestations que la Ville de Dakar.

Tableau 4.2.4.2.B. Etat et évolution des revenus d'usagers de la Ville de Guédiawaye
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	Taxes locales sur la consommation	9,15	10,44	21,89	7,29
2	Taxes municipales pour services rendus	0,00	0,00	0,00	0,00
3	Produits de l'occupation du domaine	132,33	121,17	128,09	114,51
4	Produits de location du patrimoine	9,75	10,41	8,76	9,94
5	Produits de l'exploitation des services	6,10	4,87	5,03	6,63
	TOTAL	157,32	146,88	163,77	138,37

Il ressort du tableau ci-dessus qu'aucune taxe municipale pour services rendus n'a été recouverte à Guédiawaye. Les produits de l'occupation du domaine constituent à eux seuls 82% des revenus d'usagers réalisés. Le recouvrement des taxes locales sur la consommation, des produits de location du patrimoine et celui des produits de l'exploitation des services reste très modeste avec des parts relatives égales respectivement à 8%, 6% et 4% du total des droits d'usagers enregistrés. L'évolution de ces taxes reste toutefois assez marginale compte tenu notamment de la faiblesse du recouvrement effectué.

Tableau 4.2.4.2.C. Etat et évolution des revenus d'usagers de la Commune de Kaolack
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	Taxes locales sur la consommation	14,03	13,52	15,85	42,92
2	Taxes municipales pour services rendus	11,95	29,36	27,27	28,32
3	Produits de l'occupation du domaine	216,73	233,72	222,90	257,47
4	Produits de location du patrimoine	33,23	48,82	11,77	39,67
5	Produits de l'exploitation des services	19,04	18,99	19,75	17,16
TOTAL		294,98	344,40	297,54	385,54

Tout comme pour Dakar et Guédiawaye, les produits de l'occupation du domaine constituent la principale source de revenus d'usagers pour la **Commune de Kaolack**, leur part relative moyenne étant de 70% sur la période.

La particularité que présente Kaolack est le recouvrement effectif des taxes municipales pour services rendus. Parmi ces taxes figure la TOM qui est recouvrée et qui constitue l'essentiel des produits perçus au titre des taxes municipales. Les produits de location du patrimoine constituent, pour leur part, 10% des revenus d'usagers réalisés à Kaolack contre 7% et 6% respectivement pour les taxes locales sur la consommation (qui ont d'ailleurs fortement augmenté en 1997) et les produits de l'exploitation des services.

Au total, en matière de droits d'usagers, la Commune de Kaolack aura mobilisé en moyenne un peu plus du double des produits perçus à ce titre à Guédiawaye.

Tableau 4.2.4.2.D. Etat et évolution des revenus d'usagers de la Communauté rurale de Sangalkam
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	Taxes locales sur la consommation	0,00	0,00	0,00	0,04
2	Taxes municipales pour services rendus	0,00	0,00	0,00	0,00
3	Produits de l'occupation du domaine	0,26	0,23	0,28	0,29
4	Produits de location du patrimoine	0,01	0,08	0,00	0,13
5	Produits de l'exploitation des services	0,28	0,34	0,33	9,41
TOTAL		0,56	0,65	0,61	9,87

Le volume des revenus d'usagers réalisés à **Sangalkam** reste assez faible même s'ils ont considérablement augmenté en 1997. Le recouvrement porte essentiellement sur les produits de l'exploitation des services, les produits de l'occupation du domaine et, dans une moindre mesure, les produits de location du patrimoine.

Tableau 4.2.4.2.E. Etat et évolution des revenus d'usagers de la Communauté rurale de Taïba Ndiaye
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	Taxes locales sur la consommation	0,00	0,00	0,00	0,00
2	Taxes municipales pour services rendus	0,00	0,00	0,00	0,00
3	Produits de l'occupation du domaine	0,85	1,23	0,74	0,00
4	Produits de location du patrimoine	0,00	0,00	0,00	0,00
5	Produits de l'exploitation des services	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL		0,85	1,23	0,74	0,00

Les droits d'usagers perçus à **Taïba Ndiaye** sont constitués uniquement par les produits de l'occupation du domaine. En 1997, aucun revenu d'usagers n'a été recouvré par la collectivité.

Pour l'ensemble des produits et taxes d'usagers passés en revue, c'est la clarté dans les principes et procédures, notamment de recouvrement, qui garantit un rendement satisfaisant du système de gestion ainsi mis en œuvre.

L'analyse des écarts au niveau de la chaîne fiscale, qui fera notamment l'objet de la section 4.2.9, permettra de mieux en définir les contours.

4.2.4.3. Analyse comparative des recettes de l'ensemble des collectivités locales et en particulier celles des collectivités locales de l'échantillon

Il s'agit ici de comparer les recettes des collectivités locales de l'échantillon à celles de l'ensemble des collectivités locales. Les données d'analyse sont montées sur le tableau ci-après :

Tableau 4.2.4.3. Comparaison des recettes des collectivités locales
(en millions FCFA)

	RECETTES TOTALES	1994	1995	1996	1997
1	COLLECTIVITES LOCALES	22 836,91	26 328,06	28 632,87	31 333,51
2	COLLECTIVITES LOCALES DE L'ECHANTILLON	10 884,54	13 313,21	14 499,29	11 396,66
	en pourcentage des recettes totales des collectivités locales	47,66%	50,57%	50,64%	36,37%
	en pourcentage des recettes totales de l'Etat	3,61%	3,64%	3,68%	2,67%
2.1	Région de Louga	0,00	0,00	0,00	321,29
2.2	Ville de Dakar	9 601,63	11 983,46	12 935,86	9 656,85
2.3	Ville de Guédiawaye	468,24	396,10	594,91	422,77
2.4	Commune de Kaolack	790,45	910,74	901,22	962,05
2.5	Communauté rurale de Sangalkam	15,71	20,83	51,50	27,33
2.6	Communauté rurale de Taïba Ndiaye	8,51	2,08	15,80	6,38

Les recettes totales des collectivités locales de l'échantillon représentent en moyenne 46,3% des recettes totales des communes et des communautés rurales et 44,9% si l'on tient compte des réalisations effectuées en 1997 en ce qui concerne les régions et les communes d'arrondissement.

La Ville de Dakar est la plus représentative de l'échantillon avec un taux moyen de mobilisation de 88%. La Commune de Kaolack dispose d'un volume moyen de recettes deux fois supérieur à celui de Guédiawaye pourtant située dans la Région de Dakar. On note la même disproportion entre les communautés rurales de Sangalkam et de Taïba Ndiaye mais à l'avantage de la première qui est une collectivité de la Région de Dakar.

4.2.5. Analyse des transferts aux collectivités locales

Il s'agit à ce niveau d'analyse de porter la réflexion sur le système des transferts dont bénéficient les collectivités locales dans l'exercice de leurs compétences traditionnelles comme nouvelles.

Tableau 4.2.5. Transferts de l'Etat aux collectivités locales

(en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	TOTAL DES TRANSFERTS	1 084,09	1 436,92	2 517,81	6 896,22
2	dont				
	Transferts particuliers	0,00	0,00	0,00	3 026,80
	% des transferts totaux	0,00%	0,00%	0,00%	43,89%
3	Allocations générales	923,40	1 177,24	1 714,72	2 274,61
	% des transferts totaux	85,18%	81,93%	68,10%	32,98%
4	Allocations en capital	160,70	256,68	800,09	1 591,81
	% des transferts totaux	14,82%	17,86%	31,78%	23,08%
5	Dons et legs en capital	0,00	3,00	3,00	3,00
	% des transferts totaux	0,00%	0,21%	0,12%	0,04%

L'analyse des différents transferts octroyés aux collectivités locales montre que ceux-ci ont progressé de manière soutenue au cours de la période sous revue, notamment en 1997 où ils ont augmenté de près de 174% par rapport à l'année précédente. Les collectivités locales bénéficient ainsi de ressources externes en vue de financer leurs investissements ou certaines compétences qui leur sont à présent transférées. Ces ressources peuvent être divisées en quatre catégories de flux :

- les transferts particuliers, en compensation des charges liées aux compétences transférées ;
- les allocations générales, constituées par les concours octroyés par l'Etat sans affectation d'investissement précise ;
- les allocations en capital, constituées également des concours de l'Etat pour une affectation d'investissement bien déterminée ; et
- les dons et legs en capital.

Les charges financières résultant, pour chaque région, commune ou communauté rurale, des transferts de compétences définies par le Titre II de la loi n° 96-07 du 22 mars 1996 et par le code des collectivités locales, elles font l'objet d'une attribution par l'Etat de ressources d'un montant au moins équivalent aux dites charges. Cette dotation, qui est égale à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'Etat, ne peut être inférieure à un pourcentage des recettes totales de l'Etat, hors emprunts et aides extérieures.

Le fonds de dotation de la décentralisation a été arrêté à 4 889 537 000 FCFA au titre de la gestion 1997. Mais la répartition n'a porté que sur 62 % de ce montant, soit 3.026.800.000 FCFA. La faiblesse du montant versé remet en cause le principe même de la compensation dans la mesure où la répartition ainsi faite ne correspond pas au montant déterminé au terme de l'évaluation prévisionnelle du fonds de dotation qui a été faite en 1993 par un cabinet privé à la demande du Ministre Délégué chargé de la Décentralisation en relation avec la Direction du Budget. Un montant de 6,6 milliards F CFA avait alors été arrêté pour les neuf domaines de compétences transférées. Pourtant un ajustement de ce montant a été effectué au lendemain de la dévaluation du FCFA portant le fonds à transférer à un peu plus de 8 milliards F CFA.

Il convient également de préciser que la répartition du fonds de dotation tient compte de l'appui aux services déconcentrés de l'Etat. La quote-part correspondant à cet

appui est plafonnée à 8% du montant global dudit fonds. Cette répartition s'opère entre les régions à raison de :

- 70 % en parts égales ; et
- 30 % proportionnellement à l'étendue et à la population de la région.

La mise en place du fonds de dotation s'imposait pratiquement au législateur dans la mesure où un transfert de fiscalité n'aurait pas manqué de créer un déséquilibre entre les différentes régions, celle de Dakar bénéficiant à elle seule de la majeure partie des recettes fiscales locales. Le tableau de répartition, par région, du fonds de dotation à la décentralisation est présenté en annexe.

Il est nécessaire de rappeler que l'Etat a également mis à la disposition des communes, un *fonds de péréquation intercommunal* sous forme de transferts directs. Ce fonds est alimenté par une partie de la contribution foncière recouvrée par l'Etat. Il est réparti entre les communes dont le nombre des contribuables à l'impôt du minimum fiscal recensés au cours de la précédente année fiscale est inférieur à 5001.

Les collectivités locales bénéficient également des *fonds de concours* de l'État sous forme d'allocations d'investissement. Les fonds de concours, comme nous le verrons en détail à la section 4.2.7, constituent l'une des principales sources de financement des investissements locaux.

La plupart de ces fonds sont ici considérés comme des allocations générales sans obligation pour les collectivités locales d'une affectation spéciale en investissement. Une autre partie des fonds de concours octroyés par l'Etat à partir du Fonds d'Equipe des Collectivités Locales (FECL) sert à financer certaines opérations d'investissement à la demande des collectivités locales elles-mêmes. Ces fonds sont ici classés dans la rubrique des allocations en capital. Les fonds de concours de l'Etat ont connu une hausse régulière sur la période, passant de 1,08 milliards de F CFA en 1994 à près de 3,87 milliards de F CFA en 1997. Cela atteste de la volonté de l'État de soutenir l'effort d'investissement entrepris par les collectivités locales.

L'importance que revêt le FECL dans l'investissement local appelle des réaménagements visant à corriger les distorsions qui caractérisent à l'heure actuelle ce fonds, et qui sont :

- la longueur et la complexité des procédures administratives d'attribution et de mobilisation du FECL ;
- le caractère aléatoire de son volume annuel qui dépend en grande partie de la situation de trésorerie de l'Etat et de ses priorités ;
- la non prise en compte de l'inflation dans la détermination des fonds à verser ;
- les disparités entre collectivités du fait des critères de gestion retenus pour la répartition des fonds.

Les collectivités locales bénéficient également de transferts sous forme de dons et legs en capital. Il s'agit ici plus exactement de dons d'affectation générale à caractère

social, mis à la disposition des autorités locales. Les collectivités locales peuvent en effet bénéficier de la générosité de personnes physiques ou morales qui peuvent faire des dons et legs. Elles peuvent recevoir, en principe, par donation ou par testament, tous biens mobiliers ou immobiliers susceptibles d'une appropriation privée. Ce type de transfert reste encore assez marginal sur la période.

La situation des transferts octroyés aux différentes collectivités locales de l'échantillon est établie à travers les tableaux qui suivent.

Tableau 4.2.5.A. Transferts de l'État à la Région de Louga
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION		1997	Part relative
1	TOTAL DES TRANSFERTS		321,29	100%
2	dont	Transferts particuliers	251,02	78%
		% des transferts totaux	78,13%	
3		Allocations générales	70,26	22%
		% des transferts totaux	21,87%	
4		Allocations en capital	0,00	
		% des transferts totaux	0,00%	
5		Dons et legs en capital	0,00	
		% des transferts totaux	0,00%	

Les transferts octroyés par l'État à la **Région de Louga** constituent la seule composante réelle de son budget. La dotation attribuée à la Région au titre du transfert de compétences a été évaluée à 251 millions F CFA. Ce montant correspond à 78% du total des transferts reçus, la Région ayant également reçu un fonds de concours de l'État d'un montant de 70 millions F CFA.

Tableau 4.2.5.B. Transferts de l'Etat à la Ville de Dakar
 (en millions FCFA)

	DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
1	TOTAL DES TRANSFERTS	0,00	0,00	0,00	284,87
2	dont				
		0,00	0,00	0,00	190,83
					66,99%
3		0,00	0,00	0,00	94,05
					33,01%
4		0,00	0,00	0,00	0,00
					0,00%
5		0,00	0,00	0,00	0,00

Durant la période étudiée, ce n'est qu'en 1997 que la Ville de Dakar a reçu des transferts de l'Etat, notamment au titre des charges de transfert de compétences pour 190 millions de F CFA et des fonds de concours pour 94 millions de F CFA.

Tableau 4.2.5.C. Transferts de l'Etat à la Ville de Guédiawaye

(en millions FCFA)

	DESIGNATION		1994	1995	1996	1997
1	TOTAL DES TRANSFERTS		20,00	0,00	190,00	86,90
2	dont	Transferts particuliers	0,00	0,00	0,00	46,99
		% des transferts totaux	0,00%		0,00%	54,08%
3		Allocations générales	0,00	0,00	0,00	0,00
		% des transferts totaux	0,00%		0,00%	0,00%
4		Allocations en capital	20,00	0,00	190,00	39,91
		% des transferts totaux	100,00%		100,00%	45,92%
5		Dons et legs en capital	0,00	0,00	0,00	0,00
		% des transferts totaux				

La dotation de décentralisation versée à la **Ville de Guédiawaye** en 1997 représente 54% du total des transferts. Les autorités locales ont jugé que le montant reçu est très faible compte tenu de la lourde charge que constituent les nouvelles compétences transférées à la ville; les ressources transférées, notamment certains produits de la fiscalité locale, ne constituant par ailleurs qu'une source limitée de recettes additionnelles.

En ce qui concerne les fonds de concours, ils ont été particulièrement élevés en 1996, alors que la ville n'en avait pas l'année précédente.

Tableau 4.2.5.D. Transferts de l'Etat à la Commune de Kaolack

(en millions FCFA)

	DESIGNATION		1994	1995	1996	1997
1	TOTAL DES TRANSFERTS		44,73	0,00	19,73	90,99
2	dont	Transferts particuliers	0,00	0,00	0,00	41,73
		% des transferts totaux				45,86%
3		Allocations générales	44,73	0,00	19,73	0,00
		% des transferts totaux	100,00%		100,00%	0,00%
4		Allocations en capital	0,00	0,00	0,00	49,27
		% des transferts totaux	0,00%		0,00%	54,14%
5		Dons et legs en capital	0,00	0,00	0,00	0,00
		% des transferts totaux				

En 1994 et 1996, la **Commune de Kaolack** a reçu de l'État des fonds de concours qui s'élevaient respectivement à 44,7 et 19,7 millions F CFA. L'année suivante, le montant des fonds de concours a été réévalué pour être porté à 49 millions F CFA, soit une moyenne annuelle de 37,9 millions de F CFA sur toute la période. La commune a également bénéficié d'un fonds de dotation de 41,7 millions F CFA.

Le volume global des transferts reçus par la commune est très en deçà de celui relevé pour Guédiawaye : 52 millions de FCFA pour la première contre 99 millions de FCFA pour la seconde. Cette situation est caractéristique des communes de l'intérieur qui ne peuvent disposer, en l'état actuel des choses, d'un volume de transferts proportionnel à leurs besoins réels en investissement.

Tableau 4.2.5.E. Transferts de l'Etat à la Communauté rurale de Sangalkam

(en millions FCFA)

	DESIGNATION		1994	1995	1996	1997
1	TOTAL DES TRANSFERTS		5,00	15,00	46,80	1,18
2	dont	Transferts particuliers	0,00	0,00	0,00	1,18
		% des transferts totaux	0,00%	0,00%	0,00%	100,00%
3		Allocations générales	5,00	15,00	45,00	0,00
		% des transferts totaux	100,00%	100,00%	96,15%	0,00%
4		Allocations en capital	0,00	0,00	1,80	0,00
		% des transferts totaux	0,00%	0,00%	3,85%	0,00%
5		Dons et legs en capital	0,00	0,00	0,00	0,00
		% des transferts totaux	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%

La **Communauté rurale de Sangalkam** a bénéficié des fonds de concours de l'État qui ont progressé de 1994 à 1996 en passant de 5 à 46,8 millions F CFA. En 1997, la collectivité n'a, par contre, reçu qu'une faible dotation en compensation des nouvelles charges transférées. Cette situation ne contribue pas à réduire l'écart existant entre les collectivités urbaines et les collectivités rurales. La répartition des fonds de concours faite par l'Etat en 1998 devait notamment tenir compte des crédits non versés en 1997 au titre de ces transferts.

Tableau 4.2.5.F. Transferts de l'Etat à la Communauté rurale de Taïba Ndiaye

(en millions FCFA)

	DESIGNATION		1994	1995	1996	1997
1	TOTAL DES TRANSFERTS		0,00	0,00	13,00	5,54
2	dont	Transferts particuliers	0,00	0,00	0,00	0,54
		% des transferts totaux			0,00%	9,82%
3		Allocations générales	0,00	0,00	13,00	5,00
		% des transferts totaux			100,00%	90,18%
4		Allocations en capital	0,00	0,00	0,00	0,00
		% des transferts totaux			0,00%	0,00%
5		Dons et legs en capital	0,00	0,00	0,00	0,00
		% des transferts totaux				0%

Les revenus de transfert provenant de l'État n'ont profité à la **Communauté rurale de Taïba Ndiaye** qu'en 1996 et 1997 pour un volume annuel moyen de 9,27 millions de FCFA. Ce montant est très faible comparé aux transferts reçus par la Communauté rurale de Sangalkam.

En considération de tout ce qui précède, il est évident que le système des transferts dans sa globalité ne peut garantir le plein succès de la politique de décentralisation au Sénégal. Celle-ci ne sera une réalité que si les régions, les communes et les communautés rurales disposent de ressources suffisantes pour remplir convenablement leur mission. Ce qui est loin d'être le cas actuellement.

S'il est vrai que les collectivités locales doivent être les principaux catalyseurs du développement local, l'Etat a alors l'obligation de prendre au moins en charge les coûts réels d'exécution des missions qui lui étaient dévolues avant leur transfert aux collectivités locales.

4.2.6. Le financement externe du secteur public local

On s'attachera, à ce niveau d'analyse, à spécifier un certain nombre d'indicateurs de risques en matière financière. Cela suppose que soient identifiés les éventuelles dettes encore impayées en 1997, les emprunts supplémentaires annuels, le stock correspondant à la dette institutionnelle.

Le tableau ci-après donne quelques informations sur les emprunts contractés par les collectivités locales.

Tableau 4.2.6. Emprunts contractés par les collectivités locales
 (en millions FCFA)

DESIGNATION	1994	1995	1996	1997
ENCOURS TOTAL DE LA DETTE	268,90	0,00	14,86	142,00
EMPRUNT ANNUEL ADDITIONNEL	268,90	0,00	14,86	142,00
en pourcentage des recettes totales	1,18%	0,00%	0,05%	0,00%
EMPRUNTS PAR CATEGORIE				
Dettes intérieures	268,90	0,00	14,86	142,00
DETTE INSTITUTIONNELLE	0,00	0,00	0,00	0,00
EMPRUNT ANNUEL ADDITIONNEL	0,00	0,00	0,00	0,00

Les emprunts des collectivités locales sont essentiellement constitués de dettes intérieures à court terme qui ont été intégralement remboursées. Il s'agit principalement des dettes auprès des sociétés concessionnaires telles que la Société Nationale d'Électricité (SENELEC), la Sénégalaise des Eaux (SDE), la Société Nationale de Télécommunications (SONATEL), mais également des divers fournisseurs et prestataires de services. Ces dettes font l'objet d'une situation détaillée de dépenses engagées non mandatées.

Les collectivités locales ont également la possibilité de contracter des emprunts ou dettes à long terme dans le but de financer leurs programmes d'investissement. Les instruments de financement ainsi mis à leur disposition sont :

- les prêts de l'Etat ;
- les prêts bancaires ; et,
- les prêts d'organismes étrangers ou internationaux.

En réalité, l'accès des collectivités locales à ces mécanismes de crédit n'a pu être effectif du fait notamment de leur manque de crédibilité financière. Le recours au crédit constitue un formidable appel d'air pour le financement des budgets locaux mais a pour inconvénient d'être très contraignante en ce qu'elle entraîne une nouvelle dépense représentée par la charge de la dette. L'accès à ces crédits nécessite par ailleurs une analyse prévisionnelle rigoureuse, ce qui ne peut être garanti par les autorités locales, compte tenu des nombreux problèmes organisationnels et politiques mais également du caractère aléatoire de la mobilisation des ressources financières locales.

C'est dans ce cadre particulier que l'État du Sénégal a mis en place en 1997, avec le soutien de la Banque Mondiale et de la Caisse Française du Développement le quatrième projet urbain appelé « Programme d'Appui aux communes ». Il vise une

meilleure prise en charge du développement urbain par les communes, en s'appuyant notamment sur :

- l'Agence de Développement Municipal (ADM) qui a pour rôle d'harmoniser les investissements au niveau communal ;
- les contrats de ville qui comprennent un plan de redressement de la gestion municipale et un programme d'investissements prioritaires.

Le financement de ce programme, qui est réalisé à partir des deux guichets, repose sur les quatre principes suivants :

- harmonisation des guichets de financement ;
- éligibilité ;
- répartition entre communes à partir de critères objectifs ; et
- signature d'un contrat de ville.

Toutes les communes urbaines du Sénégal sont éligibles sauf celles qui n'ont pas respecté leurs engagements vis-à-vis du Crédit communal.

Les contrats de ville comprennent, d'une part, des engagements de redressement adaptés à la situation de chaque commune après la réalisation d'un audit urbain et d'un audit organisationnel et financier, et d'autre part, des programmes d'investissements et d'entretien prioritaires.

L'harmonisation des financements s'exprime à travers l'accès pour chaque commune :

- à un financement très favorable appelé PAC1, équivalent à celui du projet AGETIP 2 (90% de subvention et 10% de contrepartie, cette dernière étant financée par une quote-part du FECL) ; et
- à un financement complémentaire attractif appelé PAC 2 (70% de subvention, 20% de prêt et 10% de contrepartie communale). Les prêts du PAC 2 sont proposés à un taux de 4,25% sur 12 ans et sont remboursables par mensualités.

En ce qui concerne la répartition globale des financements, les critères suivants ont été retenus :

- la répartition porte sur 30 milliards de F CFA, à raison de 50% pour le PAC 1 et 50% pour le PAC 2 ;
- la sous-dotation par habitant de 3550 F CFA avec un plancher de financement de 75 millions F CFA par commune éligible ;
- la sous-dotation du PAC 2 repose sur une capacité de paiement d'une mensualité selon les conditions suivantes :
 - . la mensualité ne doit pas dépasser 6% des recettes moyennes mensuelles (de l'année 1996) ;

- . le montant de la dotation est obtenu à partir de la mensualité maximale à raison de 10 millions de F CFA d'investissement par tranche de mensualité unitaire de 28000 F CFA ;
- . la dotation est soumise à un plafond de 4900 F CFA par habitant.

Une troisième catégorie de financement dénommée PAC 3, réservée aux communautés rurales et dont l'agence d'exécution est l'AGETIP, est comparable au PAC 1 (90% de subvention et 10% de contrepartie, financée par une quote-part du FECL).

A ce jour, treize (13) contrats de ville ont déjà été signés avec l'ADM. Les communes concernées sont : Diourbel, Louga, Kaffrine, Joal, Nguékhokh, Passy, Gandiaye, Kaolack, Tambacounda, Saint-Louis, Ziguinchor, Guédiawaye et Fatick.

La description et l'analyse des différentes sources de financement des investissements locaux effectués dans la section suivante permettront de mieux appréhender cet aspect particulier de la gestion des collectivités locales.

4.2.7. Les sources de financement des infrastructures et équipements

Dans le contexte de la réforme de 1996, caractérisé par le désengagement progressif de l'État des affaires locales, les collectivités ont désormais la lourde responsabilité de fournir les services de base dont les populations ont besoin, de créer un environnement favorable à la croissance économique et sociale de chaque localité.

Compte tenu de l'insuffisance des ressources propres et de l'autofinancement des services urbains, la couverture des coûts des infrastructures et des équipements dépend encore très fortement des fonds de concours provenant de l'État et de l'appui des bailleurs de fonds à travers les subventions et les prêts concessionnels qui leur sont consentis. L'analyse de la structure des dépenses locales d'équipement permet de mettre en évidence diverses sources de financement des besoins locaux.

4.2.7.1. Les concours de l'ÉTAT

L'État contribue au financement de l'investissement local par le biais de deux mécanismes :

- le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL) ; et
- la contrepartie dans le financement des projets urbains dans le cadre du crédit communal et du programme AGETIP.

4.2.7.1.1. Le FECL

Le Fonds d'Équipement des Collectivités Locales, créé par la loi n° 77-67 du 04 juin 1997, continue de jouer un rôle d'appui aux communes et aux communautés rurales sous la forme de fonds de concours pour la réalisation d'investissements à caractère économique, social et culturel. Depuis 1997, les Régions, collectivités locales, bénéficient également des fonds de concours octroyés par l'État. C'est notamment le cas de la **Région de Louga** qui a reçu, la première année, des fonds de concours d'un

montant de 70 millions de F CFA. Les fonds de concours qui sont prélevés sur le budget d'équipement de l'État sont inscrits dans les budgets des collectivités locales selon qu'il s'agit de fonds de concours ordinaires ou de fonds de concours spéciaux.

Les fonds de concours ordinaires, réservés essentiellement aux communes situées en dehors de la Région de Dakar, sont répartis en fonction de la masse salariale et des investissements réalisés sur fonds propres. Ils sont exclusivement utilisés par les collectivités locales comme des fonds d'investissement.

En ce qui concerne le fonds de concours spécial, il est destiné à l'ensemble des collectivités locales et est réparti entre elles suivant la nature et l'importance des demandes de financement. La **Ville de Dakar** n'a reçu des fonds de concours spéciaux qu'en 1997 compte tenu de son niveau d'équipement relativement élevé. A l'opposé, la **Ville de Guédiawaye** a bénéficié d'importants fonds, notamment en 1996 (190 millions de F CFA).

L'Etat contribue également de façon indirecte au financement de l'investissement local notamment à travers sa participation dans la réalisation des projets à caractère urbain comme le Crédit communal ou l'AGETIP.

4.2.7.1.2. Le Crédit communal

En créant le Crédit communal en septembre 1988, le Gouvernement du Sénégal avait pour objectif principal d'accroître le niveau de ressources disponibles des collectivités locales en fournissant une plate-forme pour les capitaux publics ainsi que pour les contributions des bailleurs de fonds. Ce mécanisme devait permettre à l'État d'évaluer la capacité des communes à saisir une source de financement de leurs investissements marchands à moyen terme.

A ce titre, le Crédit communal disposait de ressources essentiellement composées des fonds mobilisés par l'État auprès de l'IDA dans le cadre du Projet de Gestion et de Développement Urbains (PGDU) et la quote-part de l'État prélevée sur le FECL. Dans les faits, le Crédit communal n'a pas répondu à l'attente des autorités municipales en raison de ses contraintes multiples. En effet, pour accéder à cet instrument de crédit, une commune devait avoir une situation financière satisfaisante et présenter des projets rentables. Cela revenait donc à n'accorder des prêts qu'à un nombre restreint de communes au Sénégal, notamment celles de Fatick, Kolda, Ziguinchor, Louga et Tivaouane.

L'état des engagements et des décaissements réalisés dans le cadre du Crédit communal est présenté ci-après :

- Montant global	2.925.474.219 F CFA
- Financement	2.173.413.414 F CFA
- Décaissements	739.038.807 F CFA
- Reliquat	1.318.521.727 F CFA

La situation du compte, arrêtée au 06 février 1998 sur la base des fonds mobilisés, est la suivante :

• RESSOURCES	5.392.437.241 F CFA
- FECL mobilisé	3.375.000.000 F CFA
- Rémunération	746.647.397 F CFA

- Remboursement capital	44.793.304 F CFA
- Fonds IDA	1.225.996.540 F CFA
• EMPLOIS	807.690.873 F CFA
- Décaissements	739.038.808 F CFA
- Bonification	68.652.065 F CFA
- Bonification prélevée	39.546.900 F CFA
- Intérêts prélevés	87.510.151 F CFA
• SITUATION NETTE	4.457.689.317 F CFA

4.2.7.1.3. L'AGETIP

Cet important programme de développement local a été initié en 1990 par l'État du Sénégal avec l'appui des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.

Dans sa première phase d'exécution, le programme AGETIP a permis de réaliser, en faveur des communes, des investissements de l'ordre de 6,8 milliards de francs CFA. Il a couvert divers secteurs parmi lesquels on peut citer la voirie, l'assainissement, l'éducation, la santé, le sport, etc. L'exécution de la seconde phase du programme, entre 1993 et 1996, a permis d'orienter le financement vers les communes secondaires. Ce second volet AGETIP a ainsi porté sur :

- la rénovation et l'entretien des installations et des infrastructures publiques dans les zones urbaines ; et
- le financement des projets municipaux.

L'effet de levier que constitue la subvention de 90% du financement AGETIP 2 a permis aux collectivités locales de réaliser d'importants investissements en infrastructures et équipements marchands. Le programme AGETIP a nécessité, dans le cadre de ses différents programmes, l'intervention des principaux bailleurs suivants :

- la Banque Mondiale (IDA) ;
- la Caisse Française de Développement (CFD) ;
- la Banque Africaine de Développement (BAD) ;
- le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) ;
- l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI) ;
- le Programme Alimentaire Mondial (PAM) ;
- le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU) ;
- la Coopération Allemande (KFW) ;
- la Mission Française de Coopération, et
- l'Union Européenne (UE).

Aujourd'hui, le Programme d'Appui aux Communes (PAC) s'inscrit dans la continuité du Programme AGETIP II, notamment en ce qui concerne le renforcement

des capacités institutionnelles et financières des communes signataires d'un contrat de ville avec l'Agence de Développement Municipal.

A l'issue des audits urbain, organisationnel et financier de la **Commune de Kaolack**, une enveloppe de 1,8 milliard de francs CFA a été dégagée pour le financement des investissements suivants :

- infrastructures	:	880 000 000 F CFA
- équipements éducatifs et de santé	:	388 500 000 F CFA
- équipements socio-collectifs	:	81 000 000 F CFA
- équipements administratifs et techniques communaux	:	115 000 000 F CFA
- équipements marchands	:	267 000 000 F CFA
- équipements environnementaux	:	68 500 000 F CFA

Les audits des Villes de Dakar et Guédiawaye, en cours de réalisation, déboucheront également sur le choix d'un certain nombre de projets d'investissement à financer dans le cadre des Programmes d'Investissements Prioritaires qui seront élaborés.

Les ressources du PAC sont exclusivement issues :

- de l'IDA ;
- du FECL ;
- de l'AFD ;
- des remboursements au titre du Crédit communal ;
- du solde non décaissé du FECL initialement alloué au Crédit communal ; et
- de l'autofinancement éventuel des communes.

4.2.7.2. Les partenaires au développement

Les bailleurs de fonds sont de plus en plus impliqués dans le financement des programmes de développement local. Leurs actions se matérialisent par des programmes d'appui souvent combinés à des fonds destinés au financement d'infrastructures locales. Les programmes les plus dynamiques concernent :

- le Programme d'Appui au Renforcement Municipal en Afrique de l'Ouest (PARMA) ;
- le Programme de Développement Municipal (PDM) avec l'appui de la Banque Mondiale, de l'Union Européenne, de l'Agence Canadienne de Développement International et la Coopération Française de Développement ;
- le Projet d'Appui à la Décentralisation et au Développement Urbain du Sénégal (PADDUS) ;
- le Programme de Développement Social Urbain (PDSU) dont la phase test a été étendue à la Ville de Rufisque ;
- le Programme de Gestion de l'Environnement Urbain, sous l'initiative du PNUD ;

- le Programme de Gestion Locale de l'Environnement en Afrique avec l'appui de l'UE, la Suède, la Norvège et la Banque Mondiale, et
- le Fonds Social de Développement.

L'intervention des bailleurs reste toutefois plus marquée dans les villes que dans les campagnes. De plus, seules les communes bénéficient réellement de leurs concours en raison notamment du niveau élevé de la contrepartie exigée dans le cadre des financements mis en place et que ne peuvent pas mobiliser aisément les communautés rurales.

4.2.7.3. La coopération décentralisée

La coopération décentralisée constitue une source importante de financement des investissements locaux. A cet effet, le nouveau code des collectivités locales offre aux communes l'opportunité d'entreprendre des actions de coopération et de jumelage avec des pays étrangers. Les résultats jusque là obtenus sont peu probants. Parmi ces collectivités locales de l'échantillon, seule la Ville de Dakar tire réellement profit de la coopération décentralisée.

4.2.7.4. L'intervention du secteur privé

L'implication du secteur privé dans le développement local est devenue un impératif dans le contexte particulier de la décentralisation et d'insuffisance des ressources des collectivités locales. Les relations partenariales ainsi établies entre les collectivités locales et le secteur privé ont permis de prendre en charge un certain nombre de projets d'investissement. Le cadre législatif et organisationnel défini par le code des collectivités locales laisse apparaître diverses formes de collaboration, notamment :

- la prise de participation des collectivités locales au capital des sociétés privées exploitant un service public. C'est cette formule qui a été retenue entre la Ville de Dakar et divers opérateurs privés pour la réalisation du centre commercial de Pétersen. Le capital de la société anonyme, créée dans le cadre de ce partenariat, est détenu à 33% (quotité maximale) par la Ville ;
- la gestion privée directe des infrastructures réalisée sous forme de concession et d'affermage ;
- le financement d'infrastructures par les utilisateurs eux-mêmes. Ce mode de financement permet à la collectivité de bénéficier des revenus d'investissement réalisés sans mobilisation directe de fonds. Cela concerne notamment les cantines de marché qui, à la différence des souks, sont construites par les usagers eux-mêmes. Ce type de financement est beaucoup plus utilisé dans la Ville de Dakar ;
- le financement par levée de fonds au niveau du système bancaire et par émission obligataire, dont la mise en œuvre semble quasi impossible dans le contexte actuel.

Les modalités de financement des différents types d'infrastructures, notamment en ce qui concerne les collectivités locales de l'échantillon, sont indiquées plus en détail

dans le tableau 2 du chapitre suivant, portant sur la fourniture d'infrastructures et de services faite par le secteur public.

4.2.8. Le rapport entre les dépenses et l'attribution d'impôts entre l'état et les collectivités locales

L'analyse des relations financières et fiscales entre l'État et les collectivités locales suscite fondamentalement un certain nombre d'interrogations :

- y'a-t-il correspondance entre les dépenses et l'attribution d'impôts ?
- quelles sont les possibilités dont disposent les collectivités locales pour agir sur le niveau de leurs services en fonction des besoins locaux ?
- les tâches qui sont transmises d'un niveau de gouvernement à un autre, sont-elles soutenues par des ressources financières suffisantes ?
- les collectivités locales ont-elles le pouvoir de fixer les taux d'imposition et/ou de taxation ?

La première question pose la problématique de la rentabilité de la chaîne fiscale par rapport aux impôts et taxes revenant aux collectivités locales. Un bon impôt donne un rendement élevé lorsque les recettes sont proches du produit de l'assiette de l'impôt par le taux légal d'imposition et que sa gestion n'est pas coûteuse. Le rendement net des impôts se mesure en tenant compte des différentes charges de gestion engagées pour générer des recettes. Il constitue ainsi la mesure ultime de la rentabilité pour l'instrument de perception des recettes.

Certaines opérations de recensement et de recouvrement, notamment en ce qui concerne les droits d'usagers, s'avèrent très coûteuses à la collectivité du fait de l'importance des moyens matériels et humains à mettre en place. L'attribution d'impôts ne correspond donc pas toujours au niveau de dépenses à prendre en charge, par les collectivités concernant les droits d'usagers, et par l'Etat pour ce qui est des impôts locaux.

Les collectivités locales ont néanmoins la possibilité d'agir directement sur le niveau de leurs services en fonction des besoins locaux. Celles qui voudront assurer un bon niveau de services seront contraintes de ne maintenir que les recettes fiscales et les produits d'usagers dont la raison d'être et le montant perçu peuvent être justifiés par le bénéfice reçu. En effet, ce principe de taxation établit la correspondance la plus directe possible, entre les bénéfices reçus de la consommation d'un service local et les taxes perçues.

Les collectivités locales ont également la possibilité d'introduire des tarifications directes à l'usager basées sur le coût de revient du service en essayant notamment d'identifier le consommateur-contribuable. Ce dernier devra être en mesure d'établir un lien entre ce qu'il paie et le service rendu, ce qui n'est pas toujours facile compte tenu de la mission allocative des collectivités locales.

D'autre part, les mesures généralement prises par l'État et qui engagent les finances des collectivités locales ne sont pas toujours soutenues par des ressources financières suffisantes en compensation. En effet, l'État peut être amené à prendre certaines mesures qui affectent directement les finances des collectivités locales sans que ces dernières ne soient consultées au préalable ou associées au processus de prise de décision. C'est notamment le cas des mesures d'exonération et d'exemption au foncier bâti et à la patente décidées par l'État au détriment de la collectivité locale concernée qui accuse ainsi une perte de recettes importante sans aucune contrepartie. Il est regrettable qu'un certain nombre de contribuables échappent à l'effort fiscal collectif sur décision unilatérale des services de l'État chargés de l'assiette des impôts locaux. Le principe d'intégrité de l'assiette fiscale rend inexplicable que des propriétaires fonciers, par suite de dégrèvements, d'exemptions et d'exonérations même s'ils sont autorisés par la loi, échappent à la fiscalité locale, sans que les collectivités locales n'aient leur mot à dire.

D'importants manques à gagner sont constitués par les exemptions de longue durée en matière de patente. Le Code des investissements, par ses effets incitatifs, constitue un moyen d'attirer des capitaux privés étrangers. Seulement, les engagements pris par les investisseurs ne sont pas toujours respectés, notamment en ce qui concerne les investissements à réaliser et le nombre d'emplois à créer.

Certaines entreprises, après avoir régulièrement rapatrié leurs bénéficiaires, quittent le territoire dès la fin de la durée des exonérations. Les pertes fiscales ainsi engendrées limitent donc l'intérêt et la portée d'une telle politique.

Le principe et la durée des exonérations mériteraient ainsi d'être réétudiés, de même que les abattements appliqués à la valeur locative des impôts concernés, en considération du potentiel fiscal local généralement faible. Les collectivités locales devraient être impliquées dans la prise des décisions qui ont des conséquences sur leurs recettes fiscales.

Enfin, la réponse à la dernière question posée en début de section permet de mieux cerner le rôle et l'implication des collectivités locales dans le système de mobilisation des ressources.

A ce propos, il faut savoir que les collectivités locales ne disposent pratiquement d'aucune autonomie en matière de fixation de taux d'imposition et de taxation en vue d'accroître leurs revenus.

La gestion de la chaîne fiscale, de la détermination de l'assiette des impôts et taxes à leur recouvrement, est entièrement prise en charge par l'État par le biais des services déconcentrés. En pratique, les services des impôts ont en charge le recensement et l'évaluation de l'assiette mais également la fixation des taux de prélèvement des différents impôts locaux. Le Trésor, en ce qui le concerne, joue le rôle d'opérateur de recouvrement et de banquier des collectivités locales pour tous les impôts et taxes locaux. En effet, même si les tarifs des droits d'usagers sont fixés par les collectivités locales elles-mêmes par délibérations des conseils municipaux (à l'intérieur d'un intervalle déterminé au préalable par le gouvernement central), le recouvrement est effectué par les agents du Trésor.

Cette situation limite dans une large mesure l'autonomie dont souhaiteraient disposer les collectivités locales dans la gestion de la fiscalité locale. C'est pourquoi la problématique de la décentralisation de la chaîne fiscale au profit des collectivités locales fait aujourd'hui l'objet d'une réflexion profonde dans le cadre de l'« Etude sur les propositions de réformes de la fiscalité locale » commanditée par l'ACDI.

La mise en œuvre d'une telle réforme pourrait se faire de manière progressive, compte tenu de l'importance de la tâche et de la faible capacité de gestion des collectivités locales. Il s'agira, dans un premier temps, d'associer les collectivités locales dans la gestion de la chaîne fiscale, en particulier, dans les opérations d'assiette qui nécessitent une bonne capacité d'identification des contribuables. Cette collaboration pourra, à terme, être étendue aux opérations de recouvrement. La phase test que constitue cette période de collaboration entre les services de l'État et les collectivités locales, permettra, dans le même temps, d'évaluer sur le terrain les capacités de gestion dont disposent réellement les collectivités locales afin de prendre en charge, elles-mêmes, la gestion de la chaîne fiscale.

4.2.9. Estimation du potentiel de recettes des collectivités locales

L'objectif est ici d'avoir une appréciation réelle du potentiel de recettes des collectivités locales. Les différentes études menées sur la question et les entretiens avec les principaux responsables des services des Impôts et du Trésor confirment l'existence de sérieuses difficultés à appréhender le potentiel fiscal, à asseoir une bonne assiette et à recouvrer l'impôt dans les meilleures conditions.

Le potentiel de la fiscalité locale s'apprécie par rapport aux trois niveaux d'intervention de la chaîne fiscale, à savoir :

- l'assiette,
- l'émission, et
- le recouvrement.

Le diagnostic établi dans le cadre du Module 2 de *l'Etude sur la Fiscalité Locale*, réalisée par le Cabinet CABEX à la demande de l'Etat du Sénégal sur financement de l'ACDI, a permis d'identifier un certain nombre de dysfonctionnements au niveau de la chaîne fiscale. Les taxes et impôts locaux présentent, dans leur ensemble, un assez bon rendement mais tout le potentiel n'est pas saisi, ce qui fragilise d'autant la capacité de mobilisation des ressources des collectivités locales.

Si le rendement actuel de l'impôt est différent de son rendement potentiel, c'est parce qu'en droit ou en fait la recette fiscale n'est pas égale au produit de l'assiette théorique de l'impôt par le taux de celui-ci. Cette rupture, voulue ou non voulue, crée des écarts dans la chaîne fiscale au niveau de l'assiette, de la liquidation (émission) et du recouvrement. La cause des écarts est, faut-il le rappeler, de droit ou de fait.

Elle est de *droit* lorsque le législateur, après avoir défini la matière imposable, édicte l'exemption ou l'exonération d'une partie de la matière imposable ou des personnes imposables.

Elle est de *fait* lorsque l'Administration ne maîtrise pas la matière fiscale telle que définie par la loi. Cela peut être dû à des difficultés d'appréhension de la base par

l'Administration mais aussi à la volonté des contribuables de se soustraire à l'impôt. Cela se manifeste très fortement au niveau du recensement et de l'évaluation de l'assiette fiscale.

Dans la pratique, le rendement potentiel est difficile à appréhender car le recensement fiscal de la propriété foncière en particulier, n'est pas effectif. En effet, il n'y a ni cadastre fiscal pour l'ensemble du territoire, ni registre foncier urbain pour l'ensemble des communes. L'absence de cadastre fiscal dans les régions autres que Dakar entraîne, à maints égards, une mauvaise perception de l'assiette dans ces localités.

Compte tenu de la multiplicité et de la diversité des impôts locaux, l'évaluation des écarts, faite dans le cadre de l'Étude sur la Fiscalité Locale, a porté sur les impôts et taxes les plus significatifs, à savoir la contribution foncière des propriétés bâties, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères et la contribution des patentes. En ce qui concerne les impôts de capitation et les produits d'usagers, l'exercice a été mené sur la base d'une analyse qualitative des écarts d'assiette compte tenu du manque de données satisfaisantes à cet égard.

S'agissant précisément de la Contribution Foncière des Propriétés Bâties, la détermination de l'écart au niveau de l'assiette découle de la réactualisation du stock physique de propriétés imposables, en partant des données fournies par :

- le Recensement Général de la Population et de l'Habitat de 1988 qui, même s'il est relativement ancien, a l'avantage d'avoir été effectué sur toute l'étendue du territoire national ;
- le cadastre fiscal qui présente les chiffres en termes de nombre et de valeur des propriétés recensées, notamment pour la Région de Dakar ;
- la Direction de l'Urbanisme et de l'Architecture (DUA) etc.

Au total, l'analyse des données indique un nombre (minimum) de 129274 propriétés contre 92421 retenues en 1996 par le cadastre fiscal, soit une différence de 36853 propriétés. Ainsi la valorisation de ce stock conduit à une assiette potentielle de près de 129,5 milliards F CFA.

La comparaison de l'assiette potentielle avec l'assiette réelle retenue (déterminée à partir de l'émission de la TOM de 1996, dont la base, correspond au revenu net imposable à la CFPB sans les exonérations permanentes et temporaires), a permis de dégager un écart de 62,8 milliards F CFA pour la seule Région de Dakar. Par extrapolation aux autres régions, il se dégage un écart global au niveau de l'assiette de 74,4 milliards F CFA.

Dans la même logique, le manque à gagner qui découle de l'évaluation de l'assiette potentielle de la TOM est estimé à 2,5 milliards de F CFA.

Le même exercice a permis de relever un écart au niveau de l'assiette du droit proportionnel de la patente de 77,8 milliards F CFA. Il faut rappeler à cet effet que le droit proportionnel de la patente est assis sur la valeur locative qui sert de base à la CFPB.

La Direction de la Prévision et de la Statistique (DPS) produit des états qui présentent les données agrégées des entreprises contenant une rubrique « loyers à usage professionnel » et correspondant aux services consommés par les entreprises du secteur moderne. Pour les 1023 entreprises du secteur moderne comprises dans l'enquête menée en 1992 dans le cadre de l'élaboration des comptes nationaux, on relève que le loyer à usage professionnel s'élève à 102 milliards F CFA. Cette valeur constitue une base minimale pour le droit proportionnel de la patente car ne comprenant pas les immobilisations des entreprises mais simplement les loyers payés par ces dernières. La base retenue (1996) étant de 24 milliards F CFA, il en découle le montant de l'écart donné ci-dessus.

La détermination de l'écart au niveau de l'émission consiste à évaluer les performances réalisées dans la liquidation de l'impôt. Il s'agit précisément de savoir si le rôle émis chaque année comprend tous les contribuables et les propriétés recensées imposables. En d'autres termes, l'analyse devrait permettre de mesurer l'impact des erreurs et omissions sur le nombre d'articles enrôlés et de déterminer le nombre et la valeur des cotes irrécouvrables. Les statistiques relatives aux dégrèvements et aux cotes irrécouvrables n'étant pas disponibles, l'étude de l'écart sur l'émission ne peut se limiter qu'au calcul de l'effet induit par l'écart au niveau de l'assiette sur le montant de l'émission. Restant dans la même logique, l'écart au niveau du recouvrement est déterminé à partir de l'écart sur émission. Il est perçu comme le recouvrement additionnel qu'aurait généré l'assiette potentielle imposable. Les simulations qui ont été faites, ont abouti, pour l'année 1996, aux écarts suivants :

(en milliers de F CFA)

DESIGNATION	CFPB	TOM	PDP
Écart sur émission	1.403.857	2.550.854	4.671.315
Taux moyen de recouvrement(*)	64 ,59%	36,11%	115,34%
Écart sur recouvrement	840.316	911.329	3.613.430

CFPB : Contribution Foncière des Propriétés Bâties

TOM : Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères

PDP : Patente Droit Proportionnel

(*) Les taux sont des moyennes nationales

Un critère fondamental à retenir dans la détermination du revenu local consenti par le contribuable est l'effort fiscal. L'effort fiscal est égal au montant des sommes recouvrées rapportées au potentiel fiscal. Il permet notamment de mesurer le taux de mobilisation du potentiel fiscal. Pour une appréciation plus juste du rendement actuel et potentiel de la fiscalité locale, le concept d'effort fiscal ici retenu doit être rapproché à la capacité contributive réelle des contribuables. En effet, la capacité contributive des populations influe négativement sur le rendement des impôts et taxes locaux. Le contexte économique défavorable, la cherté de la vie, la pauvreté grandissante des contribuables sont autant de facteurs objectifs qui empêchent les populations de payer leurs impôts et taxes. La plupart des cotes irrécouvrables ont pour motif l'insolvabilité dûment constatée des contribuables.

Il faut également souligner que dans les collectivités locales de l'intérieur du pays, le paiement des impôts et taxes est tributaire d'un bon hivernage, donc de bonnes récoltes. C'est notamment le cas de la taxe rurale.

En effet, c'est en milieu rural que la croissance démographique a été la plus forte durant ces dernières années. Cet accroissement de la population devait donc entraîner un élargissement subséquent de l'assiette des impôts de capitation, notamment la taxe rurale. Mais l'évolution en dents de scie des produits de cette taxe n'a pas été corrélative à la croissance démographique enregistrée. Cette situation reste essentiellement liée :

- à l'exode rural et à la fluidité des populations, particulièrement à Tambacounda, à Linguère, à Diourbel et au niveau de la Région du Fleuve (zone de transhumance), et
- au manque d'objectivité dans le recensement des populations qui sont le plus souvent surévaluées dans le but de bénéficier de certains avantages (dotation en semences et engrais) octroyés en fonction de la population de la localité.

Le manque d'exhaustivité dans les recensements constitue également l'une des principales causes des écarts d'assiette de l'Impôt du Minimum Fiscal, 4^e catégorie. Cet impôt, rappelons-le, est assis par voie de rôles numériques, par « carré » et par « villages ». Les services de la Division des Rôles et Statistiques, rattachée à la Direction Générale des Impôts et Domaines, doivent émettre les titres de perception sur la base d'un recensement correct et sérieux effectué dans des délais raisonnables. Seulement, les conditions dans lesquelles les recensements sont effectués donnent peu de valeur probante aux données de base ainsi recueillies.

En ce qui concerne les revenus d'usagers qui sont sous la pleine responsabilité des collectivités locales, les modalités de détermination de l'assiette posent les mêmes problèmes à l'administration locale. A ce niveau également, le potentiel fiscal est mal maîtrisé.

Les textes qui définissent les modalités d'assiette et de perception des droits d'usagers sont issus, pour la plupart, de la législation française et sont donc très anciens. Ils ne sont dès lors pas toujours adaptés à l'environnement économique et social actuel des collectivités locales du Sénégal. La détermination de l'assiette de ces revenus locaux requiert, tout comme pour la plupart des impôts locaux, des opérations matérielles de recensement et d'évaluation souvent mal exécutées par les responsables locaux qui en ont la charge.

Les droits de place et de marchés constituent l'instrument de recettes le plus dynamique mais ils restent encore en deçà de leur rendement potentiel. Cette situation tient naturellement à l'organisation spatiale inefficace des marchés qui rend difficile voire irréalisable le recensement de leur assiette.

Une forte évasion fiscale est également à relever au niveau de l'émission des taxes d'usagers. La collecte journalière, qui est souvent utilisée comme système de recouvrement, ne garantit aucune efficacité dans les réalisations.

L'Étude sur la fiscalité locale a par ailleurs révélé que certaines taxes d'usagers, bien que prévues dans le Code des collectivités locales, devraient être supprimées du fait qu'elles sont en déphasage avec les réalités socio-économiques et culturelles locales. Pour d'autres taxes, il s'agira de prendre un certain nombre de mesures susceptibles d'améliorer leur faible rendement, compte tenu de leur potentiel effectif.

Cela passera nécessairement par :

- une révision des textes législatifs et réglementaires pour une meilleure clarté des principes qu'ils énoncent ;
- une meilleure maîtrise des opérations d'assiette, d'émission et de recouvrement, notamment en ce qui concerne la collecte journalière dans les marchés ;
- une réglementation plus efficace de l'occupation du domaine et une meilleure organisation des marchés ;
- une étude rationnelle des principaux tarifs des produits domaniaux ;
- un renforcement de la qualité des services offerts, etc.

4.2.10. Évaluation de l'administration d'impôts

La décentralisation territoriale peut être définie comme étant le transfert des affaires de l'Etat aux collectivités territoriales pour des raisons d'opportunité, de proximité et d'efficacité en vue d'un meilleur développement.

La gestion des ressources locales obéit au principe budgétaire de la séparation des fonctions d'ordonnateur et de comptable qui est diversement interprété par les principaux acteurs impliqués dans la gestion des collectivités locales. L'application de ce principe permet de définir les règles et responsabilités de l'Etat et des communes dans la gestion de la chaîne fiscale. Tout le processus de gestion des recettes fiscales des collectivités locales est centralisé par l'Etat, les responsabilités de ces dernières étant limitées dans une certaine mesure, à la gestion des droits d'usagers. Les créances des collectivités locales sont soit légales ou réglementaires, soit conventionnelles et se présentent sous forme de titres permettant au comptable d'en assurer la prise en charge et le recouvrement, lorsque celui-ci n'est pas anticipé. Ces titres sont établis par l'exécutif local (Président du Conseil Régional, Maire, Président de la Communauté rurale) chaque fois que les lois et règlements n'ont pas prescrit une autre procédure spéciale et en l'absence d'une formule exécutoire. Le rôle de l'Etat dans le fonctionnement de la chaîne fiscale est fondamental eu égard à l'importance des impôts locaux dans le budget des collectivités locales.

Les services des impôts sont chargés de la gestion administrative des recettes ordinaires, c'est à dire de l'établissement de l'assiette, de la confection des rôles et de l'émission des impositions. L'établissement de l'assiette nécessite la mise en œuvre d'opérations de recensement et d'évaluation de la matière imposable. Le recensement des contribuables est un travail de terrain effectué exclusivement par des contrôleurs des impôts sous le contrôle des inspecteurs, tous agents de l'Etat. Le recensement doit être effectué tous les ans et concerner au minimum les contribuables de l'année précédente. Dans la réalité, le recensement n'est jamais exhaustif.

La sortie des premiers rôles, appelés rôles primitifs, se situe au plus tôt en juin-juillet. Elle dépend fortement des délais pris dans les opérations de recensement, transmission, saisie, contrôle et traitement effectués par la Direction du Traitement Automatique de l'information (DTAI). L'émission des rôles primitifs est suivie d'une seconde et d'une troisième émission appelées respectivement complémentaire et supplémentaire. Cette dernière est parfois éditée au début de l'année suivante.

Les recettes de la collectivité sont recouvrées par un comptable chargé seul et sous sa responsabilité de poursuivre la rentrée de toutes les recettes de la collectivité. Le contribuable qui n'a pas acquitté dans les délais prescrits par la loi, le montant de sa dette fiscale, peut être poursuivi.

La procédure de recouvrement peut même aboutir à la saisie et l'émission d'Avis à Tiers Détenteurs (ATD).

Les phases de la poursuite sont :

- le commandement après la sommation sans taxes ;
- la saisie des biens du redevable, et
- la vente des biens saisis.

Dans la pratique, les poursuites s'avèrent peu efficaces. La psychologie sociale, par exemple, empêche le plus souvent de procéder à des saisies. La lourdeur du dispositif de sanction entrave le recouvrement. La procédure de vente aux enchères est excessivement centralisée, car il faut l'autorisation du Ministre des Finances pour la vente aux enchères des objets et biens saisis. A ce propos, il convient de préciser que les autorités locales ne sont impliquées, ni en amont, ni en aval, dans le processus de saisie.

En ce qui concerne les ATD, il est à déplorer le manque de collaboration de certaines institutions, notamment les banques, les assurances, les employeurs..., d'autant plus que le percepteur n'a pas les moyens de contrôle appropriés sur la situation du compte bancaire du contribuable défaillant.

Il importe toutefois de noter que le non-paiement de certaines redevances par les ménages est parfois lié à une absence régulière de contrepartie en ce qui concerne la fourniture de services. C'est notamment le cas de la TOM qui, du fait de la défaillance des services techniques communaux dans leurs tâches d'enlèvement des ordures, est mal acceptée par les populations qui refusent de la payer.

L'efficacité de l'Administration des impôts au niveau local constitue un enjeu important dans la détermination du niveau optimal d'attribution et de partage des responsabilités entre l'Etat et les collectivités locales.

Les principales entraves à la bonne gestion de la chaîne fiscale sont :

- les agents de recouvrement (à l'exception des contrôleurs du Trésor) sont généralement d'un niveau technique insuffisant et ne maîtrisent pas toujours les règles et la technique du recouvrement ;
- le manque de collaboration entre les agents d'assiette et de recouvrement est parfois à l'origine des émissions mal faites. Les services du Trésor connaissent parfois mieux les contribuables que les services des impôts en raison des multiples contacts noués lors du recouvrement ;
- la date de parution tardive des rôles d'imposition : si à Dakar les contribuables peuvent plus ou moins payer leurs impôts à tout moment de l'année, il n'est pas de même dans les localités de l'intérieur comme Kaolack, où la seule période

favorable au recouvrement correspond à celle de la commercialisation des récoltes, c'est-à-dire entre février et mars ;

- la sanction des mauvais contribuables précédemment évoquée.

4.2.11. Analyse de la crédibilité financière des collectivités locales

Malgré les efforts fournis par l'État, les mesures d'accompagnement de la politique de décentralisation restent encore faibles en considération de la demande en infrastructures sociales et économiques exprimées ou latentes dans les collectivités locales. Les ressources fiscales propres de ces dernières sont, en outre, nettement insuffisantes par rapport à leurs nouvelles responsabilités en matière de développement.

L'accès par les collectivités locales aux marchés financiers devrait leur permettre de réaliser leurs projets d'infrastructures, à condition que les critères de rentabilité et de sécurisation de l'investissement soient respectés.

La diversité des produits financiers au plan international (Bons du trésor à Taux Fixe - BTF, Bons du trésor à Taux Annuel - BTAN, Obligations à Terme - OAT, etc.) et la possibilité de s'en servir pour mobiliser des capitaux orientés vers le financement du développement peuvent donner au secteur public les moyens de jouer sur les taux d'intérêt. En fixant sur une période relativement longue la durée de vie moyenne de ces produits, on contribue ainsi à la consolidation de la dette de l'État ou de celle des collectivités locales par le mécanisme de l'étalement de la charge des remboursements et donc la réduction de l'appel à l'épargne publique en période de tension sur les taux. La possibilité d'utiliser des OAT à taux flottant facilite la création d'une épargne longue, même chez les investisseurs qui préfèrent des actifs à la fois liquides et peu risqués.

Toutefois, l'éligibilité des collectivités locales aux marchés financiers dépend de leur propre crédibilité financière et de la rentabilité de leurs projets d'investissement. Et c'est là que réside tout l'enjeu du diagnostic des finances publiques des collectivités locales.

En effet, la finalité du présent diagnostic des finances du secteur public est d'analyser un certain nombre d'indicateurs fiscaux et financiers permettant de jauger la capacité financière et d'endettement des collectivités locales du Sénégal dans l'hypothèse où des capitaux privés seraient drainés et orientés vers leur développement économique et social, conformément aux nouvelles missions qui leur sont assignées dans le cadre de la décentralisation.

Le tableau ci-après en donne une première description notamment en qui concerne les collectivités locales dans leur ensemble.

Tableau 4.2.11. Capacité d'endettement des collectivités locales

(en millions FCFA)

RATIOS	1994	1995	1996	1997
Dépenses de fonctionnement./ Total recettes	81,66%	78,62%	69,98%	64,20%
Total dépenses / Total recettes	99,54%	92,13%	92,87%	93,11%
Excédent fictif des recettes sur les dépenses				
- en % total recettes	0,46%	7,87%	7,13%	6,89%
- en valeur absolue	105,36	2072,73	2042,4	2157,92

Les dépenses de fonctionnement des collectivités locales consomment annuellement entre 64% et 82% de leurs recettes totales. Le reliquat (36% à 18%) est réparti entre les dépenses d'investissement et l'excédent fictif des recettes sur les dépenses.

La rubrique « excédent fictif des recettes sur les dépenses » est constituée des dépenses engagées non mandatées des collectivités locales. Ce sont des charges réelles mais non honorées par le comptable public, souvent pour des raisons de trésorerie. En matière de gestion des entreprises, ce serait l'équivalent du crédit fournisseur. L'excédent affiché est par conséquent bien fictif puisqu'il s'agit de dettes. La faiblesse voire l'inexistence de capacité d'endettement et de crédibilité financière des collectivités locales du Sénégal découlent de cette situation.

Tableau 4.2.11.A. Capacité d'endettement de la Région de Louga

(en millions FCFA)

RATIOS	1997
Dépenses de fonctionnement / Total recettes	71,62%
Total dépenses / Total recettes	80,12%
Excédent fictif des recettes sur les dépenses	
- en % total recettes	19,88%
- en valeur absolue	63,88

L'analyse concerne uniquement l'année 1997 (entrée en vigueur de la réforme); les commentaires ci-dessus restent valables.

Tableau 4.2.11.B. Capacité d'endettement de la Ville de Dakar

(en millions FCFA)

RATIOS	1994	1995	1996	1997
Dépenses de fonctionnement./ Total recettes	83,12%	72,85%	72,48%	89,13%
Total dépenses / Total recettes	91,89%	81,83%	84,72%	97,75%
Excédent fictif des recettes sur les dépenses				
- en % total recettes	8,11%	18,17%	15,28%	2,25%
- en valeur absolue	778,43	2 177,22	1976,78	217,11

Les dépenses de fonctionnement de la **Ville de Dakar** consomment l'essentiel de ses ressources et les excédents affichés sont relativement importants mais fictifs (voir ci-dessus). Au mieux, la Ville de Dakar arrive à équilibrer les charges et les recettes.

Tableau 4.2.11.C. Capacité d'endettement de la Ville de Guédiawaye

(en millions FCFA)

RATIOS	1994	1995	1996	1997
Dépenses de fonctionnement/ Total recettes	91,63%	127,93%	67,47%	110,69%
Total dépenses / Total recettes	109,23%	134,20%	98,52%	121,45%
Excédent fictif des recettes sur les dépenses				
- en % total recettes			1,48%	

- en valeur absolue			8,80	
Déficit budgétaire				
- en % total recettes	9,23%	34,20%		21,45%
- en valeur absolue	43,20	135,45		90,67

Les dépenses de fonctionnement de la **Ville de Guédiawaye** ont nettement dépassé le total des recettes de cette collectivité locale en 1995 (de plus de 27,93%) et 1997 (+ 10,69%).

Le total des dépenses dépasse également le total des recettes sur la période considérée, sauf en 1996 (excédent fictif = 8,80 millions F CFA). Pour le reste de la période, le déficit budgétaire est passé de 9,23% des recettes totales en 1994 à 34,20% en 1995 puis à 21,45% en 1997. La situation financière de la ville de Guédiawaye est donc très critique par rapport à la moyenne.

Tableau 4.2.11.D. Capacité d'endettement de la Commune de Kaolack
(en millions FCFA)

RATIOS	1994	1995	1996	1997
Dépenses de fonctionnement./ Total recettes	76,29%	72,30%	83,16%	98,55%
Total dépenses / Total recettes	106,00%	96,02%	126,60%	114,64%
Excédent fictif des recettes sur les dépenses				
- en % total recettes		3,98%		
- en valeur absolue		36,22		
Déficit budgétaire				
- en % total recettes	6%		26,60%	14,64%
- en valeur absolue	47,46		239,68	140,80

Les dépenses de fonctionnement sont évaluées entre 72,30% et 98,55% des recettes totales de la **Commune de Kaolack**. Le total des dépenses excède régulièrement celui des recettes, sauf en 1995, année au cours de laquelle un excédent fictif de 3,98% du total des recettes est enregistré. Pour le reste de la période, le déficit budgétaire est passé de 6% en 1994 à 26,60% en 1996 puis à 14,64% en 1997. La situation financière de cette commune n'est pas meilleure que celle de Guédiawaye.

Tableau 4.2.11.E. Capacité d'endettement de la Communauté rurale de Sangalkam
(en millions FCFA)

RATIOS	1994	1995	1996	1997
Dépenses de fonctionnement./ Total recettes	11,01%	9,46%	11,13%	54,67%
Total dépenses / Total recettes sur les dépenses	186,51%	139,94%	114,29%	102,28%
Déficit budgétaire				
- en % total recettes	86,51%	39,94%	14,29%	2,28%
- en valeur absolue	13,59	8,32	7,36	0,62

Les dépenses de fonctionnement sont relativement faibles à l'inverse des investissements. Sur toute la période, le total des dépenses est nettement supérieur au total des recettes. Le déficit budgétaire est parfois même très important comme en 1994 (86,51% des recettes totales).

Tableau 4.2.11.F. Capacité d'endettement de la Communauté rurale de Taïba Ndiaye
 (en millions FCFA)

RATIOS	1994	1995	1996	1997
Dépenses de fonctionnement./ Total recettes	11,99%	34,62%	4,24%	10,51%
Total dépenses / Total recettes	51,12%	108,65%	79,11%	62,94%
Excédent fictif des recettes sur les dépenses				
- en % total recettes	48,88%		20,89%	37,06%
- en valeur absolue	4,16		3,30	2,36
Déficit budgétaire				
- en % total recettes		8,65%		
- en valeur absolue		0,18		

La **Communauté rurale de Taïba Ndiaye** est dans la même situation pour ce qui concerne la part relative des dépenses de fonctionnement. Par contre, le total de ses dépenses est assez souvent inférieur au total de ses recettes. Mais encore une fois, le surplus de recettes affiché est un excédent fictif.

Dans l'ensemble, les collectivités locales du Sénégal sont confrontées à un véritable problème de crédibilité financière. En l'état actuel de leurs finances, elles ne sont pas attractives pour les capitaux privés, ce qui explique leur faible niveau, voire l'inexistence des emprunts bancaires à moyen ou long terme contractés.

ANNEXES

TABLEAU DES OPERATIONS FINANCIERES DE L'ETAT

(en milliards FCFA)

date : 10-10-96

DESIGNATION	REALISATION					
	1993	1994	1995	1996 pro g-	1996 estim.	1997 prog
I. Total recettes et dons	272,6	385,6	439,7	452,6	442,0	478,6
1.1. Recettes	255,9	301,5	366,2	402,5	394,3	436,4
- Recettes fiscales	220,2	267,9	330,3	365,0	369,3	406,1
- Recettes non fiscales	35,7	33,6	35,9	37,0	25,0	30,3
1.2. Dons	16,7	84,1	73,5	50,1	47,7	42,2
- Budgétaires	1,7	30,0	43,5	20,1	17,7	12,2
- en capital	15,0	54,1	30,0	30,0	30,0	30,0
- Divers						
II Dép. tot. et prêts (net)	319,8	424,8	444,7	452,0	449,9	463,9
2.1. Dépenses ordinaires	249,5	318,6	316,7	322,9	313,9	323,9
Traitements et salaires	132,3	148,8	157,5	162,5	162,6	161,0
- dont rappels spéciaux			3,3	2,0	5,8	5,0
Intérêts sur la dette publique	34,7	71,5	64,5	64,3	57,2	64,8
- extérieure	28,1	58,3	55,8	53,2	47,2	52,7
- intérieure	6,6	13,2	8,7	11,1	10,0	12,1
Autres dépenses courantes	82,5	98,3	94,7	94,1	94,1	93,1
- Fournit./entretien/autres	48,5	50,0	50,5	54,7	61,4	55,6
- Tranf. et subv	34,0	33,7	30,2	33,4	29,2	37,5
- Filet de sécurité sociale	0,0	14,6	14,0	6,0	3,5	-
2.2. Dépenses en capital	64,9	100,2	117,7	127,6	127,6	140,0
- Budgétaire	27,9	26,2	35,7	41,6	41,6	50,0
- Extrabudgétaire	37,0	74,0	82,0	86	86,0	90,0
2.3. Comptes spéciaux	-2,7	-5,0	-4,2	-1,5	0,8	0,0
- (ex CAA & Ve Plan)						
2.4. Correspondants	-2,7	-0,9	-6,2	-1,5	-9,2	0,0
- CPS	0,0	-0,9	-6,2	-1,5	-3,8	0,0
- Divers (inclus IPRES)	-2,7	0,0	0,0	0,0	-5,4	0,0
2.5. Réf. Syst. Banc.	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-
2.6. Dép. Volont.	0,0	0,0	0,0	-	0,0	-
Solde opérations courantes	2,7	7,0	82,6	0,6	89,7	14,7
	-47,2	-39,2	-5,0	0,6	-7,9	14,7
III. Soldes base eng.						
Dons non compris	-63,9	-123,3	-78,5	-	-55,6	-27,5
				49,0		
IV. Ajustement base caisse	44,4	-160,8	-60,4	0,0	0,0	0,0
Variation arriérés (red-)	49,3	-160,8	-60,4	0,0	0,0	0,0
- Intérieur	12,0	-32,1	-14,9	0,0	0,0	0,0
- Extérieur	37,3	-128,7	-45,5	0,0	0,0	0,0
- Autres	-4,9		0,0	0,0	0,0	0,0
V Solde base caisse	-2,8	-200,0	-65,4	0,6	-7,9	14,7
Dons non compris	-19,5	-284,1	-138,9	-	-55,5	-27,5
				49,5		
VI Besoin de financement	2,8	200,0	65,4	-0,6	7,9	-14,7
VII. Financement extérieur	8,6	186,7	80,5	34,8	36,0	-3,5
Tirage	40,1	80,9	81,7	79,5	79,5	61,1
- Trésorerie	0,1	18,9	29,7	23,8	23,5	1,1
- Prêts – projets	22,0	44,0	52,0	56,0	56,0	45,0
- Autres	18,0	18,0	0,0	0,0	0,0	15,0
Amortissements	-41,4	-83,1	-73,1	-	-72,7	73,5
				74,2		
Rééchelonnement obtenu	9,9	130,9	65,6	33,2	33,2	17,4
Différé (club de Paris)	0,0	19,6	-5,6	-7,0	-7,0	-8,5
Rééchelonnement demandé	0,0	22,7	7,0	3,0	3,0	0,0
Annulation de dettes (France)	0,0	15,7	5,0	0,0	0,0	0,0
Réforme système bancaire	0,0	0,0	0,0		0,0	
Départ volontaire	0,0	0,0	0,0		0,0	
VIII. Financement intérieur	-5,8	13,1	-17,3	-	-29,8	-17,3
				35,4		

Crédit net au gouvern. (1)	-23,9	1,0	-14,2	-	-22,7	-9,7
				21,2		
- Avance statutaire	-0,2	2,8	-13,5	-	15,7	-
- FMI rachats	-7,7	-15,9	-2,12	-	-25,2	-36,3
				24,2		
- FMI achats	0,0	38,1	41,1	-	17,6	-
Remb. dette restruc. bancaire	-6,9	-10,8	-6,1	-	-13,5	-14,7
				13,3		
Autres postes (net dont FPE)	-9,1	-13,2	-14,5	-	-17,3	28,1
				14,5		
Financements non bancaire	9,1	13,2	7,2	-	4,7	-3,5
				10,6		
Emprunt intérieur à LT	2,1	-0,8	-1,2	-	-12,6	
Correspondants (2)	0,0	0,0	0,0	-	0,0	
Autres	6,9	-0,3	-9,1	-3,6	0,8	-4,1
IX. Erreurs et omissions	0,0	0,2	2,2		1,7	
X. Ecart de financement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Tableau de répartition, par région, du Fonds de dotation à la décentralisation 1997

(en millions FCFA)

REGIONS	Dotation	Part relative
DAKAR	509,84	16,84%
DIOURBEL	257,71	8,51%
FATICK	138,18	4,57%
KAOLACK	341,65	11,29%
KOLDA	131,82	4,36%
LOUGA	251,02	8,29%
SAINT-LOUIS	502,22	16,59%
TAMBACOUNDA	238,81	7,89%
THIES	376,18	12,43%
ZIGUINCHOR	279,37	9,23%
TOTAL	3026,80	100,00%

CHAPITRE CINQ

LA FOURNITURE D'INFRASTRUCTURES ET DE SERVICES (FIS) FAITE PAR LE SECTEUR PUBLIC

Le Sénégal, à l'instar de tous les autres pays du Tiers Monde faisant partie de la zone subsaharienne éprouve, en raison de sa croissance démographique (2,7% par an) et de la faiblesse de son économie, un réel besoin d'infrastructures et de services aussi bien pour sa population urbaine que rurale.

C'est dans ce contexte qu'intervient cette étude qui nous a amenés à effectuer des recherches sur le terrain. Les résultats auxquels nous sommes parvenus, sont présentés sous forme de tableaux et de synthèses en huit sections conformément aux termes de référence.

5.1. Partage des responsabilités entre les différents niveaux de gouvernement

Suite à la réforme de 1996 sur la décentralisation, la répartition des responsabilités entre les différents acteurs institutionnels permet de distinguer deux périodes :

- avant 1997, et
- à partir de 1997.

Le tableau 1 ci-après indique la répartition de ces responsabilités concernant les infrastructures et services essentiels que sont :

- l'éducation (préscolaire, primaire, collège d'enseignement moyen, lycée) ;
- la santé (cases de santé, postes de santé, centres de santé, maternités, hôpitaux) ;
- les équipements collectifs (eau, égouts, édicules publics, électricité, déchets solides, éclairage public, édifices communautaire ou lucratif) ; etc.,
- les services économiques (transport en commun, voirie communale, voirie classée, production d'électricité, marché).

Ces responsabilités couvrent les actions suivantes :

- construction et réalisation ;
- gestion ;
- entretien et maintenance ;
- équipement.

Tableau 1 : Partage des responsabilités entre le Gouvernement Central (État) et les Collectivités Locales

Infrastructures et services	PÉRIODE AVANT 1997				A PARTIR DE 1997				
	Communauté rurale	Communes	État	Autres (Privés)	Communauté rurale	Communes	Conseil régional	État	Autres (Privés)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Éducation <ul style="list-style-type: none"> - Préscolaire - Primaire (*) - Secondaire premier cycle - Secondaire deuxième cycle 		(4)	(1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)	(1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)	(1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)	(1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)	(3)(4) (3)(4)	(1)(2) (1)(2)	(1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Santé <ul style="list-style-type: none"> - Cases de santé - Postes de santé (*) - Centres de santé - Maternités - Centres de planning familial - Hôpitaux 	(1)(2) (2) (1)	(2) (2)	(1)(2)(3)(4) (1)(3)(4) (1)(3)(4)	(1)(2)(3)(4) (4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)	(1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)	(1)(2)(3)(4) (2)(3)(4)	(2)(3)(4) (2)(3)(4)	(1) (1)	(1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Équipements collectifs <ul style="list-style-type: none"> - Alimentation en eau - Système d'égouts (eaux usées, eaux pluviales) - Système sanitaire (Édicules, fosses septiques et latrines) - Distribution d'électricité - Évacuation et élimination des déchets solides - Éclairage public - Édifices à usage communautaire ou lucratif 	(2)*(3)*	(1)*(2)(3)* (4)* (2)(3) (1)(2)	(1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(4) (1)(2)(3)(4)	(1)(2)(3)(4) (1)(4)	(2)*(3)* (2) (3) (1)(2)(3)(4)	(1)*(2)(3)* (4)* (3) (1)(2)(3)(4)	(1)(3)(4) (1)(2)(4) (1)(2)(4) (1)	(2) (2) (2)	(2) (1)(2)(3)(4) (2)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Services économiques <ul style="list-style-type: none"> - Transports (transport en commun) - Voirie (communale) - Routes (non communales ou classées) - Production d'électricité - Équipements marchands (marchés, gares routières) 	(1)(2)(3)(4)	(1)(2)(3)(4)	(1)(2)(3)(4) (1) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)	(1)(2)(3)(4)	(2) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)	(2) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)	(1)(2)(3)(4) (1) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)	(1)(2)(3)(4) (1) (1)(2)(3)(4) (1)(2)(3)(4)	(1)(2)(3)(4) (1) (1)(2)(3)(4) (2)(3)(4)

NB : Construction/ réalisation : (1) Primaire(*) : Convention entre le Ministère de l'Éducation et la Commune de Dakar

Gestion : (2) Poste de santé (**): Gestion des dispensaires dans les quatre premières communes

Entretien/maintenance : (3) Gorée, Rufisque, Saint-Louis, Dakar

Équipement : (4) (2) * (3) * = Puits, forage et/ou borne fontaine dans communauté rurale et borne fontaine dans commune

NB : Les compétences dévolues au Conseil régional et à la commune s'exercent également sur les maternités implantées au sein d'un hôpital ou d'un centre de santé.

5.1.1. Le partage des responsabilités entre les différentes collectivités locales avant 1997

Le tableau ci-dessus fait apparaître les responsabilités dans les domaines suivants :

▪ **Éducation**

✓ *Enseignement préscolaire*

Cet enseignement était exclusivement du ressort de l'Etat qui était toutefois secondé par des partenaires privés.

✓ *Enseignement primaire*

A l'instar de l'éducation préscolaire, la création, la gestion, l'entretien et l'équipement des écoles primaires étaient du ressort de l'Etat et du secteur privé avec l'autorisation de l'Etat.

L'action des Organisations Non Gouvernementales (ONG) mérite également d'être soulignée car l'intervention des communes et communautés rurales, en ce qui concerne l'entretien des bâtiments scolaires, est accessoire et occasionnelle.

Il convient toutefois de souligner l'existence d'une convention signée entre la Commune de Dakar et le Ministère de l'Education Nationale pour l'équipement des écoles primaires.

✓ *Enseignement Moyen et Secondaire (CEM43 et Lycée)*

Pour le premier et le second cycles, les collectivités locales n'avaient aucune compétence dans la construction et l'équipement des collèges d'enseignement moyen et des lycées qui relevaient de l'Etat.

L'initiative privée était également autorisée dans la création, la gestion, l'entretien et l'équipement des lycées et CEM, notamment en zone urbaine.

▪ **Santé**

Les responsabilités étaient partagées selon le type d'équipement, à l'exception des hôpitaux où la prédominance de l'Etat était marquée. Il existait, néanmoins, une possibilité d'intervention du secteur privé.

Avant 1997, la responsabilité de la gestion par catégorie d'équipement sanitaire était la suivante :

✓ *Cases de santé*

Les cases de santé ainsi que les maternités situées en milieu rural étaient construites et gérées par le Conseil rural. L'Etat apportait son appui en équipements et en personnel qualifié pour permettre leur bon fonctionnement.

⁴³ CEM = Collège d'Enseignement Moyen

✓ *Postes de santé*

En dehors des anciennes communes (Dakar, Gorée, Rufisque et Saint-Louis) qui disposaient de dispensaires municipaux, la création, la gestion, l'entretien et l'équipement des postes de santé étaient généralement de la compétence de l'Etat.

L'action de l'Etat était complétée par les initiatives privées avec la création de cabinets médicaux et de cliniques.

✓ *Centres de santé*

Les centres de santé relevaient presque exclusivement de la compétence de l'Etat. En effet, celui-ci en assurait la création, la gestion, l'entretien et l'équipement.

✓ *Hôpitaux*

Les collectivités locales n'intervenaient pas dans la création, la gestion, l'entretien et l'équipement des hôpitaux. Cela relevait exclusivement de l'Etat et du secteur privé notamment catholique.

D'une manière générale, l'avènement de l'Initiative de Bamako⁴⁴ a été à l'origine de l'implication des populations, organisées en comités de gestion, dans le fonctionnement des unités sanitaires toutes catégories confondues.

▪ **Equipements collectifs**

En matière d'équipements collectifs, la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales était la suivante :

✓ *Alimentation en eau*

Dans tous les cas, la distribution de l'eau potable au Sénégal est placée sous la responsabilité de l'Etat, par le biais du Ministère de l'hydraulique et du secteur parapublic : la Société Nationale d'Exploitation des Eaux du Sénégal (SONEES).

Ainsi, en milieu urbain, celle-ci assurait la distribution de l'eau et l'entretien des équipements hydrauliques, jusqu'à son éclatement, en 1996, en une société de patrimoine (SONES) et une entreprise de distribution (SDE). Par contre, l'installation des bornes fontaines et leur gestion sont du ressort de la commune.

En milieu rural, la distribution était assurée par l'Etat (installation de forages et distribution d'eau). Pour remédier au défaut d'entretien des installations et de gestion de l'eau, des comités de gestion ont été institués. La mise en place des infrastructures hydrauliques était par contre du ressort de l'Etat.

⁴⁴ Initiative de Bamako : Programme de Santé pour tous soutenu par les bailleurs de fonds avec une participation financière des populations

✓ *Assainissement / drainage*

A quelques exceptions près, les ouvrages d'assainissement ont été, pour la plupart, construits par l'Etat qui en assurait également l'entretien.

Toutefois, la maintenance des canaux à ciel ouvert incombait aux communes.

Il convient de mentionner que l'Etat avait délégué l'entretien des réseaux collectifs d'assainissement à la SONEES et depuis 1996, à l'Office National de l'Assainissement du Sénégal (ONAS).

✓ *Système sanitaire (édicules, fosses et latrines)*

Les édicules publics ont été construits par les communes et les communautés rurales qui en assuraient également l'entretien.

En milieu urbain comme en milieu rural, la construction de latrines et de systèmes d'assainissement individuel à l'intérieur des concessions incombait directement aux populations elles-mêmes.

✓ *Distribution d'électricité*

La Société Nationale d'Electricité (SENELEC) avait le monopole de la distribution d'électricité sur l'ensemble du territoire national.

✓ *Évacuation et élimination des déchets solides*

Ces opérations étaient du ressort de la commune ou de la communauté rurale.

Dans la Région de Dakar, l'ensemble des communes (Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Bargny) ont délégué cette compétence à la Communauté Urbaine de Dakar (CUD) dans le cadre de la coopération intercommunale.

✓ *Éclairage public*

En zone urbaine, l'éclairage public, tant du point de vue des investissements (extension, densification du réseau, etc.), qu'en ce qui concerne la maintenance (remplacement d'ampoules, etc.), incombe à la Commune.

En milieu rural, la gestion de l'éclairage public, dans toutes ses composantes, revient à l'Etat qui l'exécute par le biais de la SENELEC.

Comme nous l'avons signalé pour la collecte et l'élimination des déchets, la CUD assume intégralement cette mission pour les communes de la Région de Dakar.

✓ *Equipements à caractère communautaire ou lucratif*

L'Etat, la commune et la communauté rurale construisent et gèrent des infrastructures à usage communautaire dont les marchés, les gares routières, les centres sociaux, etc.

▪ Services économiques

✓ *Transports*

- *Transports en commun urbains : dans la Région de Dakar, il est assuré par le secteur parapublic et le secteur privé. Dans les autres, il est le fait du secteur privé.*
- *Transports en commun interurbains : ce secteur relève essentiellement du secteur privé.*

✓ *Voirie*

La domanialité au Sénégal définit, en matière de voirie, les attributions de l'Etat et celles des communes ; les communautés rurales n'ont aucune compétence dans ce domaine. La classification des routes concerne :

- *la voirie communale : il s'agit de voies revêtues, d'intérêt local, initialement construites par l'Etat et dont la gestion et l'entretien relèvent de la commune ;*
- *la voirie classée : elle désigne les routes nationales, régionales et départementales placées sous la responsabilité exclusive de l'Etat.*

✓ *Production d'électricité*

Le secteur privé, au même titre que le secteur parapublic, s'occupe de la réalisation, de la gestion et de l'entretien des équipements.

✓ *Équipements marchands*

- *Marchés : la construction, la gestion, l'entretien et l'équipement des marchés relèvent de la compétence de la commune, de la communauté rurale ou du secteur privé.*
- *Gares routières : les gares routières sont du ressort de la Commune et de la Communauté rurale.*

5.1.2. Le partage des responsabilités entre les différentes collectivités locales à partir de 1997 (voir tableau 1)

La loi n° 96-06 du 22 mars 1996 consacre notamment la création de nouvelles collectivités locales (les Régions et les communes d'arrondissement avec des compétences spécifiques) et le transfert de nouvelles compétences aux communes et aux communautés rurales.

Les prérogatives des communes se sont fortement accrues, particulièrement dans le domaine de la gestion des équipements de base et des services urbains.

Les responsabilités actuelles des collectivités locales dans le domaine de la FIS sont :

▪ **En matière d'éducation**

Dans leur ressort territorial, les communes et les communautés rurales sont compétentes pour la construction, l'entretien et l'équipement des écoles préscolaires et élémentaires.

Quant au Conseil Régional, il est de sa responsabilité de construire, d'équiper et d'assurer l'entretien des lycées et des collèges d'enseignement moyen.

Le rôle de l'Etat se limite à la gestion pédagogique des enseignements, à la planification (carte scolaire), à la prise en charge du personnel, c'est-à-dire la nomination, la révocation, la rémunération et la promotion de ses agents.

Aussi bien en milieu rural qu'en zone urbaine, l'initiative privée se développe, sous le contrôle de l'Etat.

▪ **En matière de santé**

La création, la gestion, l'entretien et l'équipement des cases de santé, des postes de santé et des maternités en milieu rural relèvent du conseil rural, et, en zone urbaine, de la commune, qui est également compétente pour les centres de santé.

Le cas particulier de la Région de Dakar, où les communes d'arrondissement s'occupent des postes de santé mérite d'être signalé, de même que celui de l'hôpital municipal qui est placé sous la responsabilité de la CUD.

Quant aux hôpitaux régionaux ou départementaux, leur gestion incombe aux conseils régionaux tandis que l'Etat est responsable des Centres Hospitaliers Universitaires.

Par ailleurs, l'Etat continue à appuyer les collectivités locales pour la création d'infrastructures sanitaires.

Le secteur privé intervient également dans le secteur de la santé, sous le contrôle de l'Etat.

▪ **Les équipements collectifs**

La loi de 1996 sur la décentralisation n'a pas fondamentalement changé les dispositions en matière de distribution d'eau et d'électricité et de création de réseaux d'égouts. Néanmoins nous insisterons sur les nouvelles modifications apportées :

✓ *En matière d'alimentation en eau*

La Société des Eaux du Sénégal (SDE) s'occupe désormais de la distribution et de la gestion de l'eau en tant que structure privée. La SONES qui relève du secteur parastatique est chargée de la mise en place du patrimoine (équipements).

Les bornes fontaines sont mises en gérance privée par les communes.

✓ *En matière d'assainissement et drainage*

L'entretien des canaux à ciel ouvert continue d'incomber aux communes qui, dans la région de Dakar, l'ont confié à la Communauté Urbaine de Dakar (CUD) qui est une structure regroupant les 5 communes de la région de Dakar.

La réalisation des ouvrages d'assainissement est toujours du domaine de l'Etat.

✓ *En matière d'évacuation de déchets solides*

L'évacuation des déchets solides incombe toujours à la commune et, dans certains cas, au secteur privé pour ce qui est des déchets industriels.

✓ *En matière de système sanitaire*

La construction, la gestion, l'entretien et l'équipement des édicules publics sont toujours du ressort de la commune qui, depuis 1997, les a mis en gérance libre. Actuellement, la commune et le secteur privé effectuent des opérations de vidange au niveau des installations individuelles moyennant une redevance.

✓ *En matière de distribution d'électricité*

La Société Nationale d'Electricité (SENELEC) continue d'avoir le monopole du transport de l'énergie électrique sur l'ensemble du territoire national. Mais depuis l'adoption de la loi n° 98-29 du 14 avril 1998 relative au secteur de l'électricité, la distribution est ouverte aux autres opérateurs et la production privée renforcée.

✓ *En matière d'éclairage public*

Les communautés rurales et les communes ont en charge l'entretien et la maintenance de l'éclairage public, les autres opérations étant assurées par l'Etat.

▪ **Les services économiques**

La création de gares routières, de marchés et la gestion, l'entretien et l'équipement de la voirie communale sont assurés par la commune. La communauté rurale a les mêmes compétences concernant les deux premiers éléments.

Le transport en commun urbain est assuré par le secteur privé. A Dakar, ce trafic était assuré à la fois par le secteur privé et l'Etat par le biais de la Société des Transports du Cap-Vert (SOTRAC), aujourd'hui en cours de liquidation .

La production d'électricité est du ressort du secteur privé et sera organisée suivant un système d'appel d'offres lancé en fonction des besoins de la SENELEC. Aux termes de la loi sur l'électricité, tout producteur indépendant d'énergie électrique est tenu de vendre l'énergie à la SENELEC en sa qualité d'acheteur unique.

5.2. Système d'organisation de la fourniture d'infrastructures et de services (F.I.S.)

Une population en croissance rapide et une migration très accentuée entraînent des besoins importants en infrastructures et services de base au niveau local. Cependant, le système de partage des responsabilités entre les collectivités et l'Etat en matière de

fourniture d'infrastructures et de services révèle que celui-ci relève des institutions étatiques et para-étatiques.

Les structures privées n'interviennent qu'avec l'aval de l'Etat. Cela permet de contrôler l'initiative privée qui pourrait jouer un rôle important dans la satisfaction des besoins de populations, en évitant tout dérapage.

Nous présentons dans cette partie le total de la FIS par élément et par collectivité locale de l'échantillon de 1994 à 1997, ainsi que les tendances et principes suivis (voir tableau 2 en annexe).

▪ **Pour l'Education**

Les investigations menées au niveau des zones concernées par l'étude nous ont permis d'identifier les aspects suivants :

✓ *Enseignement préscolaire*

Au cours de la période sous revue, seules les collectivités locales de Dakar et de Guédiawaye ont enregistré des réalisations, respectivement au nombre de 3 et 16. Néanmoins, on constate une diminution du nombre de classes à Dakar en 1996 et 1997, suite à des difficultés financières. Nous faisons remarquer que cet enseignement n'est pas formalisé au Sénégal.

✓ *Enseignement primaire*

Le total des réalisations par année a évolué en dents de scie pour les collectivités locales de l'échantillon. Seule la ville de Kaolack présente une évolution positive entre 1995 (22 classes) et 1996 (34 classes).

On note également que les nouvelles salles de classe, construites entre 1994 et 1997, ont été financées, pour la plupart, par les organisations extérieures dans le cadre de la coopération bilatérale (100% à Guédiawaye, 62% à Kaolack, 56% à Taïba Ndiaye). Le reste est l'œuvre des collectivités locales (44% à Taïba Ndiaye et 38% à Kaolack).

✓ *Enseignement moyen secondaire (CEM)*

Dans l'ensemble, les réalisations sont localisées au niveau de quatre collectivités locales : douze (12) classes à Kaolack, treize (13) à Guédiawaye, cinq (5) à Sangalkam et trente deux (32) à Dakar.

A ce niveau, on constate que le nombre des salles de classe à Dakar a fortement diminué par rapport à 1993. La raison est que certaines classes ont été affectées à l'enseignement secondaire (cas du Lycée Blaise Diagne) tandis que d'autres ont été simplement supprimées (cas du CEM Isaac Foster) pour abriter un autre projet.

La répartition des réalisations entre les collectivités locales et l'Etat est la suivante :

- 100% des réalisations ont été le fait du secteur para-étatique à Kaolack ;
- 100% des réalisations à Dakar et à Guédiawaye ont été le fait d'autres institutions dans le cadre de la coopération bilatérale ;

- 100% des constructions ont été réalisées par la Communauté rurale à Sangalkam. Ces réalisations concernent aussi bien l'enseignement primaire que l'enseignement moyen.

Les données recueillies dans le cadre de l'étude nous ont permis de constater que la plupart des réalisations ont été financées sur fonds extérieurs.

- **Pour la santé**

- ✓ *Cases de santé*

Parmi les deux collectivités locales concernées par ce type d'équipement, la communauté rurale de Sangalkam est la seule à avoir réalisé des unités (de 1994 à 1997).

- ✓ *Postes de santé*

Le plus grand nombre de réalisations pour ce type d'équipement durant la période sous revue se retrouve dans la commune de Dakar avec 11 unités, suivie de la communauté rurale de Sangalkam avec 3 unités et enfin la commune de Guédiawaye avec 1 unité.

Ces réalisations sont financées au niveau de Dakar à concurrence de 50% par la commune et 50% par la coopération extérieure. Pour Guédiawaye, c'est l'Etat et la commune. A Sangalkam, c'est la communauté rurale elle-même.

- ✓ *Centres de santé*

Parmi les collectivités locales de l'échantillon, la commune de Dakar est la seule à s'être dotée de quatre (4) centres de santé entre 1994 et 1997. Ces réalisations sont financées à concurrence de 12,5% par la commune, et le reste du financement étant pris en charge par la coopération internationale..

- ✓ *Maternités*

Sur les 6 maternités de l'échantillon, Dakar en compte quatre (4) qui sont intégrées aux centres de santé. Guédiawaye et Sangalkam comptent chacune une réalisation grâce à la coopération décentralisée.

- **Pour les équipements collectifs**

- ✓ *Alimentation en eau*

Les réalisations dans ce domaine sont de 26.198 branchements à Dakar, 1975 à Kaolack, 1599 à Guédiawaye et 53 à Taïba NDIAYE. Dans l'ensemble, on note une évolution positive à Dakar, Kaolack et Taïba NDIAYE, tandis que, pour Guédiawaye, elle s'est faite en dents de scie.

Le nombre de bornes fontaines installées à Kaolack, à Taïba NDIAYE, à Guédiawaye et à Sangalkam est respectivement de 49, 27, 7 et 6 pour la période 1994-1997. Aussi bien à Kaolack qu'à Guédiawaye, les réalisations ont suivi une tendance positive, sauf en 1996 où il n'y a pas eu de réalisations à Guédiawaye.

La communauté rurale de Sangalkam n'a pas eu de réalisations en 1996 et 1997. Pour Taïba Ndiaye l'évolution a été en dents de scie.

✓ *Système d'égouts*

La longueur du réseau est de 259672 ml⁴⁵ à Dakar, 12 070 ml⁴⁶ à Guédiawaye et 14 650 ml⁴⁷ à Kaolack.

En raison du coût exorbitant des raccordements, le nombre de branchements reste encore très faible dans les collectivités locales (exemple : 41000 branchements à Dakar, Guédiawaye et Pikine et 562 à Kaolack selon le Plan National d'Aménagement du Territoire en 1992 PNAT).

Au cours de la période sous revue, seule Kaolack a effectué des réalisations avec 17 branchements au total pour une longueur de 705 ml.

✓ *Système sanitaire (édicules publics)*

Parmi les collectivités locales de échantillon, seules la Ville de Dakar et la communauté rurale de Sangalkam ont construit, chacune, 6 édicules publics, durant la période 1994-1997. A Dakar, les réalisations ont été d'une unité par an pendant les deux premières années, de trois (3) unités en 1996 et d'une (1) unité en 1997. A Sangalkam le nombre de réalisations a été de trois (3) unités par an en 1994 et en 1995. Il n'y en a pas eu au cours des deux dernières années.

✓ *Distribution d'électricité*

Les réalisations entre 1994 et 1997 se chiffrent pour Guédiawaye à 4423 branchements, à 17 214 pour Dakar et à 1317 pour Kaolack. Il convient de noter qu'en matière de branchements à l'électricité, la quasi-totalité des ménages de la commune de Dakar sont connectés. Pour la longueur du réseau basse tension (BT) installée durant la période sous revue, seule la ville de Kaolack est concernée avec 1620 ml en 1997. La longueur totale du réseau est aujourd'hui de 765253 ml à Dakar, de 97350 ml à Guédiawaye, de 156159 ml à Kaolack, de 5700 ml à Sangalkam et de 2500 ml à Taïba Ndiaye.

✓ *Éclairage public*

Il ressort de nos investigations sur le terrain qu'en 1997 Dakar disposait de 11868 points lumineux, Guédiawaye : de 811⁴⁸, Kaolack : de 2941⁶, Sangalkam : de 110 et Taïba Ndiaye : de 25. La longueur du réseau qui couvre ces points lumineux est de 632 322 ml à Dakar, 32430 ml à Guédiawaye, 110612 ml à Kaolack, 4630 ml à Sangalkam et 960 ml à Taïba Ndiaye. Nous faisons remarquer, en ce qui concerne le réseau BT et le réseau éclairage public, que la différence est la suivante 16,98% pour Dakar, 66,69% pour Guédiawaye, 24,68% pour Kaolack, 23,51% pour Sangalkam et 61,6% pour Taïba Ndiaye.

✓ *Évacuation et élimination des déchets solides*

En ce qui concerne l'évacuation et l'élimination des déchets solides, une estimation basée sur l'utilisation d'indicateurs a permis d'obtenir les quantités évacuées à Dakar, Guédiawaye et Kaolack de 1994 à 1997. Les moyennes sont : de 15201 tonnes⁴⁹ pour Kaolack, 105.019 tonnes⁵⁰ pour Dakar et 25337 tonnes⁸ pour

⁴⁵ Audit urbain Dakar, mars 199

⁴⁶ Audit urbain Guédiawaye, mars 1999

⁴⁷ Audit urbain Kaolack, 1998

⁴⁸ Estimation à partir de la longueur totale de l'éclairage public divisée par la distance intervalle (ex. 32.430 ml) + 1
40 ml

⁴⁹ Kaolack, 1998 (0,41 kg/j/hbt et 50% d'évacuation

⁵⁰ Agence du Développement et du Commerce des USA, rapport final, avril 1998 (Gestion des déchets solides) : 0,59kg/j/ht à Dakar et 0,33

kg/j/ht à Guédiawaye et 60% d'évacuation dans des locaux

Guédiawaye. L'évolution est restée positive dans chacune des localités car les quantités sont liées à l'accroissement de la population.

- **Pour les services économiques**

- ✓ *Voirie communale et voirie classée*

L'existant en matière de voirie en 1997 est de 753946 ml à Dakar dont 499.250 pour la commune. Il est estimé pour Guédiawaye et pour Kaolack, respectivement à 51218 ml (42.000 pour la commune) et 275653 ml dont (252653 ml pour la commune). Les communautés rurales de Sangalkam et Taïba Ndiaye ont réalisé des routes aménagées se situant en 1997 respectivement à 12000 ml et 25900 ml.

- ✓ *Production d'électricité*

Comme pour la production d'eau potable, la production d'électricité est estimée sur la base de la consommation et du taux de perte dans le réseau qui est de 19,89⁵¹.

Ainsi, le total de la production (consommation + perte) dans le réseau pour la période 1994 à 1997 est de 2.292.950.378 Kwh pour la commune de Dakar, 71.761.012 kwh pour Guédiawaye et 89.296.489 Kwh pour Kaolack.

Dans l'ensemble, l'évolution de la production est positive à Kaolack ; elle l'est aussi à Dakar, mais la production a accusé une forte baisse en 1997. A Guédiawaye, elle a évolué en dents de scie.

- ✓ *Équipements marchands*

Au niveau des collectivités locales de l'échantillon, les réalisations durant la période sous revue ont concerné la création de marchés. Il y en a eu deux (2) à Dakar, quatre (4) à Guédiawaye et quatre (4) à Sangalkam.

Pour Sangalkam, le rythme a été régulier dans la création des marchés (un par an).

5.3. Indicateurs de l'étendue de la FIS concernant les besoins des consommateurs-Indicateurs de performance concernant la FIS

Dans cette partie, trois aspects sont essentiellement visés, à savoir, l'estimation des besoins, le pourcentage de la FIS réelle par rapport à la FIS demandée et le développement d'une série d'indicateurs de performance.

5.3.1. Estimation des besoins pour chaque type d'infrastructure et d'élément de service

Les différentes données figurant dans le tableau 3 (voir annexe) sont obtenues en utilisant des normes nationales/internationales ou des indicateurs provenant d'autres études déjà réalisées. Les éléments de calcul sont en partie indiqués au fur et à mesure que l'on traite le cas de chaque élément de la FIS.

- **En matière d'éducation**

- ✓ *Enseignement primaire*

A ce niveau, les collectivités décentralisées éprouvent un réel besoin. Le nombre de salles de classe est déterminé à partir de la norme édictée par l'Etat, soit 45 élèves par classe, et par rapport à la population potentielle scolarisable qui est de 20% de la population totale.

⁵¹ Rapport habitat II, Ministère Urbanisme et de l'Habitat, 1996, 41 pages

On note un accroissement, année après année, du nombre de classes nécessaires pour satisfaire la demande dans la perspective d'une scolarisation à 100%.

✓ *Enseignement moyen secondaire (CEM)*

Les besoins en classes d'enseignement moyen augmentent tous les ans. Entre 1994 et 1997, cette croissance a été de l'ordre de 7% pour Dakar, de 10,36% pour Kaolack, et de 16% pour Guédiawaye. Elle s'explique par une hausse de la demande qui est liée à une progression assez rapide de l'effectif du primaire (25% des effectifs devant passer en classe de 6^e des CEM⁵²).

Taïba Ndiaye et Sangalkam ont vu leurs besoins se stabiliser au cours de la période.

▪ **En matière de santé**

Les besoins théoriques ont été estimés compte non tenu de l'existant en matière d'infrastructures de santé pour assurer une couverture normale au niveau des collectivités de l'échantillon, en fonction des normes ou indicateurs en vigueur au Sénégal. Les résultats ont été obtenus à partir du ratio population sur norme par année et pour chaque unité sanitaire. Il ressort du tableau 3 en annexe, les commentaires et observations suivantes :

✓ *Cases de santé (5000hbts/unité)*

Ce type d'équipement sanitaire n'intéresse que le milieu rural, à savoir les communautés rurales de Sangalkam et de Taïba Ndiaye. Pour Sangalkam, le niveau des besoins stagne durant la période, tandis que pour Taïba Ndiaye, il a augmenté d'une unité en 1996. La raison fondamentale de cette situation est la faiblesse de l'évolution de la population de ces localités.

✓ *Postes de santé (7500hbs/unité)*

Pour ce type d'investissement, le même phénomène est toujours observé au niveau de Sangalkam et Taïba Ndiaye. Les résultats estimés donnent respectivement 3 et 2 unités par an pour ces deux communautés rurales.

Au niveau des communes de Dakar, Guédiawaye et Kaolack, l'évolution des besoins en postes de santé de 1994 à 1997 a été la suivante :

- pour Dakar, l'augmentation ne dépasse guère 2 à 3 unités par an. Ainsi les besoins sont passés de 105 unités en 1994 à 112 en 1997 ;
- pour Guédiawaye, cette augmentation est de 2 unités par an. Ainsi de 33 unités en 1996 on est passé à 39 unités en 1997 ;
- pour Kaolack, le même phénomène s'observe avec un total de 17 postes en 1994 et 20 en 1997.

✓ *Centres de santé (150.000hbts/unité)*

Cette structure n'existant généralement que dans les villes, seules Dakar, Guédiawaye et Kaolack en disposent. Les besoins estimés se présentent comme suit :

- Dakar, compte 5 unités en 1994 et ce nombre ne varie qu'en 1997 avec 6 unités ;

⁵² Faute de l'effectif des classes terminales (CM2, on a pris les 25% de l'effectif total des classes primaires)

- Guédiawaye connaît un phénomène de stagnation du nombre de centres de santé de 1994 (2 unités) à 1997 ;
- à Kaolack, par contre, on comptait deux (2) unités en 1994 et 1995, puis trois (3) unités en 1996 et 1997.

✓ *Maternités (2500FAR/unité)*

Les besoins en maternité en fonction du nombre de FAR⁵³ et par rapport à la population de chaque collectivité de l'échantillon s'établissent comme suit.

- pour Dakar, 77 unités en 1994 et 82 unités en 1997, avec une augmentation de 2 unités par an en moyenne;
- pour Guédiawaye : 32 unités en 1994 et 37 unités en 1997, avec une augmentation de 5 unités de 1994 à 1996 ;
- pour Kaolack : 4 unités en 1994 et 1995 et 5 unités en 1996 et 1997 ;
- pour Sangalkam : c'est le même scénario que Kaolack avec 3 unités en 1994 et 4 unités en 1997 ;
- pour Taïba Ndiaye : de 1994 à 1997, le volume physique de 2 unités ne varie pas.

▪ **En matière d'équipements collectifs**

✓ *Alimentation en eau*

Les besoins sont estimés sur la base de 40 l par habitant et par jour en milieu urbain et 30 l par habitant et par jour en milieu rural. Il ressort des résultats que les collectivités locales ont subi une hausse de 10,04% en moyenne durant la période de référence. Les plus forts taux d'accroissement sont enregistrés à Guédiawaye et à Kaolack avec respectivement 15,94% et 10,5%.

Par contre, Dakar voit ses niveaux de consommation en eau s'accroître de 7,10% seulement. Il en est de même pour Sangalkam et Taïba Ndiaye avec 8,31% chacune.

✓ *Systèmes d'égouts*

Les enquêtes menées auprès des sociétés gestionnaires et les relevés effectués sur le terrain, nous ont permis d'appréhender le grand besoin en réseaux d'égouts à mettre en place pour l'évacuation des eaux usées et pluviales dans l'ensemble des collectivités locales de l'échantillon. Ainsi, dans la communauté urbaine de Dakar 70% des ménages éprouvent le besoin d'être branchés et à Kaolack ce taux est de 93% selon l'étude « Élaboration et mise en œuvre du PNAT » réalisée en 1992. Ainsi les branchements dans l'agglomération dakaroise et à Kaolack représentent en nombre 41.000 et 562 ménages respectivement.

✓ *Système sanitaire (édicules publics)*

En prenant comme indicateur 0,05 pour 1000 habitants⁵⁴, les besoins en édicules publics par commune évoluent comme suit :

- Dakar 39 en 1994 et 42 en 1997 ;
- Guédiawaye 16 en 1994 et 18 en 1997,

⁵³ FAR : Femmes en âge de reproduction (15 à 49 ans) , soit 24,5% dans ville et 22,7% en milieu urbain

⁵⁴ Audit urbain Guédiawaye, mars 1999

- Kaolack 9 en 1994 et 10 en 1997.

✓ *Distribution d'électricité*

Pour la distribution d'électricité, le nombre de ménages susceptibles d'être connectés au réseau a été déterminé en fonction du nombre de ménages déjà branchés au réseau, soit 69%⁵⁵ à Dakar, 57,75%⁵⁶ à Guédiawaye et 60%⁵⁷ à Kaolack. Le tableau ci-après en donne une vision globale :

Distribution d'électricité (nombre de ménages potentiels susceptibles d'être branchés)

Collectivités	1994	1995	1996	1997
Dakar	162 678	172 714	187 626	186 801
Kaolack	21 322	21 733	22 023	22 608
Guédiawaye	22 417	20 248	Non déterminé	30076

Il ressort de ce tableau, une évolution à la hausse, au cours de la période sous revue, du potentiel des ménages susceptibles d'être branchés à Dakar, à Guédiawaye et à Kaolack.

✓ *Déchets solides*

L'estimation des besoins est le résultat de la production de déchets solides par habitant et par jour multipliée par la population de l'année considérée. A titre de rappel, la production journalière par habitant est de 0,59 kg pour Dakar, 0,33 kg pour Guédiawaye et 0,41 kg pour Kaolack, tandis que pour Sangalkam et Taïba Ndiaye, elle est de 0,22 kg. Les quantités effectivement évacuées sont de 60% pour Dakar et Guédiawaye et 50% pour Kaolack.

Ainsi les besoins réels d'évacuation des déchets solides en 1997 (différence entre les quantités produites et quantités évacuées) s'établissent comme suit :

- pour Dakar : 72.430 tonnes soit 198,44 tonnes par jour ;
- pour Guédiawaye : 18.174 tonnes soit 44,79 tonnes par jour ;
- pour Kaolack : 15.967 tonnes soit 43,74 tonnes par jour ;
- pour Sangalkam : 2358 tonnes soit 6,48 tonnes par jour ;
- pour Taïba Ndiaye : 1681 tonnes soit 4,6 tonnes par jour.

✓ *Eclairage public*

En 1997, les points lumineux estimés s'établissent comme suit : Dakar 18848 ; Guédiawaye : 1280 et Kaolack : 6891. Ce besoin a été calculé sur la base d'une distance de 40 ml entre deux points lumineux, selon la SENELEC, par rapport à la longueur de voirie plus une unité.

✓ *Transport*

Les investigations menées au cours de cette étude nous ont amené à ne considérer que l'agglomération dakaroise dans l'estimation des besoins au niveau du transport.

Ainsi, selon l'étude du Ministère de l'Équipement et des transports Terrestres, effectuée en 1995 en collaboration avec la Banque Mondiale, les besoins de déplacements des habitants de Dakar s'évalue à une moyenne de 1 925 000

⁵⁵ Op cit. n+ 9. Page 23

⁵⁶ Projet de ville de Guédiawaye, résultat du forum des partenaires, 1996, 74 pages

⁵⁷ Op. cit. n° 5

déplacements par an qui doivent être assurés par les transports en commun de 1995 à 2000.

✓ *Voirie communale*

Les besoins réels en matière de voirie sont à minimiser au niveau des communes de Dakar, Guédiawaye et Kaolack en raison du fait qu'elles sont loties à l'exception du quartier de Médina Gounas de Guédiawaye. Néanmoins, les différents audits urbains réalisés par l'Agence de Développement Municipal (ADM) indiquent que les besoins en voirie devant être revêtue sont de 250.450 ml⁵⁸ pour Dakar, de 8980⁵⁹ ml pour Guédiawaye et de 232.076 ml⁶⁰ pour Kaolack.

5.3.2. Pourcentage de la FIS réelle par rapport à la FIS demandée et indication de toute tendance de changement de 1994 à 1997

NB : Les pourcentages exprimés ici ne tiennent pas compte de l'existant du secteur privé.

▪ **En matière d'éducation**

Le pourcentage de la FIS réelle par rapport à celle demandée est donné dans les tableaux ci-après. (Voir également tableau 3 en annexe).

✓ *École primaire*

(en %)

Collectivités	1994	1995	1996	1997
Dakar	40,72	39,80	39,97	38,15
Kaolack	49,47	52,66	58,92	65,15
Guédiawaye	30,63	30,04	33,02	33,29
Sangalkam	55,00	55,28	54,33	53,07
Taïba Ndiaye	35,29	38,63	43,33	41,93

La tendance qui se dégage de l'analyse des différents indicateurs est qu'au niveau des écoles primaires et dans la plupart des collectivités locales de l'échantillon, les besoins en salles de classe sont couverts pour un peu moins de 50%, sauf à Sangalkam et à Kaolack où la couverture dépasse les 50%.

A Dakar, cette couverture va en diminuant ; en effet, de 40% en 1994, elle tombe à 38% en 1997. Il en est de même pour Sangalkam, de 55% en 1994, elle se chiffre à 53% en 1997. Par contre, Kaolack, Guédiawaye et Taïba Ndiaye observent une couverture croissante chacune.

La croissance de la population constitue le principal facteur explicatif de cette évolution. A cela s'ajoute l'absence de ressources financières suffisantes pour permettre de combler le déficit. Au cours de la période sous revue, on a enregistré dans les collectivités de l'échantillon, divers programmes de réalisation de salles de classe pour le cycle primaire.

Ainsi à Dakar, 7 salles de classe ont été construites contre 90 à Kaolack et 22 à Guédiawaye. Ces réalisations ont été faites pour l'essentiel par l'Etat, dans le but d'accroître l'offre d'enseignement notamment par l'introduction du système des

⁵⁸ Voir IPIE (voirie non revêtues des audits urbains villes : Dakar, Guédiawaye, Kaolack, ADM 1997 et 1998

⁵⁹ Idem

⁶⁰ Idem

classes à «double flux» (utilisation d'une salle de classe par deux groupes d'élèves de même niveau, l'un ayant cours le matin de 8h à 13h, l'autre l'après-midi de 15h à 17h. Ces deux groupes sont soumis à une rotation par semaine sous la supervision d'un seul enseignant ; (voir en annexe l'emploi du temps hebdomadaire applicable⁶¹).

✓ *Collège d'enseignement moyen (CEM)*

(en %)

Collectivités	1994	1995	1996	1997
Dakar	47,00	44,45	47,32	33,33
Kaolack	78,75	82,41	79,61	76,99
Guédiawaye	21,84	20,76	21,32	21,48
Sangalkam	26,66	26,66	41,93	40,62

Au cours de la période 1994 à 1997, de grandes disparités dans la satisfaction des besoins en salles de classe sont relevées. En effet, la ville de Kaolack est la seule des collectivités de l'échantillon qui couvre à plus de 70% ses besoins en salles de classe. Cette couverture connaît un accroissement de 1994 à 1995, puis une baisse en 1996 et en 1997.

Elle est suivie par Dakar dont le niveau minimal de satisfaction est de 33% avec une progression en dents de scie au cours des quatre années.

Sangalkam et Guédiawaye présentent un niveau minimal de 26,66% pour le premier et 20,76% pour le second, puis dans le même ordre un niveau maximal de 41,93% et de 21,84%. Dans ces deux collectivités locales, la satisfaction des besoins en salles de classe n'évolue pas de manière identique.

▪ **En matière de santé**

✓ *Les cases de santé*

(en %)

Collectivités	1994	1995	1996	1997
Sangalkam	100 ^(a)	100 ^(a)	100 ^(a)	100 ^(a)
Taïba Ndiaye	33,33	33,33	25	25

^(a) La localité dispose de plus de cases de santé qu'il n'en faut avec l'application de la norme.

En ce qui concerne les cases de santé, seule Sangalkam connaît un taux de satisfaction de 100%, à l'opposé de Taïba Ndiaye qui en est très peu dotée avec un taux de 33% en 1994 et 1995 qui diminue à 25% en 1996 et 1997. Le principal facteur expliquant la situation favorable de Sangalkam est que le conseil rural a pu développer des relations de partenariat avec des organisations extérieures qui l'appuient dans sa politique de développement. Il faut également ajouter le dynamisme de la population qui a participé directement à la réalisation de certains équipements, en raison de l'éloignement de certains villages par rapport au lieu d'implantation de la case de santé. Nous faisons remarquer que la création de ce type d'équipement est laissée à la libre appréciation des populations. Quant à la fréquentation des équipements de santé, tous les villages environnants ont un libre accès à condition qu'ils payent la redevance.

⁶¹ Voir emploi du temps (classe à double flux) en annexe

✓ *Les postes de santé*

(en %)

Collectivités	1994	1995	1996	1997
Dakar	20,95	28,03	28,44	29,46
Kaolack	47,05	44,44	42,10	40
² Guédiawaye	30,30	31,42	29,72	28,20
Sangalkam	100 ^(a)	100 ^(a)	100 ^(a)	100 ^(a)
Taïba Ndiaye	50	50	50	50

^(a) (a) **La localité dispose de plus de postes de santé qu'il n'en faut avec l'application de la norme.**

La progression de la satisfaction des besoins par rapport à l'augmentation de la population se constate particulièrement au niveau de la commune de Dakar de 1994 à 1997.

A Guédiawaye et à Kaolack, on note une régression pour la même période. Le recul est dû à la faiblesse des réalisations. Taïba Ndiaye stagne tandis que Sangalkam satisfait ses besoins à 100%.

NB. *Le niveau élevé des taux de satisfaction en équipement de santé à Sangalkam est dû à l'initiative des populations. En effet, celles-ci préfèrent souvent autofinancer leurs infrastructures au niveau de chaque village (la grande distance entre les localités, les rivalités et le niveau de richesse des populations en sont les causes).*

✓ *Les maternités*

(en %)

Collectivités	1994	1995	1996	1997
Dakar	6,49	6,32	10	10,97
Kaolack	25	25	20	20
Guédiawaye	6,25	9,09	8,57	8,11
Sangalkam	33,33	33,33	33,33	50
Taïba Ndiaye	50	50	50	50

Les communes de Dakar et de Guédiawaye présentent une situation à peu près identique. En effet, leurs taux de satisfaction évoluent de manière positive, sauf en 1996 et 1997 à Guédiawaye, par rapport à 1995.

Ils sont passés de 6,49% en 1994, à 10,97% en 1997 pour Dakar et de 6,25% à 8,11% de 1994 à 1997 pour Guédiawaye. Mais Guédiawaye a connu une baisse entre 1995 et 1996 avec un taux qui est passé de 9,09% à 8,57%.

Il est à noter que la présence des maternités dans les hôpitaux nationaux et dans les cliniques privées d'accouchement qui desservent ces populations n'a pas été pris en compte dans le calcul. Cette remarque est aussi valable pour Kaolack. Seulement on peut dire que son taux de satisfaction se situe à 25%, en 1994 et en 1995, et enregistre une baisse sensible de 5 points en 1996 et en 1997.

A Sangalkam, le taux de satisfaction des besoins stagne à 33% de 1994 à 1996 et se relève fortement en 1997 avec 50%. Celui de Taïba Ndiaye ne varie pas et se maintient toujours à 50%.

✓ *Les centres de santé*

(en%)

Collectivités	1994	1995	1996	1997
Dakar	80	80	100 ^(a)	100 ^(a)
Kaolack	50	50	33,33	33,33
Guédiawaye	50	50	50	50

^(a) A cette date, la localité dispose de plus de centres de santé qu'il n'en faut avec l'application de la norme.

Durant la période sous revue, le nombre de centres de santé pour les communes de Guédiawaye et de Kaolack est resté stable avec une seule unité, tandis que le niveau de couverture des besoins a baissé à Kaolack en 1996 et 1997, du fait du manque de réalisations.

La Ville de Dakar, quant à elle, couvre largement ses besoins depuis 1996 ; elle avait un taux de 80% en 1994 et 1995. Il est vrai qu'au cours de la période sous revue, elle a construit 4 centres de santé supplémentaires qui lui ont permis d'atteindre ce niveau de couverture de ses besoins.

▪ **En matière d'équipements collectifs**

✓ *Alimentation en eau*

(en %)

Collectivités	1994	1995	1996	1997
Dakar	56,05	56,98	54,14	83,62
Kaolack	84,08	84,66	82,53	79,40
Guédiawaye	34,78	33,76	32,33	34,49

A Dakar, la couverture s'est sensiblement améliorée, passant de 56% à 83%. Ceci est la conséquence des actions menées par l'Etat dans le but d'accroître la capacité de fourniture de la société concessionnaire à travers une réforme qui favorise la participation du secteur privé.

Ces observations sont également valables pour Kaolack et pour Guédiawaye.

Dans les zones rurales, certaines mesures ont été prises pour satisfaire la demande. Il s'agit notamment de la mise sur pied de comités de gestion des forages et de la privatisation des bornes fontaines dont la conséquence est le paiement de redevances qui visent l'accroissement des ressources à affecter à l'investissement et à une maintenance efficiente des ouvrages.

✓ *Système d'égouts*

L'installation du réseau d'égouts (eaux usées) dans les différentes localités (Dakar, Guédiawaye et Kaolack) est antérieure à la période couverte par l'étude. Ainsi, la longueur du réseau n'a pas varié de 1994 à 1997 et le nombre de branchements n'a pas atteint les capacités installées avec 110.000 équivalents usagers pour les villes de Dakar, Pikine et Guédiawaye et 20.000 équivalents usagers pour la Commune de Kaolack.

Au regard des données obtenues sur la ville de Kaolack, le pourcentage de la FIS réelle par rapport à la FIS demandée est de 2,63% en 1997 contre 2,91% en 1993 ; on constate donc une légère diminution de ce taux.

✓ *Système sanitaire (Édicules publics)*

On observe qu'à Dakar, le taux de satisfaction des besoins est légèrement supérieur à la demande au cours de la période sous revue (de 105 à 109%). En revanche, à Guédiawaye comme à Kaolack, le taux de satisfaction est inférieur à la demande au cours de la même période avec la particularité qu'à Guédiawaye, le taux n'atteint pas 40%.

✓ *Distribution d'électricité*

Etant donné que nous avons choisi un taux uniformisé de 69% de ménages branchés sur l'ensemble de la période par localité, le constat fait est l'augmentation du nombre de branchements à satisfaire par rapport à l'augmentation de la population.

✓ *Evacuation et élimination des déchets solides*

Les taux d'évacuation restant les mêmes, 60% pour Dakar et Guédiawaye et 50% pour Kaolack, on assiste seulement à une augmentation des quantités à évacuer par année par rapport à l'évolution de la population. Ce qui requiert un accroissement des moyens.

✓ *Éclairage public*

En 1997, le taux de satisfaction des besoins en matière de points lumineux tourne autour de 42,67% pour Kaolack, 62,97% pour Dakar et 63,35% pour Guédiawaye.

Au regard du pourcentage de réalisations de la FIS réelle par rapport à celle demandée, il convient de retenir les conclusions ci-après :

- la tendance reste stable quant à la satisfaction de la FIS demandée, et ce, malgré la réforme de 1996 qui a accru les responsabilités des différentes collectivités locales sans accroissement de ressources conséquentes. Il apparaît que l'effort réalisé a permis simplement de maintenir le niveau de 1994 par rapport à l'augmentation de la population au cours de la période sous revue.
- on ne note aucun changement important entre les deux périodes à savoir avant 1997 et après 1997. Cette stabilité est liée à la faiblesse des ressources financières des collectivités locales aggravée par le non versement en totalité du fonds de compensation aux collectivités locales par l'Etat sénégalais.
- il faut ajouter à cela le fait que ces institutions viennent à peine d'être mises en place (avec des problèmes d'organisation, d'installation, de personnel, etc.)

5.3.3. Comparaison des indicateurs de performance par niveau de gouvernement et par année

Pour la présente section, une série d'indicateurs de performance ont été développés afin de nous permettre d'apprécier l'impact de chaque élément essentiel de la FIS au niveau des consommateurs (populations) de chaque collectivité de l'échantillon. Les appréciations porteront uniquement sur les éléments pour lesquels des indicateurs ont

pu être calculés (voir le tableau 4 en annexe qui a été réalisé sur la base de la liste des éléments fournis en page 21 de la version française des termes de référence).

Par rapport aux communes de Dakar, Guédiawaye, Kaolack, les communautés rurales de Sangalkam et de Taïba Ndiaye sont faiblement représentées, faute de données sur les informations demandées,

☞ *Dakar*

- Pour l'eau potable, les indicateurs de consommation indiquent une nette amélioration des volumes par an et par habitant en 1995 et 1997 avec respectivement 8320,48 l et 12208,68 l par rapport à 1994 et 1996, qui enregistrent respectivement des volumes de 8184,43 l et 7900,16 l.
- Pour l'eau purifiée provenant de l'épuration des eaux usées, la production pour les besoins autres que la consommation des hommes est infime en raison du nombre moyen de branchements. Cette production, comme la consommation d'eau potable, présente des volumes élevés en 1995 et 1997 soit 232,97 l et 341,84 l par an et par habitant, par rapport à 1994 et 1996 qui ont enregistré respectivement des volumes de 229,15 l et 221 l par an et par habitant. Ces eaux purifiées sont rejetées dans la mer (la majorité) ou dans un lac où elles sont utilisées par les horticulteurs et les maraîchers. Les déchets issus de l'épuration des eaux usées dont nous n'avons pas la quantité sont utilisés comme fumier par les maraîchers et ne constituent pas de gêne pour l'environnement.
- Pour le système sanitaire, notamment les édifices publics, le nombre d'habitants par unité est en baisse d'une année à l'autre, de 1994 à 1996, avec respectivement 19148, 19126, 18264 habitants par unité ; en 1997, on note une légère augmentation avec 18279 habitants par unité. Ces niveaux de performance sont fonction du nombre de branchements à l'égout et du nombre de fosses septiques existants et qui sont assez élevés dans cette commune, compte tenu de l'importance de la population. Dans le domaine de l'hygiène et de la prophylaxie préventive en particulier, le traitement des eaux stagnantes, des arbres, des caniveaux, des maisons, n'est pas assuré par la commune depuis plusieurs années.
- Pour les déchets solides, la quantité déchargée par an et par habitant est de 129,21 kg contre 215,35 kg de production annuelle. Malheureusement, cette quantité est déchargée à Mbeubeuss, à quelques kilomètres de la commune de Dakar, sans traitement adéquat (pas d'installation spécifique ou de traitement contrôlé régulier).
- Pour l'énergie fournie par an et par habitant, la quantité est en augmentation de 1994 à 1996 passant de 678,223 kwh à 688,808 kwh et à 737,145 kwh ; en 1997, on note toutefois une légère baisse avec une production de 715,133 kwh par rapport à 1996. Dans le domaine de la consommation, les

niveaux de performance ont connu une augmentation dans la satisfaction des besoins de 1994 à 1996 avec 543,324 kwh, 551,804 kwh, 590,527 kwh et une légère baisse en 1997 (572,893 kwh) par rapport à 1996.

- Pour les leçons d'écoliers, le nombre d'heures par année scolaire est de 1440, et pour les enseignements, il est de 648 heures pour les professeurs d'enseignement moyen et 576 heures pour les professeurs d'enseignement secondaire. Ces volumes sont restés inchangés entre 1994 et 1997 et le demeureront également entre les localités, du fait que les horaires hebdomadaires sont fixés par le Ministère de l'Education Nationale, respectivement à 40, 18 et 16heures.
- Pour le nombre de lits d'hospitalisation au niveau des équipements sanitaires de la commune (centres de santé + maternités), l'indicateur qui était de 2582 habitants par unité en 1994 passe en 1996 à 1961 habitants/unité et en 1997 à 1872 habitants /unité, malgré l'accroissement de la population. Cela signifie une amélioration de la performance d'une année à l'autre, sauf en 1995 où elle est moins élevée avec 2642 habitants par lit contre des taux plus faibles qui tournent autour de 2582 habitants en 1994, 1961 habitants en 1996 et 1872 habitants en 1997.
- Pour les patients accueillis et ceux opérés, le taux est de 10 patients sur 13 habitants et d'un (1) opéré sur 1865 patients accueillis ou un (1) sur 2524 habitants en 1994. Par contre ces taux sont, en 1997, de 11 patients sur 10 habitants et 1 opéré sur 5013 patients ou 1 sur 4697 habitants

☞ *Guédiawaye*

L'évolution positive des indicateurs constatée à Dakar est moins marquée pour ce qui concerne les populations de Guédiawaye où elle se présente comme suit :

- pour l'eau potable : 6682,06 l et 6626 l par habitant, respectivement en 1994 et 1997 pour la production, 5078 l et 5036 l par habitant en 1994 et 1997 pour la consommation ;
- pour les eaux usées produites et purifiées, les indicateurs sont respectivement 3529,09 l et 141,19 l par habitant en 1994, contre 3533 l et 141,34 l par habitant en 1997 ;
- en matière de déchets produits et enlevés, on note respectivement 120,45 kg et 72,27 kg par habitant en 1994 et les indicateurs sont restés les mêmes en 1997.
- pour l'énergie produite et consommée, les indicateurs en 1994 sont de 69,88 kWh et 55,98 kWh/hbt, puis 76,95 kWh et 61,64 kWh/hbt en 1997.
- pour le nombre de lits d'hospitalisation et de patients accueillis, les taux sont respectivement de 19138 hbts/lit et 10 patients sur 35 habitants en 1994, et 12168 hbts/lit et 10 patients sur 33 habitants en 1997.

☞ *Kaolack*

La production et la consommation d'eau potable, d'eaux usées et d'eau purifiée, ainsi que le nombre de lits d'hospitalisation mis à la disposition des populations par cette commune sont en régression en 1997 par rapport aux indicateurs de 1994 ; on constate donc une baisse au niveau de la satisfaction des besoins.

- Pour l'eau potable, l'indicateur de la production est de 16154 l par habitant en 1994 et de 15254,99 l par habitant en 1997. Celui concernant la consommation est de 12277,05 l/hbt en 1994 et de 11593,80 l/hbt en 1997.
- Pour les eaux usées produites, l'indicateur de performance est de 8593,94 l/hbt en 1994 contre 8115,66 l/hbt en 1997 ; celui de l'eau purifiée est de 90,23 l par habitant en 1994 et de 85,21 l par habitant en 1997.
- Pour les déchets solides produits et leur quantité enlevée, les deux indicateurs de 1994 sont les mêmes qu'en 1997, soit respectivement 149,64 kg et 74,82 kg /hbt.
- Pour l'énergie électrique fournie et consommée, les indicateurs révèlent une amélioration relative dans la satisfaction des besoins en 1997, avec 123,34 kwh/hbt contre 106,21 kwh/hbt en 1994 pour la production. La consommation enregistre quant à elle un taux de 99,07 kwh/hbt en 1997 contre 85,06 kwh/hbt en 1994.
- Pour le nombre de lits d'hospitalisation, l'indicateur est de 7427 hbts/unité en 1994 et de 8207 hbts/unité en 1997. Ainsi, le nombre de patients accueillis est de 10 patients sur 11 hbts en 1994 et 10 patients sur 12 hbts en 1997.

5.4. La FIS peut-elle être supportée ?

L'objectif de la présente section est de faire la comparaison entre la capacité de paiement des usagers de la FIS en fonction de leurs revenus et les dépenses réelles d'investissement effectuées par les collectivités échantillons au niveau des infrastructures (nouveaux travaux, réhabilitation et entretien) et au niveau du recouvrement des charges d'exploitation des équipements collectifs et services économiques (bornes fontaines, édicules publics, marchés, etc.).

Pour ce faire, nous avons considéré la part du revenu des citoyens consacrée à l'obtention d'un minimum de service par élément, sur la base des données de l'Enquête sur les Priorités (ESP⁶²) concernant les dépenses non alimentaires des ménages, selon le poste et la zone de résidence et que nous présentons sous le tableau n° 5a ci-dessous.

⁶² Résultats préliminaires, tableau n° 30, page 84, Direction de la prévision et de la Statistique, Février 1993, 120 pages

**Tableau 5a : Dépenses mensuelle non alimentaires des ménages selon le poste et la zone de résidence
(en F CFA) Source : ESP (Enquête sur les priorités), DPS, Février 19993**

POSTES	ENSEMBLE SÉNÉGAL				MILIEU RURAL				MILIEU URBAIN			
	Dépenses	%	Moyenne	Nombre de cas	Dépenses	%	Moyenne	Nombre de cas	Dépenses	%	Moyenne	Nombre de cas
1 Savon	1.468.898.196	4,89	1.826	804.392	630.635.595	10,26	1.370	460.168	838.262.601	3,51	2.435	344.223
2 Charbon	733.354.465	2,44	2.172	337.556	76.423.752	1,24	1.183	64.622	656.910.713	2,75	2.407	272.934
3 Bois	259.022.818	0,86	2.064	125.470	137.948.514	2,25	1.926	71.612	121.074.304	0,51	2.248	53.859
4 Gaz	400.408.695	1,33	1.615	247.911	42.406.738	0,69	969	43.769	358.001.958	1,50	1.754	204.142
5 Eau	773.645.273	2,58	2.359	327.927	70.907.446	1,15	942	75.269	702.737.827	2,94	2.781	252.658
6 Électricité	1.183.226.771	3,94	5.953	198.766	22.220.918	0,48	2.899	10.078	1.154.005.853	4,83	6.116	188.688
7 Loyer	2.856.567.404	8,61	17.479	147.981	43.648.227	0,71	4.627	9.434	2.542.919.177	10,64	18.354	138.547
8 Éclairage	499.647.280	1,66	839	595.202	295.158.011	4,80	731	403.772	204.489.269	0,86	1.068	191.431
9 Hygiène	408.541.570	1,36	1.327	307.764	108.444.198	1,76	2.142	135.000	300.097.372	1,25	1.737	172.764
10 Loisirs	245.799.961	0,82	4.332	56.738	8.900.745	0,15	4.914	4.155	236.899.216	0,99	4.505	52.583
11 Domestiques	1.014.814.509	3,38	10.021	101.272	25.394.820	0,41	2.340	5.168	989.419.689	4,14	10.295	96.104
12 Équipement	460.744.299	1,53	3.319	138.815	189.282.061	3,08	4.673	80.873	271.462.238	1,14	4.685	57.942
13 Habits	3.610.627.628	12,02	9.917	364.097	904.612.925	14,72	1.091	193.562	2.706.014.703	11,32	15.868	170.535
14 Cosmétique	689.397.267	2,29	1.998	345.063	179.003.898	2,91	25.913	164.045	510.393.369	2,13	2.820	181.018
15 Véhicule	1.920.436.851	6,39	45.367	42.331	242.274.805	3,94	11.383	9.350	1.678.162.046	7,02	50.881	32.982
16 Transferts	2.995.897.096	9,97	22.216	134.854	492.124.855	8,01	2.796	43.234	2.503.772.242	10,47	27.328	91.620
17 Téléphone	398.346.324	1,33	8.882	44.850	19.005.091	0,31	2.664	6.798	379.341.233	1,59	9.969	38.052
18 Transport	1.753.190.572	5,83	4.549	385.362	466.372.665	7,59	3.517	175.058	1.286.817.907	5,38	6.119	210.303
19 Santé	2.873.956.765	9,56	6.189	464.371	874.750.519	14,23	4.198	248.739	1.999.206.246	8,36	9.271	215.632
20 Cérémonie	2.251.918.621	7,49	7.428	303.185	743.154.174	12,09	15.085	177.007	1.508.764.447	6,31	11.957	126.179
21 Entretien	1.451.700.119	4,83	73.319	19.800	130.451.923	2,12	6.346	8.648	1.321.248.196	5,53	118.474	11.152
22 Éducation (2)	950.603.406.1.119. 319.470	3,16	1.135	837.409	81.897.755	1,33	170	482.461	868.705.651	3,63	2.447	354.948
23 Autres	1.119.319.470	3,73	10.760	104.025	354.651.679	5,77	6.346	55.889	764.667.791	3,20	15.886	48.135
TOTAL	30.050.045.362	100	-	-	6.146.671.314	100	-	-	23.903.374.048	100	-	-

(NB) : Selon le rapport de synthèse Enquête Sénégalaise auprès de Ménages (ESAM), page 89, la part des dépenses non alimentaires après déduction du taux des dépenses alimentaires est de :

- 46,8% dans l'ensemble du pays
- 30,9% dans le milieu rural contre 69,1% de dépenses alimentaires ;
- 57,15% dans le milieu urbain (moyenne : Dakar + autres centres urbains) contre 42,85% de dépenses alimentaires.

Concernant les paiements nécessaires à l'obtention d'un niveau minimum de consommation de la FIS, nous les avons estimés à partir des dépenses réelles d'investissement effectuées par les collectivités locales de l'échantillon, en utilisant les données du chapitre 4 de l'étude NALAD (les finances du secteur public).

Nous avons calculé ces données par ménage et par zone de résidence (voir tableau 5b en annexe).

Tableau 5b : Moyennes des dépenses d'investissement des collectivités locales de l'échantillon de 1994 à 1997 par niveau de gouvernement (en F CFA) (Source : chapitre 4, Etude NALAD)

Dakar (88.305 ménages) (1)

Grands postes	Montant total	%	Moyenne mensuelle	Moyenne mensuelle
Dépenses d'investissement	1.083.377.500	100	90.281.458	1022
En % par rapport dépenses totales ville	-	10,94	-	-
En % par rapport dépenses d'investissement Etat	-	1,07	-	-
Services publics généraux	618.437.500	57,08	51.536.458	583,35
Education, loisirs, culture, sports	231.420.000	21,36	19.285.000	218,29
Santé, hygiène, action sociale	141.760.000	13,09	11.813.333	133,71
Logements	0	-	-	-
Equipements collectifs	15.877.500	1,47	1.323.125	14,97
Services économiques	62.397.500	5,76	5.199.791	58,85
Autres tâches	13.485.000	1,24	1.123.750	12,72

Guédiawaye (37.764 ménages) (1)

Grands postes	Montant total	%	Moyenne mensuelle	Moyenne mensuelle
Dépenses d'investissement	84.350.000	100	7.029.166	186,13
En % par rapport dépenses totales ville	-	15,28	-	-
En % par rapport dépenses d'investissement Etat	-	0,08	-	-
Services publics généraux	57.600.000	68,29	4.800.000	127,10
Education, loisirs, culture, sports	16.215.000	19,22	1.531.250	35,78
Santé, hygiène, action sociale	237.500	0,28	19.792	0,52
Logements	0	-	-	-
Equipements collectifs	0	-	-	-
Services économiques	0	-	-	-
Autres tâches	10.297.500	12,21	858.125	22,72

Kaolack (120.944 ménages) (1)

Grands postes	Montant total	%	Moyenne mensuelle	Moyenne mensuelle
Dépenses d'investissement	249.267.500	100	20.772.292	991,80
En % par rapport dépenses totales ville	-	25,26	-	-
En % par rapport dépenses d'investissement Etat	-	0,24	-	-
Services publics généraux	194.225.000	77,92	16.185.417	772,79
Education, loisirs, culture, sports	11.695.000	4,69	974.583	46,56
Santé, hygiène, action sociale	20.727.500	8,31	1.727.292	82,47
Logements	0	-	-	-
Equipements collectifs	0	-	-	-
Services économiques	22.625.000	9,08	1.885.417	90,02
Autres tâches	0	-	-	-

Sangalkam (2.638 ménages) (1)

Grands postes	Montant total	%	Moyenne mensuelle	Moyenne mensuelle
Dépenses d'investissement	30.222.000	100	2.518.500	954,70
En % par rapport dépenses totales ville	-	81,03	-	-
En % par rapport dépenses d'investissement Etat	-	0,03	-	-
Services publics généraux	6.922.500	22,91	576.875	218,67
Education, loisirs, culture, sports	11.052.500	36,57	921.047	349,14
Santé, hygiène, action sociale	5.130.000	16,97	427.500	162,05
Logements	0	-	-	-
Equipements collectifs	540.000	1,79	45.000	17,05
Services économiques	6.577.500	21,76	548.125	207,78
Autres tâches	0	-	-	-

Tableau 5b3

Taïba NDIAYE (1.881 ménages) (1)

Grands postes	Montant total	%	Moy Mens	Moy mens
Dépenses d'investissement	5.010.000	100	417.500	221,95
En % par rapport dépenses totales ville	-	0,01	-	-
En % par rapport dépenses d'investissement Etat	-	0,0025	-	-
Services publics généraux	1.225.000	24,45	102.083	54,27
Education, loisirs, culture, sports	1.657.500	33,09	138.125	73,43
Santé, hygiène, action sociale	212.500	4,24	17.708	9,41
Logements	0	-	-	-
Equipements collectifs	1.690.000	33,73	140.833	74,87
Services économiques	0	-	-	-
Autres tâches	225.000	4,49	18.750	9,96

(1) Moyenne nombre de ménages (population/taille ménage) de 1994 à 1997 :

- Dakar et Guédiawaye = 9,2 personnes par ménage
- Autres centres urbains = 9,7 personnes par ménage
- Milieu rural = 10,7 personnes par ménage

Les résultats obtenus par élément (ou fonction de consommation) entre les deux tableaux (capacité de paiement des usagers et dépenses réelles d'investissement) nous ont permis de faire les constats suivants :

- la première est que les montants des contributions des collectivités locales au financement des investissements sont indiqués par grand poste regroupant des éléments de la FIS (éducation, loisirs, culture, sports) et ne permettent pas une comparaison au niveau de l'élément ;
- la deuxième est qu'au niveau de certains postes (groupe d'éléments), il n'y a pas eu de financement réel de 1994 à 1997 (exemple : les équipements collectifs et les services économiques collectifs à Kaolack; et la santé, l'hygiène et l'action sociale dans la communauté rurale de Sangalkam) ;
- la troisième est que ces montants alloués sont peu significatifs par rapport à la réalité des investissements effectués sur le terrain, notamment par d'autres sources de financement (Etat, ménages, ONG, aide publique au développement, ou autres bailleurs de fonds) dont il a été impossible de cerner les montants.

Compte tenu de ces constats il serait un peu hasardeux d'interpréter ou de commenter les résultats des comparaisons à travers une évaluation de la capacité potentielle de paiement par élément et par usager, en vue d'accroître ou non la FIS étant donné que lesdits résultats ne

sont pas comparables en raison de la faiblesse des montants investis par les collectivités locales (20 et 25% du salaire). Actuellement, le niveau de la fiscalité est assez élevé au Sénégal par rapport aux revenus des contribuables. S'y ajoute le phénomène de la pauvreté qui est en train de prendre de l'ampleur dans les ménages notamment en milieu urbain.

En outre, les résultats du Module IV de *l'Etude sur la fiscalité locale* intitulé : *La fiscalité locale du point de vue du contribuable*⁶³ attirent notre attention sur un certain nombre de constats :

- dans le domaine des services, des infrastructures et des équipements, il ressort que les branchements d'eau, le réseau d'égouts, l'éclairage public, la collecte des ordures sont les services les plus désirés et pour lesquels les contribuables accepteraient de payer. Ensuite viennent les infrastructures scolaires, les infrastructures sanitaires et les services économiques ;
- dans le domaine de l'effort fiscal des contribuables, le montant d'impôts locaux que les contribuables pourraient accepter de payer se présente comme suit :
 - à Dakar, 62% des contribuables acceptent de payer moins de 10.000 F, 14,8% acceptent de payer entre 10.000 et 20.000 F et 15,4% acceptent de payer entre 20.000 et 50.000 F ;
 - dans les autres communes, ces pourcentages sont respectivement de 74,8%, 9,9% et 11,1% ;
 - dans les zones rurales, ils sont de 91,7%, 5,6% et 2,1%.

L'effort fiscal demandé aux contribuables semble lourd par rapport à leur capacité contributive même s'ils se déclarent prêts à payer.

En milieu rural, les populations éprouvent beaucoup de difficultés à honorer leurs engagements du fait de la précarité et du caractère saisonnier de leurs activités. En outre, leurs revenus ne leur permettent pas de faire face souvent à leurs impôts locaux.

Ainsi, en lieu et place du commentaire du résultat des comparaisons entre les tableaux 5a et 5b, nous faisons la suggestion suivante : pour résoudre le problème de la capacité des revenus et faire face à l'accroissement des investissements, il serait plus opportun, compte tenu de ce qui précède, d'œuvrer pour une plus grande mobilisation des ressources grâce à une « intégrité de l'assiette fiscale » basée notamment sur la capacité contributive des contribuables.

Par ailleurs, il importe de signaler que dans le domaine de l'enseignement, il n'existe pas de redevances d'usagers. Dans ces conditions, et compte tenu de l'insuffisance de leurs ressources propres, l'Etat et les collectivités locales doivent faire appel à des sources de financement extérieures, notamment par le biais de la coopération décentralisée, bilatérale et multilatérale (subventions, dons et autres).

5.5. Inventaire des infrastructures concernant l'Etat et les collectivités locales

⁶³ Etude sur la fiscalité locale Module IV : [Le point de vue du contribuable](#), ACIDI, sept 1998, 73 pages et annexes

Tableau 6 : Estimation des montants investis de 1994 à 1997 dans les éléments essentiels de la FIS par les différents fournisseurs (C-P-SN-PE-M-A)

	ETAT (C) 100%	DAKAR (SN) 100%	GUEDIAWAVE (SN) (100%)	KAOLACK (100%)	SANGALKAM (100%)	TAÏBA NDIAYE (100%)	(P) (100%)	(PE) (100%)	(M) (100%)	(A) (100%)	TOTAL ETAT + COLLECTIVITES LOCALES	TOTAL FOURNISSEUR	ETAT (C) TOTAL CL (SN)
EDUCATION													
- Pré-scolaires	76.000.000 (0,97%)			200.600.000 (34,91%)	23.600.000 (10,06%)	23.600.000 (51,08%)					76.000.000	76.000.000	100% (C)
- Primaire (classe)		70.800.000 (1,37%)			29.500.000 (12,57%)					1.085.600.000	318.600.000	1.404.200.000	100% (SN)
- Collège d'enseignement moyen										265.500.000	29.500.000	365.800.000	100% (SN)
SANTÉ													
- Case de santé					10.350.000 (4,41%)			70.800.000			10.350.000	10.350.000	100% (SN)
- Poste de santé		308.000.000 (5,97%)			101.000.000 (43,04%)		56.000.000			308.000.000	409.000.000	773.000.000	100% (SN)
- Centre de santé		335.000.000 (6,50%)								2.345.000.000	335.000.000	2.680.000.000	100% (SN)
- Maternité		Voir cent Santé									Voir Centre santé		
EQUIPEMENTS COLLECTIFS													
- Bonne fontaine			1.400.000 (0,20%)		2.100.000 (0,89%)	2.400.000 (5,19%)				13.000.000	5.900.000	18.900.000	100% (SN)
- Réseau eau potable													
- Production eau potable													
- Réseau égouts (E.U.)													
- Edicule public	14.604.935 (0,19%)	43.814.805 (0,85%)			43.814.805 (18,67%)						102.234.545	102.234.545	85,72% (SN) (14,28% (C))
- Réseau électrique (BT)	98.400.000 (1,25%)	1.890.342.000 (36,66%)	457.276.500 (64,49%)	9.170.000 (1,60%)						782.539.000	107.570.000	107.570.000	8,53% (SN) (91,47% (C))
- Déchets évacués (OM)				364.824.000 (63,49%)							2.712.442.500	3.494.982.000	100% (C)
- Réseau éclairage public	63.840.000 (*)	192.663.184 (3,74%)	98.260.745 (13,90%)		2.500.000 (1,07%)					60.500.000	293.423.929	353.923.929	100% (SN)
- Edifice commun													
SERVICES ECONOMIQUES													
- Voirie (commune)	242.629.680 (3,09%)	426.024.000 (8,27%)									668.653.680	668.653.680	63,71 (SN) 36,29% (C)
- Routes (Etat)	7.405.834.402 (94,502%)				21.800.000 (9,29%)	20.205.000 (43,73%)	368.295.000			76.200.000	7.447.839.402	7.892.334.402	5,64% (SN) 94,36% (C)
- Production électricité													
- Equipements marchands	7.837.469.017 (53,84%)	1.889.160.000 (36,64%)	150.000.000 (21,22%)								2.039.160.000	2.039.160.000	100% (SN)
TOTAL	7.837.469.017 (53,84%)	5.155.803.989 (35,42%)	706.937.245 (4,86%)	574.594.000 (3,95%)	234.664.805 (1,61%)	46.205.000 (0,32%)					14.555.674.056 (100%)	19.987.108.556	

NB : Valeur des réalisations de 1994 à 1997 par type de fournisseurs (base tableau 2)

(*) à prendre en compte dans PE

Le tableau n° 6 ci-dessus donne l'ensemble des montants investis entre 1994 à 1997 par l'Etat et les collectivités locales de l'échantillon. Ce tableau permet de faire trois constats :

- le premier est que les collectivités locales ont investi moins que l'Etat au cours de la période sous revue. En effet, l'Etat a réalisé des investissements d'un montant total de 7.837.469.017 FCFA, soit 53,84% de l'ensemble (14.555.674.056 F CFA) ;
- le deuxième est que l'Etat a davantage investi dans des domaines tels que la voirie et l'éducation, alors que les collectivités locales ont concentré leurs efforts dans les secteurs de l'évacuation des ordures ménagères, de la santé, des équipements marchands, des édifices publics et, enfin, de l'eau ;
- le troisième est que les montants de la plupart des investissements concernant la production d'eau potable, le réseau d'adduction d'eau, les réseaux d'égout, d'éclairage public, de production d'électricité, sont des opérations réalisées par des structures para-étatiques, raison pour laquelle ils ne sont pas inclus dans les calculs.

Cela traduit les difficultés qu'ont les collectivités locales de l'échantillon à réaliser des équipements qui exigent des ressources financières importantes dont elles ne disposent pas.

La situation dans les différentes collectivités locales de l'échantillon peut être analysée comme suit :

☞ *Dakar*

Durant la période sous revue, les montants investis dans la ville de Dakar se chiffrent à 5.155.803.989 F CFA, soit 35,42% du total des investissements réalisés par l'Etat et les collectivités locales de l'échantillon (voir tableau 6).

Les fonds investis concernent principalement les secteurs de l'évacuation des déchets, des équipements marchands (marchés) et de la santé qui représentent respectivement 36,66%, 36,64% et 12,47%. Les infrastructures routières, scolaires et les édifices publics sont faiblement représentés, avec respectivement 8,27%, 1,37% et 0,85%.

On note également la construction d'édifices publics avec un taux d'investissement de 3,74%.

☞ *Guédiawaye*

La situation de Guédiawaye n'est pas très éloignée de celle de Dakar. Néanmoins, avec un investissement global de 706.937.245 F CFA, le pourcentage de ces investissements par rapport à son budget demeure faible (4,86%). Les deux tiers des investissements de la commune, soit 64,68%, se rapportent à l'évacuation des déchets. Ensuite, viennent les équipements marchands avec 21,22%. Le reste des

investissements couvrent les édifices publics et l'adduction d'eau (bornes fontaines) avec respectivement 13,90% et 0,20%.

☞ *Kaolack*

Les investissements réalisés à Kaolack ont été les plus faibles par rapport aux communes de l'échantillon. En effet, au cours de la période sous revue, ceux-ci ne représentent que 574.594.000, soit 3,95% du montant total investi par l'Etat et par les collectivités locales de l'échantillon. Ce faible niveau d'investissement s'explique notamment par l'importance de leurs dépenses de fonctionnement (2.959,11 millions de FCFA soit 83% des recettes totales). L'évacuation des déchets solides (63,49%) et les équipements scolaires (34,91%) constituent l'essentiel des investissements. On note également un taux de 1,60% pour les édifices publics.

☞ *Sangalkam*

Avec 234.664.805 F CFA soit 1,61%, la part de l'Etat dans les investissements réalisés dans les communes de l'échantillon reste faible malgré les efforts déployés au niveau de l'ensemble des secteurs de la FIS dans la communauté rurale, à savoir la santé (47,45%), l'éducation (22,63%), les équipements collectifs (20,63%) et les services économiques (9,29%). La faiblesse du taux des investissements découle de l'insuffisance des recettes de la communauté rurale durant la période sous revue (115,36 millions F CFA).

☞ *Taïba Ndiaye*

La part de Taïba Ndiaye dans le total des sommes investies dans les collectivités locales de l'échantillon est insignifiante ; en effet, elle se chiffre à 46.205.000 F CFA, soit 0,32%, et ne concerne que trois éléments de la FIS : l'éducation (51,08%), la voirie (43,71%) et l'alimentation en eau (5,19%).

Le facteur explicatif de cette situation est encore la faiblesse des ressources financières. Le total des recettes ne représente que 42,14 millions durant la période sous revue et ne permet donc pas de réaliser des dépenses d'investissements significatives.

5.6. Le rôle des nouveaux investissements en infrastructures par rapport à l'infrastructure actuelle

5.6.1. Le rôle des nouveaux investissements et un aperçu par niveau de gouvernement

Les investissements en infrastructures au sein d'une collectivité locale sont fonction des ressources financières dont elle dispose mais aussi des moyens humains que sa politique locale peut mobiliser. Or, au Sénégal, les moyens financiers dont les collectivités locales disposent sont nettement en deçà de ceux nécessités par leurs nombreux besoins et cette situation est aggravée par un accroissement démographique fort élevé qui entraîne un déséquilibre entre la fourniture et la demande en infrastructures et services.

Au niveau des collectivités locales, cette situation est marquée par un déficit en équipements et des infrastructures de base.

Cette carence s'explique par le faible niveau des investissements avant et après la réforme de 1996 sur la décentralisation. En effet, les collectivités locales de l'échantillon consacrent l'essentiel de leurs recettes budgétaires à des dépenses de fonctionnement (plus de 75 % de leur budget sont destinés à des dépenses de fonctionnement ; cf. chapitre 4 de l'étude.). En ce qui concerne les dépenses d'investissement, on note, qu'au cours de la période sous revue, plus de la moitié du montant de ces dépenses a été consacrée aux services publics généraux. C'est le cas à Dakar et à Kaolack. Pour Guédiawaye, il en a été ainsi en 1996 et 1997.

Au regard des efforts réalisés au niveau des collectivités locales de l'échantillon, il se dégage deux principales remarques :

- la première est qu'un accroissement significatif de la FIS est noté en ce qui concerne l'éducation et la santé. Malgré cela, la couverture reste insuffisante par élément de la FIS durant la période sous revue du fait du nombre élevé du ratio population/volume physique existant ;
- la deuxième remarque est que les investissements en équipements de réseaux n'ont que peu progressé. Ils se sont généralement maintenus sans suivre l'évolution de la demande née de l'augmentation de la population dans nos villes. Cette stagnation est due à la capacité limitée en investissement.

C'est sur la base de ces deux remarques que nous allons donner un aperçu de l'impact des nouveaux investissements sur l'amélioration du taux de couverture des éléments de la FIS au niveau des différentes collectivités locales de l'échantillon.

☞ *Dakar*

Dans l'ensemble, une bonne partie des investissements concerne les secteurs de la santé, des équipements collectifs et de l'éducation. La tendance observée au niveau de l'éducation est à la croissance, d'année en année, hormis l'année 1995 au cours de laquelle il n'y a pas eu d'investissement. Les équipements marchands constituent une exception, en raison de la reconstruction du marché Kermel qui avait été détruit par un incendie).

Les classes primaires représentent une augmentation cumulée de 0,85% en 1997 par rapport au total existant en 1993. Cette même tendance est observée dans le secteur de la santé (postes de santé 0,5%, centres de santé 100% et maternités 80%). Malgré cette hausse des investissements, il importe de préciser que la fourniture d'infrastructures scolaires n'a pas eu un effet positif sur la population concernée. Par contre, celle d'infrastructures de santé a permis d'améliorer le taux de desserte par élément à savoir :

- 25.480 hts/unité en 1997 contre 34.872 hbts en 1993 pour les postes de santé ;
- 105.105 hbts/unité en 1997 contre 191.798 hbts/unité en 1993 pour les centres de santé ;
- 22.889 (FAR) par unité en 1997 contre 38.468 (FAR)/unité en 1993.

Par ailleurs, les équipements collectifs et les services économiques n'ont que peu progressé et n'ont pas suivi l'évolution de la population. Les seuls investissements enregistrés ont trait à l'installation, au sein des établissements scolaires, d'édicules publics, la construction de marchés avec des variations respectives de 3,57% et 1,17% par an en moyenne entre 1994 et 1997.

En réalité, seule la desserte de l'élément édicule public a été réellement améliorée par rapport à 1993 avec 18.279 habitants par unité en 1997 contre 19.180 habitants par unité en 1993.

Il importe de mettre en exergue le fait que la Commune de Dakar, face à la faiblesse de ses dépenses d'investissement (environ moins de 2 % des dépenses d'investissement de l'Etat), a eu recours au concours de l'AGETIP, avec une participation propre de 25 % à 50% pour appuyer la mise en place des infrastructures et services.

Malgré les efforts consentis, beaucoup reste à faire au niveau de la ville de Dakar pour fournir les services dont elle a la charge, surtout au niveau des ordures ménagères, de l'extension et de l'entretien des réseaux d'assainissement. L'action menée par la commune et les autres partenaires nécessite que l'effort soit soutenu pour maintenir certains acquis sociaux et renforcer la desserte et la couverture en assurant une amélioration quantitative et qualitative des infrastructures et équipements existants.

☞ *Guédiawaye*

D'une manière générale, la commune de Guédiawaye n'a connu que peu d'investissements au cours de la période sous revue. Seules les infrastructures scolaires et l'alimentation en eau potable ont connu des variations, d'une année à l'autre.

En ce qui concerne les infrastructures scolaires, les dépenses ont été faites par le biais de l'Etat qui a mis en place un important programme de réalisation avec la coopération japonaise. Il importe également de signaler que les dépenses en alimentation d'eau potable ont été réalisées par le biais de l'AGETIP. Elles ont concerné la mise en place d'une politique de réalisation de bornes fontaines initiée par les bailleurs de fonds.

Malgré ces réalisations, on constate encore un déficit en infrastructures de base. En effet les infrastructures scolaires en particulier les classes primaires demeurent insuffisantes et le ratio du nombre de scolarisables par classe n'a pas connu une grande progression. Il est passé, pour une classe, de 147 en 1994 à 135 en 1997. Cette remarque est valable pour les classes de l'enseignement moyen qui a aussi connu un accroissement global de 12,12%, permettant ainsi une amélioration du ratio par classe qui est passé à 233 scolarisables en 1997 contre 239 en 1993.

Dans le domaine de la santé, on a enregistré un accroissement global de 10% pour les postes de santé et de 50% pour les maternités. Les ratios nombre d'habitants et de femmes en âge de reproduction (FAR) ont été respectivement 34.293 habitants par unité ou 30.807 FAR/unité en 1997 contre 32.535 habitants par unité ou 39.855

FAR/unité en 1994. Ceci permet de constater que c'est l'investissement en termes de nombre de maternités qui a permis d'améliorer la desserte au niveau de la population. Enfin, nous constatons une régression du taux de desserte pour les postes de santé et les bornes fontaines (pour ce dernier secteur, cette situation découle d'une volonté politique de la commune).

☞ *Kaolack*

La ville de Kaolack connaît un scénario à peu près identique à celui de la ville de Guédiawaye dans le domaine de l'éducation et de la santé. Malgré l'important effort consenti en vue d'accroître les investissements en infrastructures scolaires (31,69% pour le primaire et 7,89% pour le CEM), la capacité d'accueil des classes n'a pas beaucoup varié avec un ratio d'1 classe pour 136 élèves scolarisables en 1994 et 1 pour 114 en 1997 au niveau du primaire ; et pour le CEM 63 enfants scolarisables en 1994 et 65 en 1997.

La commune de Kaolack n'a pas bénéficié d'investissement en équipements sanitaires au cours de la période sous revue ; son taux de couverture qui est de un (1) poste pour 24139 habitants en 1994 a régressé à 26674 habitants en 1997.

Entre 1994 et 1997, on constate, au niveau des équipements collectifs un accroissement des investissements en matière d'alimentation en eau avec les bornes fontaines, soit un taux de 26,77% en 1997 par rapport à ce qui existait en 1994. Cela s'est traduit par une amélioration de la couverture en eau potable avec un ratio de 920 habitants par unité en 1997 contre 1020 en 1994.

☞ *Sangalkam*

La communauté rurale de Sangalkam a vu ses investissements en infrastructures scolaires et sanitaires s'accroître de 1994 à 1997 de 6,15% pour le primaire, 62,5% pour le CEM, 100% pour les cases de santé, 75% pour les postes de santé et 100% pour les maternités. Ces investissements ont permis à la communauté rurale d'améliorer sa couverture pour certains équipements en particulier pour le CEM avec 113 scolarisables par classe en 1997 contre 169 en 1993, pour la case de santé avec 2670 habitants en 1997 contre 4518 en 1994 par unité, le poste de santé avec 4195 habitants en 1997 contre 5422 habitants par unité en 1994 et, enfin, la maternité avec par unité 3333 FAR en 1997 contre 6154 FAR en 1994.

Le manque d'investissement constaté au niveau des équipements collectifs et des services économiques s'explique par la faiblesse du budget d'investissement de la communauté rurale dont la moyenne est de 30 millions de FCFA par an, compte tenu du montant total des réalisations nouvelles en quatre (4) ans. Néanmoins, au niveau de l'alimentation en eau, le nombre de bornes fontaines et d'édicules publics s'est accru respectivement de 27,27% et de 100% par rapport à leur situation de 1994. Les nouveaux investissements concernant ces deux types d'équipements ont amélioré la couverture avec 1048 habitants par unité en 1997 contre 1232 habitants par unité en 1994 pour les bornes-fontaines ; et 3671 habitants par unité en 1997 contre 13555 habitants par unité en 1994.

☞ *Taïba Ndiaye*

La communauté rurale de Taïba Ndiaye souffre d'un manque notoire d'infrastructures et de services.

Au cours de la période sous revue les investissements enregistrés sont l'œuvre de l'Etat dans le cadre de sa politique d'éducation et d'hydraulique. Les taux de croissance pour les classes primaires et les bornes fontaines sont respectivement de 30% et 100%*. Ces investissements ont pour conséquence une amélioration de la couverture en classes primaires, avec un ratio de 107 scolarisables en 1997 contre 128 scolarisables en 1994 et en bornes fontaines avec 566 habitants par unité en 1997 contre 1933 habitants par unité en 1994.

5.6.2. Les principales mesures adoptées dans le but d'accroître la FIS potentielle par rapport à la FIS réelle. Le rôle de chaque fournisseur

Au regard de l'évolution des investissements réalisés au niveau de chaque collectivité locale de l'échantillon, on constate que l'accroissement de la FIS potentielle par rapport à la FIS demandée est obtenu par la conjugaison de différentes actions initiées à la fois par l'Etat, les collectivités locales, les populations (ménages) et les bailleurs de fonds. Ces actions revêtent plusieurs formes que sont les dépenses publiques, les dépenses des collectivités locales, les redevances d'usagers, les aides, les emprunts, les subventions, les dons, etc. Notre analyse portera sur les grands postes ou grands types d'éléments de la FIS à savoir l'éducation, la santé, les équipements collectifs et les services économiques.

▪ **Éducation**

En raison de la gratuité de l'enseignement public au Sénégal et de la faiblesse des ressources des collectivités locales (1,43% pour le primaire et 0,44% pour le secondaire)⁶⁴ affectées à l'éducation mais aussi de la faiblesse des revenus des ménages (1,33% en milieu rural et 3,63% en milieu urbain) affectées à l'enseignement, l'Etat joue un rôle prépondérant dans le financement de l'enseignement.

Cette intervention de l'Etat se traduit par la mise en place de programmes en faveur des collectivités locales. Ainsi, la contribution de l'Etat dans le secteur de l'éducation est en moyenne de 62,62%⁶⁵ pour le primaire, 70,74%⁶⁶ pour le secondaire contre respectivement 1,43% et 0,44% provenant des collectivités locales.

Toutefois, les besoins en investissements demeurent importants. C'est pourquoi l'Etat fait appel aux financements extérieurs pour la réalisation de programmes. Cela vise à accroître la capacité d'accueil des écoles en augmentant le nombre de classes pour répondre à une demande sans cesse croissante en vue d'une scolarisation à 100% dans le primaire.

Ces programmes sont pour la plupart financés par la Banque Mondiale, la Coopération allemande (KfW), le Fonds de l'OPEP, la Coopération japonaise (JICA), les Organisations Non Gouvernementales (Plan International, Aide et

* besoins satisfaits

⁶⁴ [Etude sur la revue des dépenses publiques dans le secteur de l'éducation - Rapport final \(provisoire\), page A33, Tableau 3.8A, Centre de Recherches Économiques Appliquées. UCAD, Novembre 1997.](#)

⁶⁵ Idem

⁶⁶ Idem

Action, etc.). Durant la période sous revue, le montant des financements obtenus a été de 1.351.100.000 F CFA (voir tableau 6).

De leur côté, les collectivités locales ont aussi joué un rôle non négligeable. En effet, elles ont eu à participer à la fourniture par la construction de salles de classe. Cet effort a également été noté au niveau des sociétés para-étatiques, en ce qui concerne la commune de Kaolack et la communauté rurale de Sangalkam.

▪ **Santé**

Dans le secteur de la santé, l'Etat et les collectivités locales participent à la fourniture des équipements sanitaires. En effet, la part consacrée à la santé par les collectivités locales par rapport au budget d'investissement est très faible. Elle est de⁶⁷ :

- 13,08% sur un total de 1 083,3 millions de F CFA pour Dakar ;
- 0,28% sur un total de 84,3 millions de F CFA pour Guédiawaye ;
- 8,31% sur un total de 249,2 millions de F CFA pour Kaolack ;
- 16,97% sur un total de 30,2 millions de F CFA pour Sangalkam ;
- 4,24% sur un total de 5,01 millions de F CFA pour Taïba Ndiaye.

Toutefois, on peut noter une ferme volonté de fournir davantage d'équipements de santé aux populations.

En plus de l'action des collectivités locales en faveur de l'amélioration de la desserte par les équipements de santé dans les quartiers (postes ou de centres de santé), d'autres initiatives sont prises, notamment le recours aux financements extérieurs pour la réalisation d'infrastructures sanitaires. Ainsi, au cours de la période sous revue, le montant total investi par les bailleurs de fonds a atteint 2.375.800.000 F CFA ; alors que le total investi par les collectivités locales est de 754.350.000 F CFA seulement.

La réalisation de nouveaux investissements en équipements sanitaires dépend donc en grande partie de ressources financières provenant des bailleurs de fonds extérieurs.

▪ **Equipements collectifs**

Dans le domaine de l'alimentation en eau, l'une des principales mesures qui ont été prises vise à favoriser l'accès d'un grand nombre de ménages à l'eau potable. Ainsi, les collectivités locales ont mis en place une politique de branchements sociaux et d'accroissement des bornes fontaines appuyée par les bailleurs de fonds.

Dans le domaine de l'électrification, l'accroissement des branchements privés est le résultat d'une extension du réseau Basse Tension à proximité des habitations grâce à des financements qui découlent de la volonté politique de l'Etat et des collectivités locales principalement en milieu urbain.

⁶⁷ Chap 4 : [Les Finances du Secteur Public](#), Etude Nalad, pages 46 à 48 (moyenne par collectivité locale de 1994 à 1997)

Dans le domaine des déchets solides, la mesure qui a été prise a consisté à solliciter un appui extérieur et à recourir aux GIE et ASC au niveau des quartiers pour le ramassage et l'évacuation des ordures ménagères.

La réalisation de réseaux (eau, électricité, égouts) demande de gros investissements qui rendent nécessaire l'intervention de l'Etat par le biais de subventions ou d'emprunts extérieurs.

▪ **Services économiques**

En ce qui concerne la voirie, le constat fait au niveau de la mise en place des réseaux reste valable.

Pour ce qui est des marchés, l'accroissement de leur nombre est fonction de la nécessité pour les collectivités locales d'accroître leurs recettes.

5.7. Principes des tarifs de redevances concernant la FIS

5.7.1. Politique et éléments utilisés pour calculer les tarifs des redevances pour chaque élément de la FIS

Généralement, les tarifs des redevances sont fixés par une commission qui regroupe les usagers des secteurs concernés, les syndicats, les collectivités locales et l'Etat qui en assure la présidence.

▪ **Education**

L'enseignement public est gratuit au Sénégal. Par conséquent, aucun tarif n'est appliqué aux élèves.

Toutefois, au moment des inscriptions en début d'année scolaire, une participation symbolique est demandée, qui varie entre 500 et 1000 FCFA pour le cycle primaire, alors qu'il est de 3 000 FCFA pour le cycle moyen secondaire. Une autre contribution est souvent demandée pour le fonctionnement de la coopérative de l'établissement.

Ces contributions ont pour but de financer les dépenses courantes : consommation d'eau, d'électricité, petit entretien et achat de petit matériel pour les enseignements.

▪ **Santé**

En matière de tarification, la politique appliquée dans le secteur de la santé est de deux ordres :

- les tarifs définis dans le cadre de « l'initiative de Bamako » qui consiste à appliquer des tarifs sociaux favorisant l'accès des couches défavorisées aux soins de santé primaire. Ces tarifs sont appliqués pour les cases de santé, les postes de santé, les maternités et les centres de santé, avec un taux variant entre 2000 et 4000 F CFA pour les maternités et entre 150 et 200 F CFA par consultation pour les autres structures.

- Les tarifs calculés sur la base des charges d'exploitation pour les hôpitaux, en particulier l'Hôpital municipal Abass Ndao de Dakar.

Il convient de noter qu'au niveau des structures telles que les cases de santé, les postes de santé, les centres de santé et les maternités, la gestion est assurée par un comité de santé. Ce système de gestion communautaire permet d'assurer le financement des dépenses de fonctionnement courant et le renouvellement du stock de médicaments.

▪ **Equipements collectifs**

✓ *l'alimentation en eau*

Dans le domaine de l'alimentation en eau, la politique consiste à appliquer une grille tarifaire pour les villes assainies et villes non assainies. Elle vise également à établir des seuils de facturation par diamètre de compteur et par tranche de consommation dont la plus faible, communément appelée «tranche sociale», varie de 0 à 20 m³ et constitue le tarif le plus bas par mètre cube consommé.

Les éléments utilisés pour calculer la redevance sont :

- le taux provenant du compte d'exploitation ;
- le taux forfaitaire de villes assainies à l'exception de la «tranche sociale» ;
- le taux de la TVA (Taxe sur la Valeur Ajoutée) ;
- le taux forfaitaire de la surtaxe hydraulique ;
- le taux forfaitaire de la surtaxe municipale ;
- le coût du timbre pour tout paiement en espèces.

Les objectifs de cette tarification sont les suivants :

- permettre la couverture des coûts d'exploitation et dégager une marge d'autofinancement destinée à renforcer les moyens d'exploitation de la société ;
- assurer le remboursement des emprunts contractés dans le secteur de l'hydraulique ;
- constituer un fonds destiné à assurer le financement des nouveaux équipements et le renouvellement des installations existantes ;
- permettre la réalisation de branchements sociaux et favoriser la lutte contre le gaspillage de l'eau.

✓ *la distribution d'électricité*

Pour la distribution d'électricité, l'application des taux se fait sur des tranches de consommation. Le tarif est dégressif, favorisant ainsi les gros consommateurs. Les éléments de coûts utilisés ici sont moins nombreux que ceux utilisés pour l'eau potable. Il s'agit :

- du taux par tranche ;
- de la redevance (coût d'entretien et de location du compteur) ;

- de la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;
- de la taxe communale ; et
- du timbre de quittance pour tout paiement en espèces.

Les objectifs indiqués au sujet de la tarification de l'eau restent valables pour la tarification de l'électricité.

✓ *L'enlèvement des déchets solides*

La redevance est exprimée en pourcentage rapporté à la valeur locative du logement (6% à Dakar et 5% dans le reste du Sénégal). Elle est désignée sous le vocable « Taxe d'Enlèvement des Ordures Ménagères » (TOM) et facturée au nom du propriétaire de l'immeuble. Le taux⁶⁸ de recouvrement des redevances qui était de 72% en 1990 s'est abaissé à 46% en 1995. Cette taxe reste très mal recouvré. La TOM ne prend pas en compte le volume de déchets produits..

✓ *L'évacuation des eaux usées (assainissement)*

La tarification de l'assainissement collectif a pour base la tarification de l'eau potable. Une surtaxe d'assainissement est payée par tout usager abonné à l'eau potable dans une localité disposant d'un réseau d'égouts qui consomme plus que la limite fixée pour la tranche sociale (20m³ par bimestre).

Ainsi, pour toute consommation d'eau potable excédant 20m³ par bimestre au niveau des villes « assainies », la surtaxe d'assainissement est évaluée à 36,5 F CFA par m³ d'eau supplémentaire consommée, soit 3,44% du montant de la facture d'eau potable.

▪ **Services économiques**

✓ *Au niveau du transport et de la voirie*

Dans ce secteur, la détermination des tarifs dépend de plusieurs facteurs, tels que les charges d'exploitation, l'usure ou la dépréciation du matériel roulant et de la voirie. Les redevances y afférentes sont : la patente, les droits de stationnement et la taxe annuelle sur les véhicules automobiles (vignette). Le transport public, en particulier la SOTRAC, bénéficiait d'une subvention de l'Etat permettant l'application de tarifs sociaux.

Le taux de recouvrement des redevances usagers (rapport entre les recettes d'exploitation des transports publics et leurs charges d'exploitation) est de 77%⁶⁹ en 1993.

Pour la voirie, certaines communes appliquent des taxes d'entrée ou des droits de stationnement aux véhicules de transport en commun (mini-cars, taxis).

La vignette auto est perçue par l'Etat et ristournée partiellement aux collectivités locales.

✓ *Les marchés*

Pour les marchés, la tarification est laissée à l'initiative des collectivités locales qui arrêtent les taux en fonction de la surface occupée ou selon le chiffre d'affaires réalisé par l'usager.

⁶⁸ (Op. cit. n° 8)

⁶⁹ (Op. cit. n°9)

Les taux peuvent varier d'un marché à un autre, mais aussi, d'une collectivité locale à une autre.

5.7.2 Les réponses aux autres questions des principes des tarifs de redevances concernant la FIS

Ces réponses sont les suivantes :

- Concernant les tendances et perspectives de recouvrement des coûts d'investissements réalisés, il n'y a pas de difficulté pour l'eau, l'électricité et l'assainissement. En effet, les sociétés concessionnaires ont mis chacune en place un service de recouvrement qui applique des mesures coercitives à l'encontre des mauvais payeurs.
- Elles ont entraîné pour le secteur privé l'utilisation rationnelle et pour les collectivités locales la suppression de certains services naguère gratuits (éclairage des lieux de culte) et la mise en gestion déléguée des bornes fontaines et des édicules publics.
- Pour le secteur de la santé, il y a lieu de couvrir les charges d'exploitation.
- Pour les transports en commun et la voirie qui bénéficient de subventions de l'Etat tout comme pour l'Education, leur impact social très marqué commande le maintien de cette stratégie.
- Dans le cas où les redevances d'usagers sont liées à la consommation réelle ou basées sur des normes, deux situations se présentent : les tarifs de l'eau sont liés à la consommation réelle jusqu'à un seuil au-delà duquel ils sont appliqués à des tranches de consommation.
- S'agissant de l'électricité, des tarifs spéciaux sont appliqués aux volumes consommés selon les catégories d'usagers.
- Cela est également valable pour les transports en commun (tarifs liés à la distance) et la voirie (vignette liée à la puissance des véhicules).
- les tarifs de consultation fixés par chaque comité de santé sont différents selon qu'il s'agisse d'un enfant ou d'un adulte.
- L'influence des tarifs sur le niveau actuel de la consommation est positive, car on assiste à un accroissement de la consommation au niveau des éléments essentiels de la FIS, sauf pour le nombre de branchements au réseau d'égouts (eaux usées).
- L'influence des tarifs sur le comportement des consommateurs : certains services, tels que le système des égouts subissent des réactions négatives des usagers. En effet, les statistiques obtenues à Louga (417 branchements depuis 1980) pour une capacité de 15 000 habitants et à Kaolack (17) en deux ans (1994 et 1995), illustrent cette situation qui est la conséquence du coût élevé du branchement (250.000 FCFA à

Dakar et à Kaolack, 115.000 FCFA à Louga) par rapport au revenu moyen des populations.

- L'exemple d'influence positive est celui de la Société Nationale des Télécommunications (SONATEL), qui, grâce à une baisse de ses tarifs (50%) des abonnements en 1998, a vu son chiffre d'affaires augmenter très sensiblement, suite à un accroissement de la demande des usagers, confirmant l'impact que les tarifs peuvent avoir sur le comportement des consommateurs.

5.8. Les questions d'autogestion en ce qui concerne la FIS

L'objectif poursuivi au niveau du présent sous chapitre est de fournir des éléments de réponses quant à la réalité de la décentralisation au Sénégal.

Le Sénégal, en optant pour la décentralisation vise le développement local ainsi que la satisfaction de la demande sociale et l'amélioration des conditions de vie des populations.

A travers la réforme de 1996, les pouvoirs publics veulent permettre aux collectivités locales de programmer et d'impulser le développement économique et social à la base et renforcer leur autonomie.

Si la loi n° 64-02 du 19 janvier 1964 a institué un régime municipal pour les grandes communes dérogeant au droit commun avec un administrateur ordonnateur nommé par le pouvoir central, cela procédait d'une volonté politique de renforcer le contrôle sur les municipalités qu'il fallait soustraire aux influences souvent néfastes du changement politique. Il n'en est pas de même pour celle de 1996 qui responsabilise davantage les élus locaux dans la gestion de leur collectivité.

Pour atteindre les objectifs de cette réforme, l'Etat central a dégagé des fonds destinés à soutenir la réforme.

Mais, au regard des réalisations, il importe de dire que ces ressources financières restent insuffisantes.

L'analyse de la structure des budgets de certaines collectivités locales montre que l'essentiel des ressources sont consacrées aux dépenses de fonctionnement au détriment des investissements (infrastructures de base et d'équipements collectifs).

Il convient également de rappeler que les collectivités disposent d'un pouvoir économique et politique limité car c'est l'Etat qui continue de gérer leurs ressources financières ainsi que leur allocation, et l'autonomie financière des collectivités locales est loin d'être une réalité malgré les déclarations de principe. Par ailleurs, certains domaines de compétences ne sont pas encore transférés (alimentation en eau, électricité, transport et voirie classée).

Tableau 2a : Total de la fourniture d'infrastructures et de services (FIS) de 1994 à 1997

Localité : Dakar

Infrastructures et Services	Existant en 1993	Réalizations				Total réalisations	Total Cumul	Part fournisseur (en %)
		1994	1995	1996	1997			
EDUCATION								
• Préscolaire (Nb. classes)	48	3 (C)	0	-5	-3	3 (C)	43	100% (C)
• Primaire (Nb. classes)	1414	7(SN)	0	3(SN)	2(SN)	12 (SN)	1426	100%(SN)
• Collège d'enseignement Moyen (CEM)	369	-7	-12	32 (A)	-109	32 (A)	261	100% (A)
SANTE								
• Poste de santé	22	0	8 (A-SN)	1(A-SN)	2(A-SN)	11(A-SN)	33	50%(A) et 50%(SN)
• Centre de santé	4	0	0	3 (SN)	1(A-SN)	4(A-SN)	8	12,25/SN 87,5% A
• Maternité	5	0	0	3(A-SN)	1(A-SN)	4(A-SN)	9	50% (A) 50%(SN)
• Hôpital (Abass NDAO)	1	0	0	0	0	0	1	
EQUIPEMENTS COLLECTIFS								
• Alimentation en eau (BR)	32131	4284(A)	4346(A)	4584(A)	12984(A)	26198(A)	58329	100% (A)
• Alimentation en eau (BF)	342	0	0	0	0	0	342	
• Système d'égouts (usés) ml	Nd	(*)	(*)	(*)			259672	
• Système sanitaire (édicules)	40(SN)	1(SN)	1(SN)	3(SN)	1(SN)	6(SN)	46	100%(SN)
• Distribution d'électricité (branchements cumulés)	ND	112248	119173	129462	128893		489776 (A)	100% (A)
• Distribution d'électricité (Réseau en ml)	ND	-	-	-	-	-	765253	-
• Evacuation et élimination des déchets solides (tonnes)		101439	103795	106198	108644	420.076	635322	25% (A) 75%(SN)
• Eclairage (points lumineux)	ND						11858	
• Eclairage public (ml)	ND						635322	
• Edifices à usage communautaire ou lucratif	ND	3 (SN)	2 (SN)	2 (SN)	4 (SN)	8 (SN)		100% (SN)
SERVICES ECONOMIQUES								
• Transports en commun (bus, cars, taxis : nbre de places privé et public)								
• Voirie Communale ml	ND	-	-	-	-	Montant (T6)	499258	100% (C)
• Routes (voirie État ou classées sur ml)	ND	-	-	-	-	Montant (T6)	254688	100% (C)
• Production électricité (kwh)	ND	532453410	553324688	605860815	601314465	2292950378	-	100% (PE)
• Equipements marchands (marchés)	42 (SN)	1 (SN)	1 (SN)	0	0	2 (SN)	44	100% (SN)

(*) montant total pour trois ans = 90.000.000 F = $\frac{180.000.000}{6 \text{ ans}}$

- N.B. C = Gouvernement central (Etat)
P = Partagé (gouvernement central et sub-national ou collectivité)
SN = Gouvernement sub-national (ou collectivité locale)
PE = Para-étatique
M = Gouvernement sub-national mixte
A = Autres institutions/organisation/organisations non gouvernementales, etc.

(Montant T6)) A Dakar, les réalisations en matière de voirie sont estimées en montants financiers et se retrouvent au niveau du tableau 6.

Tableau 2b : Total de la fourniture d'infrastructures et de services (FIS) de 1994 à 1997

Localité : Guédiawaye

Infrastructures et Services	Existant en 1993	Réalizations					Total Cumul	Part fournisseur (en %)
		1994	1995	1996	1997	Total réalisations		
EDUCATION								
• Préscolaire (Nb. classes)	26	3 (C)	4 (C)	4 (C)	5 (C)	16 (C)	42	100% (C)
• Primaire (Nb. classes)	435	8 (A)	14 (A)	73 (A)	28 (A)	123 (A)	558	100% (A)
• Collège d'enseignement Moyen (CEM)	68	3 (A)	0	6(A)	4(A)	13 (A)	81	100% (A)
SANTE								
• Poste de santé	10	0	1(P)	0	0	1(P)	11	100% (P)
• Centre de santé	1	0	0	0	0	0	1	-
• Maternité	2	0	1(A)	0	0	1 (A)	3	100% (A)
EQUIPEMENTS COLLECTIFS								
• Alimentation en eau BF	111	2 (SN)	2 (SN)	0	3 (SN)	7 (SN)	118	100% (SN)
• Alimentation en eau	10318 (A)	1058(A)	264(A)	81(A)	196(A)	1599(A)	11917	100% (A)
• Système d'égouts (usés) ml	12070	0	0	0	0	0	12070	-
• Système sanitaire (édicules)	6	0	0	0	0	0	(6)*	-
• Distribution d'électricité (branchements cumulés)	Nd	12946 (A)	11963	ND	17369	42008		100% (A)
• Distribution d'électricité (réseau en ml)	Nd	0	0	0	0	0	97350	-
• Evacuation et élimination des déchets solides (tonnes)	Nd	23513 (SN)	24741 (A-SN)	26101 (A-SN)	27262 (SN)	101617 (A-SN)	-	75% (SN) 25% (A)
• Eclairage public (long réseau en ml)	Nd	-	-	-	-	-	32430	
• Eclairage public points lumineux	Nd	-	-	-	-	-	811	
• Edifices à usage communautaire ou lucratif	0	0	0	1(SN)	0	1(SN)	1	100%(SN)
SERVICES ECONOMIQUES								
• Transports en commun (bus, cars, taxis : nbre de places) privé et public								
• Voirie Communale (en ml)	Nd	0	0	0	0	0	42000	
• Routes (voirie État ou classées EN ml)	Nd	0	0	0	0	Montant(T6)	9218	100% (C)
• Production électricité (kwh)	Nd	22736255	19998730	Nd	29026027	71761012	-	100% (PE)
• Equipements marchands (marchés)	11 (SN)	0	0	3(SN)	1(SN)	4(SN)	15(SN)	100%(SN)

N.B. C = Gouvernement central (Etat)
P = Partagé (gouvernement central et sub-national ou collectivité)
SN = Gouvernement sub-national (ou collectivité locale)
PE = Para-étatique
M = Gouvernement sub-national mixte
A = Autres institutions/organisation/organisations non gouvernementales, etc.

(6) = 6 qui fonctionnent sur 12 (IPIE, 1999)

Rendement électricité : (Consomm/Prod en 1995) = 78,50%

(*)(12 946) = calcul sur base de données SENELEC

Tableau 2c : Total de la fourniture d'infrastructures et de services (FIS) de 1994 à 1997

Localité : Kaolack

Infrastructures et Services	Existant en 1993	Réalizations					Total Cumul	Part fournisseur (en %)
		1994	1995	1996	1997	Total réalisations		
EDUCATION								
• Préscolaire (Nb. classes)	7	0	0	0	0	0	7	
• Primaire (Nb. classes)	284	0	22(A)	34(A)	34(SN)	90 (A-SN)	374	62% (A)- 38%(SN)
• Collège d'enseignement Moyen (CEM)	152	0	12 (PE)	0	0	12(PE)	164	100% (PE)
SANTE								
• Poste de santé	8	0	0	0	0	0	8	-
• Centre de santé	1	0	0	0	0	0	1	-
• Maternité	1	0	0	0	0	0	1	-
EQUIPEMENTS COLLECTIFS								
• Alimentation en eau (BF)	183	0	4(A)	12(A)	33(A)	49(A)	232	100% (A)
• Alimentation en eau (branc)	10067	339 (A)	1412(A)	145(A)	418 (A)	1975(A)	12042	100% (A)
• Système d'égouts								
- Branchements	562	10(A)	7(A)	0	0	17(A)	579	100%(A)
- Longueur réseau (ml)	13945	595(A)	110(A)	0	0	705(A)	14650	100%(A)
• Système sanitaire (édicules)	8	0	0	0	0	0	8	100% (SN)
• Distribution d'électricité Br	12248	545(A)	247(A)	174(A)	351(A)	1317(A)	13565	100%(A)
• (longueur réseau en ml)	154539	0	0	1620(SN)	0	1620(SN)	156159	100%(SN)
• Evacuation et élimination des déchets solides (tonnes)	Nd	14450(SN)	14941(SN)	15446(SN)	15967(SN)	60804(SN)	-	100%(SN)
• Eclairage public (points lumineux)	Nd						2941	-
• Eclairage public (en ml)	ND						117612	-
• Édifices à usage communautaire ou lucratif	-	-	-	-	-	-	-	-
SERVICES ECONOMIQUES								
• Transports en commun (bus, cars, taxis ; nbre de places privé et public)								
• Voirie Communale (en ml)	Nd	-	-	-	-	(*)	252653	-
• Routes (voirie État ou classées en ml)	14900	7000(C)	0	0	1100(C)	8100 (C)	23000	100% (C)
• Production électricité (kwh)	Nd	20512445 (PE)	21149055 (PE)	21313990 (PE)	26320999 (PE)	89296489 (PE)		100% (PE)
• Equipements marchands (marchés)	8	0	0	0	0	0	8	

N.B. C = Gouvernement central (Etat)
P = Partagé (gouvernement central et sub-national ou collectivité)
SN = Gouvernement sub-national (ou collectivité locale)
PE = Para-étatique
M = Gouvernement sub-national mixte
A = Autres institutions/organisation/organisations non gouvernementales, etc.

(*) A Kaolack, les réalisations en voirie communale ne sont disponibles qu'en montants financiers et se retrouvent au niveau du tableau 6.

Tableau 2d : Total de la fourniture d'infrastructures et de services (FIS) de 1994 à 1997

Localité : Sangalkam

Infrastructures et Services	Existant en 1993	Réalizations					Total Cumul	Part fournisseur (en %)
		1994	1995	1996	1997	Total réalisations		
EDUCATION								
• Primaire (Nb. classes)	65	1 (SN)	2(SN)	1(SN)	0	4(SN)	69	100%(SN)
• Collège d'enseignement Moyen (CEM)	0	0	0	5(SN)	0	5(SN)	5	100%(SN)
SANTE								
• Case de santé	5	1(SN)	1(SN)	2(SN)	2(SN)	6(SN)	11	100%(SN)
• Poste de santé	4	1(SN)	1(SN)	0	1(SN)	3(SN)	7	100%(SN)
• Maternité	1	0	0	0	1(A)	1(A)	2	100% (A)
EQUIPEMENTS COLLECTIFS								
• Alimentation en eau (BF)	22(C)	2(SN)(1)	4SN)(2)			6(SN)	28	100%SN)
• Alimentation en eau (branc)	Nd	(*)	0	0	0	(*)	-	90% (A) 10%(SN)
• Système d'égout - Branchements - Longueur réseau (ml)								
• Système sanitaire (édicules)	2	3(SN)	3(SN)	0	0	6(SN)	8	100%(SN)
• Distribution d'électricité BR (Longueur réseau en ml)	Nd	-	0	-	-	-	-	-
• Evacuation et élimination des déchets solides (tonnes)	Nd	-	-	-	-	-	-	-
• Eclairage public (points lumineux)	Nd	-	-	-	110(C)	110(C)	110	100% (C)
• Eclairage public (ml)	Nd	-	-	-	4360(C)	4360(C)	-	100%(C)
• Édifices à usage communautaire ou lucratif	0	1(SN)	1(A)	0	0	2(A-SN)		50%(SN) 50%(A)
SERVICES ECONOMIQUES								
• Transports en commun (bus, cars, taxis ; nbre de places privé et public)								
• Voirie Communale ml								
• Routes (aménagées ml)	Nd		9000(A)	3000(SN)		12000 (A-SN)		73,74%(A) 26,26(SN)
• Production électricité (kwh)	Nd	-	-	-	-	-	-	-
• Equipements marchands (marchés)	3	1(SN)	1(SN)	1(SN)	1(SN)	4(SN)	7	100%(SN)

N.B. C = Gouvernement central (Etat)

P = Partagé (gouvernement central et sub-national ou collectivité)

SN = Gouvernement sub-national (ou collectivité locale)

PE = Para-étatique

M = Gouvernement sub-national mixte

A = Autres institutions/organisation/organisations non gouvernementales, etc.

(*) = 118.000.000 F CFA dont 10% (SN)

(1) = 700.000 F CFA

(2) = 1.400.000 F CFA

} soit 6 B.F. pour 2.100.000 F CFA.

Tableau 2e : Total de la fourniture d'infrastructures et de services (FIS) de 1994 à 1997

Localité : Taïba Ndiaye

Infrastructures et Services	Existant en 1993	Réalizations					Total Cumul	Part fournisseur (en %)
		1994	1995	1996	1997	Total réalisations		
EDUCATION								
• Primaire (Nb. Classes)	30	0	4(A-SN)	5(A-SN)	0	9(A-SN)	39	56%(A) 44%(SN)
• Collège d'enseignement Moyen (CEM)	0	0	0	0	0	0	0	
SANTE								
• Case de santé	1	0	0	0	0	0	1	-
• Poste de santé	1	0	0	0	0	0	1	-
• Maternité	1	0	0	0	0	0	1	-
EQUIPEMENTS COLLECTIFS								
• Alimentation en eau (BF)	10	8(A-SN)	0	13(A)	6(SN)	27(A-SN)	37	56%(A) 44%(SN)
• Alimentation en eau (branc)	Nd	0	10(SN)	10(SN)	33(SN)	53(SN)	53	100%(SN)
• Système d'égout - Branchements - Longueur réseau (ml)								
• Système sanitaire (édicules)	2	0	0	0	0	0	2	-
• Distribution d'électricité BR (longueur en ml)	Nd	0	0	0	0	0	-	-
• Evacuation et élimination des déchets solides (tonnes)	Nd	0	0	0	2500(C)	2500(C)	2500	100%(C)
• Eclairage public (points lumineux)	0	0	0	0	25(PE)	25(PE)	25	100%(PE)
• Eclairage public (ml)	0	0	0	0	960(PE)	960(PE)	960	100%(PE)
• Édifices à usage communautaire ou lucratif	4	0	0	0	0	0	4	-
SERVICES ECONOMIQUES								
• Transports en commun (bus, cars, taxis ; nbre de places) privé et public								
• Voirie Communale ml								
• Routes (aménagées ml)	Nd	4400(P)	1500(SN)	14000(P)	6000(P)	25900 (P-SN)	-	5,2(SN) -94,8(P)
• Production électricité (kwh)	Nd	-	-	-	-	-	-	-
• Équipements marchands (marchés)	1	0	0	0	0	0	1	-

N.B. C = Gouvernement central (Etat)

P = Partagé (gouvernement central et sub-national ou collectivité)

SN = Gouvernement sub-national (ou collectivité locale)

(PE) = Para-étatique

M = Gouvernement sub-national mixte

A = Autres institutions/organisations/organisations non gouvernementales, etc..

Tableau 3a : estimation des besoins/fis et pourcentage fis réelle par rapport fis demandée
Localité : Dakar

INFRASTRUCTURES ET SERVICES	Normes (indicateurs)										1994				1995				1996				1997											
	Nationale Internationale (*)		POP. TOT. = 785 071		POP. TOT. = 803 307		POP. TOT. = 821 901		POP. TOT. = 840 838		Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	FIS réel/sem %	Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	%	Populat. concernée	Etat existant	Besoins futurs	%	Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	%								
	POP. TOT. = 785 071	POP. TOT. = 803 307	POP. TOT. = 821 901	POP. TOT. = 840 838																														
EDUCATION																																		
Pré-scolaire (3 à 6 ans)/Pop tot	14%	45 €/cl	109910	51		112463	51			115066	46			117717	43																			
Primaire (7 à 12ans)/Pop tot	20%	45 €/cl	157014	1421	3489	160661	1421	3570	39,80	164380	1424	3653	38,98	168168	1426	3737	38,15																	
Collège d'ens. moyen (13 à 16 ans)/Pop tot	25%	50 €/cl	39253	369	785	40165	357	803	44,45	41095	389	822	47,32	42042	280	841	33,33																	
Lycée (17 à 19 ans)/ Pop tot																																		
SANTE																																		
Poste de santé		1 poste pour 7500/hbis		22	105		30	107	28,03		31	109	28,44	840838	33	112	29,46																	
Centre de santé		1 centre pour 150000/his		4	5		4	5	80		7	5	100(1)		8	6	100(1)																	
Maternité		1 par (24,5%)/Pop tot	192442	5	77	196810	5	79	6,32	201366	8	80	10	206005	9	82	10,97																	
Hôpital municipal				1			1				1				1																			
EQUIPEMENTS COLLECTIFS																																		
Alimentation en eau (Consommation) (en m3)		Besoin 40l/hb/j (*)		642527	11462036		6683898	11728282	56,98		6493147	11992754	54,14		10265509	12276234	83,62																	
Alimentation en eau (BR)			36415	342		40761	40761				45345				58329																			
Alimentation en eau (BF)			342	38882		342	38882				342	38882			342	38882																		
Système d'égouts (eaux usées branchements)				259672			259672				259672				259672																			
Système d'égouts (longueur réseau)				41	39		42	40	100(1)		45	41	100(1)		46	42	100(1)																	
Système sanitaire (Edule Pub)		0,05/1000 his = Besoins		41	39		42	40	100(1)		45	41	100(1)		46	42	100(1)																	
Distrib. électricité (cons en kwh)				426548427	618186126		443268408	642417983	69		483555099	703413187	69		481710615	698131326	69																	
Longueur réseau			112248	162678	69	119173	172714	69	69		129462	187626	69		128893	186801	69																	
Elimination et évacuation déchets (en tonnes)		Prod = 0,59 kg/j/hbt Evac.: 60%	101439	169065	60	103795	172992	60	60		106197	176996	60		108644	181074	60																	
Eclairage public points lumineux)		40 ml/nterv																																
Eclairage public longueur réseau																																		
Edifice à usage communautaire				3			5				7				8																			
SERVICES ECONOMIQUES																																		
Transport (pare - nbre de places)																																		
Voie tonale (ml)				753946			753946				753946				753946																			
Production électricité (en kwh)				539463410			553244688				605860845				601311465																			
Equip. marchands (marchés)				43			44				44				44																			

(*) = Norme internationale (OMS) (1) = Il existe plus d'équipements de ce type qu'il n'en faut théoriquement, selon l'application de la norme

Tableau 3b : estimation des besoins/fis et pourcentage fis réelle par rapport fis demandée
Localité : Guédiawaye

INFRASTRUCTURES ET SERVICES	Normes (indicateurs)	1994				1995				1996				1997			
		POP. TOT. = 325.351		POP. TOT. = 342.344		POP. TOT. = 361.158		POP. TOT. = 377.223		POP. TOT. = 361.158		POP. TOT. = 377.223		POP. TOT. = 361.158		POP. TOT. = 377.223	
		Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	FIS réel/ sem %	Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	%	Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	%	Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	%
EDUCATION																	
Précol (3 à 6 ans)/Pop tot	14%	45 €/cl	1012	2,86	47928	33	1065	3	50562	37	1123	3	52811	42	1173	3,58	
Primaire (7 à 12ans)/Pop tot	20%	45 €/cl	1446	30,63	68468	457	1521	30,04	72231	550	1605	33,02	75444	558	1676	33,29	
Collège d'ens. moyen (13 à 16 ans)/pop tot	25%	50 €/cl	325	21,84	17117	71	342	20,76	18057	77	361	21,32	18861	81	377	21,48	
Lycée (17 à 19 ans)																	
SANTÉ																	
Poste de santé	7500-hb/poste																
Centre de santé	150000/hb/centre																
Maternité	FAR = 24,5	Pop totale															
Hôpital (voir Dakar)																	
ÉQUIPEMENTS COLLECTIFS																	
Alimentation en eau (BF)																	
Alimentation en eau (BR)																	
Alimentation en eau (m3)	40l/hr (*) (besoin)																
Système d'égouts																	
(longueur réseau em ml)																	
Système sanitaire (Edicule Pub)	0,05/1000 hts (besoins)																
Distribution électricité (cons. kvh)																	
Distribution électricité BR																	
Distribution électricité ml																	
Elimination et évacuation déchets (en tonnes)	Prod = 0,33kg//hbt (40ml/intervalle)																
Eclairage public points lumineux)																	
Eclairage public (longueur réseau en ml)																	
Edifice à usage communautaire																	
SERVICES ECONOMIQUES																	
Transport (pare - nbre de places)																	
Voie totale (longueur réseau)																	
Production électricité (kwh)																	
Equipements marchands (marchés)																	

(*) = Norme internationale (OMS)

Tableau 3d : estimation des besoins/fis et pourcentage fis réelle par rapport fis demandée
Localité : Sangalkam

INFRASTRUCTURES ET SERVICES	Normes (indicateurs)	1994				1995				1996				1997			
		POP. TOT. = 27 111				POP. TOT. = 27 843				POP. TOT. = 28 594				POP. TOT. = 29 366			
		Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	FIS réel/ sem %	Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	%	Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	%	Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	%
EDUCATION																	
Préscolaire (3 à 6 ans)/Pop.	14%	3795	Nd	-	3898	68			4003	Nd	-		4111	ND	-		
Primaire (7 à 12ans) Pop.	20%	5422	66	120	5561	68	123	55,28	5719	69	127	53,33	5873	69	130	53,07	
Collège d'ens. moyen (13 à 16 ans)/Pop tot	25%	1355	8	30	1392	8	30	26,66	1429	13	31	41,93	1468	13	32	40,62	
Lycée (17 à 19 ans)/Pop tot																	
SANTÉ																	
Case de santé	5000 hb/unité		6	5	100(1)	7	5	100(1)		9	5	18		11	5	100(1)	
Poste de santé	7500/unité		5	3	100(1)	6	3	100(1)		6	3	100(1)		7	3	100(1)	
Maternité (FAR)/Pot tot	22,7(2)/(2000 Far/ u)	6154	1	3	33,33	1	3	33,33	6490	1	3	33,33	6666	2	4	50,00	
EQUIPEMENTS COLLECTIFS																	
Alimentation en eau (Consommation en m3)	30l/h/fj (besoins)		Nd	296265,75		Nd	304880,85			ND	313104,3			ND	321557,7		
Alimentation en eau BF (branchements)			24			28				28				28			
Système sanitaire (Edule Pub)			5			8			8					8			
Distribution électricité BR			Nd			-				-				-			
Consom en kwh			Nd			-				-				-			
Longueur réseau (en ml)			Nd			-				-				-			
Elimination et évacuation déchets (tonnes)	(Prod) = 0,22kg/hbt (3)		Nd	2177		Nd	2235,79			Nd	2296,09			Nd	2358,09		
Eclairage public (points luminieux)	(40ml d'intervalle)		Nd			-				-				110			
Eclairage public longueur réseau (en ml)			Nd			-				-				4360			
Edifice à usage communautaire			1			2				2				2			
SERVICES																	
ECONOMIQUES																	
Transport (parc - nbre de places)			Nd			-				-				2425 Pl 95 véh			
Voie aménagée longueur réseau en ml			Nd			9000				12000				12000			
Production électricité kwh Equipements marchands (marchés)			Nd			Nd				Nd				Nd			
			4			5				6				7			

(1) Il existe plus d'équipements de ce type qu'il en faut théoriquement, selon l'application de la norme (3) 0,22 kg/hbt/fj (estimation des ordures ménagères en milieu rural) Gestion des déchets.

(2) FAR = Femme en âge de reproduction (15 à 49 ans)

(*) Norme OMS

Tableau 3e : estimation des besoins/fis et pourcentage fis réelle par rapport fis demandée
Localité : Taïba Ndiaye

INFRASTRUCTURES ET SERVICES	Normes (indicateurs			1994 POP. TOT. = 19 331			1995 POP. TOT. = 19. 676			1996 POP. TOT. = 19 852			1997 POP. TOT. = 20 939				
	Nationale Internationale (*)	Besoins		Besoins		Besoins		Besoins		Besoins		Besoins					
		Population concernée	Etat exist.	Besoins futurs	FIS réel/sem %	Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	%	Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	%	Population concernée	Etat existant	Besoins futurs	%
EDUCATION																	
Pré-scolaire (3 à 6 ans)/Pop tot	14%	45él/cl			2779												
Primaire (7 à 12ans)/Pop tol	20%	45él/cl	30	85	3970	34	88	38,63	2854	39	90	43,33	4187	39			41,93
Collège d'ens. moyen (13 à 16 ans)/Pop tot	25%	50él/cl	966		992				1019				1046				
SANTE																	
Casa de santé	5000 hbts/unité		1	3		1	3	33,33		1	4	25		1	4	25	
Poste de santé	7500 hbts/unité		1	2		1	2	50		1	2	50		1	2	50	
Maternité (Far/Pop)	22,7%/Pop tot Pop 2000 Far/unité		1	2	4506	1	2	50	4628	1	2	50	4753	1	2	50	
EQUIPEMENTS COLLECTIFS																	
Alimentation en eau (Consommation en m3)	(besoins) = 301 /ht/j		Nd	211674,45		ND	217379,4							Nd	229282,05		
Alimentation en eau nbre BF (Branchements)			18			18				31				37			
Système sanitaire (Edicule Pub)			Nd			10				20				53			
Distribution électricité (BR)			2			2				2				2			
Distribution électricité (Cons)			Nd			-				-				-			
Distri. Électricité long réseau ml			Nd			-				-				-			
Educule public			2	0		2	0			2	0			2	0		
Élimination et évacuation déchets	(Prod = 0,22kg/ht)			1552,28			1594,11				1637,16				1681,40		
Eclairage public (points lumineux)			0			0				0	-			25			
Eclairage public longueur réseau en ml	(40ml/mtevalle)		0							0				960			
Edifice à usage communautaire			4			4				4				4			
SERVICES ECONOMIQUES																	
Transport (parc - nbre de places)			Nd			-				-				-			
Voies aménagées longueur réseau (ml)			4400			5900				19900				25900			
Production électricité (kwh)			Nd			-				-				-			
Equipements marchands (marchés)			1			1				1				1			

(*) Norme internationale (OMS)

Tableau 4a : Indicateurs de performance par élément de la FIS
Localité : Dakar

ELEMENTS	1994		1995		1996		1997	
	Pro. Eléc.	Objectifs - accomplissement	PRO Eléc.	Objectifs - accomplissement	Pro. Eléc.	Objectifs - accomplissement	Pro. Eléc.	Objectifs - Accomplissement
1. Alimentation en eau potable (en l/hh)	10768,76	Population = 785071 Eau consommable (en l/hhb) Eau non consommable (en l/hhb)	1193,69	Population : 803307 Eau consommable (l/hh) Eau non consommable	10394,94	Population : 821901 Eau consommable (l/hh) Eau non consommable	16064,03	Population : 840838 Eau consommable (l/hh) Eau non consommable
Autre eau	Nd		Nd		Nd		Nd	
2. Système d'égout (en ml) Eau purifiée (m3) (en février) Déchets résiduels (tonnes)	5728,98 (2) 229,15 (3) Nd	Environnement non pollué Environnement non pollué	5824,33 23297 Nd	Environnement non pollué Environnement non pollué	5530,11 221,20 Nd	Environnement non pollué Environnement non pollué	8546,06 341,84 Nd	Environnement non pollué Environnement non pollué
3. Système sanitaire Édifices publics (nombre)	41	Habitants/unité	42	Hab/unité	45	Hab/unité	46	Hab/unité
4. Élimination de déchets solides Déchargement de déchets (T) Recyclage de déchets (tonnes) Énergie (kWh)	2153 (4) 129,21 (5) Néant	Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T) Ressources renouvelées (kWh)	215,333 129,21 -	Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T) Ressources renouvelées (kWh)	215,33 129,21 129,21	Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T) Ressources renouvelées (kw/h)	215,33 129,21 129,21	Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T) Ressources renouvelées (kWh)
5. Distribution d'électricité Énergie fournie (kWh/hab)	678,22	Énergie consommée (kWh)	688,81	Énergie consommée (kWh/Hhb)	737,14	Énergie consommée (kWh/Hab)	715,13	Énergie consommée (kWh/Hh)
6. Voies routières Services transport (tonne / km)	Nd	Réduction des H. de transp.	-	Réduction des H. de transp.	-	Réduction des H. de transport	-	Réduction des H. de transp
Rapport d'espace (surface-réseau /sup localité)	Nd	Compétitivité inter. (USD)	-	Compétitivité inter. (USD)	-	Compétitivité inter. (USD)	-	Compétitivité inter. (USD)
7. Installations pour l'éducation Leçons d'écoliers (heures) Leçons d'enseignements (heures)	40h /sc. 18h/PM/se 16h PLS/se.	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	40h/sem. 18h/PM/se 16h /PS/se.	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	40h/sem. 18h/PM/10h/PS/se	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	40h/sem. 18h/PM/se 16h PS/se	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers
8. installations de santé Nbre. de lits (hab/lit (*) Nombre de jours alités Nbre de patients accueillis/Pop tot	2582 Nd 10/13 Hts	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	2641 Nd 10/11 Hts	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	1961 445 -	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	1872 10,6/1 Ht 1/501,3 P	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés Patients
Nbre de patients opérés/Patients	1/1865 P	Patients	1/1659 P	Patients		Patients		Patients

1. Quantité eau potable consommée/an Hab en litres
2. Quantité d'eau usées produites (70% par rapport eau potable consommée) par an, par habitant
3. Quantité eau purifiée (4% par rapport eaux usées produites) par an, par habitant
4. Quantité produite (estimation) en kg/an/habitant
5. Quantité avancée à la décharge (estimation) en kg/an/habitant

(*) Ne concerne que les centres de santé et les maternités en leur sein
Pass = Passable

Tableau 4b : Indicateurs de performance par élément de la FIS
Localité : Guédiawaye

ELEMENTS	1994		1995		1996		1997	
	Pro. E/c.	Objectifs - accomplissement	Pro. E/c.	Objectifs - accomplissement	Pro. E/c.	Objectifs - accomplissement	Pro. E/c.	Objectifs - Accomplissement
1. Alimentation en eau Eau potable (l/hab) Autre eau	6682,06 Nd	Population : 325351	6487,09	Population : 342344	4721,11	6626,56	Population : 377223	5036,18
		Cons.		Cons.				
2. Système d'égout (EU : l/hab) Eau purifiée (m³) (l/hab) Déchets résiduels	3529,99 141,19 Nd	Eau consommable Eau non consommable	352,99 141,19	Environnement pollué Environnement non pollué	Pass Bon	3533,51 141,34	Environnement pollué Environnement non pollué	Pass Bon
		Environnement pollué Environnement non pollué		Environnement pollué Environnement non pollué				
3. Système sanitaire Édifices publics (nombre)	6	Habitants/unités	6	Habitants/unité	60193	6	Habitants/unités	62871
		Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T) Ressources renouvelées (kWh)		Méd Néant Néant				
4. Élimination de déchets solides Déchargement de déchets (kg) Recyclage de déchets (tonnes)	120,45 72,27 Néant	Energie renouvelée (kWh)	120,45 72,27	Energie renouvelée (kWh)	Néant	72,27 kg/ht	Energie renouvelée (kWh)	Néant
		Energie consommée (kWh)		45,861				
5. Distribution d'électricité Energie fournie (kWh/hab)	69,888	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	57,248	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	Nd	76,946	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	61,641
		Energie consommée (kWh)		55,982				
6. Voies routières Services transport (tonne / km) Rapport d'espace (surface réseau /sup localité)	69,88 km Nd	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	57,25 km/ht	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	Nd	76,95 kwh	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	61,64 kw
		Energie consommée (kWh)		45,86				
7. Installations pour l'éducation Leçons d'écoliers (heures) Leçons d'enseignements (heures)	40h/se. 16h/PS/sc. 18h/M/sc.	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	40h/se. 16h/PM/sc. 18h/PS/sc.	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	Nd	40h/se. 16h/PM/sc. 18h/PS/sc.	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	-
		Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers		Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers				
8. installations de santé nbre. de lits (hab/lit) (*) Nombre de jours alités Nbre de patients accueillis/Pop tot Nbre de patients opérés	3221 Nd 10/35Hab Nd	Nbre de patients guéris Nbre de patients traité Nbre de patients relâchés	3389	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	Nd Nd Nd	3755	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	-
		Nbre de patients guéris Nbre de patients traité Nbre de patients relâchés		Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés				

(*) Ne concerne que le centre de santé et les maternités

Tableau 4c : Indicateurs de performance par élément de la FIS
Localité : Kaolack

ELEMENTS	1994		1995		1996		1997		
	Pro. Eié.	Objectifs - accomplissement	Pro. Eié.	Objectifs - accomplissement	Pro. Eié.	Objectifs - accomplissement	Pro. Eié.	Objectifs - Accomplissement	
1. Alimentation en eau Eau potable (l/hab) Autre eau	3119584 Nd	Population : 193115	Population : 199676	Population : 206432	Population : 213395	Cons.			
		12277,05 Nd	Eau consommable Eau non consommable	12561,53 -	15854,54 -	12049,45 -	Eau consommable Eau non consommable	15254,99 -	11593,80 -
2. Système d'égout (EU :l/Ht) Eau purifiée (l/hab) Déchets résiduels (tonnes)	8593,94 9023	Environnement non pollué Environnement non pollué	Environnement non pollué Environnement non pollué	Environnement non pollué Environnement non pollué	Environnement non pollué Environnement non pollué	Environnement non pollué Environnement non pollué	Environnement non pollué Environnement non pollué	Pass Pass	
		24130	8653,07 920,86	Pass Pass	8434,62 88,56	Pass Pass	8115,66 85,21	Pass Pass	26749
3. Système sanitaire Edicules publiques (hab/u)	149,647	Pollution contrôlée (l)	Méd	Méd	Méd	Méd	Pollution contrôlée (l)	Méd	
		85,091	74,825	Néant	74,825	Méd	74,825	Ressources renouvelées (l)	Méd
4. Elimination de déchets solides (kg/hbs) Déchargement de déchets (l) (kg/hb) Recyclage de déchets (tonnes)	106,218	Ressources renouvelées (kWh) Ressources renouvelées (kWh) Energie renouvelée (kWh)	Ressources renouvelées (kWh) Ressources renouvelées (kWh) Energie renouvelée (kWh)	Ressources renouvelées (kWh) Ressources renouvelées (kWh) Energie renouvelée (kWh)	Ressources renouvelées (kWh) Ressources renouvelées (kWh) Energie renouvelée (kWh)	Ressources renouvelées (kWh) Ressources renouvelées (kWh) Energie renouvelée (kWh)	Ressources renouvelées (kWh) Ressources renouvelées (kWh) Energie renouvelée (kWh)	Ressources renouvelées (kWh) Ressources renouvelées (kWh) Energie renouvelée (kWh)	99,073
		85,091	105,916	84,849	103,249	82,713	82,713	123,344	99,073
5. Distribution d'électricité Energie fournie (kWh/Hab)	106,218	Energie consommée (kWh)	Energie consommée (kWh)	Energie consommée (kWh)	Energie consommée (kWh)	Energie consommée (kWh)	Energie consommée (kWh)	Energie consommée (kWh)	
		85,091	105,916	84,849	103,249	82,713	82,713	123,344	99,073
6. Voies routières Services transport (tonne / km) Rapport d'espace (surface réseau /sup localité)	106,218	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	
		85,091	105,916	84,849	103,249	82,713	82,713	123,344	99,073
7. Installations pour l'éducation Leçons d'écoliers (heures) Leçons d'enseignements (heures)	40h/sem 10h/PES 18h/PM 7427	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	
		Nd	40h/sem 10h/PES 18h/PM 7680	-	40h/sem 10h/PES 18h/PM 7940	-	40h/sem 10h/PES 18h/PM 8207	-	-
8. installations de santé Nbre. de lits (hab/lit) (*) Nombre de jours alités Nbre de patients accueillis/Pop tot Nbre de patients opérés	10/11Hab Néant	Nbre de patients guéris Nbre de patients traité Nbre de patients relâchés	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	
		Nd	-	-	-	-	-	-	-

(*) Ne concerne que la maternité du Centre de santé et le centre de santé lui-même

Tableau 4d : Indicateurs de performance par élément de la FIS
Localité : Sangalkam

ELEMENTS	1994		1995		1996		1997	
	Pro. Elé.	Objectifs - accomplissement Population : 27111 Cons.	Pro. Elé.	Objectifs - accomplissement Population : 27843 Cons.	Pro. Elé.	Objectifs - accomplissement Population : 28594 Cons.	Pro. Elé.	Objectifs - Accomplissement Population : 29366 Cons.
1. Alimentation en eau Eau potable Autre eau		Eau consommable Eau non consommable		Eau consommable Eau non consommable		Eau consommable Eau non consommable		Eau consommable Eau non consommable
2. Système d'égout Eau purifiée Déchets résiduels		Environnement pollué Environnement non pollué		Environnement pollué Environnement non pollué		Environnement pollué Environnement non pollué		Environnement pollué Environnement non pollué
3. Système sanitaire Écoles publiques								
4. Élimination de déchets solides Déchargement de déchets (T) Énergie (kWh)		Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T) Ressources renouvelées (kWh)		Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T) Ressources renouvelées (kWh)		Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T) Ressources renouvelées (kw/h)		Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T) Ressources renouvelées (kWh)
5. Distribution d'électricité Énergie fournie (kWh)		Énergie consommée (kWh)		Énergie consommée (kWh)		Énergie consommée (kWh)		Énergie consommée (kWh)
6. Voies routières Services transport (tonne / km) Rapport d'espace (surface réseau / sup localité)		Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)		Réduction des H. de transport		Réduction des H. de transport		Réduction des H. de transp
7. Installations pour l'éducation Leçons d'écoliers (heures) Leçons d'enseignements (heures)	40h/sem 18h/PM 16h/PES/sem	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	40h/sem 18h/PM 16h/PES/sem	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	40h/sem 18h/PM 16h/PES/sem	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	40h/sem 18h/PM 16h/PES/sem	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers
8. installations de santé Nbre. de lits Nombre de jours alités Nbre de patients accueillis Nbre de patients opérés	18 11840	Nbre de patients guéris Nbre de patients traité Nbre de patients relâchés	18 16456	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	18 12426	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés	24 14862	Nbre de patients guéris Nbre de patients traités Nbre de patients relâchés

Tableau 4e : Indicateurs de performance par élément de la FIS
Localité : Taïba Ndiaye

ELEMENTS	1994		1995		1996		1997	
	Pro. Elé.	Objectifs - accomplissement Pro. Elé. Cons.	Objectifs - accomplissement Pro. Elé. Cons.	Objectifs - accomplissement Pro. Elé. Cons.	Objectifs - accomplissement Pro. Elé. Cons.	Objectifs - accomplissement Pro. Elé. Cons.	Objectifs - accomplissement Pro. Elé. Cons.	Objectifs - accomplissement Pro. Elé. Cons.
1. Alimentation en eau Eau potable Autre eau		Population : 19311 Eau consommable Eau non consommable	Population : 19852 Eau consommable Eau non consommable	Population : 20388 Eau consommable Eau non consommable	Population : 20939 Eau consommable Eau non consommable			
2. Système d'égout Eau purifiée Déchets résiduels		Environnement pollué Environnement non pollué	Environnement pollué Environnement non pollué	Environnement pollué Environnement non pollué	Environnement pollué Environnement non pollué			
3. Système sanitaire Écoles publiques								
4. Élimination de déchets solides Déchargement de déchets (T) Recyclage de déchets (tonnes)		Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T)	Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T)	Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T)	Pollution contrôlée (T) Ressources renouvelées (T)			2
5. Distribution d'électricité Énergie fournie (kWh)		Ressources renouvelées (kWh) Énergie consommée (kWh)	Ressources renouvelées (kWh) Énergie consommée (kWh)	Ressources renouvelées (kWh) Énergie consommée (kWh)	Ressources renouvelées (kWh) Énergie consommée (kWh)			
6. Voies routières Services transport (tonne km) Rapport d'espace (surface réseau / sup localité)		Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)	Réduction des H. de transport Compétitivité inter. (USD)			
7. Installations pour l'éducation Leçons d'écoliers (heures) Leçons d'enseignements (heures)	40h/sem 16h PM/sem	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	Ecoliers ayant un travail % d'abandon des écoliers	40h/sem 16h PM/sem		
8. installations de santé Nbre. de lits. Nombre de jours alité Nbre de patients accueilli	18h PS/sc 576 h 4 8502	Nbre de patients guéris Nbre de patients traité Nbre de patients relâchés	Nbre de patients guéris Nbre de patients traité Nbre de patients relâchés	Nbre de patients guéris Nbre de patients traité Nbre de patients relâchés	Nbre de patients guéris Nbre de patients traité Nbre de patients relâchés	18h PS/sc 576 h	4 5504	4 4520

Tableau 7a : Les dépenses annuelles en capital et le capital en réserve (ou volume physique/ élément de la FIS)
Localité : Dakar

ELEMENTS DE LA FIS	1994			1995			1996			1997			TOTAL			
	Capital en Réserve (base en 93)	Investissement		Capital en Réserve (base en 94)	Investissement		Capital en Réserve (base en 95)	Investissement		Capital en Réserve (base en 96)	Investissement		Capital en Réserve (base 93)	Investissement		
		Montant ou volume phys.	%		Montant ou volume phys.	%		Montant ou volume phys.	%		Montant ou volume phys.	%		Montant ou volume phys.	%	Montant ou volume phys.
EDUCATION																
- Préscolaire (classes)	48	-3	6,25	0	0	51	-5	-9,80	46	-3	-6,52	48	-5	-10,42		
- Primaire (classes)	1414	7	0,49	0	0	1421	3	0,21	1424	2	0,14	1414	12	0,85		
- Secondaire – Moyen (classes)	369	0	0	-12	-3,25	357	32	8,96	389	-109	-28,02	369	-89	-24,12		
- Secondaire – Deuxième cycle (classes)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
SANTÉ																
- Poste de santé	22	0	0	8	36,36	30	1	3,33	31	2	6,45	22	11	0,5		
- Centre de santé	4	0	0	0	0	4	3	7,5	7	1	14,28	4	4	100		
- Maternité	5	0	0	0	0	5	3	60	8	1	12,5	5	4	80		
- Hôpital	1	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0		
EQUIPEMENTS COLLECTIFS																
- Alimentation en eau (borne fontaines)	342	0	0	0	0	342	0	0	342	0	0	342	0	0		
- Système égouts (eaux usées en ml)	259672	-	-	-	-	259672	-	-	259672	-	-	-	259672	-		
- Distribution électricité (réseau en ml)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
- Écoles publiques	40	1	2,5	1	2,44	42	3	7,14	45	1	2,22	40	6	15,00		
- Evacuation déchets solides (tonnes)		101439		103795	2,32		106198	2,31		108644	2,30					
- Eclairage public (réseau en ml)																
- Édifice à usage communautaire (en F.C.F.A)		75783500		31658310			54000000			9121374			170563184			
SERVICES ECONOMIQUES																
- Transport (gares routières part)	2	0	0	0	0	2	0	0	2	0	0	2	0	0		
- Voirie communale en ml													499.258(1)			
- voirie classée (routes) en ml	Nd					Nd			Nd			Nd	254.688 (1)			
- Production électricité (kwh)		532453410			3,92	553324688	605860815	9,49		601311465	-7,51					
- Equipements marchands (marchés)	42	1	2,38	1	2,32	44	0	0	44	0	0	42	2	4,76		

(1) Total des réalisations cumulées en 1997

Tableau 7b : Les dépenses annuelles en capital et le capital en réserve (volume physique)
Localité : Guédiawaye

ELEMENTS DE LA FIS	1994			1995			1996			1997			TOTAL		
	Capital en Réserve (Base 93)	Investissement		Capital en Réserve (Base 94)	Investissement		Capital en Réserve (Base 95)	Investissement		Capital en Réserve (Base 96)	Investissement		Capital en Réserve (Base 93)	Investissement (effort fourni)	
		Montant ou volume phys.	%		Montant ou volume phys.	%		Montant ou volume phys.	%		Montant ou volume phys.	%		Montant ou volume phys.	%
EDUCATION															
- Pré-scolaire (classes)	26	3	11,5 4	29	4	13,79	33	-4	12,12	37	5	13,51	29	13	44,83
- Primaire (classes)	435	8	1,84	443	14	3,16	457	73	15,97	530	28	5,28	435	123	28,27
- Secondaire – Moyen (classes)	68	3	4,41	71	0	0	71	6	8,45	77	4	5,19	68	13	19,12
- Poste de santé	10	1	10	11	0	0	11	0	0	11	0	0	10	1	10
- Centre de santé	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
- Maternité	2	-	-	2	-	-	2	-	-	2	1	50	2	1	50
- Alimentation en eau (borne fontaines)	111	2	1,80	113	2	1,77	115	0	0	115	3	3,48	111	7	6,31
- Système égouts (eaux usées) (ml)	ND										12070 (1)				
- Distribution électricité (ml)	ND										97350(1)				
- Edicules publiques (ml)	(6)			6			6			6			6	0	0
- Evacuation & éliminat ^e déchets solides (l)	ND	23513		23513	24741	5,22	24713	26101	5,62	26101	27262	4,45	23513	27262	15,94
- Eclairage public	ND										32430(1)				
- Edifice à usage communautaire	ND	-	-	-	-	-	-	1	-	1	0	-	Nd	1	
SERVICES ECONOMIQUES															
- Transport (gares routières parc)	ND														
- Voie communale (ml)	ND										42000(1)				
- voie classée (routes) (ml)	9218										9218(1)				
- Production électricité (kwh)	ND	22736255			19598730	-13,80	ND	ND			29026028	48,10			
- Equipements marchands (marchés)	11	-	-	11	-	-	11	3	27,27	14	1	7,14	11	4	36,36

(1) Total des réalisations cumulées en 1997

(6) 6 unités qui fonctionnent sur 12 au total

Tableau 7c : Les dépenses annuelles en capital et le capital en réserve (volume physique)
Localité : Kaolack

ELEMENTS DE LA FIS	1994			1995			1996			1997			TOTAL		
	Capital en Réserve (Base 93)	Investissement		Capital en Réserve (Base 94)	Investissement		Capital en Réserve (Base 95)	Investissement		Capital en Réserve (Base 96)	Investissement		Capital en Réserve (Base 93)	Investissement (effort fourni)	
		Montant ou volume phys.	%		Montant ou volume phys.	%		Montant ou volume phys.	%		Montant ou volume phys.	%		Montant ou volume	%
EDUCATION															
- Précolaire (nbr classes)	7			7			7			7			7	Nd	
- Primaire (nbr classes)	284	-		284	7,7	306	34	11,11	340	34	10	284	90	31,69	
- Secondaire – Moyen (nbr classes)	152	-		152	7,89	164	0	0	164	0	0	129	12	7,89	
- Secondaire – Deuxième cycle (nbr classes)	-			-			-		-			-			
SANTE															
- Poste de santé	8	-		8	-		-		-	8	-		8	-	
- Centre de santé	1	-		1	-		-		1	-		1	-		
- Maternité	-			-			-		-			-			
EQUIPEMENTS COLLECTIFS															
- Alimentation en eau (borne fontaines)	183	0		183	4	187	12	6,41	199	33	16,5	183	49	26,77	
- Système égouts (eaux usées) en ml	13945	595	4,27	14540	110	154539	0	0	14650	-	-	13945	705	5,05	
- Distribution électricité en ml	154539	-		154539	-	154539	1620	1,05	157779	-	-	154539	1620	1,05	
- Ecoles publiques	8	0		8	0	8	0	-	8	0	-	8	0	-	
- Evacuation déchets solides (tonnes)	-	14450		-	14841	-	15446		-	15967		15967	0	-	
- Eclairage public (ml)	117612			117612		117612			117612			117612			
- Edifice à usage communautaire	-			-		-			-			-			
SERVICES ECONOMIQUES															
- Transport (gares routières part)	2			2		2			2			2		2	
- Voirie communale (ml)	252653			252653		252653			252653			252653		253635	
- voirie classée (routes) (ml)	14900	7000	46,98	21900		21900	21900		21900	1,100	5,02	14900	8100	54,36	
- Production électricité (kwh)	19965114	20512445				21900	21313990	0,78		26320999	23,49	965114	26320990		
- Equipements marchands (marchés)	8			8		8			8			8		8	

Tableau 7d : Les dépenses annuelles en capital et le capital en réserve (volume physique)
Localité : Sangalkam

ELEMENTS DE LA FIS	1994			1995			1996			1997			TOTAL		
	Capital en Réserve (base 93)	Investissement		Capital en Réserve (base en 94)	Investissement		Capital en Réserve (base en 95)	Investissement		Capital en Réserve (base en 96)	Investissement		Capital en Réserve (base 93)	Investissement (effort fourni)	
		Montant ou volume phys	%		Montant ou volume phys	%		Montant ou volume phys	%		Montant ou volume phys	%		Montant ou volume phys	%
EDUCATION															
- Primaire (classes)	65	1	1,54	66	2	3,03	68	1	1,47	69	0	0	65	4	6,15
- Secondaire – Moyen (classes)	8	0	0	8	0	0	8	5	62,5	13	0	0	8	5	62,5
SANTE															
- Case de santé															
- Poste de santé	4	1	25	5	1	20	6	0	0	6	1	16,67	4	3	75
- Centre de santé	0	0	0	0											
- Maternité	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	1	100	1	1	100
EQUIPEMENTS COLLECTIFS															
- Alimentation en eau (borne fontaines)	22	2	0,09	24	4	16,67	28	0	-	28	0	-	22	6	27,27
- Distribution électricité (ml)	ND							5700	0	0	5700	0	0	5700	
- Ecoles publiques	2	3	100(1)	5	3	60	8	0	0	8	0	0	2	6	100(1)
- Evacuation déchets solides															
- Eclairage public (en ml)	ND	ND													
- Edifice à usage communautaire	1	1	100	2	1	50	-			-			1	2	100(1)
SERVICES ECONOMIQUES															
- Transport (gares routières parc)															
- Voirie communale															
- Routes (ml)	ND	-	-	9000	-	-	3000	-	-	-	-	-	-	12000	
- Production électricité															
- Equipements marchands (marchés)	3	1	33,33	4	1	25	5	1	20,00	6	1	16,67	3	4	100(1)

(1) Il y a plus d'équipements de ce type qu'il n'en faut, selon l'application de la norme.

Tableau 7e : Les dépenses annuelles en capital et le capital en réserve (volume physique)
Localité : Taïba Ndiaye

<u>ELEMENTS DE LA FIS</u>	1994			1995			1996			1997			TOTAL		
	Capital en Réserve (base en 93)	Investissement		Capital en Réserve (base en 94)	Investissement		Capital en Réserve (base en 95)	Investissement		Capital en Réserve (base en 96)	Investissement		Capital en Réserve (base 93)	Investissement	
		Montant ou volume phys	%		Montant ou volume phys	%		Montant ou volume phys	%		Montant ou volume phys	%		Montant ou volume phys	%
EDUCATION															
- Primaire (classes)	30	0	0	30	4	13,33	34	5	14,70	39	0	0	30	9	30
- Secondaire – Moyen (classes)															
SANTE															
- Case de santé															
- Poste de santé	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
- Centre de santé	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
- Maternité	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0	1	0	0
EQUIPEMENTS COLLECTIFS															
- Alimentation en eau (borne fontaines)	10	8	80	18	0	0	18	13	72,22	31	6	19,35	10	27	100(1)
- Distribution électricité (ml)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2500	0	0	2500	-
- Edifices publics	2	0	0	2	0	0	2	0	0	2	0	0	2	0	-
- Evacuation déchets solides (tonnes)	ND														-
- Eclairage public (en ml)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	960	0	0	960	-
- Edifice à usage communautaire	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	-
SERVICES ECONOMIQUES															
- Transport (gares routières)															
- Route (ml)	ND	4400	-	4400	1500	34,09	5900	14000	100(1)	19900	6000	30,15	4	25900	-
- Production électricité (kwh)	ND														
- Equipements marchands (marchés)	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-	1	-	-

(1) Il y a plus d'équipements de ce type qu'il n'en faut, selon l'application de la norme.

CHAPITRE SIX

L'ENVIRONNEMENT RÉGLEMENTAIRE

6.1. Cadre légal et réglementaire des collectivités locales

Les lois de la décentralisation issues de la réforme de 1996 constituent la référence de base des Collectivités Locales. En effet, elles sont consignées dans un code unique qui traite des trois (03) types de Collectivités Locales, et qui précise par le biais de décrets, les modalités d'application des lois et d'exercice des nouvelles compétences transférées.

Toutefois, les Collectivités Locales doivent, dans leur gestion courante, se référer aux codes qui régissent les divers domaines d'intervention de la FIS, tels que le Code de l'urbanisme, le Code de l'environnement, la loi sur le domaine national, et les décrets qui organisent le régime financier des Collectivités Locales et la comptabilité publique pour ce qui concerne les aspects budgétaires.

La multiplication des textes de référence rend l'application de la réforme sur la décentralisation assez difficile sur le terrain. Cela transparaît dans les rapports entre les acteurs que sont les Collectivités Locales et les services déconcentrés de l'Etat, ces derniers obéissant aux règles propres à leurs départements ; et influe également sur les rapports entre les Collectivités Locales et l'administration territoriale chargée de la promotion du développement économique et social au niveau local et du contrôle des Collectivités Locales. La réalité de l'autonomie des Collectivités Locales au plan de la réalisation des infrastructures, de la détermination de la politique financière et de leur relation avec les services déconcentrés et représentants de l'Etat, doit faire l'objet d'une évaluation permanente et donner lieu à des ajustements périodiques au plan réglementaire afin d'ancrer la décentralisation dans la pratique quotidienne de tous les acteurs au plan local.

6.2. Les exigences législatives et la prise de décision par le gouvernement central pour la FIS

La fourniture d'infrastructures et de services renvoie à l'ensemble des équipements généralement à la charge des Collectivités Locales, tant pour leur réalisation que pour leur entretien.

Elle se rapporte à :

- la voirie ;
- le drainage ;
- l'assainissement ;
- l'éducation ;
- la santé ;
- l'alimentation en eau potable ;
- la gestion des déchets solides ; et
- l'éclairage public.

L'objectif poursuivi dans ce domaine est de permettre aux populations d'accéder aux services de base afin d'améliorer leurs conditions de vie.

La fourniture d'infrastructures et de services requiert la mobilisation de ressources financières importantes qui impliquent pour sa bonne réalisation un partage judicieux et clair des responsabilités entre l'Etat, les Collectivités Locales, le secteur privé et les usagers.

Au-delà des aspects légaux évoqués ci-dessus, il faut convenir que l'efficacité de la prise de décision souffre de deux problèmes majeurs :

- l'absence d'une nette démarcation entre les tâches de l'Etat et celles des Collectivités locales concernant la FIS ;
- le manque de moyens financiers pour les investissements lourds.

6.2.1. La prise de décision concernant la FIS

6.2.1.1. *Tendance et principes suivis en matière de FIS*

☞ *Avant la réforme de 1996*

Le Code de l'Administration communale pour la commune, la loi n° 72-25 pour la communauté rurale constituaient le cadre dans lequel s'inscrivait l'action de ces deux types de collectivités locales.

Ces textes de base procèdent de la préoccupation du Gouvernement Central d'assurer aux populations les meilleures conditions de vie en matière d'hygiène, d'habitat, de santé, d'éducation et de veiller au développement économique et social de la collectivité.

- Le Code de l'Administration communale a été promulgué par la loi n° 66-64 du 30 juin 1966 réunissant en un texte unique les différentes lois régissant l'institution communale ;
- La loi 72-25 du 25 avril 1972 crée la communauté rurale.
- Le Code de l'administration communale ne fixe pas de limite à l'activité de la commune autre que celle consistant à respecter le domaine de compétence de l'Etat ; mais dans les faits, c'est toujours le Gouvernement Central qui fixe les limites des affaires communales dont le contenu est résiduel, même si les affaires relevant de la compétence municipale sont diverses, notamment en matière d'investissement.

En revanche, pour la **communauté rurale**, la loi a limité et orienté ces compétences vers la réalisation d'investissement.

Cependant, la commune comme la communauté rurale est soumise à la tutelle de l'Etat.

La tutelle de l'Etat sur les collectivités locales est exercée par le Ministre de l'Intérieur qui peut déléguer ses pouvoirs au Directeur des collectivités locales et aux

Chefs des circonscriptions administratives (gouverneurs, préfets, sous-préfets). Elle se manifeste par divers pouvoirs, tels que l'approbation ou *l'annulation* des délibérations d'assemblée, la *suspension* ou la *dissolution* de l'assemblée délibérante, la *suspension* ou la *révocation* du Maire ou du Président du Conseil Rural, ou la *substitution* aux autorités locales en cas de carence.

☞ *La réforme de 1996*

Elle consacre le principe de la libre administration des collectivités locales à savoir la commune, la communauté rurale et la Région ; et leur confère le pouvoir de *décision en matière de fournitures d'infrastructures et de services dans les conditions déjà décrites.*

6.2.1.2. La réalité du pouvoir de décision

Malgré les dispositions légales et réglementaires, *le pouvoir de décision demeure intimement lié à la capacité financière des collectivités locales.* Certains éléments de la FIS sont réputés lourds et requièrent la mobilisation de ressources financières dont ne disposent pas ces collectivités. *C'est le cas en matière d'équipements collectifs, à savoir notamment l'alimentation en eau, l'assainissement, la gestion de déchets solides, la voirie, les transports, l'éducation et la santé.*

Aussi, l'identification des besoins d'investissement se fera au niveau des collectivités locales dans le cadre de plans élaborés par leurs services propres appuyés par les services de l'Etat, à savoir :

- les plans d'investissement communaux pour les communes ;
- les plans locaux de développement pour les communautés rurales ;
- les plans régionaux de développement intégrés pour les régions.

La réalisation des investissements prévus dans ces différents plans se fera dans le cadre du plan national lorsque ceux-ci dépassent les capacités financières propres des collectivités locales, *ce qui est le cas pour les éléments essentiels de la FIS.*

☞ *Pour la commune*

La tendance actuellement observée dans les communes est à la définition de programmes d'investissements prioritaires avec l'appui de l'expertise locale et l'Agence de Développement Municipal (ADM) sur la base d'audits urbains programmés et financés par le Programme d'Appui aux Communes (PAC).

Les communes de Kaolack et de Guédiawaye ont signé un contrat de ville avec l'ADM pour la réalisation notamment d'un programme d'investissement prioritaire.

☞ *Pour la communauté rurale*

Eu égard à la faiblesse des capacités de gestion (élus non alphabétisés, absence de personnel technique), la prise de décision est fortement basée sur les avis techniques des Centres d'Expansion Rurale (CER) qui sont des services techniques de l'Etat,

placés sous l'autorité du sous-préfet d'arrondissement. La tendance actuellement notée dans le cadre du Programme d'Appui aux Communes (PAC), est l'intervention de l'AGETIP auprès des communautés rurales, en qualité d'Agence d'exécution.

☞ *Pour la Région*

Nouvellement créée, et ayant pour principal objectif le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique et l'organisation de l'aménagement du territoire (art 25 de la loi 96-06), *la Région a toute latitude en matière de prise de décision*, de fourniture d'infrastructures et de services ; toutefois, elle ne dispose pas encore de ressources propres et ne bénéficie d'aucun programme d'appui.

La Région de Louga a déjà élaboré son plan de développement régional intégré et se trouve dans la phase de recherche de financement pour sa réalisation.

6.2.1.3. Les compétences de l'Etat et des Collectivités locales en matière de FIS

Dans divers domaines de la FIS, il y a des conflits de compétence latents ou ouverts entre l'Etat et les collectivités locales. Les conflits sont plus marqués dans la commune de Dakar qui a un statut particulier dans l'espace communal national, lié à son statut de capitale.

- **En matière de transport**

L'Etat gère le transport et la circulation. Cependant, c'est le Maire qui assure la police de la circulation. A titre d'exemple, l'Etat, en l'occurrence le Ministre de l'Équipement, propose la modification du plan de circulation, mais c'est le Maire qui prend les arrêtés d'interdiction et de prescription.

- **En matière d'urbanisme**

Le secteur de l'urbanisme a été entièrement transféré aux collectivités locales. Avant la réforme de 1996, l'élaboration des plans directeurs d'urbanisme était du ressort des services de l'urbanisme en vue de permettre à ceux-ci d'avoir une vision à long terme de leur développement. A cela s'ajoutent les autres documents cadres, à savoir les schémas directeurs d'urbanisme, les schémas directeurs d'aménagement, l'urbanisme opérationnel portant sur les lotissements et autres projets de restructuration et, enfin, les actes d'urbanisme (autorisation de construire, certificat de conformité, certificat d'urbanisme, certificat de démolition).

Depuis la réforme de 1996, tous les documents sont désormais soumis à la signature du Maire.

Les collectivités locales n'ayant pas les ressources humaines nécessaires pour instruire les dossiers, les services régionaux de l'urbanisme sont mis à leur disposition sur la base de conventions types d'utilisation de ces services, passés entre le Maire et le Gouverneur de la région.

Avec la réforme, les services régionaux d'urbanisme ne gèrent que les procédures d'instruction des dossiers à présenter au Maire.

Les dysfonctionnements sont de divers ordres, le plus notoire étant la faible appropriation par les élus de ce domaine très important ; les agents des collectivités locales ne sont pas formés et n'ont pas la compétence requise pour gérer les bureaux d'urbanisme.

Dans les faits, les services d'urbanisme se substituent à eux pour l'enregistrement, le traitement et l'archivage des dossiers.

La commune de Dakar fait exception en la matière. Les dossiers d'urbanisme sont instruits par la Direction de l'Aménagement Urbain et signés par le Maire. On peut donc affirmer que le service de l'urbanisme est entièrement du ressort de la commune.

Les problèmes de la commune de Dakar dans le domaine de l'urbanisme sont surtout financiers. Les moyens transférés sont en effet insuffisants pour l'exercice correct de cette compétence. La municipalité de Dakar a besoin notamment de s'appuyer sur les services de l'Etat en charge de la planification urbaine. En ce qui concerne les procédures des règles particulières sont appliquées aux situations nouvelles en attendant qu'un nouveau code de l'Urbanisme soit adopté.

6.2.1.4. La prise de décision en matière de FIS dans les collectivités de l'échantillon : Le cas de la communauté Urbaine de Dakar (CUD)

La Communauté urbaine est une personne morale de droit public dotée de l'autonomie financière.

L'article 181 du Code des collectivités locales précise : " une communauté urbaine peut être créée lorsque les conseillers municipaux de deux ou plusieurs communes ont fait connaître par délibération concordante leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'œuvres ou services d'intérêt communal et qu'ils ont décidé de consacrer en commun à ces œuvres et à ces services les ressources suffisantes".

La Communauté Urbaine de Dakar (CUD), créée dans ces conditions en 1984, rassemble les communes de Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Bargny. Son budget est de l'ordre de F.CFA 6 milliards (dont 4 proviennent de la ville de Dakar).

- **Compétences de la CUD**

Les communes de la CUD ont confié à celle-ci toutes les missions de nature et d'envergure intercommunale.

Il s'agit de la *voirie*, de l'*éclairage public*, de l'*assainissement* et du *nettoisement*, secteurs dont il est difficile de faire la délimitation selon les communes. S'y ajoute la gestion en régie d'un hôpital municipal (Abass NDAO), d'un marché central de poisson et d'un centre de formation municipal.

- **Voirie**

La voirie classée relève de la compétence de l'Etat ; elle se rapporte aux grandes artères urbaines. En revanche, les routes secondaires collectrices dans les quartiers relèvent de la compétence de la CUD.

- **Éclairage public**

L'éclairage public est généralement du ressort des communes. Toutefois, il y a lieu de préciser les aspects suivants :

- le gros entretien du réseau d'éclairage est du ressort de la CUD
- le petit entretien du réseau relève des communes d'arrondissement
- les villes prennent en charge le règlement des factures des consommations.

- **L'assainissement**

En matière d'assainissement, il y a lieu de préciser que le curage et l'entretien de caniveaux (soit 23 canaux linéaires de 20 km) relèvent de la CUD et de l'Etat à travers l'ONAS (Office National de l'Assainissement) qui oriente davantage ses interventions vers les quartiers dotés d'un réseau d'assainissement.

Ainsi, les Communes sont obligées de prendre en charge la gestion de points bas et des risques d'inondation dans certains quartiers.

Le quartier de Grand-Yoff, par exemple, compte de nombreux points bas et n'est pas doté d'un système d'égouts. Les inondations sont fréquentes en saison des pluies. La CUD a soumis à la BADEA un projet de 3 milliards de F.CFA pour la réalisation des investissements nécessaires dans ce quartier.

• **Le nettoyage et la gestion des déchets solides**

Dans ce domaine de la FIS, les aspects suivants doivent être signalés :

- la communauté urbaine a opté pour le système «faire faire» et consacre près de 200 millions de F.CFA par an au nettoyage ;
- le service est effectué par des GIE répartis sur des zones correspondant chacune à un lot confié à un concessionnaire privé ;
- le maître d'ouvrage délégué est l'AGETIP ;
- les maîtres d'œuvre sont le consortium canado - sénégalais et la Coordination des Associations et Mouvements des Jeunes de la CUD (CAMCUD).

La CUD rencontre des difficultés dans son fonctionnement courant en raison de la faiblesse des moyens dont elle dispose par rapport à ses missions ; cette situation est

aggravée par les retards de cotisation de ses membres et que ceux-ci imputent aux transferts qu'ils sont tenus d'effectuer au profit des nouvelles communes d'arrondissement, depuis la réforme de 1996.

6.3. L'autonomie financière des collectivités locales

6.3.1. Le contexte

Depuis la réforme de 1996, les Collectivités Locales sont régies par un dispositif légal et réglementaire dans lequel leur autonomie financière est clairement exprimée.

Toutefois, elles demeurent enfermées dans des règles et des pratiques qui restreignent particulièrement cette liberté affirmée par les textes, tout cela étant aggravé par une situation financière précaire.

L'autonomie financière se traduit pour le législateur par la possibilité offerte aux collectivités locales d'avoir leur budget propre ; mais, en réalité, elles n'ont pas la maîtrise de leurs principales ressources, ne décident pas seules de l'élaboration et de l'exécution de leur budget et, enfin, ne gèrent pas leurs ressources en toute indépendance.

➤ L'autonomie et la maîtrise des éléments de recettes des collectivités locales

- *Les impôts locaux : leur assiette et les taux applicables sont déterminés par la loi (code général des impôts) et s'imposent à la collectivité locale. Les défaillances en matière d'identification des contribuables et de modification de l'assiette du fait des exonérations et dégrèvements fiscaux amenuisent les rendements.*
- *Les produits du domaine : ils sont du ressort de la Collectivité Locale ; les tarifs appliqués aux usagers sont déterminés par les délibérations des organes de la commune et ne doivent pas dépasser certaines limites fixées par la loi.*
- *Les transferts : ils sont constitués par le fonds de dotation de la décentralisation, le fonds d'équipement des collectivités et les ristournes (taxe sur les plus values immobilières, taxe sur les véhicules). Ils ne sont pas correctement évalués par les Collectivités Locales lors de l'élaboration des budgets par manque d'information en provenance du gouvernement central.*

Les procédures d'allocation du **Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL)** suivent les étapes ci-après :

- la dotation en FECL est notifiée par la Direction du Budget en février ;
- la Direction des collectivités locales qui relève du Ministère de l'intérieur, recense les investissements des communes de la gestion précédente et fait sur cette base ses propositions de répartition (avril) ;

- le comité de gestion du FECL délibère sur l'affectation du fonds et notifie la décision aux communes au mois de mai ;
- les communes convoquent leurs conseils municipaux pour délibérer sur les montants alloués en mai-juin ;
- la signature des arrêtés interministériels intervient après avis des services compétents au mois d'août ;
- l'ordonnancement de la dépense par la Direction de la dette et des investissements du Ministère chargé des Finances est effectué en octobre ;
- La mise à disposition des fonds aux receveurs municipaux intervient en novembre-décembre.

Il résulte de cette procédure que l'allocation de ressources au titre du fonds d'équipement des collectivités locales d'une année donnée prend une année entière, ce qui a conduit ces dernières à différer la réalisation de leur projet d'investissement d'au moins une année.

➤ *L'autonomie et la Gestion budgétaires des collectivités locales*

Le budget local élaboré selon les règles de la comptabilité publique par le Maire, le Président du Conseil Régional ou le Président du Conseil Rural et adopté par leurs conseils respectifs, ne peut être mis à exécution que s'il est préalablement approuvé par le représentant de l'Etat. Ces règles prescrivent que le comptable, seul habilité à encaisser et à décaisser les fonds, est tenu de procéder aux vérifications inhérentes aux principes ci-dessus ; à défaut, il engage sa propre responsabilité.

➤ *L'autonomie financière et la gestion de la Trésorerie des collectivités locales.*

La collectivité locale est tenue de verser ses fonds au trésor public, en vertu du principe de l'unicité de caisse ; si dans l'application, ce principe est favorable aux collectivités locales dont les ressources sont faibles, il constitue en soi une restriction à l'autonomie financière.

Les recettes-perceptions municipales ont la possibilité d'ouvrir des comptes dans des institutions financières autres que le Trésor.

Le Receveur Percepteur Municipal se consacre exclusivement au recouvrement et à la garde des fonds de la commune concernée, contrairement aux receveurs municipaux classiques qui ont également en charge la fiscalité de l'Etat et d'autres collectivités locales.

Il est nommé dans le corps des inspecteurs du Trésor (hiérarchie A) par arrêté du Ministre chargé des Finances, sur proposition du Trésorier Général.

6.3.2. L'autonomie en matière budgétaire

6.2.2.1. *Contexture du budget des collectivités locales*

- Les budgets de l'Etat et des Collectivités Publiques sont des *budgets «autorisation de dépenses»* : l'ordonnateur du budget à savoir le Maire, le Président du conseil régional ou du conseil rural ne peut en aucun cas dépasser les limites prévues en matière de dépenses.
- Les prévisions de recettes ont un simple caractère évaluatif.

Le budget local est divisé en deux sections : la section investissement et la section fonctionnement.

La section investissement retrace les recettes et les dépenses extraordinaires.

La section fonctionnement retrace les recettes et les dépenses ordinaires

A l'intérieur des sections, une répartition est effectuée par chapitre et par article en fonction de la nature de la dépense ou de la recette.

Le plan de classement des dépenses et des recettes par chapitre et article découle d'une nomenclature générale commune à toutes les Collectivités Locales (article 243 à 254 du Code des Collectivités Locales loi 96-06 du 22/03/96).

La nomenclature budgétaire est ainsi identique à la nomenclature comptable tirée du plan comptable des Collectivités Locales.

6.3.2.2. *Éléments du budget local*

☞ **Les ressources**

- *Selon leur nature*

Les ressources propres sont celles qui appartiennent à la Collectivité. Elles se répartissent en :

- *recettes fiscales* que la Collectivité Locale se procure par les impôts et taxes (impôts locaux et taxes municipales) ;
- *recettes non fiscales* provenant du domaine public et privé de la Collectivité Locale, de l'exploitation de ses services.

Les ressources externes sont constituées des fonds de dotation de l'Etat, des fonds de concours, des fonds d'emprunt, des dons et legs.

- *Selon leur inscription au budget*

Les ressources des Collectivités Locales sont inscrites au budget dans les sections prévues à cet effet. Ainsi, les recettes ordinaires sont inscrites à la section fonctionnement et les recettes extraordinaires, dans la section investissement.

Les recettes ordinaires sont celles dont la Collectivité peut disposer de façon permanente, à savoir les impôts locaux, les taxes locales, les produits domaniaux, les revenus provenant de l'exploitation des services et les recettes diverses.

Elles doivent servir à couvrir les dépenses nécessaires au fonctionnement courant.

Les recettes extraordinaires sont essentiellement d'origine externe (fonds de concours, emprunts, etc.).

☞ **LES DÉPENSES** (Art. 256 du Code des Collectivités Locales)

Les dépenses comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement ont un caractère permanent et permettent à la Collectivité de faire face à ses charges et obligations courantes. Les dépenses d'investissement permettent la réalisation des équipements, bâtiments et infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels relatifs à ces travaux.

Les dépenses de fonctionnement sont obligatoires ou facultatives.

Elles sont *obligatoires* lorsqu'elles sont indispensables au fonctionnement (entretien de bâtiments..., voir liste des dépenses obligatoires page suivante).

Toutes les autres dépenses sont *facultatives*. Même lorsqu'elles sont facultatives, elles ne peuvent être inscrites au budget que lorsqu'elles présentent un intérêt certain.

Les dépenses d'investissement : Elles doivent être partiellement financées par les ressources propres ; leur volume est étroitement lié aux actions d'équipement menées par les Collectivités Locales. Elles induisent un accroissement matériel de leur patrimoine et ont trait aux acquisitions de meubles et immeubles, travaux et autres réparations.

Les dépenses d'investissement sont soumises, lorsqu'elles sont importantes, à la réglementation des marchés publics, selon les dispositions du décret 96-1124 du 27/12/96 qui stipulent que les marchés de fournitures de service et des travaux dont les montants sont égaux ou supérieurs au montant ci-dessous ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvés par le représentant de l'Etat :

- Pour les régions : tout marché d'un montant total égal ou supérieur à 100 millions de F CFA;
- Pour les villes, les communes de la Région de Dakar et les communes chefs-lieux de région ainsi que les communes ayant un budget égal ou supérieur à 300 millions : tout marché d'un montant égal ou supérieur à 50 millions de F CFA.

- Pour les autres communes : tout marché d'un montant total égal ou supérieur à 15 millions de F CFA ;
- Pour les communautés rurales : tout marché d'un montant égal ou supérieur à 15 millions de F CFA.

6.3.2.3. Principes budgétaires

Le budget des Collectivités Locales est élaboré conformément aux grands principes budgétaires du droit public qui régissent le budget de l'Etat. Il doit être voté pour une année et doit contenir toutes les recettes et dépenses votées en un document unique et spécialisé par crédit.

Le budget doit être présenté et voté en équilibre. Cette règle vaut tant pour le budget primitif que pour les budgets supplémentaires et les décisions modificatives.

L'équilibre doit être comptable : le total des recettes doit être rigoureusement égal au total des dépenses.

L'équilibre doit être réel : la notion d'équilibre réel implique :

- une évaluation sincère des recettes et des dépenses sans omission, majoration ou minoration ;
- le remboursement des dettes en capital par des ressources définitives ; le remboursement de l'emprunt doit être assuré par les ressources de la section fonctionnement et non par de nouveaux emprunts ;
- la réalisation de l'équilibre par section :
 - la section fonctionnement doit être équilibrée ;
 - la section investissement doit être équilibrée.
 - un excédent de recettes de la section de fonctionnement peut être prélevé pour équilibrer la section investissement ;
 - lorsque l'exécution du budget du dernier exercice clos a fait apparaître un déficit, l'équilibre du budget n'est réputé assuré que s'il prévoit les mesures nécessaires pour le résorber ;
 - toutes les dépenses obligatoires prévues à l'article 258 du Code des Collectivités Locales, correctement évaluées, doivent figurer au budget.

Ces dépenses obligatoires sont les suivantes (Article 258 du Code des Collectivités Locales) :

- l'entretien du siège de la Collectivité Locale ;
- les frais de bureau ;
- les frais de registre, d'imprimés, de fournitures ;
- les frais de perception des taxes locales ;

- les traitements et salaires du personnel titulaire à l'exclusion de tout le personnel contractuel et journalier ;
- les pensions et rentes à la charge de la Collectivité locale ;
- la clôture de cimetières et leur entretien ;
- les frais d'établissement et de conservation de plans d'alignement et de nivellement ;
- les prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus de la Collectivité Locale ;
- l'acquittement des dettes exigibles (dépenses engagées non mandatées, intérêts de la dette, remboursements en capital) ;
- les dépenses d'entretien et de nettoyage des rues, chemins de voirie, places publiques ;
- les dépenses de services publics locaux légalement établies ;
- les dépenses relatives aux actes prescrits par la loi et non exécutées ;
- les dépenses de désinfection et d'hygiène ;
- la redevance au titre du service national de protection contre l'incendie ;
- les dépenses d'investissement prévues par le conseil et inscrites au plan de développement ;
- la participation au financement de projets locaux adoptés par le comité permanent de coordination des petites aides et des projets régionaux et locaux ;
- les remises accordées aux chefs de village, délégués de quartier et préposés des marchés locaux.

L'importance des dépenses obligatoires dans les budgets communaux qui représentent, selon le PAC, 80 à 90% de la masse budgétaire, constitue une contrainte pour les services administratifs des communes lors de l'élaboration des budgets. Ces services sont en effet obligés d'arrêter en premier lieu les dépenses et d'établir dans un second temps les prévisions de recettes avant de procéder aux ajustements nécessaires.

Schéma de l'équilibre budgétaire des Communes

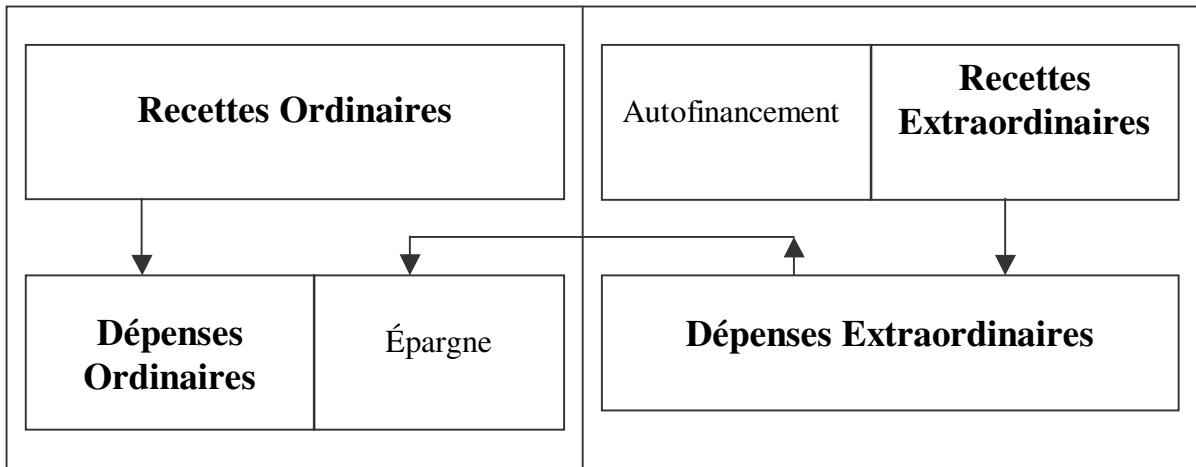
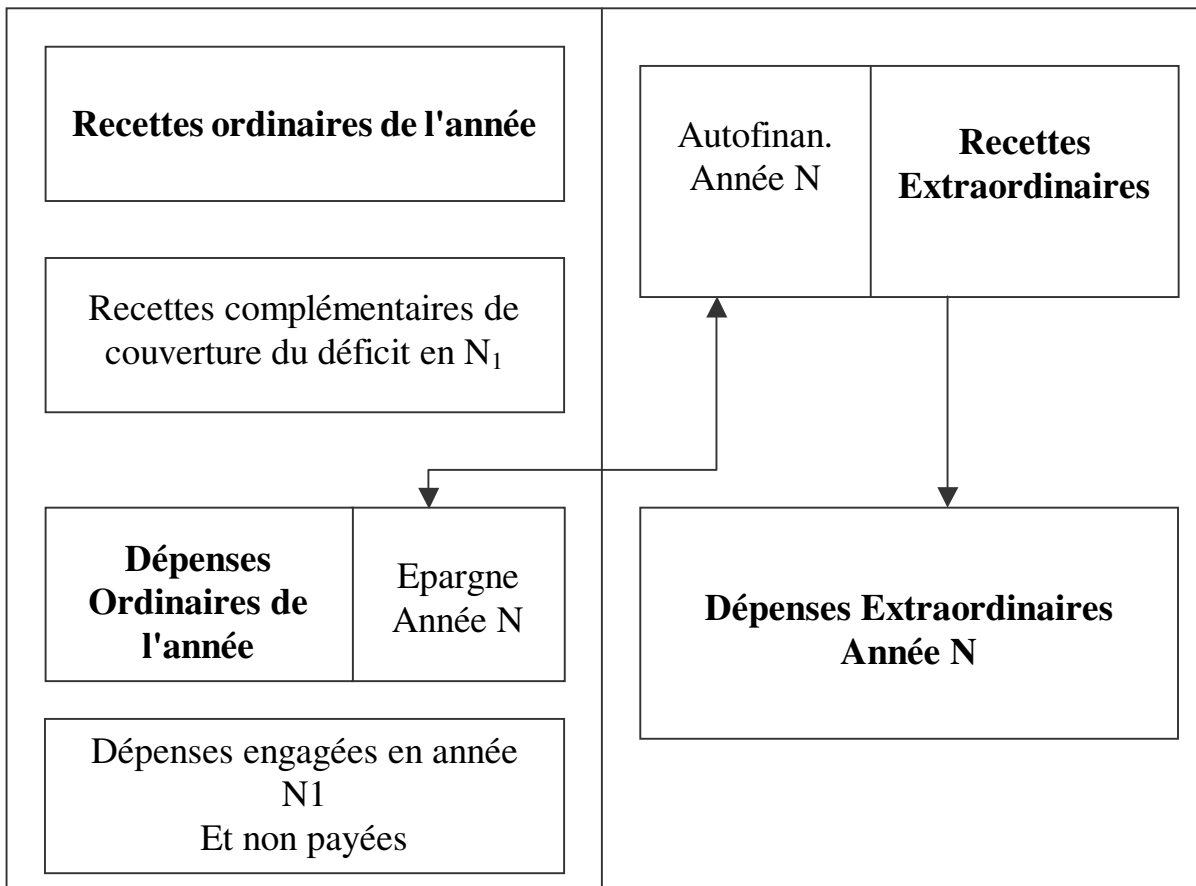


Schéma de l'équilibre budgétaire (année N)

Cas où le dernier exercice clos est déficitaire (année N_1)



6.3.2.4. Autonomie dans l'élaboration du budget

L'article 246 du Code des Collectivités Locales dispose que le budget est *proposé par l'organe exécutif de la Collectivité Locale* (le maire pour la Commune), voté par le Conseil et approuvé par le représentant de l'Etat.

L'organe exécutif de la Collectivité est responsable de la préparation du projet de budget, qu'il effectue avec l'aide des services financiers de la Collectivité Locale. Ceux-ci déterminent les prévisions de dépenses et de recettes, le volume des investissements, de l'emprunt et s'assurent de l'équilibre réel du budget.

Toutefois, l'unique décideur en matière budgétaire est l'assemblée délibérante de la Collectivité. Le rôle de l'ordonnateur (Président du Conseil Régional, Maire, Président du Conseil Rural) se limite à la préparation du projet de budget.

- *Les règles en matière d'élaboration et d'adoption du budget*

Les préalables à l'élaboration du budget sont les suivants :

- L'ordonnateur est tenu de communiquer le projet de budget aux membres du Conseil au moins quinze (15) jours avant l'ouverture de la première réunion consacrée à son examen.
- Avant la présentation du budget en plénière et son vote, l'assemblée confie le projet à la commission des finances qui procède à un premier examen.

A l'issue de cet examen, la commission présente à la plénière un rapport faisant une analyse critique des prévisions et propose éventuellement les réaménagements nécessaires.

Les modalités d'adoption du budget sont les suivantes :

- La convocation à la réunion du Conseil de la Collectivité est faite par le Maire, le Président du Conseil Régional ou le Président du Conseil Rural.
- La session budgétaire a lieu entre le 1er Octobre et le 31 Décembre.
- Le représentant de l'Etat assiste de droit à la réunion mais ne participe pas au vote.
- Le Budget couvre la période du 1^{er} Janvier au 31 Décembre d'une même année.
- Les règles de majorité sont les suivantes :
 - pour la Région : la majorité absolue des conseillers présents ou représentés ;
 - pour la Commune : la majorité simple des conseillers présents ou représentés ;
 - pour la Communauté Rurale : la majorité simple absolue des membres présents ou représentés ;
 - en cas d'égalité, la voix du Président est prépondérante.

Défaut d'adoption du budget dans les délais par les conseils locaux :

- *Lorsque jusqu'au 1er Janvier* de l'année budgétaire, le budget n'est pas adopté, l'ordonnateur peut exécuter jusqu'à son adoption, la section fonctionnement dans la limite des inscriptions du budget de l'année précédente ou mandater les dépenses de remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget.
- *Jusqu'à son adoption et au plus tard le 31 Mars* au plus tard, l'ordonnateur peut, sur autorisation du Conseil, exécuter la section « investissement » dans la limite du ¼ des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent. L'autorisation précise l'affectation et le montant des crédits.
- *Lorsqu'au 31 Mars*, le budget n'est toujours pas adopté, le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire dans les quinze (15) jours qui suivent.
- *Entre le 31 Mars et la date d'approbation du budget* de la Collectivité Locale par le représentant de l'Etat, aucune délibération ne peut être adoptée sur le budget de l'exercice ni en *recette*, ni en *dépense*.
- *Si le défaut d'adoption est dû à l'absence de communication avant le 15 Mars* par le Maire, le Président du Conseil Régional, le Président du Conseil Rural, à leurs Conseils respectifs, d'informations indispensables à l'établissement du budget, le Conseil dispose de quinze (15) jours à compter de la date de communication de ces informations pour arrêter le budget.
- *Enfin, lorsqu'il s'agit d'une Collectivité nouvellement créée*, son Conseil dispose d'un délai de trois (03) mois à compter de la date de création pour adopter le budget.

- *L'approbation du budget local*

L'adoption du budget est du ressort de l'organe délibérant de la Collectivité Locale (Conseil régional, municipal, rural). L'approbation du budget par le représentant de l'Etat est la condition expresse de sa mise en application.

Le contrôle budgétaire du représentant de l'Etat porte sur L'équilibre du budget proposé et l'inscription des dépenses obligatoires.

- *L'équilibre du budget*

- A ce niveau, le représentant de l'Etat vérifie que les recettes et les dépenses n'ont pas été surestimées ou sous-estimées ; le cas échéant, il doit proposer dans les 15 jours qui suivent cette constatation, les mesures

nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire ;

- Lorsque le compte administratif de la gestion précédente présente un déficit égal ou supérieur à 10% des recettes de la section fonctionnement, le représentant de l'Etat doit proposer dans les 2 mois, les mesures de rétablissement de l'équilibre.

- *L'inscription des dépenses obligatoires*

Les dépenses obligatoires figurant à l'article 258 du Code des collectivités locales (cf.supra) doivent être inscrites au budget. Le représentant de l'Etat doit donc vérifier cela.

Lorsque le représentant de l'Etat constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget, il met en demeure la collectivité locale d'y procéder. A défaut de réaction dans un délai d'un mois, il inscrit cette dépense et propose, s'il y'a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives.

Si une dépense obligatoire n'a pas été payée lors de l'exécution budgétaire, une mise en demeure est adressée à la collectivité locale par le représentant de l'Etat. A défaut de réaction, un paiement d'office sera imposé par le représentant de l'Etat.

6.3.3. Autonomie dans l'exécution budgétaire

Le budget de la Collectivité Locale, (Région, Commune, Communauté Rurale), une fois approuvé par le Représentant de l'Etat (Gouverneur, Préfet, Sous-préfet), passe à sa phase d'exécution.

Cette phase couvre la perception des recettes et l'exécution des dépenses prévues dans le document budgétaire. Ces actes obéissent aux mêmes règles que celles appliquées au budget de l'Etat à savoir les *règles de comptabilité publique*.

Ces règles désignent les personnes chargées de l'exécution, déterminent leurs compétences et fixent leurs responsabilités.

6.3.3.1 Les agents d'exécution du budget local

- L'exécution du budget de la Collectivité fait intervenir deux (02) agents tant en matière de recettes qu'en matière de dépenses conformément au principe de la séparation entre l'Ordonnateur et le Comptable.
- *Les ordonnateurs* (Maire, Président du Conseil régional, Président de Conseil rural) prescrivent l'exécution des recettes, engagent les dépenses, poursuivent la liquidation et en ordonnent le paiement ;
- *Les comptables* sont des agents de l'Etat (Trésor public) qui assurent le recouvrement des recettes, le paiement des dépenses et la conservation des fonds de la collectivité locale.

Les fonctions de comptable sont assurées par le Receveur Régional, Communal, Rural : c'est le comptable public du Trésor de la circonscription ; il est un agent de l'Etat central nommé par le Ministre chargé des Finances, qui seul peut le relever de ses fonctions.

6.3.3.2. *Les compétences des agents chargés de l'exécution budgétaire*

☞ *Réalisation des recettes*

Elle s'opère par le moyen d'un document appelé « titre de recettes ». Le principe général est qu'aucune recette ne doit être recouvrée si un titre n'est pas émis par l'ordonnateur constatant le droit de la Collectivité.

Le titre de recettes se présente sous la forme d'un acte, d'un contrat, d'un rôle d'impôt et taxes ou d'un ordre de recettes établi par l'ordonnateur ou d'une décision de justice revêtue de la formule exécutoire ordonnant le recouvrement.

On peut distinguer les titres émis par l'ordonnateur et ceux provenant de services extérieurs à la collectivité.

☞ *Les titres émis à l'initiative de l'ordonnateur.*

Ce sont ceux relatifs aux recettes pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas édicté un mode particulier de recouvrement ; il s'agit particulièrement des produits domaniaux, des revenus du patrimoine de la Collectivité, du produit de contrat.

☞ *Les titres provenant de services émetteurs extérieurs à la Collectivité*

Ce sont :

- les impôts locaux et taxes ;
- les ristournes de l'Etat ;
- les fonds de dotation ;
- les fonds de concours.

Qu'il s'agisse des titres extérieurs ou de ceux émis par l'ordonnateur, le comptable les prend en charge et en assure le recouvrement.

☞ *L'exécution des dépenses.*

Les dépenses ont pour objet la couverture des obligations de la Collectivité inscrites dans le budget. Elles ont un caractère obligatoire ou facultatif.

- *Matérialisation de la dépense.* Aucune dépense ne peut être exécutée si elle n'est pas prévue au budget et engagée par l'ordonnateur au moyen d'un titre appelé « mandat » ; le mandat, c'est l'ordre donné par l'ordonnateur au comptable (Receveur de la Collectivité) de désintéresser un créancier de la Collectivité selon un processus donné.
- *Exécution de la dépense,* le règlement des dépenses suit le processus ci-après :

- l'engagement : c'est l'acte par lequel l'ordonnateur constate une obligation génératrice de dépenses à l'encontre de la Collectivité ; l'ordonnateur est seul habilité à le faire.
- la liquidation : par cette opération, l'ordonnateur détermine le montant dû au créancier de la Collectivité après constatation du service (exemple: exécution des travaux demandés par la Collectivité).
- le mandatement (ou ordonnancement) : c'est l'acte par lequel l'ordonnateur donne ordre au comptable receveur de la Collectivité de payer une créance liquidée sous la forme du « mandat » accompagné de toutes les pièces justificatives de la dépense.
- le paiement : il ressort de la compétence exclusive du comptable de payer, après un contrôle de la régularité des justifications, engageant ainsi sa responsabilité de payeur et de caissier.

6.3.4. Limites de l'autonomie en matière budgétaire

6.3.4.1. Autonomie concernant les revenus d'impôts

Les collectivités locales ne sont pas autorisées à créer, pour leur propre compte, des impôts qu'elles pourraient appliquer à leurs contribuables.

La nature, l'assiette des impôts et les taux à appliquer, qui sont identiques pour toutes les collectivités locales, sont déterminés par la loi portant Code Général des Impôts.

✓ *Les impôts directs*

Les impôts directs sont soit assis sur la valeur foncière et immobilière (contribution foncière), soit sur l'activité économique (la patente) soit sur la personne physique (l'impôt du minimum fiscal, la taxe rurale).

✓ *Les impôts indirects*

Ils sont essentiellement constitués de la taxe sur l'eau, de la taxe sur l'électricité et de la taxe sur la publicité.

Qu'il s'agisse d'impôts directs ou indirects, la détermination de leur assiette, de leur taux et leur recouvrement est du ressort de l'Etat à travers les services des impôts et du Trésor.

Par ailleurs, toute modification portant sur l'assiette ou le taux des impôts locaux doit être faite par voie législative.

Il convient de noter que les collectivités locales n'ont pas d'emprise sur l'assiette et le recouvrement des impôts. En conséquence, elles apprécient mal leur potentiel fiscal du fait des défaillances des services fiscaux de l'Etat dans l'identification des contribuables,

De plus, le rendement fiscal est amoindri par les exonérations et dégrèvements fiscaux opérés par les services des impôts et du Trésor, sans consultation préalable des collectivités locales. Tout cela fait obstacle à une véritable autonomie financière des collectivités locales.

6.3.4.2. Autonomie concernant les recettes non fiscales

Les redevances sont perçues sur des personnes physiques ou morales utilisant le domaine public ou privé de la collectivité locale. Ce sont donc des ressources que les communes et communautés rurales tirent de la location de leurs infrastructures marchandes et des rémunérations au titre des prestations de service qu'elles effectuent au profit de leurs populations.

Il s'agit pour l'essentiel, des droits de marché, des droits de stationnement et des droits d'occupation du domaine public.

Les recettes issues de l'utilisation du domaine sont gérées par les collectivités locales. Les taux appliqués ainsi que les modalités de recouvrement des redevances font l'objet de délibérations des Conseils des collectivités locales. L'Etat n'intervient pas dans le processus.

6.3.4.3. Autonomie et rôle dévolu aux services techniques de l'Etat d'appui aux Collectivités Locales

Les modalités d'assiette et de perception des impôts directs (patente, foncier, licence, minimum fiscal) ainsi que leurs taux sont fixés par la loi.

L'émission des rôles d'impôts est du ressort de la Direction Générale des Impôts qui est un service de l'Etat dont la mission consiste à recueillir et à rassembler les informations nécessaires pour asseoir l'impôt. Le processus commence par le recensement, par des contrôleurs des impôts, de tous les assujettis. Cette opération de collecte est suivie de la phase de traitement des données et se termine par l'émission des rôles d'impôts qui seront transmis au comptable chargé de leur recouvrement ; tout cela se fait sans aucune intervention des Collectivités Locales.

Le recouvrement : il est du ressort exclusif du comptable du Trésor Receveur de la Collectivité et s'effectue sous sa pleine et entière responsabilité.

Le recouvrement commence par la prise en charge des rôles dans la comptabilité du receveur. Celui-ci informe le contribuable de sa dette envers la Collectivité, procède à un recouvrement amiable dans un premier temps, ou contentieux par la suite, en usant de voies de droit, notamment la saisie et la vente des biens du débiteur ; il convient de noter que l'ordonnateur n'intervient dans aucune de ces phases. Enfin, les réductions, les annulations d'impôts relèvent des services d'assiette donc toujours de l'Etat.

6.3.4.4. Autonomie et prérogatives des représentants de l'Etat dans le processus budgétaire au plan local

En vertu de la loi n° 96-02, les actes pris dans le domaine des finances et particulièrement du budget, sont soumis à approbation préalable. Le contrôle d'approbation effectué par le représentant de l'Etat porte sur la légalité des recettes, l'équilibre du budget et l'inscription d'office des dépenses obligatoires prévues par la loi. Au delà de l'approbation, le représentant de l'Etat peut apporter des

modifications au budget pour son équilibre et même le rendre exécutoire (Art. 346-7 Loi 96-06).

6.3.4.5. Autonomie et rôle de l'Etat dans la mobilisation des ressources financières

- L'Etat, dans ses missions de souveraineté, assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationales, tandis que les Collectivités Locales dans le cadre de leurs compétences fixées par les lois et règlements concourent avec l'Etat au développement économique (Art. 1^{er} Loi 96-06).
- L'Etat assure également la trésorerie des Collectivités ; celles-ci reçoivent au début de chacun des deux premiers trimestres de l'année financière une avance égale à 25% des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue au titre des recettes fiscales, pour leur permettre de démarrer l'année budgétaire. Elles bénéficient également de fonds de concours destinés à favoriser leurs investissements, et, enfin, d'une dotation pour couvrir les charges liées aux compétences transférées.
- L'Etat opère des transferts au profit des Collectivités Locales (Fonds de dotation, FECL) et leur accorde des ristournes (taxes sur les véhicules, etc.).
- Mais partout, l'Etat appuie les Collectivités par mobilisation de fonds de la coopération internationale à travers des agences spécialisées telles que l'AGETIP et l'ADM, pour la mise en œuvre d'infrastructures de base.

Les programmes spécifiques mis en œuvre au profit des collectivités locales sont l'AGETIP et le PAC.

✓ AGETIP

La création, en 1988, de l'Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public contre le sous-emploi (AGETIP) est liée à la politique d'ajustement structurel au Sénégal mise en œuvre par le biais d'un programme de stabilisation, de redressement économique et financier, et d'ajustement à moyen et long terme de 1978 à 1985.

Cette politique, Il convient de le rappeler, avait pour objectifs, la restauration de l'équilibre des finances publiques et la réduction de déficits de tous ordres à travers des mesures déflationnistes, telles que le blocage de salaires et la diminution des dépenses de l'Etat. L'application des programmes d'ajustement structurel a eu comme effet secondaire des pertes d'emplois consécutives à la réduction du nombre des agents de l'Etat, à la restructuration et à la liquidation d'entreprises publiques, mixtes ou privées.

Les missions assignées à l'AGETIP sont les suivantes :

- créer un nombre significatif d'emplois nouveaux temporaires, en particulier dans les zones urbaines, pour lutter contre le chômage et la pauvreté ;
- valoriser le savoir-faire de la main-d'œuvre sénégalaise employée dans l'exécution des différents projets ;

- diffuser ses méthodes et procédures à des fins pédagogiques au profit du secteur public et privé ;
- réduire le coût des travaux tout en augmentant l'utilité sociale.

Au regard des succès enregistrés lors de sa première phase, une deuxième phase est mise en œuvre en 1993, à la demande du gouvernement du Sénégal. Cette seconde phase est axée en particulier sur :

- *l'application des procédures "AGETIP" au développement et à la gestion de l'infrastructure municipale génératrice de recettes, faisant ainsi des communes les principales bénéficiaires du projet ;*
- *la formation au profit des municipalités et des entreprises.*

La phase II du programme AGETIP consacrée aux Collectivités Locales, qui nous intéresse plus particulièrement dans cette étude, a mobilisé près de 81 000 000 de dollars des E.U. destinés au financement municipal, répartis ainsi qu'il suit :

- Crédit IDA : 39 000 000 \$ EU
- Gouvernement du Sénégal : 7 000 000 \$ EU
- Municipalités : 20 000 000 \$ EU
- Autres bailleurs : 15 000 000 \$ EU

- *Conditions d'accès des communes au Programme AGETIP*

Pour bénéficier des concours de *l'AGETIP*, les communes doivent satisfaire aux critères suivants :

- participation en fonds propres à hauteur de 10% au moins du coût du programme à financer ; cette contrepartie peut être constituée des fonds de concours octroyés par l'Etat en appui à la politique d'investissement des communes ;
- la part de financement supportée par l'AGETIP (90%) est considérée comme une subvention ; elle ne fait pas l'objet de remboursement par la commune intéressée ;
- la commune peut être bénéficiaire, à la condition d'accepter la signature d'une convention de maîtrise d'ouvrage déléguée par laquelle elle délègue à l'Agence toutes les prérogatives relatives à la maîtrise d'ouvrage des travaux. L'AGETIP choisit donc le maître d'œuvre et les entreprises, signe les marchés pour le compte de la commune maître d'ouvrage et réceptionne les travaux.

- *Bilan de la deuxième phase d'AGETIP*

L'AGETIP a permis le financement d'importantes infrastructures dans les communes en matière de voirie communale (DAKAR), de structures de santé, de constructions d'écoles, d'équipements culturels, socio-éducatifs et d'équipements marchands

(stades, gares routières, marchés, etc.) dans la quasi totalité des communes du Sénégal et dans près d'un tiers des communautés rurales.

En 1996, le bilan de la phase II se présente comme suit en termes de répartition du portefeuille de financement au profit des Collectivités Locales :

Infrastructures pour la voirie)	:	36,4% (dont 27%
Équipements marchands	:	16,3%
Équipements scolaires	:	10,2%
Équipements sportifs	:	11%
Équipements culturels	:	11,6%
Urbanisme	:	8%
Déchets solides	:	1,2%
Autres équipements	:	4,9%
Divers	:	9,6%

Au terme de la phase II, les décaissements de l'AGETIP au profit de l'Etat et des Collectivités Locales s'élèvent à 41,165 milliards CFA.

- *Orientation actuelle de l'AGETIP*

Les phases I et II de l'AGETIP décrites ci-dessus ont été achevées en 1997. L'orientation actuelle de l'Agence est caractérisée sous deux aspects :

- l'AGETIP est le principal maître d'ouvrage délégué pour le Projet d'Appui aux Communes dans le cadre du PAC1 et du PAC2 ;
- l'AGETIP est l'Agence d'Exécution du PAC3 qui s'adresse exclusivement aux communautés rurales.

✓ *PROGRAMME D'APPUI AUX COMMUNES (PAC)*

Initié par l'Etat du Sénégal en partenariat avec la Banque Mondiale, ce programme original vise à permettre aux communes d'analyser leurs infrastructures, dans un contexte interne de bonne gouvernance locale.

Le projet comprend les volets suivants :

- assainissement de la gestion municipale avec un appui à la gestion comptable financière et budgétaire ;
- l'appui à la mobilisation des ressources ;
- l'assistance à la gestion ;
- la gestion d'infrastructures urbaines, la réhabilitation et l'entretien de la voirie et l'assainissement, le financement d'infrastructures pour les communes qui s'engagent à mettre en œuvre des mesures d'assainissement, d'amélioration de leur gestion.

- *Financement du Programme d'Appui aux communes (PAC).*

Sources de financement du PAC

Le PAC mobilise diverses sources de financement.

- Des financements extérieurs, soit :
 - un crédit IDA de 75 millions de dollars EU ;
 - un financement de l'Agence Française de Développement pour 10 millions de dollars.
- Un financement local à 3 composantes :
 - une dotation annuelle effectuée par le Gouvernement Central au titre du Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL) d'un montant de F CFA 1 milliard par an sur 5 ans ;
 - le solde résiduel du FECL précédemment alloué au Crédit Communal et reversé au PAC, dont l'encours s'élève à 3 milliards de F CFA ;
 - l'apport en fonds propres des collectivités locales égal à 10% du financement global.

Affectation des ressources mobilisées

Le financement des collectivités locales par le PAC est réalisé à travers trois (3) guichets :

- le PAC1, dont les ressources s'élèvent à 25 milliards de F CFA au profit de toutes les communes ; il représente 50% des investissements physiques. Son montant est fonction de la population de la collectivité concernée.
- le PAC2 représente également 50% des investissements physiques. Toutefois, le montant alloué à chaque commune varie selon la capacité financière de celle-ci et ne peut dépasser 6% de la moyenne mensuelle de ses recettes ;
- le PAC3 est orienté vers le financement des infrastructures des communautés rurales.

Les conditions d'intervention du PAC sont les suivantes :

PAC ₁ :	Financement propre de la commune	10%
	Subvention (Crédit IDA)	90%
PAC ₂ :	Financement propre de la commune	10%
	Subvention (Crédit IDA)	70%
	Prêt (au taux de 4,25% sur 12 ans)	20%
PAC ₃ :	Financement propre des communautés rurales	10%
	Subvention (Crédit IDA)	90%

Par ailleurs, le Programme d'Appui aux Communes comporte un volet « renforcement de capacité institutionnelle » au profit de la Direction des collectivités locales, de la Direction de l'Urbanisme et de l'Habitat pour les travaux cartographiques et les opérations d'adressage.

L'Agence de Développement Municipal (ADM) a été créée comme une Agence d'exécution du PAC.

Dans sa phase actuelle, l'ADM a entamé avec l'expertise spécialisée locale des audits urbains, organisationnels et financiers dans les communes et conclu avec celles-ci des contrats de ville pour l'exécution d'un programme d'ajustement municipal (PAM), d'un programme d'investissement prioritaire (PIP) et d'un programme d'entretien prioritaire (PEP).

Des contrats de ville ont déjà été signés entre l'ADM et les communes de Diourbel, Kaffrine, Louga, Joal, Nguékhokh, Passy, Kaolack, Gandiaye, Thiès, Ziguinchor et Guédiawaye. D'autres communes vont suivre. Il s'agit notamment de Rufisque, Dakar et Pikine.

6.4. Autonomie en matière d'investissement

L'autonomie de prise de décision en matière de Fourniture d'Infrastructures et de Services (FIS) est inscrite dans le code des collectivités locales qui précise en son article I : « *dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les collectivités locales de la République sont : la Région, la Commune et la Communauté rurale. La Région, la Commune et la Communauté rurale sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière.*

Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel. L'article 3 du même code poursuit : " *les collectivités locales sont seules responsables, dans le respect des lois et règlements, de l'opportunité de leurs décisions*". Toutefois, l'article 12 dispose : « *les actes des collectivités locales font l'objet d'un contrôle de légalité exercé par le Représentant de l'Etat*».

En dépit de la suppression du contrôle d'opportunité par la réforme de 1996, les budgets, les emprunts, les plans régionaux, les conventions financières, les affaires domaniales et l'urbanisme, les garanties et prises de participation dans les sociétés et activités à caractère général et à participation publique, les marchés supérieurs à un montant fixé par décret (50 millions F.CFA pour les communes à plus de 300 millions F.CFA de budget et 15 millions F.CFA pour les communes ayant moins de 300 millions F.CFA de budget et les communautés rurales), *demeurent toujours soumis à approbation préalable* (en vertu de l'article 336).

Malgré cette restriction à la liberté d'administration et au principe de l'autonomie financière, il faut souligner que l'avis du représentant de l'Etat *n'est pas véritablement un obstacle* majeur dans la mesure où celui-ci est enfermé dans des délais très précis pour apprécier la légalité des actes soumis à approbation ; de plus, il ne peut annuler les décisions. Il est obligé d'en référer au *Conseil d'Etat*, juridiction à laquelle les collectivités locales peuvent également avoir recours.

6.4.1. Éléments de la FIS non marchands relevant de compétences transférées à l'occasion de la réforme de 1996

Il s'agit de *l'éducation*, de la *santé*, des *loisirs*, de la *culture*, de *l'action sociale*, de *l'habitat*. Pour tous ces domaines auparavant pris en charge par l'Etat, la loi a défini les compétences dévolues à chaque niveau de Collectivité Locale (Région, Commune, Communauté Rurale).

La loi 96-07 du 22 Mars 1996 portant transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales, dispose en son article 4 : « Les ressources nécessaires à l'exercice par les Collectivités Locales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotation ou par les deux à la fois ».

L'Article 6 précise : Les transferts de compétences par l'Etat doivent être accompagnés au moins du transfert concomitant aux Régions, Communes et Communautés Rurales, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions prévues par le Code des Collectivités Locales.

Les charges correspondantes à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences ».

En résumé, à l'occasion de la réforme de 1996 :

- l'Etat a transféré le fonctionnement des services chargés de la gestion des compétences transférées ;
- l'investissement reste à la charge de l'Etat, qui intervient par le biais des fonds de concours mobilisés, des ressources des partenaires au développement impliqués dans la décentralisation ;
- seules les compétences sont transférées. Les services de l'Etat en charge de ces compétences ne sont pas transférés aux Collectivités Locales. L'Article 9 de la loi 96-07 précise à cet effet :

“ Pour une période de cinq (05) ans à compter de la date de mise en application de la présente loi, sauf décision contraire prise par décret, le transfert de compétences de l'Etat aux Collectivités Locales ne peut entraîner le transfert aux régions, aux Communes et aux Communautés Rurales des services ou parties de services correspondants de l'Etat ”.

Toutefois, les conditions d'utilisation de chaque service de l'Etat par les Collectivités Locales sont déterminées par des conventions passées entre le représentant de l'Etat et le Président du Conseil régional, le Maire ou le Président du Conseil Rural.

Ceux-ci donnent, dans le cadre desdites conventions, toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'ils confient aux services de l'Etat. Ils contrôlent également l'exécution de ces tâches.

Pour l'exécution des tâches qui leur sont confiées dans le cadre des conventions susvisées, les services déconcentrés de l'Etat bénéficient d'une allocation du fonds de dotation de la décentralisation gérée par le gouverneur de région.

Cependant, l'utilisation de cette allocation ne saurait porter préjudice ni à l'organisation des services ni à l'accomplissement des missions qui incombent à ces services déconcentrés de l'Etat.

Le transfert de compétences de l'Etat vers les collectivités locales doit s'accompagner du transfert concomitant des ressources financières nécessaires à l'exercice de ces compétences ;

Les crédits budgétaires correspondants sont votés par l'Assemblée Nationale sur la base de prévisions budgétaires effectuées par le Ministère de l'Intérieur en relation avec celui des finances.

Au préalable, la répartition des concours prévisionnels par collectivité et par compétence est effectuée après avis du Conseil national de développement des collectivités locales.

Une fois des crédits votés, le Ministère de l'Intérieur, prend un arrêté de répartition, permettant au Ministère des finances de transférer les fonds aux collectivités locales.

Cependant, les collectivités locales, de manière générale ont déploré la longueur des procédures de répartition et de transfert qui allongent de façon exagérée les délais de mise à disposition (en moyenne 6 à 8 mois à compter du début de l'année budgétaire.

Par ailleurs, les fonds de dotation sont unanimement considérés comme insuffisants par rapport aux charges de gestion des compétences, d'où une prise en charge insuffisante des nouvelles compétences par les collectivités locales.

Les critères de répartition du fonds de dotation sont révisés chaque année par décret après avis du Conseil national de développement local.

Il s'agit d'abord de critères de répartition du fonds entre les trois niveaux de collectivité locale (Région, Commune, Communauté rurale). Ensuite, à l'intérieur de chaque niveau, d'autres critères de répartition sont utilisés en tenant compte du niveau des caractéristiques propres à chaque collectivité locale.

Chaque critère est affecté d'un taux en pourcentage intervenant dans la répartition du fonds de dotation.

6.4.2. Éléments de la FIS pas ou peu marchands, relevant du domaine réservé de la Collectivité Locale

Il s'agit essentiellement :

- de la voirie non classée ; et
- du drainage des eaux pluviales.

Comme nous l'avons déjà précisé, ces secteurs de la FIS nécessitent, pour une fourniture correcte, des moyens financiers importants dont ne disposent pas les Collectivités Locales.

Les charges afférentes à l'entretien et à la réhabilitation des infrastructures ne peuvent être récupérées que de façon indirecte par le biais de la fiscalité locale actuellement en phase de réforme profonde. Les actions d'entretien et de réhabilitation sont aujourd'hui le fait des projets urbains de l'AGETIP et du PAC.

6.4.3. Éléments marchands de la FIS à gestion externe

Il s'agit de :

- l'alimentation en eau ;
- la distribution d'électricité ;
- la gestion des déchets solides ; et
- l'assainissement des eaux usées (ONAS).

Ces secteurs marchands de la FIS sont gérés par des sociétés privées : la Sénégalaise des Eaux (SDE) et la Sénégalaise de l'Électricité (SENELEC), concessionnaires de la distribution d'eau et d'électricité et qui recouvrent le coût des services.

Deux domaines particuliers pèsent sur la vie des Collectivités Locales :

☞ La gestion du secteur de l'énergie

Les relations Collectivités Locales / SENELEC sont de deux (02) ordres :

▪ *L'électrification*

La forte croissance démographique induit généralement une demande croissante de terrains à usage d'habitation. Les projets d'aménagement de terrains conduits par les Communes ne comprennent pas en règle générale le volet électricité.

Les Communes se limitent d'abord à la délimitation de nouvelles parcelles et de routes dans leurs programmes d'aménagement de nouveaux lotissements et sollicitent ensuite l'extension du réseau électrique afin de mettre en valeur les terrains aménagés.

La politique d'électrification de la SENELEC est soumise à une contrainte majeure, à savoir l'existence d'une enveloppe annuelle limitée par région, pour électrifier des poches de quartier, et des villages proches du réseau.

Il faut noter que le réseau électrique a un coût élevé, environ 12 000 F CFA le mètre linéaire.

▪ *L'éclairage public*

Les Communes rencontrent d'énormes difficultés pour prendre en charge les consommations d'électricité du réseau d'éclairage public ainsi que les factures d'entretien.

Les règlements effectués sont souvent le fait de l'Etat par le biais des opérations de compensation avec la SENELEC.

☞ La Gestion des déchets solides

La gestion des déchets solides est un secteur peu marchand. Malgré l'affectation directe à son profit de la Taxe sur les Ordures ménagères (TOM) collectée sur les usagers ; sa gestion constitue un véritable défi pour les Collectivités Locales.

6.5. Participation du secteur privé dans la FIS

6.5.1. Autonomie et participation du secteur privé

La liberté d'administration dévolue aux Collectivités Locales par la réforme de 1996, combinée à la réaffirmation de l'autonomie financière, marquent la volonté du législateur de jeter les bases d'un désengagement progressif de l'Etat de la gestion des Collectivités Locales.

Parallèlement, sont encouragées les initiatives tournées vers une plus grande collaboration entre les Collectivités Locales et le secteur privé :

Cette participation revêt diverses formes dont :

☞ la participation des Collectivités Locales au capital de sociétés privées exploitant un service public.

Cette participation peut se traduire par l'acquisition d'actions ou d'obligations de sociétés publiques ou privées chargées d'exploiter des services locaux. Toutefois, elle ne peut excéder 33% du capital social des entreprises concessionnaires concernées et demeure soumise à l'approbation préalable du représentant de l'Etat.

☞ La Délégation de gestion de services urbains

La délégation de la gestion de services urbains fait référence à l'externalisation de la gestion de certains domaines d'intervention des Collectivités Locales.

Les domaines les plus marquants sont :

- la gestion des déchets solides;
- l'édification et la gestion des équipements marchands (marchés, cantines);
- la maintenance des réseaux d'assainissement.

Le service est exploité par un opérateur privé indépendant de la Collectivité Locale, qui se rémunère sur les redevances payées par les usagers.

La concession et l'affermage comme mode de gestion du service public sont prévus à l'article 301 du Code des Collectivités Locales.

Le marché KERMEL a été concédé par la ville de Dakar à la société Dakaroise Immobilière et d'Habitation SDIH qui a pour mission d'administrer et de gérer pour le compte de la ville les infrastructures, les installations, les espaces, les supports et les moyens de production, de louer les magasins, cantines, étals et de percevoir les

droits et taxes afférents aux activités exercées dans toute la surface centrale et périphérique du marché, la gestion de la collecte des droits et taxes de marché auprès des usagers professionnels au titre de la concession exclusive.

Outre la rémunération du concessionnaire, les charges suivantes peuvent être notées :

- la dotation au remboursement des emprunts éventuels ;
- la dotation pour le renouvellement des équipements ;
- la dotation pour le financement des grosses réparations et gros travaux d'entretien ;
- les redevances à la Collectivité Locale (25%).

6.5.2. Autonomie et financement externe

6.5.2.1. Autonomie financière et contrôle par l'Etat du financement externe

Les Collectivités Locales ont toute latitude pour contracter des emprunts auprès du marché bancaire et financier.

Toutefois, cette possibilité demeure soumise à l'approbation préalable de l'Etat à travers son représentant au plan local, lorsque le crédit sollicité est de 100 millions F CFA ou plus, et doit faire l'objet d'une convention financière de coopération internationale (l'article 336 du Code des Collectivités Locales et décret n° 96-1119 du 27/12/96).

Cette disposition qui fait obstacle à la force exécutoire accordée aux actes courants des Collectivités Locales constituent néanmoins une avancée significative par rapport à la situation d'avant 1996, dans la mesure où le contrôle n'est plus exercé par la tutelle centrale mais plutôt par le représentant de l'Etat au plan local (Gouverneur, Préfet, Sous-préfet).

Les délibérations et décisions sont transmises par l'organe exécutif de la Collectivité Locale, au gouverneur, pour la région, au préfet pour la commune et au sous-préfet, pour la communauté rurale. L'approbation du représentant de l'Etat est réputée tacite si elle n'a pas été notifiée à la Collectivité Locale dans les délais d'un mois à compter de la date de l'accusé de réception par celui-ci de la délibération ou décision.

En ce qui concerne les conventions financières de coopération internationale, touchant plus particulièrement à la coopération décentralisée, les dispositions de l'article 336 ne s'appliquent que lorsque le montant de la convention est supérieur ou égal à 100 millions F CFA. Autrement dit, en matière de convention financière de coopération internationale, les Collectivités Locales sont dispensées de l'obligation de soumission de la délibération concernée à l'approbation du représentant de l'Etat, lorsque les montants en cause sont en deçà du seuil ci-dessus.

L'accès aux sources de financement externes, au-delà des aspects légaux ci-dessus évoqués est davantage tributaire de l'éligibilité des Collectivités Locales auprès du marché bancaire et financier.

6.5.2.2. Les Collectivités Locales et le marché bancaire

Les contraintes d'accès des Collectivités Locales aux ressources du marché bancaire et financier sont de différents ordres. Elles tiennent :

- à la non disponibilité des comptes financiers (comptes de gestion, comptes administratifs permettant aux organismes financiers de se faire une claire idée de la capacité d'endettement de la Collectivité Locale) ;
- au régime financier des Collectivités Locales qui fait du Percepteur le comptable de la Collectivité Locale et au principe de l'unicité de caisse confiant la garde et la gestion des ressources au Trésor public;
- l'absence de garantie suffisante.

Ce dernier point est très important pour les organismes financiers dans la mesure où le recours à une garantie répond à un impératif de sécurité.

Les garanties « personnelles » sont souvent données par l'Etat sous forme d'aval. Or, les mesures prises dans le cadre de la politique d'ajustement structurel et de désengagement de l'Etat, font de plus en plus obstacle à l'utilisation de telles pratiques financières.

Les garanties hypothécaires ne peuvent être constituées que sur les titres fonciers relevant du domaine privé des Collectivités Locales, (qui est peu consistant dans la mesure où près de 95% des terres au Sénégal relèvent de la loi sur le domaine national).

6.6. Contrainte de base pesant sur l'autonomie réelle des collectivités locales : la gestion des terres

- **Terres du domaine national**

La loi 64-66 du 17 Juin 1964 dispose en son article 3 " les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat".

L'Etat détient les terres du domaine national en vue d'assurer leur utilisation et leur mise en valeur rationnelle conformément aux plans de développement et aux programmes d'aménagement.

Les terres du domaine national sises dans les zones urbaines peuvent être immatriculées au nom de l'Etat et affectées aux Communes en tant que de besoin, notamment pour servir d'assiette à des projets d'équipement collectifs (Loi 96-07 du 22 Mars 1996)

- **Le domaine privé de l'Etat**

L'Etat peut céder aux Collectivités Locales tout ou partie de ses biens meubles ou immeubles relevant de son domaine privé, ou passer avec ces Collectivités des conventions portant sur l'utilisation desdits biens.

La cession par l'Etat des biens meubles et immeubles bâtis ou non bâtis aux Collectivités Locales pour leur permettre d'exécuter leurs missions et d'abriter des

agences décentralisées ou des équipements collectifs peut être opérée soit à l'initiative des Collectivités Locales soit à l'initiative de l'Etat.

L'Etat peut, soit faciliter aux Collectivités Locales l'accès à la pleine propriété de tout ou partie de ses biens relevant de son domaine privé, soit en affecter simplement le droit d'usage à ces Collectivités Locales.

Lorsqu'il s'agit du Domaine privé immobilier destiné à être mis en valeur, celui-ci peut faire l'objet :

- d'une autorisation d'occuper à titre précaire et révocable ;
- de baux ordinaires ;
- de baux emphytéotiques ;
- de concession du droit de superficie et de vente.

- *L'autorisation d'occuper* à titre précaire et révocable peut être retirée à tout moment sans indemnité et moyennant préavis.

A l'expiration de la durée de l'autorisation, le terrain doit être libéré de tous les aménagements, constructions et installations qu'il comporte.

Ce type d'autorisation ne peut en aucun cas donner lieu à une constitution de garantie pour une banque.

- *Le bail ordinaire* : il confère au preneur un droit de jouissance pour une durée ne pouvant excéder dix-huit (18) ans.

Il est consenti sous condition résolutoire de mise en valeur dans un délai déterminé. A l'expiration du bail, les constructions reviennent à l'Etat sans indemnité.

Là également, aucune garantie ne saurait être constituée pour la banque.

- *Bail emphytéotique* : Celui-ci confère au preneur (ou emphytéote) un droit réel susceptible notamment d'hypothèque.

Il est consenti pour une durée de dix-huit (18) ans minimum et cinquante (50) ans au maximum.

Les baux emphytéotiques peuvent contenir une disposition soumettant à autorisation la constitution d'hypothèque, la réalisation de nouveaux investissements, ainsi que la cession du droit au bail et la location de tout ou partie de l'immeuble.

Le bail peut être résilié par l'Etat sans indemnité pour inexécution par le preneur de ses obligations.

- *Concession du droit de superficie* : Le droit de superficie ne peut être concédé que pour des terrains situés dans une zone résidentielle dotée d'un plan d'urbanisme et destinée à la construction.

Le droit de superficie est consenti pour une durée de quinze (15) à cinquante (50) ans.

L'obligation de mise en valeur est mentionnée au livre foncier lors de l'inscription de l'acte dudit bail ou de l'acte de concession du droit de superficie.

Les mêmes dispositions relatives au bail emphytéotique s'appliquent au droit de superficie en matière de garantie. En effet :

- le bail peut-être résilié par l'Etat sans indemnité pour inexécution par le preneur de ses obligations ;
- Pour le droit de superficie, le terrain loué, concédé avec obligation de mise en valeur, ainsi que les constructions et aménagements réalisés par le preneur ne peuvent être donnés en garantie avant la constatation de la mise en valeur.

La concession peut être résiliée par l'Etat pour inexécution des obligations par le concessionnaire.

- **Zone de terroir**

Lorsqu'il s'agit de terres du domaine national en zone rurale ou de zones de terroir, les délibérations des conseils ruraux portant affectation et désaffectation des terres du domaine national sont soumises à l'approbation du sous-préfet représentant de l'Etat.

Pour les projets et opérations d'initiative étatique, l'Etat prend la décision après consultation du conseil régional et de la communauté rurale.

Cette décision est communiquée au conseil régional ; une des voies examinées dans le cadre de la réforme foncière en voie de finalisation est la mise en place d'un système d'accès à la propriété privée des terres du domaine national appartenant à l'Etat et immatriculées à son nom, au bénéfice de ceux qui les exploitent en vue de mieux sécuriser la propriété foncière, d'améliorer l'exploitation et l'entretien des parcelles et de permettre aux agriculteurs de disposer de garanties à offrir aux organismes de financement et de crédit. Toutefois, il convient de réfléchir sur les conséquences que peut engendrer la mise en œuvre de ce système, à savoir, notamment :

- la spéculation foncière au bénéfice des détenteurs de capitaux ;
- les migrations de populations sans terre vers des centres urbains surpeuplés.

Dans la perspective d'assurer au mieux une gestion rationnelle et apaisée des terres, notamment dans les zones de terroir, l'Etat gagnerait à mettre ses services techniques déconcentrés (centres d'expansion rurale, services régionaux d'aménagement du territoire, cadastre, domaine) à la disposition des communautés rurales, pour une bonne tenue des registres fonciers et une meilleure maîtrise des superficies attribuées et celles restantes.

6.7. Contraintes opérationnelles sur l'autonomie actuelle des collectivités locales

6.7.1. Demande nationale de planification à long terme de la fis

La planification nationale n'est pas une contrainte pour la mise en œuvre de plans locaux.

L'élaboration du plan national de développement économique et social est du ressort de la Direction de la Planification (Ministère de l'Économie des Finances et du Plan). Le plan national doit refléter les préoccupations à la base et par conséquent, englober les plans régionaux de développement intégrés (pour les régions), les plans d'investissement communaux (pour les communes) et les plans locaux de développement (pour les communautés rurales).

Une plus grande synergie entre les différents niveaux s'instaurera à travers les services régionaux de planification et les centres d'expansion rurale qui viennent en appui aux collectivités locales pour l'élaboration de leur plan. Dans le cadre de la réforme de 1996, une Agence Régionale de Développement placée sous l'autorité du Conseil Régional est créée pour assurer une cohésion des divers plans au niveau régional.

La tendance observée est la mise en œuvre de plans locaux appuyés et financés par les partenaires au développement (à travers l'AGETIP, l'ADM et des ONG) et pris en compte ensuite dans le plan national.

6.7.2. Autonomie vis-à-vis du Ministère des Finances

Les relations avec le Ministère des Finances sont strictement d'ordre financier et comptable.

- *Relations comptables* : les procédures d'encaissement et de décaissement des fonds doivent respecter les règles de la comptabilité publique.
- *Relations financières* : les ressources des collectivités locales sont logées dans les comptes du trésor public (sauf les Recettes Perceptions Municipales) ; cela fait du trésor le banquier des Collectivités Locales qui gère leur trésorerie leur octroie au besoin des avances de trésorerie.

6.7.3. Entraves à l'autonomie de décision sur les dépenses en capital

L'approbation par le représentant de l'Etat des budgets d'investissement ne porte pas sur l'opportunité de la dépense en capital mais sur sa légalité. Ces dépenses doivent être prévues par la loi et par conséquent être inscrites au budget et faire l'objet d'une délibération du conseil municipal, régional ou rural.

Le représentant de l'Etat ne rejettera le budget local que dans les hypothèses suivantes :

- L'équilibre du budget n'est pas réel (lorsque qu'il juge que les ressources correspondant aux dépenses n'existent pas) ;

- Les recettes ou dépenses sont illégales car non prévues par la loi.
- Des dépenses obligatoires prévues par la loi ne sont pas inscrites au budget.

6.7.4. Contraintes opérationnelles dans le partage des responsabilités entre les villes et les communes d'arrondissement

Pour assurer la gestion de proximité, il a été procédé, conformément aux dispositions de la loi n° 96-09 du 22 Mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la Ville, au découpage des Villes de la région de Dakar : *Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque*, respectivement en 19, 16, 5 et 3 communes d'arrondissement, à titre de test, avant de l'étendre aux Villes des régions autres que Dakar. La démarche est d'une haute portée politique parce que correspondant aux aspirations des citoyens et participe de l'approfondissement de la démocratie locale.

Toutefois, il importe de reconnaître que dans la région de Dakar, la répartition des marchés entre les villes et les communes d'arrondissement relativement à l'affectation des recettes d'ordre fiscal, est à l'origine de conflits entre les maires de Ville et ceux de commune d'arrondissement.

Ces conflits constituent de lourdes entraves à la bonne mise en œuvre de la réforme de 1996.

Pour remédier à cette situation, il serait utile de compléter le dispositif légal par des circulaires et instructions primatorales ayant pour objet certaines dispositions de la loi ambiguës ou sujettes à interprétation.

CHAPITRE SEPT

L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL

L'objet de du présent chapitre est d'analyser la capacité des Collectivités Locales à mobiliser les ressources humaines nécessaires au développement local. Nous précisons par conséquent les règles et les modalités de la prise de décisions, les potentialités et moyens disponibles pour permettre le recours à l'expertise privée, les contraintes qui pèsent sur les Collectivités Locales par rapport à la possibilité d'adopter une politique souple en matière de ressources humaines afin d'obtenir une meilleure adéquation profil/poste.

7.1. Considérations générales sur les collectivités locales

☞ **Principe d'absence de tutelle**

Le Code des Collectivités Locales précise à l'article 13 : « aucune Collectivité Locale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité locale ». Toutefois, elles peuvent conformément à l'article 14 du même Code, entreprendre des actions de coopération entre elles.

En conséquence, quelles que soient leurs différences (superficie, poids démographique, moyens financiers) les Collectivités Locales *ne peuvent entretenir entre elles des relations de tutelle*.

La Commune de Dakar dont les recettes totales sont de l'ordre de 12 milliards de FCFA en 1996 a exactement les mêmes droits et obligations, au plan légal, que la Communauté rurale de Sangalkam dont les recettes s'élèvent ou représentent à peine 51 Millions F CFA environ, soit près de 4% de celles de Dakar.

☞ **Situation des trois (03) types de Collectivités Locales par rapport à la mobilisation des ressources humaines.**

Cette question ne saurait être correctement traitée sans faire référence aux missions particulières dévolues aux Collectivités Locales.

- *Mission des Collectivités Locales*

La Région : Collectivité Locale en charge de l'exécutif régional, la Région a été créée en 1996 ; elle est conçue dans l'esprit du législateur comme une structure locale intermédiaire entre l'administration centrale et les Collectivités Locales originelles (communes et communautés rurales) à l'effet de servir de cadre à la programmation du développement économique et social.

La programmation et la planification des investissements sont en effet la principale vocation de la Région.

La Commune : De création plus ancienne, la Commune a la double fonction de gérer le quotidien et de planifier le développement communal dans les limites de son espace territorial.

La Communauté rurale : Socle de base de la réforme territoriale, du fait de l'importance de la population rurale, la communauté rurale est conçue comme l'unité de développement de base. Ses actions sont strictement orientées vers la réalisation d'investissements de nature à promouvoir le développement rural.

- *Situation des ressources humaines dans ces Collectivités Locales*

La Région : Sa vocation de programmation de développement, et le fait qu'elle ne dispose pas d'autres ressources que celles du fonds de dotation de l'Etat, limitent particulièrement ses possibilités de mobilisation de ressources humaines.

La commune : Ses ressources sont composées aussi bien de recettes propres à savoir les recettes fiscales et non fiscales, que des transferts et dotations de l'Etat. Le niveau de mobilisation des ressources humaines dans ce contexte variera selon les moyens de chaque commune.

La communauté rurale : Bien que soumise à la même nomenclature budgétaire des collectivités locales, la communauté rurale, du fait de la faiblesse de ses activités génératrices de revenu, ne compte que sur la taxe rurale et les fonds de concours.

Ces ressources sont cependant très faibles par rapport aux besoins des populations ; de plus, la taxe rurale est difficilement recouvrée et les fonds de concours sont de faible montant..

Aussi, la réglementation interdit aux communautés rurales d'embaucher du personnel.

Les dispositions suivantes le confirment :

- la nomenclature budgétaire applicable aux Communautés rurales ne prévoit pas de dépenses de personnel ;
- la loi 72-25 du 19 Avril 1972 relative aux communautés rurales excluait formellement des dépenses de personnel (personnel entendu au sens d'agent exécutant à titre permanent ou occasionnel une tâche administrative ou technique en vertu de la circulaire n° 54-91 du 14 août 1974) ;
- la loi 96-06 du 22 Mars 1996 portant code des Collectivités Locales, dont les dispositions sont censées abroger les dispositions contraires de la loi 72-25 en la matière, omet d'évoquer précisément cette exclusion, ce qui reviendrait à dire que les dispositions de la loi 72-25 restent applicables.
- Ainsi, pour n'avoir pas prévu de personnel propre pour les communautés rurales, le gouvernement central est tenu de mettre ses propres agents à leur disposition.

Le personnel de la sous-préfecture assure donc les tâches administratives de gestion des affaires de la communauté rurale telles que le courrier, la tenue des registres des délibérations. Les agents des services déconcentrés du gouvernement central (hydraulique, génie rural, élevage, travaux publics) et les agents des Centres d'Expansion Rurale (CER) doivent apporter leur appui à la préparation et à l'exécution des actions décidées par le conseil rural. La participation de ces services de l'Etat au développement des communautés rurales fait partie de leurs attributions naturelles.

La volonté du législateur dans ce cas précis est de faire en sorte que les faibles ressources de la communauté rurale ne soient pas absorbées par les dépenses de fonctionnement, au détriment de celles d'investissement.

7.2. Prise de décision dans la gestion des ressources humaines

7.2.1. Considérations générales

☞ *La capacité de prise de décision dans les collectivités locales en matière de ressources humaines est inégale :*

- La communauté rurale n'est pas autorisée par la loi à embaucher du personnel, quand bien même elle aurait les moyens de rémunérer ce personnel.
L'Etat a voulu préserver les ressources de communautés rurales, en mettant à leur disposition les services des CER rattachés à la sous-préfecture, pour privilégier l'investissement.
- La Région a une grande latitude pour mener sa politique propre en matière de gestion du personnel (embauche, licenciement) mais demeure pour le moment limitée en termes de ressources financières (la région n'a comme ressource que le fonds de dotation qui lui est octroyé par l'Etat). De plus, elle ne dispose pas encore de patrimoine pouvant générer des ressources propres.
- La commune dispose d'une grande liberté dans la gestion des ressources humaines, mais dans les limites toutefois de ses ressources propres (recettes fiscales, non fiscales).
- Des 3 types de collectivité, seule la communauté rurale ne peut embaucher du personnel..

☞ *Les règles concernant la gestion des ressources humaines*

- Le recrutement ou le licenciement du personnel fait partie des décisions de gestion courante des organes exécutifs des collectivités locales (hors communauté rurale) non soumises à approbation préalable du représentant de l'Etat. Les décisions sont exécutoires de plein droit dès qu'il est procédé à leur publication ou à leur notification aux représentants de l'Etat.
- Les agents relevant de la fonction publique communale ou de la fonction publique nationale sont placés sous la tutelle conjointe du ministère chargé de la Décentralisation, et du

ministère chargé de la Modernisation de l'Etat. Le secrétaire municipal, pour la commune, et le secrétaire général pour la région sont des agents nommés par le maire et le président du conseil régional, qui peuvent mettre fin à leurs fonctions dans les mêmes conditions. A la fin de leur mission, ils devront retourner dans leur corps d'origine.

- La masse salariale ne doit pas dépasser 40% du total des dépenses de fonctionnement.
- Enfin, les comptables des collectivités locales, à savoir le receveur de la région, le receveur municipal, et le receveur rural sont des agents de l'Etat nommés par le Trésor, rémunérés par l'Etat et qui rendent compte à leur hiérarchie. Ils sont chargés du recouvrement des ressources, de la garde des fonds et établissent à la fin de chaque année, un compte de gestion soumis au contrôle juridictionnel du Conseil d'Etat.

7.2.2. Statut du personnel des collectivités locales

L'article 8 de la loi n° 96-07 dispose que les services des collectivités locales doivent être organisés selon des organigrammes types fixés par décret.

Par ailleurs, l'article 11 de ladite loi dispose que les personnels en service dans les collectivités locales sont régis soit par le *statut de la Fonction Publique de l'Etat central* ou celui de la *Fonction publique communale*, soit par d'autres textes en vigueur en ce qui concerne l'organisation des services municipaux et leur fonctionnement.

7.2.2.1. La fonction publique communale

La loi 69-54 du 16 juillet 1969, relative au statut général de la fonction publique communale modifiée, s'applique aux agents nommés à un emploi permanent dans les communes et titularisés dans un grade de la hiérarchie des corps communaux.

Cette loi ne s'applique pas au personnel régi par le code du travail et les conventions collectives ainsi qu'aux fonctionnaires et agents non communaux régis par un statut particulier.

Les fonctionnaires communaux ont pour vocation d'assurer les emplois administratifs et techniques permanents des communes. Ils sont nommés par l'Etat mais sont gérés par les maires sous l'autorité desquels ils exercent leurs fonctions. Ils peuvent être affectés dans d'autres collectivités en cas de besoin. Le Maire exerce l'autorité hiérarchique sur les fonctionnaires mis à sa disposition à sa propre demande. Toutes les décisions importantes relèvent du pouvoir central. En effet, la décision qui nomme un agent dans le corps des fonctionnaires communaux, qui le sanctionne, l'affecte, le licencie ou le met en position de retraite est du ressort de l'Etat (Président de la République, Ministère chargé de la Décentralisation). La Collectivité Locale gère mais n'administre pas le fonctionnaire communal (Art. 4 à 9 loi 69/54 du 16/07/1969).

Le fonctionnaire communal recruté sur diplôme (BAC + 2 ou BAC + 4) ne peut bénéficier d'une rémunération supérieure à celle de son homologue de la Fonction publique de l'Etat de même niveau.

Le corps des fonctionnaires communaux fait partie du cadre des *fonctionnaires de l'administration communale et des travaux communaux*. Le cadre est subdivisé en corps (agents soumis aux mêmes conditions de recrutement) ; chaque corps est réparti en 5 hiérarchies (A, B, C, D, E, du plus élevé au plus bas). Hormis les agents de police, *les fonctionnaires bénéficient du droit syndical et du droit grève*. Ils sont notés chaque année par leur supérieur direct au niveau de la collectivité locale.. Leur avancement est fonction des notes obtenues.

Sur le plan disciplinaire et suivant la gravité de la faute commise, ils peuvent recevoir un *simple avertissement* ou être *révoqués sans droits*. Ils sont en toute hypothèse appelés à présenter leur défense et peuvent, dans ce cas, se faire assister.

Le fonctionnaire communal est placé dans une des positions suivantes :

- *en activité*, s'il exerce réellement, soit en congé ou en stage ;
- *en service détaché*, s'il exerce hors de son corps d'origine ;
- *en disponibilité*, s'il cesse ses fonctions momentanément par convenance personnelle ;
- *sous les drapeaux*, s'il est incorporé dans une formation militaire.

Il cesse fonction par démission acceptée, par licenciement ou révocation prononcée par le pouvoir central, par admission à la retraite ou s'il perd la nationalité sénégalaise.

7.2.2.2. *Fonction publique/Etat*

La loi 61-33 du 15/06/1961 relative au statut général des fonctionnaires, modifiée *s'applique aux personnes nommées dans un emploi permanent et titularisées dans un grade de la hiérarchie des corps de l'administration de l'Etat central*. Elle ne s'applique pas aux magistrats, aux *militaires* et aux *fonctionnaires régis* par des lois spéciales. Les fonctionnaires sont constitués en corps groupés dans un cadre unique participant au fonctionnement d'un même service administratif ou technique (cadre du Trésor, cadre des impôts, cadre de la Douane, cadre de l'Administration générale). Les grades et corps administratifs sont organisés par décret. Les conditions d'accès aux emplois sont fixées par statut.

Les fonctionnaires sont nommés par le Président de la République qui peut déléguer ce pouvoir aux Ministres.

La répartition de chaque corps en hiérarchie, les droits reconnus au fonctionnaire communal, la notation, l'avancement, la procédure disciplinaire, les sanctions, les différentes positions, la cessation des fonctions des fonctionnaires de l'administration sont communs à tous ; les particularités relevant de chaque cadre sont réglés par décret à l'intérieur des statuts particuliers.

N.B. : *Le statut général de la fonction publique communale est identique à celui de la fonction publique nationale. Toutefois, il existe des statuts particuliers plus détaillés selon la spécificité de la fonction.*

A titre d'exemple, le statut du médecin fonctionnaire sera différent dans ses particularités de celui du douanier, du cadre du Trésor ou des Impôts.

La distinction n'est pas clairement établie entre la Fonction Publique/Etat et la Fonction Publique/Communale. Pour y remédier, il sera nécessaire d'apporter des modifications aux textes suivants :

- loi n° 69-54 du 16 juillet 1969, relative au statut général de la Fonction publique/Communale.
- décret 73-0281 du 30 mars 1973 portant statut particulier des fonctionnaires communaux modifiés.

Il sera également nécessaire de prendre un décret fixant les organigrammes-types des collectivités locales.

7.2.2.3. Le personnel soumis au code du travail

La loi 97-17 du 01/12/1997 portant code du travail de la République du Sénégal, est applicable aux relations entre employeurs et travailleurs et ne concerne pas les personnes relevant du cadre de l'administration publique. Le contrat de l'employé peut être temporaire, d'une durée indéterminée ou déterminée.

L'employé a droit aux congés payés (2 jours par mois) et à la retraite (à partir de 55 ans jusqu'à 60 ans révolus).

Il a le droit de grève, sous réserve du respect de la procédure prévue par la loi.

Il peut, en outre, demander une disponibilité par convenance personnelle sans salaire et retrouver son poste par la suite.

La flexibilité est reconnue dans la durée du travail. Elle varie ou est modulée en fonction du travail, des périodes et des époques.

Dans ce dernier cas et par souci de protéger le travailleur, il n'est pas permis de conclure avec le travailleur plus de deux contrats à durée déterminée. Toutefois, la suppression de l'autorisation, par l'Inspection du travail, du licenciement de personnel autre que les délégués du personnel pour motif économique, introduit une flexibilité plus grande dans la gestion des ressources humaines. Le code prévoit également la possibilité de modifier le contrat en cours d'exécution à l'initiative des parties.

La loi prévoit 40 heures de travail par semaine ou 2.352 heures par an. Tout dépassement de ce temps de travail donne droit à une majoration du salaire. Les femmes sont protégées par le code du travail et bénéficient d'un repos de 14 semaines avant accouchement et de 8 semaines après. Elles ont droit à des repos d'allaitement (1 heure par journée de travail) après leur accouchement, pendant un an.

Les femmes ne doivent pas être maintenues à des emplois «reconnus au-dessus de leurs forces».

Les différends du travail sont de la compétence du Tribunal du travail de chaque chef-lieu de Région de la résidence de l'entreprise. Chaque tribunal comporte une formation de référé qui peut prendre des mesures d'urgence en attendant que la loi statue sur le fond.

7.2.3. La capacité de décision

Les collectivités, à travers leur organe exécutif (Président du Conseil régional, Maire, Président du Conseil rural) ont un pouvoir de décision concernant le personnel placé sous leur autorité.

- ✓ *Le Président du Conseil Régional est le chef des services de la Région, il nomme le Secrétaire Général de la Région qui doit être un fonctionnaire de la hiérarchie « A » de la Fonction publique. Les agents de l'Etat chargés de l'exécution des tâches régionales sont affectés auprès du Président du Conseil régional tout en continuant à être régis par leur statut d'origine. Le Président du Conseil régional nomme ses agents et met fin à leurs fonctions dans le respect des lois et règlements.*
- ✓ *Le Président du Conseil municipal, qui est l'organe exécutif, nomme aux emplois communaux. Il recrute, suspend ou licencie le personnel régi par le code du travail et les agents non fonctionnaires. La rémunération de ces agents est fixée par décret. Le secrétaire municipal (agent de l'Etat,) est nommé par le Maire qui peut mettre fin à ses fonctions dans les mêmes formes. Ces agents fonctionnaires relèvent de l'Etat pour ce qui concerne leur situation administrative. Quand une collectivité a l'obligation de recruter un agent fonctionnaire pour un poste donné (Secrétaire général ou municipal par exemple), elle s'adresse au gouvernement central qui prend la décision de mettre ledit fonctionnaire à sa disposition. L'agent est rémunéré par la Collectivité Locale qui, en cas de besoin, le remet à la disposition de son corps d'origine. Dans le cadre du transfert des compétences, les chefs de services extérieurs sont placés sous l'autorité de la collectivité locale dans le respect de leur statut d'origine.*
- ✓ *Le Président du Conseil rural est l'organe exécutif de la Communauté rurale ; Mais, compte tenu de la faiblesse des moyens de celle-ci, il ne lui est pas permis de recruter son personnel propre. Toutefois, l'article 215 du Code des Collectivités Locales lui offre la possibilité de passer une convention avec le représentant de l'Etat pour l'affectation d'un agent susceptible d'assurer le secrétariat de la communauté rurale et le fonctionnement de ses services publics.*

7.2.4. Les ressources humaines dans les collectivités de l'échantillon

☞ *Le Conseil régional de Louga*

Outre le Président et les conseillers régionaux élus, l'effectif du Conseil régional de Louga est composé de :

- un secrétaire général nommé par le Président du conseil régional et choisi parmi les fonctionnaires de la hiérarchie A (BAC + 4 ans) de l'Etat ;
- une secrétaire ;
- un responsable du département jeunesse et sport ;
- un responsable du département éducation et alphabétisation ;
- deux comptables ;
- un standardiste et un chauffeur.

Dans ses tâches de conception et de programmation de développement, le Conseil régional de Louga s'appuie sur l'ONG LOUGA-NAMUR, qui dispose de moyens plus importants que ceux des services déconcentrés du gouvernement central, tels que la Planification et l'Urbanisme.

Le Conseil régional de Louga a reçu, en 1997, 251 millions de FCFA de dotation pour son fonctionnement et 70 millions pour ses investissements.

☞ *La Communauté rurale de Sangalkam*

Conformément à la réglementation, elle n'a pas de personnel propre. Dans le cadre de son fonctionnement, on peut noter les aspects suivants :

- le Président et le vice-président s'occupent des affaires courantes ;
- le secrétariat communautaire est assuré par un agent de la sous-préfecture ;
- l'Etat civil comprend deux (02) chefs de centre et cinq (05) agents à la charge de la communauté urbaine de Dakar ;
- la maternité de Bambilor comprend une sage femme et 4 filles de salle à la charge de la communauté urbaine de Dakar ;
- le personnel à la charge de la communauté rurale est composé des collecteurs de marché payés sur la base de remises et deux (02) gardiens de marché.

En dehors du secrétariat communautaire, l'Etat prend à sa charge l'assiette et le recouvrement des impôts et taxes locaux et la fonction de comptable de la communauté rurale de Sangalkam est assurée par le Receveur municipal des communes de Rufisque et de Bargny, agent de l'Etat.

☞ *La Communauté rurale de Taïba Ndiaye*

Elle connaît les mêmes problèmes structurels que Sangalkam. Elle bénéficie toutefois d'une situation particulière du fait que son président est également celui de l'Association des Présidents de Communauté rurale.

La communauté rurale de Taïba Ndiaye qui a un vice président et un secrétaire communautaire, s'appuie sur les services du CER pour l'élaboration de son plan local de développement et les services de l'urbanisme, des domaines de la région de Thiès pour les problèmes de terres, (lotissements, etc.).

☞ *La Commune de Dakar (y compris les communes d'arrondissement)*

La commune de Dakar compte, au 31 décembre 1998, un effectif de 2 375 agents.

Les services administratifs et techniques de la commune sont sous la supervision d'un secrétaire municipal qui est un agent de l'Etat. Il est nommé par le maire après avis consultatif du préfet (représentant de l'Etat) parmi les fonctionnaires de la hiérarchie A (Bac + 4 ans) ou B (Bac + 2 ans) de la fonction publique ou de niveau équivalent.

L'article 4 du décret 96-1129 du 27 décembre 1996, précise : « Sous l'autorité du maire, le secrétaire municipal est le supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la commune ». A ce titre, il assure :

- une mission de suivi et de coordination de l'action des services mis à sa disposition ;
- une mission générale d'organisation, d'impulsion et de coordination des services communaux ;
- une mission de suivi en matière de gestion financière et de gestion du personnel.

• *Statut des agents de la commune de Dakar*

- les agents relevant de la fonction publique nationale et de la fonction publique communale représentent 1% de l'effectif total ;
- la police municipale créée par le maire et chargée d'assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques, représente 13% de l'effectif ;
- les agents municipaux relevant du code du travail représentent 72% de l'effectif ;
- les agents temporaires : constituent 14% de cet effectif.

• *Répartition des effectifs de la commune de Dakar selon les services*

Les services rattachés au cabinet du Maire sont les suivants :

- Service des relations extérieures et de la coopération ;

- Service du protocole et des relations publiques ;
- Service de la presse et de la communication ;
- Service des archives, de la bibliothèque et de la documentation ;
- l'Inspection des services municipaux ;
- le Bureau de contrôle de gestion ;
- le Bureau de gestion de l'hôtel de ville ;
- le Bureau du courrier ;
- le Bureau du tourisme.

Les services administratifs et techniques comprennent :

- le Secrétariat général ;
- le Service de la planification ;
- le Service de l'Etat civil ;
- la Direction Administrative et Financière, comprenant : une division des recettes, une division financière et comptable, une division halles et marchés, une division du contentieux ;
- la Direction des Ressources Humaines ;
- la Direction de l'Action Sanitaire et Sociale ;
- la Direction de l'Education et de la Culture ;
- la Direction des Sports et de la Promotion de la Jeunesse ;
- la Direction de la Police municipale ;
- la Direction de l'Aménagement Urbain, comprenant la division de l'administration et la logistique, la division des études et de la programmation (architecture, planification urbaine, suivi et évaluation des projets, aménagement et équipement, dessin). La Division des grands travaux et de l'entretien, la Division de l'Urbanisme et de l'Habitat, la Division des transports et de la circulation, la Division des affaires domaniales et du Patrimoine, la Division des espaces verts urbains, la Division de la surveillance.

• *Remarques sur l'opérationnel des Services*

La Direction financière - Elle est principalement axée sur la collecte et le suivi des recettes de marché, des produits domaniaux d'une manière générale. Un service ou département d'ingénierie financière, spécialisé dans la mise en œuvre de stratégies financières, n'existe pas dans la commune de Dakar malgré la présence de diplômés d'études supérieures à la tête des divisions de cette direction.

Sur un autre plan, la commune de Dakar, comme les autres communes, n'a pas la maîtrise de ses impôts locaux, dont les opérations d'assiette sont effectuées par l'Etat

(Direction Générale des Impôts), de même que celle de leur recouvrement qui est assuré par le Receveur percepteur municipal (RPM) qui joue également le rôle de comptable et de gardien des deniers.

La commune de Dakar appuie le RPM en lui fournissant des ressources humaines et des moyens matériels pour assurer la bonne exécution des opérations de recouvrement.

Le Receveur Percepteur Municipal a vu sa charge de travail s'accroître avec l'avènement des communes d'arrondissement. En effet, avant cette réforme, le receveur n'avait en charge que la comptabilité de la ville de Dakar et de la communauté urbaine. Depuis, il a en charge, outre celle de la ville et de la communauté urbaine, la gestion comptable de dix neuf (19) communes d'arrondissement et de la région de Dakar. De ce fait, il ne remplit plus convenablement son rôle de conseiller financier des collectivités locales dont il a la charge.

La Direction de l'Aménagement Urbain : Direction technique de la commune de Dakar, elle regroupe en son sein des cadres de haut niveau. Elle comprend 164 agents qui se répartissent comme suit :

- 18 cadres supérieurs (Bac + 4 ou 5 ans), 4 ingénieurs, 2 architectes, 1 urbaniste, 2 géomètres, 04 aménagistes, 2 juristes, 02 géographes et 01 environnementaliste ;
- 27 cadres moyens : dont des techniciens supérieurs en architecture, des agents de maîtrise en génie civil, en mécanique auto ;
- 119 agents d'exploitation, dont des dactylographes, ouvriers, plantons, chauffeurs, commis.

Cette direction couvre les secteurs ci-après :

- la Santé : construction de centres de santé et postes de santé ;
- l'Éducation : réhabilitation d'établissements scolaires ;
- la Jeunesse et les sports : création de centres sociaux culturels (foyers de femmes) ;
- les Équipements marchands : production d'infrastructures commerciales (marchés, gares routières, etc.).
- le Cadre de vie : prise en charge de l'éclairage des grandes artères de la ville, création et entretien des espaces verts et des places publiques de la ville.

L'avènement, en 1988, de l'AGETIP, principal pourvoyeur en infrastructures des Collectivités Locales, a confiné la Direction de l'Aménagement Urbain dans des tâches de contrôle et d'évaluation alors qu'auparavant, elle avait en charge les réalisations techniques. Dans le domaine de l'urbanisme, l'AGETIP, à travers les conventions de maîtrise d'ouvrage délégué, prend en charge tout le processus de conception et de réalisation des projets, en confiant la surveillance des travaux à un

maître d'œuvre qu'elle choisit et la réalisation à des entreprises privées sélectionnées selon les spécifications d'un manuel de procédures.

De plus, la commune de Dakar, comme les autres communes de la région de Dakar (région au sens géographique et territorial du terme) a délégué à la communauté urbaine la gestion des éléments essentiels de la FIS, à savoir :

- la voirie ;
- l'entretien de l'éclairage public ;
- la gestion des déchets solides, et
- l'assainissement (curage des caniveaux à ciel ouvert).

☞ *La Commune de Kaolack*

Elle compte 218 agents, soit moins de 10% des effectifs de la Commune de Dakar et se caractérise par le très faible niveau d'expertise de ses ressources humaines.

En effet, 96% des effectifs n'ont pas le Baccalauréat et 6 en sont titulaires. Seuls 3 agents sont diplômés de l'enseignement supérieur.

En conséquence, les services techniques financiers et comptables de Kaolack ne sont pas dotés de cadres supérieurs en quantité suffisante pour remplir leur mission et encadrer le personnel avec la plus grande efficacité.

La masse salariale de la commune de Kaolack représente 49% du total des dépenses de fonctionnement et absorbe 45% des recettes de fonctionnement (la limite fixée par la Direction des collectivités locales étant de 40%).

Les services techniques de la commune sont sous la responsabilité d'un ingénieur en génie civil dont les tâches sont :

- La conception, l'exécution, le suivi et le contrôle des projets d'investissement ;
- le suivi et le contrôle des activités des sections municipales (nettoyement, plomberie, menuiserie).

Les services comptables et financiers ne comptent pas de cadres supérieurs.

L'essentiel des informations financières provient de la Recette Perception Municipale dirigée par un agent de l'Etat.

☞ *La Commune de Guédiawaye*

Elle compte 232 agents, non compris le personnel bénéficiant d'indemnités, soit près de 10% de l'effectif de la commune de Dakar. Elle est marquée, comme celle de Kaolack par la faiblesse de l'encadrement ;

En effet, 91% des effectifs n'ont pas le baccalauréat et 97% n'ont pas de diplôme d'enseignement supérieur.

Compte non tenu de la police municipale et des communes d'arrondissement, on note trois (03) cadres supérieurs, répartis entre le secrétariat général, les services administratifs et les services techniques ;

En 1997, la masse salariale s'est chiffrée à 293 millions F CFA et a absorbé 75% des recettes de fonctionnement dépassant largement la limite de 40% fixée par le Ministère de la Décentralisation. Elle a également représenté près de sept (07) fois les dépenses d'investissement de cette même année. Un effectif pléthorique et un encadrement nettement insuffisant caractérisent les ressources humaines de cette commune.

7.3. Démarche d'innovation

Les collectivités locales *ont toute latitude pour initier des démarches d'innovation dans* leur fonctionnement courant ; elles sont aidées en cela par la mise à leur disposition des services déconcentrés de l'Etat. Lorsque leurs initiatives induisent des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, la condition première est que ce type de dépense soit prévu au budget de l'exercice.

Dans ce cas, lorsque les dépenses ne sont pas relatives aux domaines soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat, elles sont exécutoires de plein droit dès leur publication.

Les procédures d'exécution budgétaire en vigueur au niveau des collectivités locales se limitent généralement à celles relevant de la comptabilité publique en matière de recouvrement de recettes et de règlement de dépenses.

7.4. L'utilisation de la technologie de l'information et de la communication

7.4.1. Considérations générales

Il convient de noter qu'il n'existe pas de système d'information commun aux collectivités locales composé d'ordinateurs en réseau avec un serveur. La seule base de données potentielle se rapporte aux données financières qui ne sont pas encore élaborées. Les données administratives, démographiques ou techniques ne sont pas organisées.

En outre, les moyens informatiques sont utilisés pour l'essentiel pour le traitement de texte et sont constitués de postes de travail à usage individuel.

Dans les collectivités de l'échantillon, il n'y a pas de système informatique en réseau en interne permettant le partage des données par des utilisateurs.

7.4.2. La situation dans les collectivités de l'échantillon

La situation se présente dans les collectivités locales de l'échantillon comme suit :

- Les communautés rurales de Taïba Ndiaye et de Sangalkam ne disposent pas d'ordinateurs.
- La région de Louga est dotée de 2 micro-ordinateurs installés au secrétariat général et dans les services comptables.
- La commune de Kaolack n'est pas dotée d'outils informatiques.

- La commune de Guédiawaye vient seulement d'être dotée de 2 micro-ordinateurs servant essentiellement au traitement de textes.
- La commune de Dakar est la seule collectivité de l'échantillon à être dotée d'un service informatique ; toutefois l'audit organisationnel récemment réalisé par l'ADM a révélé la vétusté et l'insuffisance du parc informatique. Il nécessite l'acquisition de 43 micro-ordinateurs pour toutes les directions de la commune de Dakar et leur mise en réseau.

Le seul domaine qui suscite un intérêt particulier dans les différentes communes en matière d'informatisation est l'Etat Civil en raison du caractère récurrent des demandes des usagers.

Dans la commune de Dakar, l'informatisation d'un centre principal et de 18 centres secondaires d'état civil est en cours d'étude.

7.5. Moyen d'administration technique en matière de FIS

7.5.1. Considérations générales

Les moyens d'administration technique varient en fonction du type de collectivité locale et des budgets locaux.

✓ La communauté rurale

Sa vocation n'est pas d'entretenir un personnel ; elle fera plutôt appel aux services des Centres d'expansion rurale et autres services déconcentrés de l'Etat (Urbanisme, Domaine).

✓ La commune

Sa dotation en services techniques efficaces dépendra du niveau de ses ressources budgétaires.

Dans les communes de l'échantillon, la situation est la suivante :

- la commune de Guédiawaye n'a qu'un seul cadre supérieur pour ses services techniques.
- la commune de Dakar compte 4 ingénieurs, 2 archivistes, 1 urbaniste, 2 géomètres, 4 aménagistes et 27 cadres moyens techniques.
- la commune de Kaolack ne compte qu'un seul cadre supérieur qui est ingénieur en génie civil.

✓ La Région

Collectivité locale nouvellement créée et sans ressources propres, elle fonctionne avec un effectif réduit au départ.

La Région de Louga dont l'effectif est de 7 personnes s'appuie sur une ONG locale pour la prise en charge de questions d'ordre technique, en raison de la faiblesse des moyens des services déconcentrés de l'Etat dans cette région.

Il convient de noter que la question de la flexibilité dans la gestion des effectifs concerne exclusivement les communes compte tenu de nos observations ci-dessus.

7.5.2. Les collectivités locales de l'échantillon

✓ **Les communes de Dakar et de Guédiawaye**

Avec les autres collectivités locales de la Région de Dakar, ces communes ont transféré la gestion de la FIS à la Communauté Urbaine de Dakar (CUD). Les secteurs transférés sont : la voirie, l'éclairage public, l'assainissement, le nettoyage et, d'une manière générale, toutes les missions d'envergure intercommunale.

La commune de Dakar possède en son sein un personnel technique qualifié apte à soutenir la concurrence avec les agents du secteur privé. Pourtant, les compétences relatives à la FIS ne sont pas exercées par le personnel technique de la commune mais par celui de la communauté urbaine.

✓ **La commune de Kaolack**

Dans la commune de Kaolack, le personnel technique est de 42 agents dont 37 n'ont pas le Baccalauréat. L'essentiel des effectifs techniques est composé de manœuvres en charge de la gestion des déchets solides et de l'assainissement liquide (eaux pluviales, eaux usées).

Depuis 1993, la FIS a été essentiellement prise en charge par l'AGETIP II qui fait office de bailleur de fonds et de maître d'ouvrage délégué avec un recours au secteur privé pour sa mise en œuvre.

Cette situation n'a pas pour autant fait varier à la baisse les effectifs des communes.

En outre, la création d'agences d'exécution telles que l'AGETIP et de la délégation conventionnelle de la maîtrise d'ouvrage à son profit par les communes, ont eu pour conséquence le transfert de la charge de conception, de contrôle et de réalisation de la FIS au profit de cette agence, au détriment des services techniques communaux confinés dans des tâches de supervision des travaux.

La même remarque peut être faite en ce qui concerne le rôle de l'ADM qui, cependant, étend son intervention au renforcement des capacités de gestion.

Les audits urbains, organisationnels et financiers en cours de réalisation devraient déboucher sur des réductions des effectifs car ceux-ci ont été, de manière générale jugés pléthoriques. Des actions de formation des effectifs à maintenir ont également été envisagés.

7.6. Les moyens d'administration financière

7.6.1. Considérations générales

Les collectivités locales n'ont pas la maîtrise de leurs ressources fiscales qui constituent près de 80% de leurs recettes budgétaires ; l'assiette fiscale et le recouvrement sont respectivement assurés par les services des impôts et les services du Trésor relevant du Ministère chargé des Finances.

Le comptable de la collectivité locale, dénommé Receveur de la commune, de la communauté rurale et de la région, est chargé du recouvrement et de la garde de fonds. Il est également le conseiller financier de la collectivité locale.

La Région : De création récente et ne disposant pas de ressources et de fiscalité propres, elle n'est pas encore dotée de services financiers,.

La communauté rurale : Elle n'est pas autorisée à entretenir un personnel.

La commune : La taille des services financiers des communes est fonction de l'importance du budget.

La commune de Dakar : Elle comprend une Division Financière et Comptable et une Direction des Recettes Municipales composée de 42 agents plus particulièrement axée sur la collecte de produits domaniaux.

Le Receveur Percepteur Municipal a en charge le recouvrement des recettes fiscales. Cependant, nous le rappelons, il doit également assurer le même service pour la ville de Dakar, la communauté urbaine, la Région de Dakar, ainsi que pour les 19 communes d'arrondissement. Des lenteurs sont donc constatées en matière d'exécution budgétaire, du fait de cette surcharge de travail.

La Division des Recettes existe depuis 1988 mais n'a pas le personnel suffisant pour prendre en charge correctement la gestion des ressources locales. De plus, la Division des Recettes Municipales n'est pas dotée d'un système informatique.

Les responsables de la Division des Recettes estiment le potentiel de recettes fiscales à 18 milliards F CFA, alors que les recouvrements n'atteignent guère 8 milliards FCFA en 1998.

La commune de Kaolack dispose d'un service financier et comptable de 8 agents parmi lesquels on ne compte aucun cadre supérieur.

La commune de Guédiawaye ne dispose pas de service financier. Le service de la Recette Municipale compte 31 agents, dont aucun n'est d'un niveau supérieur.

La région de Louga n'a pas de service financier. Elle ne dispose que de 2 comptables.

7.6.2. Conclusions

Il n'y a pas de culture d'emprunt bancaire ou financier dans les collectivités locales. La commune de Dakar s'oriente vers un système d'emprunt en relation avec le secteur privé pour la réalisation d'infrastructures marchandes.

De fait, les besoins financiers importants liés à la FIS sont gérés par la communauté urbaine.

Des requêtes de financements ont été élaborées et soumises aux bailleurs de fonds, notamment pour :

- la réhabilitation de la voirie pour 7,8 milliards FCFA ;
- l'assainissement (drainage des points bas) pour 3 milliards FCFA).

Les ressources financières nécessaires à la réalisation de la FIS sont très importantes. Or il n'y a pas en contrepartie un système efficient de facturation de ces services aux usagers.

Devant cette situation et pour minimiser leurs risques, les institutions financières exigent l'aval de l'Etat. Mais ce dernier n'est plus enclin à accorder des garanties en raison de sa politique d'ajustement économique et financier.

L'accès des collectivités locales au marché financier devra passer par :

- la possibilité d'offrir des garanties propres ;
- la rémunération correcte par la population des services fournis en matière de FIS ;
- la création de services financiers dans les communes, avec un personnel compétent et adapté ;
- l'assouplissement de la réglementation en matière de conventions financières entre les collectivités locales et les partenaires extérieurs.

7.7. Stratégies et plans d'action pour la formation du personnel des collectivités locales

Les initiatives en matière de formation sont de deux ordres :

- Les initiatives provenant des associations d'élus telles que l'Association des Maires du Sénégal, l'Association des Présidents de Conseil Rural, l'Association des Présidents de Conseil Régional, regroupés au sein de la maison des élus locaux.

Ces structures regroupant l'ensemble des collectivités locales ont élaboré des plans de formation soumis aux bailleurs (ACDI, Fondation Friedrich EBERT, Union Européenne, Agence Française de Développement (AFD)).

- Les initiatives provenant des collectivités elles-mêmes et formulées dans le cadre de l'appui institutionnel de l'ADM.

Dans le cadre des contrats de ville signés entre l'ADM et les Communes, outre le programme d'ajustement municipal, l'ADM a prévu des mesures d'accompagnement en particulier des programmes de formation adaptés pour le renforcement des capacités de gestion technique et financière dans les domaines suivants :

- *Aspects techniques* : programmation et gestion urbaine ; étude et réalisation de projets, gestion de chantiers, entretien du patrimoine, relations avec les concessionnaires (eau, électricité, téléphone) ;

- *Techniques administratives* : Secrétariat, documentation, archivage ;
- *Aspects juridiques* : Droit des Collectivités Locales, marchés publics, gestion de l'Etat civil ;
- *Aspects financiers* : Elaboration du budget, comptes administratifs, gestion d'emprunt, comptabilité analytique et comptabilité matières, gestion des régies ;
- *Ressources humaines* : Gestion du personnel ;
- *Informatique* : initiation, tableurs, traitement de texte, bases de données ;
- *Autres* : Décentralisation, Domaines de compétences transférées.

7.8. Capacité de gestion des collectivités locales

La capacité de gestion des collectivités locales est liée à la qualité de leurs ressources humaines. Celle-ci est également tributaire des moyens financiers dont disposent les collectivités locales pour s'attacher les services d'un effectif de qualité apte à intégrer les techniques modernes de gestion dans l'exercice de leurs fonctions.

La nécessité du renforcement des capacités de gestion des collectivités locales est intimement liée à la mission de développement économique et social assignée à ces dernières. Elle est rendue d'autant plus urgente que l'Etat s'est engagé dans un processus de repli sur ses missions traditionnelles de souveraineté.

Par ailleurs, les agents de l'Etat assurant des services pour le compte des collectivités locales combinent ceux-ci avec les fonctions qu'ils exercent pour le compte de leur employeur, alors que le nombre des collectivités locales s'est considérablement accru. Cette situation concerne l'ensemble des services déconcentrés de l'Etat (impôts, trésor, urbanisme, etc.). Ainsi les services peuvent manquer d'efficacité faute de disposer d'agents en nombre suffisant.

7.9. Autonomie et accès à la terre

7.9.1. Considérations générales

L'accès à la terre constitue un des problèmes importants soulevés par les communautés rurales pour lesquelles elle constitue un facteur essentiel de production et une source de revenus.

Les communautés rurales sont chargées de la gestion des terres du domaine national. Elles doivent cependant soumettre les délibérations portant affectation et désaffectation de ces terres à l'approbation préalable du sous-préfet, représentant de l'Etat au niveau local.

Les bénéficiaires de l'affectation ne jouissent pas d'un droit de propriété mais simplement d'un droit d'usage sur la terre pour une durée de 15 à 50 ans, droit matérialisé par un extrait de la délibération du conseil rural.

L'approbation préalable du représentant de l'Etat a deux (02) effets contrastés :

- elle donne les moyens de prévenir les conflits entre communautés rurales et villages du fait de l'épuisement des réserves foncières dans certaines zones et de l'absence de cadastre rural et de registres fonciers régulièrement mis à jour permettant de connaître en temps réel les superficies attribuées et celles restantes.
- elle pénalise les communautés rurales dans la mesure où les procédures sont longues et ont un effet négatif sur les budgets locaux (notamment sur les revenus tirés des lotissements (frais de bornage)).

7.9.2. Expérience dans une Collectivité de l'échantillon : Sangalkam

La durée moyenne d'approbation d'une délibération de conseil rural sur les attributions de terre est de quatre (04) mois.

La dernière délibération qui date de juillet 1998, n'a été approuvée par le Sous-préfet que le 07 Janvier 1999.

La longueur du processus tient au fait que :

- la délibération est précédée de la constitution d'une commission domaniale qui procède à une enquête sur la situation de la terre, en collaboration avec le C.E.R de la sous préfecture.
Malgré le fait que la délibération du conseil rural se tienne en présence du Sous-préfet et des ses services techniques (C.E.R.), celui-ci effectue un contrôle d'approbation.
- L'enquête dure longtemps en raison de la complexité du problème de la terre, de l'insuffisance des moyens du sous-préfet et de l'importance des dossiers qui lui sont soumis (200 dossiers quelquefois pour une session du conseil rural).

CHAPITRE HUIT

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

8.1. Remarques préliminaires

L'étude sur les finances et la fourniture d'infrastructures et de services des collectivités locales (FIS) basée sur un examen détaillé des six collectivités locales de l'échantillon (Région de Louga, Ville de Dakar, Municipalité de Guédiawaye, Municipalité de Kaolack, Communauté rurale de Sangalkam et Communauté rurale de Taïba Ndiaye) a fait ressortir un certain nombre de problèmes dans l'actuel système de gouvernement ainsi que des expériences heureuses et solutions pratiques. Plusieurs réformes ont été effectuées entre 1994 et 1997 (la période couverte par l'étude) et des améliorations ont été enregistrées.

La conclusion générale tirée de l'étude est que la couverture de la FIS au niveau des collectivités locales est loin d'être satisfaisante par rapport aux besoins des populations quant aux principaux domaines de la FIS (besoins couverts à près de 50-70%). Il y a un certain nombre de contraintes majeures ainsi qu'un ensemble de contraintes qui se renforcent mutuellement en ce qui concerne la fourniture d'infrastructures et de services (FIS) par les collectivités locales et pour le développement d'un système de décentralisation fiscale fort et durable.

La première de ces contraintes est l'absence d'un système adéquat et fort de financement des collectivités locales. Lorsque, pour l'accomplissement de leurs tâches, les collectivités locales ont reçu les compétences nécessaires, celles-ci n'étaient pas accompagnées des ressources financières correspondantes, ni à travers le renforcement des sources de revenus propres^a ni par des transferts du gouvernement central. Le système instable des transferts de l'Etat et le contrôle exercé par le gouvernement central sur le processus budgétaire aussi bien en ce qui concerne l'assiette fiscale, les taux d'imposition que les priorités des dépenses, ont influencé négativement les possibilités des collectivités locales en matière de FIS. Une autre contrainte est le manque de capacité au sein de chaque collectivité locale ainsi que leur absence de maîtrise d'un personnel suffisant ayant les compétences requises dans la plupart des domaines de la fourniture de services est très pressante.

Il y a d'énormes possibilités d'augmentation des revenus des collectivités locales, même sans procéder à une modification des taux de redevance usagers. Il est également possible d'améliorer le cadre financier, réglementaire et institutionnel, cf. ci-dessous. Une réforme du système fiscal par une réduction du contrôle du gouvernement central et une implication plus étroite des collectivités locales dans l'administration fiscale ainsi qu'une réforme du système de transferts de l'Etat, constituent deux des questions qui doivent être résolues d'urgence pour faciliter toute tentative future d'appuyer la décentralisation fiscale et de renforcer les finances des collectivités locales au Sénégal.

L'un des développements majeurs à la fin des années 1990 a été le transfert des responsabilités du gouvernement central vers les collectivités locales. Cela s'est effectué sans le transfert parallèle de moyens financiers suffisants, ni l'amélioration des activités génératrices de revenus sous forme d'impôts locaux, de redevances

usagers, d'impôts partagés et de transferts du gouvernement central. Ce manquement a été un obstacle à l'amélioration significative du niveau de la FIS.

Il semble que la plupart des résultats au niveau des agrégats soient étayés par les données obtenues au niveau des six collectivités locales de l'échantillon, même si il existe de grandes disparités selon les types et les tailles de ces collectivités. On peut citer comme exemple les différences en matière de financement de la FIS. En effet, alors que la Région de Louga est financée à hauteur de 100% par des transferts de l'Etat, la Région de Dakar est financée à presque 100% par ses ressources propres.

Les conclusions ci-dessous ont été inventoriées conformément aux chapitres du rapport principal. Ce chapitre contient les principaux résultats ainsi que les premières conclusions suivis d'un certain nombre de recommandations concernant les voies et moyens de relever à l'avenir, les défis qui se présentent actuellement. Ces recommandations sont examinées au cours d'un atelier qui s'est tenu à Dakar le 12 mai 1999.

Le processus de décentralisation au Sénégal s'est déroulé en trois phases:

- 1. une phase d'avant 1972 connue sous le nom de « communalisation » avec la mise en place des collectivités locales ;*
- 2. la phase de la « ruralisation » de 1972 à 1996 avec l'implication, pour la première fois, des collectivités locales dans le processus de décentralisation au moyen du suffrage universel ;*
- 3. la troisième étape de 1996 connue sous le nom de « régionalisation » avec la mise en place d'un niveau régional de collectivités locales avec des conseils élus Cette dernière étape était accompagnée d'importantes modifications dans la législation des collectivités locales et d'un transfert de nouvelles compétences aux collectivités locales aux niveaux régional, communal et rural. Toutes les conséquences de ces récentes réformes ne sont pas encore visibles; de même que la présente analyse des données portant sur la période 1994-1997 ne couvre que la première année de la nouvelle réforme, à savoir l'année 1997.*

8.2. Le contexte économique et financier des collectivités locales au Sénégal

Après une période marquée par de sérieuses difficultés économiques ainsi que par une politique d'ajustement à long terme appuyée par la Banque Mondiale et le FMI, les taux de croissance du PIB du Sénégal ont dépassé le croît démographique (2,7%) entre 1995 et 1997.

Les taux de croissance officiels ont été de 2,3% en 1993, 2% en 1994 et 5,5% en 1996, alors que pour l'an 2000 les projections sont de 6%. La politique déclarée du gouvernement central est de maintenir le taux d'inflation au dessous de 6% par an et d'augmenter davantage les taux de croissance en insistant beaucoup plus sur l'ajustement de la politique économique et en restaurant la compétitivité de l'économie nationale. Cette amélioration de la situation économique devrait permettre une amélioration de la FIS au niveau local.

8.3. Le contexte de la décentralisation au Sénégal (Chapitre 3)

8.3.1. Principaux résultats et conclusions

La politique et les objectifs du gouvernement en matière de décentralisation

Les objectifs du gouvernement central sont de transférer progressivement de plus en plus de tâches et de fonctions en direction des collectivités locales. Le principe de la libre administration des collectivités locales est inscrit dans la constitution du Sénégal qui stipule que: <<les collectivités locales de la République sont: la région, la commune et la communauté rurale. Dans le respect des lois et règlements, les collectivités locales s'administrent librement par des conseils élus>>.

La réforme de 1996 qui est la troisième étape du processus avait comme composantes essentielles:

1. la création de 10 conseils régionaux ;
2. le transfert de nouvelles fonctions aux collectivités locales ;
3. l'octroi d'une plus grande autonomie aux collectivités locales vis-à-vis du gouvernement central et la modification des rapports, en passant d'une procédure de contrôle ex ante (a priori) à un contrôle ex post (a posteriori) sur la l'égalité ;
4. la mise en place d'une nette séparation des pouvoirs entre l'administration centrale et l'administration locale ;
5. certains des objectifs connexes étaient de développer la démocratie locale, d'assurer l'autonomie de l'administration des collectivités locales, de promouvoir le développement local et de faciliter la bonne gouvernance.

Ces principes furent le fondement de la loi 96-06 du 22 mars 1996.

Principaux résultats et conclusions

Le principe de la libre gestion des collectivités locales inscrit dans la constitution est d'une importance capitale et il introduit une garantie constitutionnelle que l'on peut difficilement mettre en question.

L'étude montre que la réforme a démarré conformément aux objectifs du gouvernement central. Dix conseils régionaux ont été créés, suite à l'élection au suffrage universel de conseillers, en 1997. Ces dix conseils régionaux sont maintenant fonctionnels bien qu'ils soient encore financés à 100% par le gouvernement central, cf. chapitre 4.

De nouvelles tâches ont été transférées à ces régions, et dans neuf domaines clefs de nouvelles fonctions ont été progressivement transférées aux collectivités locales (gestion et utilisation du domaine public et privé de l'Etat, du domaine national, gestion de l'environnement et des ressources naturelles, la santé, la population et le bien-être social, la jeunesse, les sports et les loisirs, la culture, l'éducation, l'alphabétisation, la promotion des langues nationales et la formation professionnelle, la planification, l'aménagement du territoire et l'urbanisme et l'habitat). La plupart des ces fonctions continuent d'être exécutées conjointement par le gouvernement

central et les collectivités et il est prévu que progressivement les collectivités locales assumeront davantage de responsabilités en ce qui concerne la fourniture de services. Actuellement, les conseils des collectivités locales sont juridiquement habilités à assurer de nombreuses fonctions et responsabilités couvrant, entre autres, la gestion des déchets solides, les infrastructures de santé, l'éducation, la culture, la voirie, l'enlèvement des ordures, le logement, l'exploitation des terres, les infrastructures pour un environnement sain et les marchés. Le transfert des fonctions ainsi spécifiées a déjà commencé. Dans la pratique, les collectivités locales utilisent souvent les services publics du gouvernement central dans la mise en œuvre de la FIS. Beaucoup de ces fonctions sont exécutées comme responsabilités partagées et pendant une phase transitoire de cinq ans, les collectivités locales pourront utiliser les services du gouvernement central pour la FIS. Les services déconcentrés qui, par rapport à l'administration des collectivités locales, ont beaucoup plus de possibilités, n'ont pas été transférés aux collectivités et demeurent des services du gouvernement central. La plupart des équipements essentiels ne sont toujours pas placés sous le contrôle des collectivités locales.

La réforme se traduit par davantage d'autonomie pour les collectivités locales bien qu'il subsiste encore de nombreuses procédures de contrôle dont certaines sont très strictes et se font a priori. Celles-ci sont très élaborées avec des procédures précises concernant l'approbation, les délais et la définition des compétences entre le gouvernement central représenté par les préfets et les sous-préfets et les conseils des collectivités locales. Toutes les grandes décisions doivent être transmises aux représentants du gouvernement central en vue d'une procédure de confirmation, dans la plupart des cas, l'approbation est tacite après l'observation d'un délai précis. Toutefois, les décisions réglementaires (comportant des dispositions de caractère général) et les actes de gestion courante sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou notification après transmission au représentant de l'Etat. Le contrôle constitue encore une contrainte majeure en ce qui concerne la programmation, l'efficacité et les mesures incitatives pour l'introduction de mesures novatrices au sein des collectivités locales.

8.3.2. Recommandations sur le contexte de la décentralisation au Sénégal

Principales recommandations

3.1 A court terme (CT) - Le processus de décentralisation progressive au Sénégal semble approprié, c'est-à-dire que les tâches sont transférées progressivement et parallèlement au renforcement des capacités au niveau local. Ce processus devra être poursuivi et appuyé.

3.2. A moyen terme (MT) - On risque d'assister des services déconcentrés de l'Etat et non à la mise de ces services déconcentrés sous la tutelle des collectivités locales après la période transitoire de cinq ans. Il faudrait éviter cela, car il est important de lier étroitement la responsabilité des tâches et la responsabilité du personnel, de la fourniture de services et de leur financement.

3.3 CT/LT- Le contrôle exercé par le gouvernement central sur les collectivités locales devra continuer à mettre l'accent sur les aspects légaux et être un contrôle a

posteriori afin de ne pas retarder le processus de prise de décision au niveau local. Le transfert continu des tâches devrait suivre les principes de subsidiarité (tels que proclamés aujourd'hui), c'est-à-dire la proximité des citoyens, l'économie d'échelle, les possibilités de coordination des différentes fonctions et l'efficacité dans l'administration.

3.4 Même si les fonctions sont exécutées conjointement (tâches partagées), elles doivent être clairement définies pour les autorités et pour les citoyens qui détiennent, en dernier ressort, les mandats et les responsabilités.

8.4 Financement du secteur public (chapitre 4)

8.4.1 principaux résultats et conclusions

Objectifs et politique du gouvernement central

La loi 96-06 du 22 mars 1996 prévoit un nouveau système de finances locales. L'objectif du gouvernement central était d'accompagner le transfert des nouvelles tâches et fonctions par le transfert de ressources supplémentaires basées sur la nouvelle réforme des collectivités locales. Le gouvernement central voulait ainsi rassembler suffisamment de fonds pour les fonctions existantes et une compensation financière adéquate pour le transfert des nouvelles fonctions. A moyen et plus long terme, davantage de fonctions devraient être transférées parallèlement à des ressources supplémentaires, cf. chapitre 3.

Outre les revenus des collectivités locales mentionnées ci-dessus, un fonds de compensation de la décentralisation est créé pour assurer le financement adéquat des tâches. En définitive, l'objectif du gouvernement central est d'appuyer une augmentation équilibrée des emprunts des collectivités locales afin de financer davantage la FIS au moyen d'un mécanisme contrôlé par lequel les emprunts des collectivités locales sont combinés à des mesures d'autofinancement, à un accent mis sur le développement des capacités et des règles précises concernant le remboursement et le financement.

Principaux résultats de l'étude

Par rapport aux objectifs de décentralisation des ressources fiscales, l'analyse montre ce qui suit.

Les revenus et dépenses des collectivités locales en pourcentage des revenus et dépenses du gouvernement central ont été stables, car représentant environ 7% et 5 à 6%, respectivement. Le pourcentage des revenus par rapport au PIB est supérieur à 1% au cours de la période étudiée (1994 à 1997). Compte tenu de l'inflation, les revenus des collectivités locales ont légèrement baissé au cours de la période. Les revenus et les dépenses n'ont pas beaucoup augmenté entre 1996 et 1997 malgré le transfert de nouvelles fonctions. Les revenus des collectivités locales ont augmenté à un taux inférieur à celui des revenus du gouvernement central de 1994 à 1997.

Les emprunts contractés par les collectivités locales sont négligeables car représentant moins de 1% de la totalité des emprunts publics en 1994 et 1997. Ils sont nuls en 1995 et 1996.

L'analyse des dépenses des collectivités locales montre que les dépenses ordinaires et en capital représentent en moyenne, de 1994 à 1997, environ 78% et 22% respectivement. L'étude indique également que la part en capital des dépenses totales est en augmentation. C'est un bon signe pour l'économie des collectivités locales. La croissance moyenne des investissements est de 23% alors que la croissance des dépenses courantes n'est que de 3% en moyenne. Les dépenses en investissement des collectivités locales en pourcentage de leurs dépenses totales sont passées de 25% en 1996 à 31% en 1997. Notamment, les petites collectivités locales ont un pourcentage élevé d'investissements et des dépenses de fonctionnement très limitées. Les grandes villes utilisent environ 80 à 90% de leurs ressources pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement. Dans une communauté rurale comme Sangalkam, les dépenses de fonctionnement existent à peine car les communautés rurales n'ont ni personnel, ni administration propre.

La composition des dépenses montre que les services public généraux représentent la plus grande part des dépenses courantes des collectivités locales. Cela est dû aux coûts administratifs relativement élevés ainsi qu'au fait que plusieurs tâches sont classées sous cette rubrique, par exemple: les routes et l'éclairage public. L'éducation et la santé représentent également des taux relativement élevés des dépenses de fonctionnement. Par exemple, en 1997, elles représentaient, respectivement, 9% et 8% des dépenses de celles-ci. Les équipements collectifs représentent en moyenne 7% des dépenses de fonctionnement au cours de toute la période. Les plus grandes collectivités locales utilisent un pourcentage plus important de dépenses de fonctionnement pour la fourniture d'infrastructures et de services (FIS) que les collectivités locales plus petites.

Les dépenses d'investissement sont également dirigées vers les services publics généraux et, dans une moindre mesure, vers l'éducation, les soins de santé et les équipements collectifs. La répartition des dépenses d'investissement par secteurs varie grandement d'une collectivité locale à une autre.

L'analyse des revenus des collectivités locales montre que les recettes fiscales, surtout celles provenant des impôts locaux propres qui constituent presque la totalité des recettes fiscales des collectivités locales, constituent de loin les sources de revenus les plus importantes des collectivités locales (environ 42% du total des revenus). Elles sont suivies des redevances usagers qui représentent environ 20% des revenus et des transferts qui représentent en moyenne, près de 8% du total des revenus au cours de la période 1994 à 1997. Suite au transfert de nouvelles compétences, l'importance relative des transferts du gouvernement central est passée de 5% en 1994 à 22% en 1997. Les redevances usagers affichent une légère augmentation passant de 19,8% à 22,64% au cours de la même période.

Les ristournes sont négligeables et proviennent des taxes sur les véhicules et sur la vente de biens immobiliers.

On note beaucoup de différences dans le financement des collectivités locales. Les régions sont financées à 100% par des transferts en provenance du gouvernement central; les petites collectivités locales telles que Taïba Ndiaye dépendent également beaucoup de ces transferts. Dakar est presque autosuffisant en matière de

financement. Guédiawaye se trouve dans une situation intermédiaire car 19% de ses revenus proviennent des transferts de l'Etat.

L'analyse du rapport entre l'affectation des revenus et l'affectation des tâches montre que les collectivités locales ont, en général, très peu de possibilités d'influer sur les recettes fiscales. L'implication des collectivités locales dans l'administration, le recouvrement, la détermination de l'assiette et le contrôle des taxes est également très limitée car toutes ces fonctions relèvent du gouvernement central.

L'analyse de l'administration des impôts montre que celle-ci est plutôt faible en ce qui concerne la détermination de l'assiette fiscale, le contrôle des paiements et les sanctions pour défaut de paiement. Les recettes fiscales potentielles sont beaucoup plus élevées que les ressources actuellement recouvrées. L'administration fiscale est assurée par des administrateurs des impôts du gouvernement central et les collectivités locales y sont peu impliquées. L'exemple le plus concret est la ville de Dakar où les revenus provenant des impôts locaux ont augmenté de 1994 à 1996, puis ont baissé de 1996 à 1997, principalement à cause d'une mauvaise détermination de l'assiette et d'un faible recouvrement des impôts.

Les recettes des taxes locales sont très instables, d'une année à l'autre et sont très différentes d'une collectivité locale à l'autre.

L'analyse a également révélé que de nombreuses collectivités locales ont un montant considérable de dépenses non comptabilisées, en raison de factures en instance de paiement. Leur situation financière pourrait, par conséquent, être pire que ce qui est visible, de prime abord, au niveau des comptes, si on prenait en considération les arrangements permettant d'avoir des arriérés de paiement à court terme.

La situation financière des collectivités locales varie considérablement d'une collectivité locale à l'autre et on constate d'énormes différences dans leurs capacités de procéder à des investissements à l'avenir.

Sur la base de cette analyse, on peut identifier les problèmes suivants:

- les entreprises privées ne font pas preuve de suffisamment d'initiatives pour étendre leurs investissements aux collectivités locales; ce qui constitue un obstacle à l'élargissement de l'assiette. La plupart des investissements privés se fait dans les grandes villes, ce qui se traduit par une assiette très inégale entre les collectivités locales ;
- les dépenses sont dans une très grande mesure dirigées vers les services publics généraux/administration ;
- les collectivités locales ont une capacité financière très réduite, car elles représentent une faible proportion des dépenses publique totales et du PIB ;
- leurs sources de revenus sont instables et elles fluctuent d'une année à l'autre. Cela réduit considérablement leur crédibilité financière ;

- les collectivités locales n'ont pas reçu la totalité des compensations pour les frais induits par les nouvelles tâches (plusieurs mandats non approvisionnés ont été transférés). Les transferts du gouvernement central ont augmenté, au cours de la période, mais pas suffisamment par rapport aux frais supplémentaires imposés par les nouvelles fonctions (mandats partiellement non approvisionnés). Les transferts du gouvernement central et les ristournes sont relativement faibles, les ristournes en particulier ;
- le principe de la répartition des transferts de l'Etat est très vague et ne tient pas suffisamment compte des besoins de dépenses spécifiques des collectivités locales. Les procédures administratives sont longues. Les montants ne sont pas réajustés en fonction de l'inflation et sont transférés de façon irrégulière ;
- certains impôts sont recouverts par une autorité (gouvernement central), mais les recettes sont affectées à 100% à une autre autorité, ce qui pourrait décourager le recouvrement efficace des taxes. Les collectivités locales sont très peu impliquées dans l'administration fiscale ;
- difficultés pour déterminer des redevances usagers appropriées et absence de méthodologie précise ;
- l'administration des impôts est généralement faible en matière de détermination, d'évaluation et de recouvrement des recettes et en ce qui concerne les sanctions contre les mauvais payeurs. Les possibilités d'augmentation des recettes au moyen d'une amélioration de l'administration fiscale, tout en conservant le même niveau d'imposition, est d'environ 50% ;
- plusieurs exonérations sont accordées sans que les collectivités locales n'y soient associées ;
- il y a un manque de collaboration entre les agents chargés de l'assiette et ceux chargés du recouvrement des impôts ;
- il y a des divergences d'opinion, entre les parties prenantes, au sujet du système d'ordonnateur et de comptable, notamment sur la question du partage des responsabilités et des compétences. Généralement, ce partage aboutit à un contrôle renforcé du gouvernement central sur les dépenses et les revenus ;
- les collectivités locales ne gèrent pas leurs excédents puisque ceux-ci doivent être versés au Trésor. Toutefois, des innovations sont attendues dans ce domaine (projet de loi reconnaissant aux collectivités locales la liberté de gérer leur excédent de trésorerie).

La situation dans le domaine des finances locales ne semble pas être désespérée et un certain nombre d'améliorations ont été notées, au cours de la période 1994 à 1997. Les revenus des collectivités locales ont augmenté, bien qu'ils aient été insuffisants pour compenser l'accroissement du taux d'inflation. Certaines collectivités locales ont pu augmenter à la fois leurs recettes fiscales et les redevances, au cours de la période étudiée. Le problème majeur a été que l'affectation de nouvelles tâches et fonctions n'a pas été suffisamment accompagnée d'augmentations d'affectations de taxes et/ou de transferts du gouvernement central, à quoi s'ajoute un pouvoir discrétionnaire limité des collectivités locales en ce qui concerne l'augmentation des recettes fiscales ou leur implication dans l'administration fiscale.

8.4.2. Recommandations sur le financement des collectivités locales

Principales recommandations

4.1

CT: Un lien plus clair devrait être établi entre la responsabilité des tâches des collectivités locales et celle de leurs finances. Cela devrait se faire progressivement en assouplissant le contrôle du gouvernement central sur les recettes et dépenses des collectivités locales. Ce contrôle qui est exercé sur les possibilités offertes aux collectivités locales d'adapter les recettes locales aux besoins locaux, devrait être réduit, c'est-à-dire que le pouvoir discrétionnaire du gouvernement central en matière de recettes fiscales devrait être limité.

4.2

CT: Tout transfert de nouvelles responsabilités devrait être accompagné d'une allocation de ressources financières nécessaires à leur exécution. Une méthode de calcul des coûts des nouvelles tâches pourrait être mise en œuvre. Le système de financement des collectivités locales devrait être revu afin de mieux apprécier l'équilibre entre les tâches affectées et leur financement.

MT: Le système de financement des collectivités locales devrait être réformé afin d'élaborer une composition des revenus plus appropriée entre les impôts propres, les taxes partagées, les transferts, les emprunts et les charges et redevances usagers. Les futures ressources provenant des recettes devraient être régulières et récurrentes, afin de permettre un service public continu ainsi qu'une planification financière adéquate. Il faudrait examiner la possibilité d'avoir des taxes partagées destinées à financer des composantes de FIS, impliquant un partage de responsabilités entre le gouvernement central et les collectivités locales.

En plus des initiatives ci-dessus, il y a une urgente nécessité de rationaliser les transferts du gouvernement central vers les collectivités locales, afin de refléter une stratégie cohérente de financement du développement avec des critères précis d'éligibilité, une répartition dans les délais ainsi qu'une bonne information. La réforme devrait se faire selon les phases suivantes:

CT: Le volume des subventions de l'Etat devrait être examiné auparavant, au moyen d'un suivi de la présente étude. Les principes et mécanismes des transferts devraient être améliorés encore davantage afin d'évaluer les besoins en dépenses et la capacité de recettes de chaque collectivité locale.

Niveau de responsabilité financière.

4.3.

L'efficacité et l'efficience du recouvrement des impôts, redevances et charges d'utilisateurs devraient être

MT: Des orientations claires devraient être élaborées au sujet du décaissement des fonds en direction des collectivités locales. L'affectation d'enveloppes gouvernementales non destinées au financement de projets et services spécifiques, devrait être favorisée. L'allocation de subventions ne devrait justifier aucune immixtion dans les politiques poursuivies par les collectivités locales à l'intérieur de leurs propres territoires.

LT : A long terme, l'introduction de nouveaux impôts pour les collectivités locales et le renforcement de l'assiette des recettes locales pourraient conduire à une baisse des transferts de l'Etat. Cependant, à moyen et court terme, il faudra nécessairement d'importants transferts en provenance du gouvernement central.

4.4.

Les régions sont actuellement financées à hauteur de 100% par le gouvernement central.

MT: D'autres sources de revenus doivent être trouvées afin de lier plus étroitement l'affectation des tâches à l'affectation des revenus, ce qui entraînerait un plus haut rendement renforcées au moyen d'une rationalisation des procédures administratives dont la détermination de l'assiette fiscale, le calcul des valeurs et revenus, la mise en place de systèmes d'imposition et de procédures de règlement du problème des mauvais payeurs.

CT: L'énorme potentiel de recettes (sans modification des taux d'impôts et redevances usagers ainsi que de l'assiette) qui a été identifié au niveau des collectivités locales de l'échantillon devrait faire l'objet d'une utilisation encore plus efficace. On devrait essayer d'impliquer davantage les collectivités locales dans l'administration des impôts. En effet, une plus grande implication des collectivités locales incitera davantage ces dernières à mieux recouvrer les impôts.

4.5.

CT/MT: Il est nécessaire de revoir tout le système de budgétisation et de comptabilité des municipalités ainsi que leurs procédures, afin d'assurer un contrôle financier interne et une responsabilité financière efficaces et d'obtenir des chiffres indicatifs appropriés pour les principales dépenses et recettes; ex: contrôle des crédits budgétaires. Cette étude a montré qu'il existe des problèmes en ce qui concerne la collecte de données suffisamment détaillées.

4.6.

MT: Une plus grande part des dépenses totales devrait être tirée de l'administration générale et réallouée à des secteurs de fourniture d'infrastructures et de services tournés beaucoup plus vers les usagers.

4.7.

La collecte, la transmission et le traitement des données budgétaires et comptables devront être renforcés. Au moment où l'étude était réalisée (Avril 1999), beaucoup de données financières concernant toutes les collectivités locales (1997 et 1998) étaient indisponibles car non encore approuvées.

Cet état de fait porte atteinte à la crédibilité des collectivités locales vis-à-vis des investisseurs privés dans le domaine de la FIS.

Autres Recommandations

Recettes locales

- CT: Il faudra éviter que le gouvernement central accorde des exonérations d'impôts sans les assortir de mesures compensatoires.
- CT/MT: La mobilisation de ressources financières au niveau local devrait être encouragée et renforcée par le gouvernement. Cela peut se faire en impliquant les communautés afin d'améliorer l'assiette des recettes des collectivités locales.
- MT: Les taxes que les autorités locales devraient être autorisées à percevoir, ou celles dont elles reçoivent une ristourne garantie devraient avoir un caractère assez général et souple pour permettre à ces collectivités d'avoir des revenus à la hauteur de leurs responsabilités.
- CT: Le gouvernement central devrait encourager la mise à jour de l'assiette d'imposition éventuellement au moyen d'avantages financiers afin de disposer d'une assiette exacte et ainsi justifier les charges fiscales pesant sur les citoyens.
- CT: La coopération entre les différentes autorités chargées des impôts, ex: agents chargés de l'assiette et agents de recouvrement, devrait être améliorée.
- CT/MT: Les collectivités locales devraient être beaucoup plus étroitement impliquées dans le dialogue sur l'élaboration d'une nouvelles législation fiscale, par exemple dans les calculs des coûts des différentes exonérations; on devrait procéder à une bonne analyse de l'impact de toute modification de la législation sur l'économie des collectivités locales.
- MT: Il faudrait examiner au niveau de certains secteurs du bien-être social, la possibilité d'appliquer le système des Finances partagées/partage des coûts mis en œuvre dans les domaines où les collectivités locales fournissent des services en qualité d'agents du gouvernement central et dans ceux où le gouvernement central cherche à avoir un niveau de services très homogène.

- CT/LT: Il faudrait régler la question de l'environnement susceptible d'influencer les emprunts des collectivités locales. L'idée d'un plus grand accès des collectivités locales au marché de capitaux privés n'est pas réaliste dans le court terme et probablement dans le moyen terme.
- CT: Par conséquent, la première chose à faire devrait être de régler la question des activités génératrices de revenus mentionnées ci-dessus afin de créer un environnement qui renforcerait les capacités des collectivités locales, avec notamment des sources de revenus plus stables, des garanties de remboursement des emprunts etc. Les initiatives prises par l'ADM consistant à associer les emprunts des collectivités locales au renforcement des capacités devraient être soutenues.
- MT/LT: A moyen terme, diverses institutions de crédit semi-publiques ou facilités de crédits entre municipalités devraient être mises en place et soutenues par le gouvernement central et par la communauté des bailleurs, afin de régler les problèmes urgents d'investissement en matière de FIS, jusqu'à ce que le marché de capitaux privés soit pleinement développé. Tous les financements destinés aux investissements devraient être mis à la disposition des collectivités locales en plusieurs phases, ce qui permet le renforcement des capacités au niveau local, afin de planifier et de gérer efficacement les ressources et d'en assumer la responsabilité.
- LT: On devrait veiller à ce que l'accès aux marchés des capitaux soit assuré.
- CT: Il faudrait initier une comparaison des coûts des différentes méthodes de fourniture de services afin de faciliter une fourniture plus efficace à l'avenir.

Voir également les conclusions du chapitre 6.

8.5. Fourniture d'infrastructures et de services - FIS (Chapitre 5)

8.5.1 Principaux résultats et conclusions

Les objectifs du Gouvernement Central

La politique du gouvernement central dans le domaine de la FIS a progressivement assigné un plus grand nombre de fonctions aux collectivités locales dans le but de créer le cadre pour une implication du secteur privé dans la FIS et d'appuyer un environnement stable de maintenance et de développement de la FIS y compris le recouvrement des coûts.

Les objectifs de la politique tarifaire (exemple de l'alimentation en eau) sont ainsi qu'il suit:

- fournir des fonds pour couvrir les dépenses courantes;
- assurer le remboursement des prêts contractés dans le domaine de l'alimentation en eau;
- obtenir des fonds destinés au financement de nouveaux équipements et au renouvellement de ceux existants;
- favoriser les branchements sociaux et lutter contre le gaspillage de l'eau.

Principales conclusions de l'étude

La FIS se rapporte à tous les équipements concernant principalement les routes, l'assainissement, l'éducation, la santé, l'alimentation en eau, la gestion des déchets solides et la distribution d'électricité. Ils sont destinés à permettre à de larges couches de la population d'avoir accès aux services essentiels afin d'améliorer leurs conditions de vie. Au Sénégal, certains de ces équipements comme l'alimentation en eau, l'assainissement et la distribution d'électricité ne sont pas sous la responsabilité des collectivités locales.

Une bonne fourniture d'infrastructures et de services requiert la mobilisation d'énormes ressources financières; ce qui implique un partage de responsabilités entre le gouvernement central et les collectivités locales, le secteur privé et les usagers. Des investissements dans le domaine de la FIS à l'intérieur d'une collectivité locale dépendent des ressources financières de celle-ci ainsi que des ressources humaines mobilisables grâce à sa politique locale. Les moyens financiers disponibles au niveau des collectivités locales du Sénégal sont en deçà des nombreux besoins. Cette situation est aggravée par le très fort croît démographique, ce qui entraîne un déséquilibre entre l'offre et la demande de FIS.

Au niveau des collectivités locales, cette situation se caractérise par un déficit en équipements et infrastructures de base. Cela résulte du faible niveau des investissements réalisés avant et après la réforme de 1996 sur la décentralisation. En fait, la plupart des collectivités locales de l'échantillon affectent la majeure partie de leurs recettes budgétaires aux dépenses de fonctionnement (plus de 75% de leurs budgets sont destinés à ces dépenses). Néanmoins, il est à noter que durant la période considérée, des efforts significatifs ont été faits et la proportion des investissements est en augmentation. En outre, certaines des collectivités locales de l'échantillon affectent une très grande partie de leurs ressources aux investissements.

Les rapports entre les finances locales et les activités d'investissement concernant la FIS.

De nombreux autres facteurs ont contribué à la faiblesse du niveau FIS et de son entretien. Parmi ceux-ci on peut citer le manque de fonds pour le développement des infrastructures, l'absence d'une stratégie globale de développement et de maintenance; l'insuffisance des connaissances techniques pour une utilisation

optimale et l'entretien des équipements existants, ainsi que l'inexistence d'un programme d'acquisition d'outils, d'équipements, d'usines et de machines.

Pour réaliser les objectifs de la récente réforme de 1996, le gouvernement central a créé un certain nombre de fonds destinés à appuyer cette réforme. Cependant, au vu des réalisations, il importe de préciser que ces ressources financières en provenance de l'Etat demeurent insuffisantes par rapport aux nouvelles fonctions transférées aux collectivités locales. A titre d'exemple, le fonds de dotation ne représente que 62% de sa valeur réelle. En outre, les problèmes suivants se posent:

La Communauté urbaine de Dakar (CUD) rencontre des difficultés dans son fonctionnement quotidien par manque des ressources pour l'exécution de sa mission. Cette situation est aggravée par les retards de paiements des quotes-parts de ses membres imputé aux transferts opérés en faveur des nouvelles communes d'arrondissement créées par la réforme de 1996.

Les compétences de l'Etat et des collectivités locales en matière de FIS devraient être précisées.

Dans les différents domaines de la FIS, il y a des conflits latents ou ouverts entre l'Etat et les collectivités locales. Ces conflits sont plus graves dans la commune de Dakar qui jouit d'un statut spécial en tant que capitale.

L'Etat gère les transports et la circulation alors que le Maire est responsable de la police de la circulation. L'Etat, par l'intermédiaire du Ministère de l'Equipement, fait des propositions visant à modifier le plan de circulation mais il appartient au Maire de prendre des arrêts pour les interdictions et prescriptions.

D'autre part, le domaine de l'urbanisme a été entièrement transféré aux collectivités locales. Avant la réforme, l'élaboration de plans directeurs était de la responsabilité des services de l'urbanisme pour leur permettre d'avoir une vision à long terme de leurs mises en œuvre. A cela, nous pouvons ajouter les plans directeurs de l'urbanisme, les plans d'aménagement, les programmes opérationnels de lotissements et autres projets de rénovation et, enfin, les actes d'urbanisme (permis de construire, certificats de conformité, certificats d'urbanisme et certificats de démolition).

A l'évidence, les recettes générées par la commune ne peuvent pas couvrir ses frais de fonctionnement et laisser une marge suffisante pour les investissements. C'est pourquoi la commune dépend de fonds externes surtout pour la voirie, l'éclairage, l'assainissement et les autres domaines liés aux investissements lourds.

Il faudrait également rappeler que les collectivités locales ont un pouvoir politique et économique limité parce que l'Etat, en dépit des déclarations sur la décentralisation, contrôle toujours les ressources financières et leur répartition. La majeure partie de ces investissements ont été financés dans le cadre du Troisième Projet Urbain et du Programme AGETIP II. Le fonds de dotation de l'Etat a parfois été mobilisé pour servir d'apport personnel pour les communes (FECL - Fonds d'Equipement des Collectivités Locales). Aujourd'hui, la majeure partie des investissements sont encore financés par le gouvernement central (plus de 60%).

Mécanismes d'affectation de ressources associés aux diverses dispositions relatives aux emprunts:

Le gouvernement apporte son appui aux collectivités locales par l'intermédiaire d'institutions spécialisées telles que l'AGETIP (phases I, II, et III), l'ADM et la PAC à travers divers arrangements pour les emprunts en faveur des collectivités locales urbaines et rurales. Aujourd'hui, beaucoup de fonds sont alloués au moyen de ces arrangements en vue d'investissements dans la FIS. L'objectif visé est de créer un lien plus étroit entre les emprunts des collectivités locales et l'accent mis sur la responsabilité financière, la crédibilité, l'efficacité et le renforcement des capacités.

Compte tenu du succès de la première phase d'AGETIP, une seconde phase a été mise en œuvre en 1993 basée, entre autres, sur la rénovation et l'entretien des équipements et infrastructures publics, l'application des procédures AGETIP au développement et à la gestion des infrastructures municipales génératrices de revenus; ce qui fait des communes les principales bénéficiaires du projet; ainsi que la formation au profit des municipalités et des entreprises.

La phase II du programme AGETIP était destinée aux collectivités locales et elle a mobilisé environ 81 millions de dollars américains. Pour bénéficier de l'aide de l'Agence, les communes doivent satisfaire un certain nombre de préalables dont une contribution provenant des ressources propres de la commune représentant au moins 10% du coût du projet à financer. Cette contribution municipale pourrait être constituée par des fonds de dotation alloués par l'Etat pour appuyer les politiques d'investissement des communes. La part supportée par l'AGETIP (90%) est considérée comme une subvention et par conséquent, n'est pas remboursée par la commune concernée; la commune peut être éligible si elle accepte de signer une convention au terme de laquelle l'AGETIP sera le maître d'ouvrage délégué. Grâce à ce système, l'AGETIP a pu financer d'importantes infrastructures dans les communes telles que les voiries communales (Dakar), les équipements de santé, la construction d'écoles, les équipements culturels et socio-éducatifs, mais également des équipements marchands (stades, gares routières, marchés etc.) dans presque toutes les communes du Sénégal et dans près du tiers des communautés rurales.

Le Programme d'Appui aux Communes (PAC) initié par l'Etat du Sénégal en étroite collaboration avec la Banque Mondiale vise à permettre aux communes de réaliser un développement durable de leurs infrastructures urbaines dans un contexte interne de bonne gouvernance locale. Le projet comprend l'amélioration de la gestion municipale à travers un appui à la gestion de ses comptes financiers et budgétaires; l'aide à la mobilisation des ressources; l'appui à la gestion; la gestion des infrastructures urbaines; la réhabilitation et l'entretien de la voirie, l'assainissement; le financement des infrastructures pour les communes qui se sont engagées à mettre en œuvre des mesures pour améliorer leur gestion et la mobilisation de ressources. Dans sa phase actuelle, l'Agence de Développement Municipal qui est l'organe d'exécution du PAC a initié, en collaboration avec des experts locaux, des audits urbains, organisationnels et financiers dans les communes et a signé avec elles des contrats de ville pour l'exécution du programme d'ajustement municipal d'une part, des programmes d'investissements et d'entretien prioritaires d'autre part, résultant respectivement des audits organisationnels et financiers ainsi que des audits urbains.

La perspective de signature d'un contrat de ville avec l'ADM ouvrira de nouvelles possibilités de financement des investissements en FIS et équipements ainsi que de services hautement prioritaires. Il s'agit d'essayer de créer un lien étroit entre les emprunts des collectivités locales et l'accent mis sur la responsabilité, la crédibilité, l'efficacité et le renforcement des capacités. Des contrats sont passés entre les institutions de crédit et les collectivités locales quant aux conditions spécifiques d'attribution des prêts. Un environnement propice a été mis en place dans la coopération entre le gouvernement central et ses institutions connexes, les collectivités locales et les bailleurs de fonds pour la mise en place de ces programmes et conditions d'emprunt.

Performances réelles de la fourniture d'infrastructures et de services :

L'absence d'un cadre favorable aux collectivités locales dans le secteur de la FIS est pleinement reflétée par les performances réelles des services. L'étude n'a pas fait ressortir toutes les dimensions de la fourniture totale d'infrastructures et de services par les collectivités locales, mais les données recueillies révèlent une grande disparité dans les taux de couverture de la FIS entre les collectivités locales ainsi que dans les différentes composantes de la FIS. La physionomie générale se présente comme suit:

Les collectivités locales de l'échantillon sont caractérisés par trois facteurs :

- des efforts significatifs ont été déployés pour augmenter la FIS. Ceux-ci portent principalement sur les secteurs de la santé et de l'éducation où des investissements ont été enregistrés. Néanmoins, les besoins ne sont pas suffisamment couverts à cause des déficits significatifs qui se sont accumulés au fil des années ;
- les investissements dans les équipements de réseau n'ont pas augmenté de façon significative depuis la mise en œuvre du programme d'ajustement structurel qui a été aggravé par la dévaluation du franc CFA. En général, le niveau de la FIS est resté inchangé et n'a pas suivi l'évolution de la demande résultant du croît démographique. Cette stagnation est due à la capacité d'investissement limitée ;
- l'offre de FIS a augmenté dans plusieurs secteurs, bien qu'elle reste inférieure au croît démographique.

Aucune des collectivités locales de l'échantillon n'a pu mettre à la disposition de ses citoyens un taux de couverture de plus de 53% des besoins en écoles primaires, exceptée la Communauté Rurale de Sangalkam (55%) et peu de progrès ont été réalisés entre 1994 et 1997. Les équipements de santé ont été améliorés dans une certaine mesure au cours de cette période (la santé étant le domaine où on observe les signes d'amélioration les plus importants). Cependant, la FIS ne couvre, en moyenne, qu'environ 50% des besoins. L'alimentation en eau a été examinée dans trois des collectivités locales de l'échantillon et le taux de couverture varie entre 34% à

Guédiawaye et 84% à Dakar. En matière d'assainissement l'offre est bien inférieure à la demande.

Au cours des dernières années, les collectivités locales ont investi dans les projets d'infrastructures bien que la plupart des coûts, environ 68%, aient été supportés par le gouvernement central.

8.5.2. Recommandations relatives à la fourniture d'infrastructures et de services (fis) par les collectivités locales (chapitre 5)

Principales recommandations

5.1

CT/MT: le partage des responsabilités de la FIS entre le gouvernement central et les collectivités locales doit être clarifié et une approche de coordination devrait être adoptée en ce qui concerne les priorités et les affectations de nouveaux investissements en infrastructures en accordant une attention particulière aux préférences des collectivités locales.

5.2

MT: des campagnes de sensibilisation pour l'entretien des équipements FIS devraient être lancées.

5.3

MT: une stratégie nationale globale ainsi qu'un plan de mise en œuvre concernant le développement et l'entretien de la FIS devront être élaborés.

5.4

MT: le financement du gouvernement central combiné au transfert de responsabilités vers les collectivités locales a besoin d'être adapté pour tenir compte d'une augmentation progressive du taux de couverture des besoins essentiels des populations en FIS.

5.5

MT: un plan d'action destiné à améliorer la FIS devrait être élaboré pour l'ensemble des collectivités locales; ce plan devrait comprendre les composantes essentielles des méthodes et procédures pour un cadre prioritaire concernant l'investissement et l'entretien prioritaire ainsi que des audits organisationnels, financiers et urbains basés sur les expériences de l'ADM.

5.6

CT: un inventaire des possibilités devrait être initié en ce qui concerne le transfert de responsabilités supplémentaires aux collectivités locales dans le domaine des infrastructures, comme par exemple l'assainissement et l'alimentation en eau.

5.7

MT: un appui devrait être apporté à des fonds d'investissement pour le financement d'infrastructures ainsi qu'un appui au renforcement des capacités administratives des collectivités locales à gérer des projets d'infrastructures de plus grande envergure. Les initiatives de l'ADM visant à combiner les investissements en infrastructures

avec le renforcement des ressources humaines et du système administratif devraient être renforcées.

5.8

CT: la FIS de chaque collectivité locale devrait dûment prendre en considération les préférences, les possibilités et la volonté de payer ainsi que les préférences des citoyens se trouvant sur le territoire de celle-ci. Cela peut se faire par l'adoption d'une approche participative dans les prises de décisions.

CT/MT: une politique claire devrait être élaborée pour la fixation des tarifs dans le cadre d'un principe de recouvrement des coûts. La réponse à la question du recouvrement des coûts devrait passer par la résolution des problèmes suivants:

- l'ajustement face aux effets de l'inflation;
- les coûts courants (par exemple l'eau, y compris les produits chimiques nécessaires à sa purification etc.)
- la nécessité d'une maintenance préventive et d'une couverture des frais de réparation et,
- les frais d'amortissement en prévision d'un réinvestissement. Pour faire face à l'impossibilité pour les pauvres de supporter la totalité du recouvrement des coûts, on devrait appliquer des systèmes de différenciation des redevances ou de soutien spécial en faveur des populations économiquement faibles.

5.9

MT: la FIS concernant le secteur de l'eau devrait prêter une plus grande attention aux collectivités locales ayant un faible niveau d'alimentation en eau, notamment les zones rurales où il y a un nombre insuffisant de bornes fontaines publiques ou de forages, des réseaux inadéquats et un manque criard de pièces de rechange et de produits chimiques pour la purification de l'eau.

5.10

CT: L'amélioration du secteur de la santé au cours des dernières années devrait être maintenue en insistant sur la modernisation des formations sanitaires des collectivités locales et en trouvant une solution au manque d'infrastructures sanitaires.

5.11

La FIS concernant les système d'égouts et d'évacuation des eaux usées qui influe particulièrement sur l'État de santé des populations urbaines pauvres en raison de leur insuffisance en nombre (surcharge) et en qualité (fuites) d'un système d'égout efficace, devrait insister sur une vérification systématique et sur la réhabilitation du système d'égout.

5.12

CT: La FIS concernant la gestion des déchets solides des ménages devrait être améliorée de façon significative.

5.13

La FIS concernant la voirie et les systèmes de transport devrait être plus systématiquement orientée vers la maintenance préventive et courante pour les routes prioritaires ainsi que pour les routes locales.

Autres recommandations

- MT: Il faudrait mettre en œuvre des projets visant à développer de meilleures procédures comptables et budgétaires dans le domaine des infrastructures et services essentielles.
- MT: Des équipes de contrôle du développement des infrastructures comprenant les parties prenantes à différents niveaux devraient être constituées et lorsqu'elles existent déjà, on devrait les renforcer pour le contrôle de l'évolution en leur fournissant l'appui logistique et administratif nécessaire. Une très étroite collaboration devrait exister entre les différents niveaux de gouvernement.

8.6. Le cadre réglementaire (Chapitre 6)

8.6.1. Principaux résultats et conclusions

Les objectifs du gouvernement central

La réforme de 1996 sur la décentralisation a donné des responsabilités et des fonctions aux collectivités locales en matière de FIS. Les objectifs étaient de réduire le contrôle du gouvernement central sur les collectivités locales en substituant au contrôle a priori, un contrôle a posteriori et de définir une répartition claire des tâches et des responsabilités ainsi qu'un cadre juridique très élaboré.

Principaux résultats de l'étude (cf. Chapitre 6):

Le cadre juridique pour l'administration des collectivités locales a été mis en place. La présente loi sur les collectivités locales et la réglementaire connexe ne sont pas considérées par les collectivités locales de l'échantillon comme une contrainte majeure comparées aux contraintes financières et budgétaires. Néanmoins, un certain nombre de contraintes majeures ont été identifiées dans les procédures actuelles et des contraintes non moindres ont été notées dans la pratique au niveau des rapports entre le gouvernement central et les collectivités locales au travers des processus d'approbation des budgets et des dépenses de ces dernières (liées aux fonctions de l'ordonnateur).

Politique de décentralisation

L'actuelle politique générale du gouvernement central semble décentraliser les fonctions du gouvernement en direction d'opérateurs de niveau inférieur et des collectivités locales.

Les lois sur la décentralisation découlant de la réforme de 1996 englobent le cadre fondamental régissant les collectivités locales. En fait, celles-ci sont comprises dans un code unique traitant de trois types de collectivités locales et stipulant, par décret, les modalités d'application des lois et la gestion des compétences nouvellement transférées. Cependant, dans leur gestion quotidienne, les collectivités locales se réfèrent également aux codes régissant les différents domaines d'intervention de la

FIS. En raison de l'existence de plusieurs textes tels que le Code de l'Urbanisme, le Code de l'Environnement, la Loi sur le Domaine National et en ce qui concerne les questions budgétaires, des décrets régissant le système financier des collectivités locales ainsi que la comptabilité publique; de même que l'existence de certaines références, il est difficile d'appliquer effectivement les réformes sur la décentralisation sur le terrain.

Ceci est visible dans les rapports entre les acteurs, c'est-à-dire les collectivités locales et les services déconcentrés de l'Etat car ces derniers suivent les règles édictées par leurs propres ministères; cela influe également sur les relations entre les collectivités locales et l'administration territoriale chargée de promouvoir le développement économique et social dans leurs zones et de contrôler les collectivités locales.

Selon la réforme de 1996, les collectivités locales sont régies par des règles qui définissent clairement leur autonomie financière. Cependant, elles sont liées par un cadre réglementaire et par des pratiques qui restreignent particulièrement cette liberté énoncée dans les textes. Cette situation est aggravée par la précarité de leurs finances.

Autonomie financière

Selon la loi, les collectivités locales disposent de leurs budgets propres. Cependant, dans la pratique:

- les collectivités ont un contrôle limité sur leurs principales ressources ;
- elles font face à des contraintes liées à leur autonomie en ce qui concerne l'élaboration et l'exécution de leur budget ; et
- les collectivités locales ne peuvent pas gérer librement leurs ressources.

Contrôle sur les recettes

L'assiette et les taux applicables aux contribuables sont fixés par la loi (code général des impôts) et imposés aux collectivités locales. La non identification des contribuables et la non modification de l'assiette résultant des exonérations et des dégrèvements fiscaux réduisent le rendement de ce type de ressources.

Les recettes de marchés et les produits du domaine

Ils sont de la responsabilité des collectivités locales; les redevances appliquées aux usagers sont mis à jour au cours des délibérations de l'organe des collectivités locales (les communes). Cependant, ces redevances ne peuvent être modifiées que dans des limites fixées par le gouvernement central.

Les transferts et les ristournes (taxes de plus-value immobilière, taxes sur les véhicules automobiles) ne sont pas convenablement évalués par les collectivités locales lors de l'élaboration de leurs budgets du fait de l'absence d'informations en provenance du gouvernement central.

Autonomie financière et gestion de la trésorerie

La collectivité locale est obligée de verser ses fonds au Trésor public (à l'exception de la perception municipale) en vertu du principe de l'unicité de caisse. Bien que ce principe soit favorable aux collectivités locales ayant des ressources limitées, il constitue néanmoins une limitation de l'autonomie financière.

Autonomie dans l'élaboration du budget

Le code des collectivités locales dispose que le budget doit être proposé par l'organe exécutif de la collectivité locale (le Maire de la Commune élu par le Conseil, le Président du Conseil Régional, le Président du Conseil Rural)) et approuvé par le représentant de l'Etat. L'organe exécutif de la collectivité locale prépare le projet de budget aidé en cela par le service financier de la collectivité locale qui évalue les dépenses et les recettes, le volume des investissements, le montant des prêts et veille à la réalisation d'un équilibre réel.

Le seul et unique décideur en matière de budget est l'assemblée délibérante de la collectivité locale. Le rôle de l'agent chargé d'engager les dépenses (le Président du Conseil régional, le Maire ou le Président du Conseil rural) est limité à l'élaboration du budget.

L'ordonnateur doit soumettre le projet de budget aux membres du Conseil, 15 jours au moins avant la date de la première réunion au cours de laquelle le budget est examiné.

Avant la présentation du budget en séance plénière et le vote d'approbation, l'assemblée soumet le projet à la commission des finances qui procède à une première lecture.

Les budgets doivent être approuvés par le gouvernement central, c'est-à-dire le représentant de l'Etat. Cela impose un certain nombre de contraintes sur les collectivités locales en matière de budgétisation, par exemple: en vertu de l'article 336 de la Loi 96 n°06, les décisions prises en matière de finances et notamment concernant le budget sont soumises à approbation. Le contrôle précédant cette approbation qui est effectué par le représentant de l'Etat s'exerce sur la légalité des recettes, l'équilibre du budget et l'inscription automatique des dépenses obligatoires prévues par la loi; en plus de cette approbation, le représentant de l'Etat peut amender le budget pour l'équilibrer et peut même le rendre exécutoire (articles 346 à 347 de la Loi 96-06).

Autonomie dans l'exécution du budget

Après son adoption, le budget de la collectivité locale (Région, Commune, Communauté rurale) est exécuté par le représentant de l'Etat (Gouverneur, Préfet, Sous-Préfet).

Cette étape couvre le recouvrement des recettes et l'exécution des dépenses inscrites au budget. Cette procédure suit les mêmes règles que celles appliquées au budget de l'Etat et connues sous le nom de règles de comptabilité publique.

Les agents chargés de l'exécution des dépenses sont nommés conformément à ces règles, de même que leurs compétences et responsabilités;

Deux agents sont impliqués dans l'exécution du budget de la collectivité locale, l'un étant responsable des recettes et l'autre des dépenses, selon le principe de séparation entre les fonctions d'ordonnateur et de comptable.

Les ordonnateurs (Maire, Président de Conseil régional, Président de Conseil rural) ordonnent l'exécution des dépenses, les engagent et exécutent les dépenses et ordonnent les paiements. Les compétences de l'ordonnateur consistent à recouvrer des recettes et à exécuter des dépenses.

Les comptables publics, agents de l'Etat (du Trésor public) sont chargés de la collecte des recettes, des décaissements et de la garde des fonds. Ces tâches sont exécutées conformément aux règles régissant la comptabilité publique. Ces règles stipulent que le comptable qui est la seule personne habilitée à encaisser et à décaisser des fonds, est obligé de procéder à des vérifications inhérentes aux principes susmentionnés; autrement, il engage sa propre responsabilité. Les fonctions de comptable sont assurées par les percepteurs régionaux, communaux ou ruraux. Le comptable ne peut être affecté que par le comptable public de la Trésorerie régionale qui est un agent de l'administration centrale nommé par le Ministre des Finances.

La collecte des recettes

La collecte se fait au moyen d'un document appelé titre de recettes. Le principe de base est qu'aucune recette ne devrait être collectée à moins qu'un titre de recette ne soit émis par l'ordonnateur pour reconnaître formellement le droit de la collectivité locale.

Le titre de recettes prend la forme d'un acte, d'un contrat, d'un rôle d'impôt, ou d'un ordre de recette émis par l'ordonnateur, une décision exécutoire de justice ordonnant la collecte.

En pratique et dans le code des collectivités locales, on distingue deux types de titre de recettes:

- les titres de recettes émis à l'initiative de l'ordonnateur appartiennent aux recettes pour lesquelles les règles existantes n'ont spécifié aucune méthode particulière de recouvrement. Cela concerne notamment les revenus domaniaux, les revenus tirés des biens immeubles de la collectivité locale et les produits des contrats.
- les titres de recettes émis par des services autres que ceux des collectivités locales concernent:
 - . les impôts locaux,
 - . les ristournes en provenance du gouvernement central,
 - . les fonds de dotation,
 - . les fonds de concours.

Décaissement

Seules les dépenses inscrites au budget peuvent faire l'objet de décaissements. Elles peuvent être obligatoires ou facultatives.

Les conditions de décaissement: les fonds ne peuvent être payés que s'ils sont prévus dans le budget. Ils doivent être affectés par l'ordonnateur au moyen d'un mandat qui est l'ordre donné par l'ordonnateur au comptable (Percepteur de la collectivité locale) de payer un créancier selon une procédure bien déterminée.

L'exécution des dépenses est effectuée selon la procédure suivante:

- Engagement: l'ordonnateur reconnaît formellement une obligation pour la collectivité locale de payer des dépenses; l'ordonnateur est la seule personne habilitée à le faire.
- Suspension des conseils: Le Ministre peut nommer, par arrêté, un agent de l'Etat en qualité d'administrateur de la collectivité locale pour ce Conseil et il peut suspendre tous les conseillers de leurs fonctions. Le Ministre peut autoriser l'administrateur de la collectivité locale à assurer toutes les fonctions du Conseil et à l'issue d'une enquête, dissoudre le Conseil après avoir reçu l'approbation préalable du Président et, dans un délai de 90 jours après la date de la dissolution, ordonner la tenue de nouvelles élections.

L'expérience vécue au cours des dernières années montre que ce pouvoir a été plusieurs fois utilisé. Beaucoup de Conseils et d'autorités locales considèrent ceci comme un exemple type de pouvoir décisionnel du gouvernement central.

Influence sur la prise de décision des collectivités locales

Il existe encore, après la dernière réforme de 1996, un certain nombre de secteurs où le contrôle du gouvernement central subsiste. Ceux-ci concernent notamment le contrôle a priori de:

- secteur public ;
- budgets: en pratique les collectivités locales font face à des contraintes concernant leurs principales ressources et leur prise de décision au sujet de leurs budgets et de leur exécution, y compris une autonomie limitée en matière d'utilisation des excédents ;
- emprunts et garanties ;
- planification ;
- aménagement du territoire ;
- conventions financière internationales supérieures à 100 millions de francs CFA ;
- des contrats d'un montant de 100 millions pour les régions, de 50 millions pour les capitales régionales et

- de 15 millions pour les autres communes et les communautés rurales ;
- des contrats de concession pour une période supérieure à 30 ans.

L'approbation est tacite une fois que la période de veto est dépassée. Cependant, le délai d'approbation ne commence à courir qu'à compter de la date de réception de la proposition et non pas à partir de la date de transmission. Cela peut se traduire par des retards très importants dans la procédure d'approbation.

Absence d'autonomie en matière de recouvrement d'impôts

Les méthodes de calcul de l'assiette fiscale et du recouvrement des impôts directs (impôts fonciers, patentes et minimum fiscal) ainsi que leur taux sont fixés par la loi. Ces fonctions sont assumées par l'Etat par le biais de ses services techniques au niveau local. L'émission de rôles d'impôts est sous la responsabilité de la Direction Générale des Impôts qui est un service technique de l'Etat dont la mission est de collecter et de compiler les informations requises pour déterminer les impôts. Cette mission commence avec le recensement de tous les contribuables par les inspecteurs et fonctionnaires des impôts. Cette opération est suivie du traitement des données et se termine par l'émission des rôles à transmettre au comptable chargé de les recouvrer sans aucune intervention des collectivités locales.

Le recouvrement des taxes est de la compétence du comptable du Trésor (le Percepteur Municipal) et est effectué sous sa pleine responsabilité.

Le recouvrement des impôts est exécuté selon les étapes suivantes: le Percepteur ou le Comptable informe le contribuable au sujet de sa dette à l'égard de la communauté. Il procède ensuite au recouvrement à l'amiable ou bien par l'intermédiaire de son service du contentieux qui pourra saisir et vendre les biens du débiteur et, en fin de compte, porter cela dans ses écritures. Il faudrait noter que l'ordonnateur n'intervient à aucune de ces étapes. En fin, les dégrèvements et annulations d'impôts sont de la compétence de l'Etat.

L'implication du secteur privé dans la FIS

La liberté de gestion accordée aux collectivités locales par la réforme de 1996, à laquelle s'ajoute la réaffirmation de l'autonomie financière indiquent la volonté du législateur de jeter les bases d'un retrait progressif de l'Etat de la gestion des collectivités locales. Parallèlement, des initiatives sont prises en direction d'une plus grande collaboration entre les collectivités locales et le secteur privé. Ce genre de participation peut prendre la forme d'achat de parts ou d'obligations dans les entreprises publiques ou privées chargées d'exploiter des services locaux.

Cependant, cette participation ne peut être supérieure à 33% du capital social de ces sociétés et elle est soumise à l'approbation préalable du représentant de l'Etat.

Certains types de services urbains sont gérés par des fournisseurs et prestataires externes (délégation de gestion de services publics) dont les plus importants sont:

- la gestion des déchets solides ;

- la construction et la gestion d'équipements marchands (marchés, boutiques) ;
- l'entretien des réseaux d'assainissement ;
- alimentation en eau des villes et maintenance des réseaux d'assainissement.

Le service est exploité par un opérateur privé indépendant rémunéré sur la base de redevances. La gestion du Marché Kermel a été concédée à la Société Dakaroise Immobilière et d'Habitation (SDIH) par la Ville de Dakar. Pour le compte de la Ville, la SDIH est chargée d'administrer et de gérer l'infrastructure, les équipements, l'espace, les moyens de production, les boutiques louées et les cantines et de recouvrer les redevances et taxes relatives aux activités menées à l'intérieur et autour du marché. Il est également responsable de la collecte des redevances et taxes de marché auprès des professionnels, en vertu d'une concession exclusive.

Influence sur le financement extérieur des collectivités locales

Les collectivités locales sont tout à fait libres d'emprunter auprès des banques et des marchés de capitaux. Cependant, cette possibilité est assujettie à l'approbation préalable du gouvernement central par l'intermédiaire de son représentant au niveau local lorsque les emprunts atteignent 100 millions de francs CFA ou plus et font l'objet d'un accord de prêt par le biais de la coopération internationale. Cette disposition qui restreint la force exécutoire de ces décisions prises par les collectivités locales représente un progrès par rapport à la situation qui prévalait avant 1996 étant donné que le contrôle n'est plus exercé par l'autorité centrale, mais plutôt par le représentant de l'Etat au niveau local (Gouverneur, Préfet, Sous-Préfet).

Les délibérations et les décisions sont transmises par l'organe exécutif des collectivités locales au Gouverneur, pour la Région, au Préfet pour la Commune, au Sous-Préfet pour la Communauté rurale. L'approbation du représentant de l'Etat est considérée comme tacite si la collectivité locale n'a reçu aucune notification, dans un délai d'un mois après la date d'accusé de réception par l'Etat de la délibération ou de la décision. S'agissant des ressources financières tirées de la coopération décentralisée, cette approbation n'est pas requise pour les montants inférieurs à 100 Millions F CFA.

En plus des aspects juridiques susmentionnés, l'accès au financement extérieur dépend de l'éligibilité des collectivités locales auprès des banques et du marché des capitaux. Les restrictions pesant sur l'accès des collectivités locales aux ressources du système bancaire et du marché de capitaux comprennent:

- les principes stricts de comptabilité publique (séparation entre l'ordonnateur et le comptable) ;
- l'absence de comptes financiers (comptes de gestion et comptes administratifs) qui pourraient permettre aux institutions financières d'avoir une idée précise de la capacité d'emprunts des collectivités locales ;
- le régime financier des collectivités locales, selon lequel, le fonctionnaire du Trésor d'une localité est également le comptable des collectivités locales; le

- principe d'une caisse centrale, selon lequel, le Trésor est chargé de la garde et de la gestion des ressources ;
- l'absence de garantie suffisante; cette question est très importante pour les institutions de financement car la nécessité de prendre des garanties correspond à un besoin de sécurité.

La gestion des terres

La législation actuelle sur la propriété foncière, bien que meilleure que la précédente législation, ne facilite pas l'exploitation des terres et les marchés immobiliers ainsi que le développement des investissements dans les activités productives de la terre. L'article 3 de la Loi 64-66 du 17 juin 1964, stipule que les terres du domaine national ne peuvent être immatriculées qu'au nom de l'Etat. L'Etat gère les terres du domaine national pour s'assurer qu'elles sont utilisées et exploitées au plan national, conformément aux plans et programmes de développement.

Cependant, les terres du domaine national qui se trouvent dans les zones urbaines peuvent être immatriculées au nom de l'Etat et affectées aux communes si besoin est, notamment, pour servir de base de projets d'équipements collectifs (Loi 96 n° 07 du 22 mars 1996).

L'Etat peut transférer aux collectivités locales tout ou partie de ses biens mobiliers ou immobiliers ou signer des accords avec les collectivités locales sur l'utilisation de ces biens.

Le transfert par l'Etat de biens mobiliers ou immobiliers, mis en valeur ou non, aux collectivités locales, en vue de leur permettre d'exécuter leur mission et de mettre en place des agences spécialisées ou des équipements collectifs, peut se faire soit à l'initiative des collectivités locales elles-mêmes, ou de l'Etat.

L'Etat peut, soit faciliter l'accès des collectivités à la propriété de tout ou partie des biens, ou simplement autoriser les collectivités locales à les utiliser. Ces biens sont de la catégorie du patrimoine privé à mettre en valeur et peuvent faire l'objet d'une autorisation d'occuper à titre précaire et révocable, de baux ordinaires, de baux emphytéotiques et de concession du droit de superficie et de vente.

Zones de terroir

Concernant les terres du domaine national dans les zones rurales appelées zones de terroir, les délibérations des Conseils ruraux sur l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national sont soumises à l'approbation du Sous-Préfet représentant l'Etat.

Pour les projets et opérations initiées par l'Etat, ce dernier prend la décision après consultation du Conseil régional et du Conseil des Communautés rurales.

Cette décision est notifiée au Conseil régional. Il y a actuellement des plans de réforme pour mettre en place un système d'accès à la propriété privée des terres du domaine national appartenant à l'Etat et immatriculées à son nom, au profit de ceux qui les mettent en valeur. Ceci devrait rendre la propriété foncière plus sûre,

améliorer l'exploitation et l'entretien des parcelles et permettre aux agriculteurs d'avoir des garanties lorsqu'ils cherchent à obtenir des prêts auprès des institutions de financement ou de crédit. Toutefois, il existe un risque de spéculation foncière et de migration des populations sans terre vers les centres urbains.

Contraintes par rapport aux demandes nationales pour une planification à long terme de la FIS et aux décisions sur les dépenses en capital

L'élaboration du plan national de développement économique et social est de la responsabilité de la Direction de la Planification (Ministère de l'Economie, des Finances et du Plan). Le plan national devrait normalement refléter les préoccupations essentielles et, par conséquent, devrait englober les plans de développement régionaux intégrés (régions), les plans d'investissement communaux (communes) et les plans de développement local (communauté rurales).

La coordination entre ces différents niveaux se fait par le biais des services régionaux de planification et de centres d'expansion rurale (CER) qui aident les collectivités locales à élaborer leur plan. Dans le cadre de la réforme de 1996, une Agence Régionale de Développement a été créée et placée sous l'autorité du Conseil régional pour assurer la cohésion des différents plans au niveau régional.

La tendance observée est la mise en œuvre de plans locaux qui sont appuyés et financés par des partenaires au développement, par le biais de l'AGETIP, de l'ADM, des ONGs et qui, par la suite, sont pris en compte dans le plan national. La signature de contrats de ville entre la commune et l'ADM se traduit par un programme d'investissement prioritaire ou des programmes d'entretien prioritaires sans aucune contrainte du gouvernement central. L'approbation du représentant de l'Etat sur les budgets d'investissement ne porte pas sur l'opportunité de la dépense en capital mais sur sa légalité. Le rejet de cette dépense ne peut intervenir que si l'équilibre du budget n'est pas assuré, si les recettes sont illégales ou si les dépenses obligatoires prévues par la loi ne sont pas inscrites au budget.

8.6.2. Recommandations sur le cadre réglementaire (chapitre 6)

Principales recommandations

6.1

CT: Il faudrait régler le problème de la procédure budgétaire, y compris l'exigence de transmission des budgets pour approbation, pour gagner du temps et éviter les incertitudes et elle devrait suivre un échéancier préalablement défini. Le contrôle du gouvernement central sur les procédures d'approbation du budget devrait porter exclusivement sur le respect des principales priorités du plan national et des orientations précises et politiques préalablement définies. La première étape devrait être l'élaboration d'une ligne directrice claire en ce qui concerne les rapports entre le gouvernement central et les collectivités locales en matière de procédures budgétaires.

CT: Pour éviter les retards dans le court terme, on devrait prendre en considération la date de transmission de la proposition. La deuxième étape devrait être de relâcher le contrôle du gouvernement central sur la procédure budgétaire, par exemple: les

priorités au niveau local et l'utilisation des excédents budgétaires (possibilités d'utiliser l'argent épargné lors d'année budgétaire pour ses propres besoins les années suivantes)

6.2

CT/MT: Dans le cadre juridique actuel de la loi sur les collectivités locales, les instruments d'une gestion financière tels que la réglementation financière, la gestion générale, le système comptable, les manuels d'audit et d'archivage, devraient être revus et mis à jour régulièrement par le gouvernement central afin d'instituer des contrôles appropriés sur les ressources financières et d'améliorer la responsabilité financière des collectivités locales.

6.3

On devrait revoir les modalités et procédures d'intervention du gouvernement central dans les procédures budgétaires et dans les décisions concernant différentes recettes, en vue d'encourager les collectivités locales à améliorer leurs recettes.

6.4

CT/LT: La réalité de l'autonomie des collectivités locales dans la réalisation des infrastructures, la détermination de la politique financière et les rapports établis avec les services déconcentrés du gouvernement central et les représentants de l'Etat devrait être ajustée en permanence et harmonisée périodiquement avec la réglementation afin d'ancrer la décentralisation davantage dans les pratiques quotidiennes de tous les acteurs au niveau local.

6.5

MT: Les règles actuelles concernant la suppression de conseils et de contrôle de la nomination des administrateurs devraient être réévaluées et limitées à des cas d'illégalité flagrante.

6.6

CT: Le nombre élevé de textes et de références se trouvant dans le cadre juridique de la décentralisation telle que le Code de l'Urbanisme, le Code de l'Environnement, la Loi sur le Domaine National et en ce qui concerne les questions budgétaires, les décrets régissant le système financier des collectivités locales et de la comptabilité publique, devraient être rationalisés et harmonisés afin de faciliter les connaissances dans les collectivités locales au sujet du statut juridique.

6.7

CT/MT: Le système de transfert aux collectivités locales devrait être régi par des lois retraçant les principales procédures pour le calcul, la répartition et la transparence de l'information au sujet des subventions de l'Etat.

CT: Première étape: élaboration de procédures pour les subventions de l'Etat parallèlement au calcul des besoins financiers des collectivités locales. MT: Deuxième étape: adoption d'une loi sur les transferts de l'Etat. Troisième étape: transfert régulier de ces subventions selon les principes de cette loi.

6.8

CT: On devrait examiner la possibilité pour les collectivités locales d'acquérir un niveau plus élevé d'autonomie dans la détermination des impôts sans immixtion du

gouvernement central (impôts locaux et taxes prélevées sur les personnes) ainsi que des redevances et charges d'usager avec des taux minima et maxima.

6.9

CT: Les règles sur les rapports entre l'ordonnateur et les comptables devraient être revues afin d'assurer des compétences précises et de garantir la sécurité de l'utilisation des fonds, d'assurer la transparence et la responsabilité financière et de maintenir un lien clair entre la responsabilité des tâches et leur financement.

6.10

MT: Le gouvernement central devrait régler le problème des contraintes pesant sur le système de gestion des terres et faciliter la propriété et le permis d'occuper de longue durée et s'occuper de la mise à jour permanente et opportune des cartes cadastrales afin d'assurer un meilleur accès aux emprunts pour augmenter les investissements.

Autres recommandations:

CT/MT: On devrait encourager les conseils locaux à chercher d'autres moyens de faciliter la fourniture de services au moyen de politiques et mesures du gouvernement central, par exemple la commercialisation, les appels d'offres, la concession de la gestion des entreprises commerciales au secteur privé. Cela devrait être facilité par le développement des capacités monétaires et réglementaires afin d'améliorer l'efficacité et la viabilité de ces services.

CT: Le recours à la planification avec l'appui de l'ADM devrait être encore élargi.

8.7 Le cadre institutionnel (Chapitre 7)

8.7.1 Principaux résultats et conclusions

Objectifs du gouvernement central

L'essence de la politique du gouvernement central concernant le cadre institutionnel des collectivités locales est définie dans les réformes de 1996. Le but est d'améliorer la capacité du gouvernement à tous les niveaux afin de rendre l'organisation structurellement efficace, de décentraliser les responsabilités et de se concentrer sur le développement des ressources humaines.

Principaux résultats de l'étude

Le chapitre 7 a analysé l'environnement institutionnel des collectivités locales y compris leur capacité à gérer et à exécuter la FIS de manière efficace. L'analyse a révélé qu'un certain nombre de points faibles et de problèmes dans les rapports entre le gouvernement central et les collectivités locales. L'analyse a aussi signalé l'existence de sérieux problèmes sous la forme d'une insuffisance de la capacité administrative à l'intérieur des collectivités locales. La conclusion générale est que la capacité administrative actuelle au niveau local est trop faible eu égard à l'importance des tâches confiées aux collectivités locales. Plusieurs collectivités locales n'ont qu'un nombre réduit de personnel et comptent beaucoup sur l'appui du gouvernement central en matière de ressources humaines, mais il y a beaucoup de disparités entre les collectivités locales en matière de capacités en ressources humaines.

Contrôle des ressources humaines

Bien qu'elles accordent davantage de prérogatives aux collectivités locales, les réformes mises en œuvre dans le but de renforcer la politique de décentralisation au Sénégal, ont un impact réduit en raison de plusieurs facteurs relatifs aux aspects réglementaires et institutionnels.

Au niveau réglementaire, les restrictions résultant de l'approbation préalable requise pour les domaines essentiels du budget, des prêts et des terres, mettent quelque peu en doute la volonté proclamée d'accorder une autonomie aux collectivités locales.

L'absence de contrôle sur les principales ressources, notamment le contrôle sur leur assiette fiscale et sur le recouvrement des taxes assuré par le gouvernement central (Direction des Impôts et Domaines et du Trésor), constitue une restriction de l'autonomie des collectivités locales. Celles-ci n'ont pas la possibilité d'élaborer des évaluations budgétaires réalistes et une bonne planification de leurs investissements.

L'intervention de l'Etat dans le fonctionnement des collectivités locales par le biais de ses services déconcentrés, les règles contraignantes de comptabilité publique, la gestion centralisée des ressources locales constituent un obstacle à la participation du secteur privé au développement local, en partenariat avec les collectivités locales.

Au niveau institutionnel, cette étude montre la faiblesse des moyens financiers techniques et humains des collectivités locales. Cependant, on doit reconnaître qu'il y a une tendance vers l'amélioration. En effet, les audits urbains déjà réalisés grâce à l'ADM ont contribué à clarifier la situation des communes car ils ont montré leurs forces et faiblesses. Conscients de la nécessité d'avoir des soutiens financiers externes, les conseillers font appel à la coopération internationale alors que de plus en plus on met l'accent sur la formation avec l'aide du gouvernement central et des bailleurs.

L'absence de capacités en ressources humaines et en expertise résulte également des politiques de recrutement qui n'obéissent pas souvent à des critères d'efficacité.

Le contrôle exercé sur l'accroissement du personnel est un défi sérieux lancé aux collectivités locales qui dépensent, en moyenne, 80% de leurs budgets de fonctionnement en masse salariale sans pouvoir mesurer leur rentabilité.

A cause du manque de moyens financiers et d'une politique efficace de ressources humaines (qui absorbent la plupart des budgets locaux), les collectivités locales dépendent fortement des services déconcentrés de l'Etat au niveaux technique et financier.

Capacités des collectivités locales

La capacité de gestion des collectivités locales dépend de la qualité de leurs ressources humaines. Cette dernière dépend grandement des moyens financiers dont disposent les collectivités locales et leur permettant de recruter un personnel de qualité capable d'intégrer les nouvelles techniques de gestion dans l'exécution de

leurs fonctions au niveau local. Une capacité en gestion a été examinée sous deux aspects: 1) au niveau financier; 2) au niveau technique.

La nécessité du renforcement des capacités de gestion des collectivités locales est intimement liée à la mission de développement économique et social qui leur a été confiée.

Ceci est d'autant plus urgent que l'Etat s'est engagé dans un processus qui consiste à se limiter à ses missions traditionnelles de souveraineté, ce qui a entraîné des restrictions dans le recrutement de fonctionnaires.

Les fonctionnaires du gouvernement central exécutant des tâches pour le compte des collectivités locales combinent ces tâches avec celles qu'ils exercent pour le compte du gouvernement central (tous les services déconcentrés des impôts et domaines, du trésor, de l'urbanisme etc.). La situation varie entre les différents types de collectivités locales.

La région: Sa récente création (en 1996), sa vocation de programmeur du développement, le fait qu'elle n'ait d'autres ressources que celles des fonds de dotation accordés par le gouvernement central, limitent particulièrement ses capacités à mobiliser des ressources humaines.

La commune: Ses ressources sont constituées de ses propres recettes, c'est-à-dire les recettes fiscales et non fiscales ainsi que les transferts et les dotations du gouvernement central; le niveau de mobilisation des ressources humaines dans ce contexte peut varier selon les moyens de chaque commune.

La communauté rurale: Bien qu'elle ait la même nomenclature de ressources que la commune, la communauté rurale, du fait qu'elle n'a presque pas d'activités génératrices de revenus sur son territoire, ne peut compter que sur deux types de ressources en général. 1) La taxe rurale payée par les populations pour son fonctionnement quotidien. 2) Les fonds de concours du gouvernement central. Ces ressources sont très insuffisantes comparées aux besoins de développement des populations. La taxe rurale est difficile à recouvrer et le niveau des fonds de concours est faible. En général, les autorités rurales n'ont aucun pouvoir de décision dans ce domaine; par exemple elles ne sont pas autorisées à recruter du personnel. La nomenclature budgétaire (Loi 72/ 25 du 19 avril 1972, Circulaire n° 54 /91 du 14 août 1974) ne permet pas aux communautés rurales de recruter du personnel. La nouvelle loi 96 / 06 du 22 mars 1996, n'a pas explicitement mentionné cela et, par conséquent, il se peut qu'il y ait un conflit entre les deux lois. En conclusion, les communautés rurales ont un pouvoir discrétionnaire très limité dans ce domaine.

Le personnel et le partage des ressources humaines

Le personnel de la sous-préfecture exécute les tâches administratives relatives à la gestion des affaires des communautés rurales telles que le courrier, les procès-verbaux des délibérations; les agents des services déconcentrés du gouvernement central (hydraulique, génie rurale, élevage et travaux publics) et les agents des centres d'expansion rurale (CERP) devraient les aider dans la préparation et l'exécution des actions décidées par le conseil rural. La contribution de ces services

de l'Etat au développement des communautés rurales fait partie de leurs attributions normales.

L'intention qui sous-tend ces procédures est que les rares ressources de ces communautés rurales ne soient pas absorbées par les dépenses de fonctionnement au détriment des investissements.

La capacité de prise de décision des collectivités locales en ce qui concerne les ressources humaines varie selon le type de personnel.

Le recrutement ou le licenciement du personnel fait partie des décisions de gestion quotidienne des organes exécutifs des collectivités locales non soumises à l'approbation préalable du représentant de l'Etat.

Leurs décisions sont exécutoires de plein droit dès leur publication ou leur notification au représentant de l'Etat.

Les agents de la fonction publique communale ou de la fonction publique de l'Etat sont placés respectivement sous la responsabilité du Ministère chargé de la Décentralisation et du Ministère chargé de la Modernisation de l'Etat. Le Secrétaire municipal, pour la Commune, le Secrétaire général pour la Région, sont des agents nommés par le Maire et le Président du Conseil régional qui peuvent les licencier dans les mêmes conditions.

La masse salariale ne doit pas dépasser 40% du total des dépenses de fonctionnement.

Enfin, les comptables des collectivités locales, c'est-à-dire les receveurs de région, de commune et de communauté rurale sont des agents de l'Etat nommés par le Trésor, rémunérés par l'Etat et doivent rendre compte à leur supérieurs. Ils sont chargés de la collecte des ressources, de la garde des fonds et, à la clôture de l'année financière, ils doivent produire un compte de gestion qui sera soumis au contrôle de légalité du Conseil d'Etat.

Les questions liées aux approches novatrices dans l'administration des collectivités locales

Les collectivités locales sont libres d'initier des activités novatrices dans le cadre de leur fonctionnement quotidien. Lorsque ces activités impliquent des dépenses de fonctionnement ou d'investissement, la première condition est que ces dépenses soient prévues dans le budget de l'année. Auquel cas, toutes les décisions novatrices sont exécutoires de plein droit dès leur publication, si elles ne portent pas sur des domaines soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat. Les procédures en vigueur au niveau des collectivités locales sont généralement limitées à celles relatives à la comptabilité publique dans les domaines de recouvrement des recettes et de règlement des dépenses.

On doit signaler qu'il n'y a pas de systèmes d'information communs aux collectivités locales qui puissent mener à une mise en réseau des ordinateurs à travers un serveur central. La seule base de données potentielle concerne les données financières à l'état

brut. En outre, les ordinateurs sont surtout utilisés pour le traitement de textes ou comme poste de travail individuel. Dans les collectivités locales de l'échantillon, il n'y a pas de réseaux internes susceptibles de permettre le partage de données par des utilisateurs d'une même collectivité locale.

Les techniques modernes de gestion de l'information existent à l'état embryonnaire dans les collectivités locales, à l'exclusion de Dakar. Cependant à Dakar, le niveau atteint n'est pas encore satisfaisant, malgré les efforts déployés.

L'étude a aussi révélé qu'il y a une politique et une planification inadéquates concernant l'information et la création de données au sein de toutes les collectivités locales de l'échantillon. Par conséquent, la faible planification qu'il y a dans les conseils se fait avec des données insuffisantes. Le problème le plus sérieux se situe au niveau des finances et des budgets des collectivités locales, notamment en ce qui concerne la capacité d'élaboration de budgets réalistes, de lier ces budgets à des objectifs réalistes et à des plans pour la fourniture de services, de gérer les procédures budgétaires et les dotations supplémentaires, de fixer des objectifs pour les finances futures, de contrôler les dépenses au cours de l'année budgétaire, de mettre en œuvre une comptabilité conforme et d'auditer les comptes. En plus de cela, la viabilité financière des conseils est entamée par leur incapacité à déterminer des taux de recouvrement des coûts des usagers de leurs services.

Autonomie et accès à la terre

L'accès à la terre est l'une des questions les plus importantes soulevées par les communautés rurales pour lesquelles la terre représente un facteur essentiel et une source de revenus. Les communautés rurales sont responsables de la gestion des terres du domaine national. Cependant, elles doivent soumettre leurs délibérations concernant l'affectation et la ré-affectation des terres du domaine national à l'approbation préalable du Sous-Préfet qui représente l'Etat. Les bénéficiaires de l'affectation n'ont pas un droit de propriété mais un droit d'usage sur la terre matérialisé par un extrait de la délibération du Conseil rural.

L'approbation préalable du représentant de l'Etat à deux effets opposés:

- elle empêche les conflits entre les communautés rurales et les villages à cause de la diminution des réserves foncières dans certaines zones et la non existence d'un service de cadastre rural et de livres fonciers à jour qui permettent de connaître, en temps réel, les superficies affectées ainsi que celles restantes.
- elle pénalise les communautés rurales à cause des longues procédures qui ont un impact négatif sur les budgets locaux (surtout en ce qui concerne les recettes attendues des nouveaux lotissements).

Capacité de formation du personnel des collectivités locales

En général, le personnel administratif manque de formation et d'expérience en ce qui concerne l'utilisation des outils administratifs dans tous les domaines et en particulier au niveau de la budgétisation et de la comptabilité, voir ci-dessous. Ce constat a également été fait au niveau des six collectivités locales de l'échantillon. L'étude a

révélé que le personnel ayant la capacité d'innover n'a pas les compétences nécessaires dans les domaines de gestion et dans les domaines techniques dans la plupart des conseils. L'une des raisons est que les conseils ont une très faible capacité à attirer et à maintenir un personnel qualifié. Les conditions de travail, particulièrement les salaires sont si médiocres que les collectivités ont beaucoup de difficultés pour attirer du personnel qualifié surtout dans les domaines plus techniques.

Néanmoins, il y a deux sortes d'initiatives en cours visant à renforcer la formation :

- l'initiative provenant des Associations de élus locaux, l'Association des Maires du Sénégal, l'Association des Présidents de Conseil rural, l'Association des Présidents de Conseil régional regroupés à la Maison des Élus Locaux. Des projets de programmes de formation ont été soumis aux bailleurs (ACDI, Fondation Friedrich Ebert, Union Européenne, la Mission française de Coopération et d'Action Culturelle).
- les initiatives provenant des collectivités locales elles-mêmes et formulées dans le cadre d'audits comme ceux réalisés par l'ADM. Dans les contrats de commune signés entre l'ADM et les communes, outre le programme d'ajustement municipal, l'ADM a mis en œuvre des mesures de suivi, notamment des programmes de formation adaptée pour le renforcement des capacités dans la gestion technique et financière dans les domaines suivants:
 - aspects techniques: programmation et gestion urbaine y compris l'étude de réalisation des projets, gestion des chantiers, entretien des immeubles, relations avec les réseaux de concessionnaires (eau, électricité, téléphone) ;
 - techniques administratives: secrétariat, documentation, archivage.
 - aspects juridiques: loi sur les collectivités locales, les contrats publics, la gestion de l'état civil ;
 - aspects financiers: élaboration du budget, comptes administratifs, gestion des emprunts, comptabilité analytique et matières, gestion des sociétés d'Etat ;
 - ressources humaines: gestion du personnel ;
 - informatique: initiation, tableaux, traitement de textes, base de données ;
 - autres: décentralisation, transfert de compétences etc.

8.7.2 Recommandations sur le cadre institutionnel (chapitre 7)

Principales recommandations

7.1

MT: Le renforcement de l'autonomie et le recrutement de personnel pour des fonctions essentielles et la gestion.

7.2

CT/LT: L'autonomie des collectivités locales devrait être progressivement accrue en ce qui concerne leurs capacités en matière d'administration et de gestion, entre autres, par le transfert graduel des ressources humaines des services déconcentrés de l'Etat vers les collectivités locales.

7.3

CT/LT: Les collectivités locales devraient améliorer leur fonctions en matière de ressources humaines afin d'améliorer leur capacité de recrutement et de recyclage des gestionnaires et des personnels occupant des postes clefs. CT: On devrait examiner les possibilités de mettre en œuvre des mesures incitatives pour attirer du personnel qualifié de haut rang vers les postes clefs dans les collectivités locales. LT: A moyen et long terme, un nouveau code de rémunération de ces personnels devrait être élaboré.

7.4

MT: Les collectivités locales doivent développer leurs systèmes de prise de décision et d'administration suivant les principes de la « bonne gouvernance » en impliquant systématiquement les citoyens se trouvant sur leurs territoires dans l'utilisation des enquêtes sur les usagers, la participation communautaire et la délégation de la gestion de secteurs fonctionnels de la FIS conformément à la gestion par objectifs.

7.5

MT/LT: On devrait mettre en œuvre des systèmes efficaces d'information en gestion qui aideraient les collectivités locales à pouvoir disposer de données exactes, fiables, opportunes et faciles à utiliser, nécessaires non seulement pour le contrôle des performances organisationnels des principaux indicateurs de la FIS mais également pour les aspects plus généraux de l'analyse de politiques. L'absence de ce type d'informations dans les six conseils de l'échantillon milite contre la capacité du gouvernement central et des collectivités locales à réagir convenablement et promptement aux nouveaux signaux et tendances émergentes. La capacité des collectivités locales dans les prévisions économiques, la programmation et la planification stratégique dépend de la disponibilité de données fiables, opportunes (données qui pourraient être créées au moyen du processus de facturation et de génération de revenus). En outre, les possibilités de partager ou de réutiliser des données (par exemple: propriété, biens immobiliers, terres, ainsi que les dossiers concernant l'utilisation des terres) entre plusieurs fonctions de la FIS, doivent être examinées et renforcées. Ce processus peut s'effectuer en plusieurs phases en commençant par les plus grandes collectivités locales comme pilotes.

7.6

CT/MT: Une stratégie devrait être élaborée pour étendre les expériences vécues à travers les activités de l'ADM, afin de couvrir autant de collectivités locales que possibles.

7.7

MT: Un plan d'action devrait être élaboré afin d'améliorer les capacités de décision et les capacités administratives des collectivités locales.

7.8

MT: Les composantes du plan d'action devraient comprendre les mesures destinées à une augmentation progressive des capacités d'administration et de gestion des collectivités locales en mettant l'accent sur l'établissement de fonctions de gestion, d'audit financier et urbain.

7.9

CT/MT: On devrait promouvoir la possibilité de développer davantage le centre de formation des personnels des collectivités locales pour lui permettre de procéder à une formation spécialisée, durable et moderne dans tous les domaines. Il faudra du temps pour réaliser tout cela mais la préparation devrait commencer dès à présent. L'initiative de l'ADM consistant à combiner la formation, le renforcement des capacités avec les investissements devrait être appuyée. MT: Les collectivités locales devraient examiner les possibilités d'exécuter la formation sous forme d'activités conjointes soit dans le cadre de l'association des collectivités locales ou à travers la mise en réseau d'un certain nombre de collectivités locales. Cet objectif devrait être appuyé par le gouvernement central et par les bailleurs.

7.10

MT: On devrait établir, au niveau local, des services de budget, de comptabilité et d'audit, forts, dirigés par un personnel compétent et hautement qualifié ainsi que l'amélioration de la gestion financière. La première étape à court terme devrait être d'assurer une formation théorique et pratique dans les domaines des nouvelles technologies et des systèmes de comptabilité financière. On devrait également encourager la formation en gestion financière pour les gestionnaires non financiers et les conseillers, afin de promouvoir leur responsabilité financière.

7.11

CT: Les lignes directrices du gouvernement central concernant la procédure budgétaire et les formats budgétaires devraient être révisées de façon régulière. Les livres de comptes des conseils et des ministères ont besoin d'être mis à jour.

7.12

CT: Le recrutement, l'avancement et la formation des cadres comptables et d'audit interne pour les conseils devrait être généralement de la responsabilité des collectivités locales. Cela leur permettra de nommer des agents qualifiés et d'avoir un contrôle ferme sur leurs opérations améliorant ainsi la discipline, la responsabilité et les performances générales. L'audit externe devrait être effectué par des auditeurs indépendants formés dans le domaine des finances locales.

7.13

CT: Les rapports entre l'ordonnateur et les comptables devraient être revus. MT: Le comptable devrait être un fonctionnaire de la collectivité locale.

Autres recommandations

- CT: Une formation plus spécifique des conseillers des collectivités locales dans leurs rôles et leurs tâches devrait être soutenue.
- CT: On devrait initier une étude sur la manière de mettre en œuvre un processus d'aménagement et de gestion du territoire beaucoup plus souple.
- MT: Appui à la mise en place d'auditeurs indépendants de collectivités locales.
- MT: Actuellement, les collectivités locales n'élaborent pas des plans financiers à moyen ou long terme pour les dépenses en capital ou les dépenses ordinaires. Ces plans devraient être facilités car ils peuvent apporter une précieuse discipline poussant à une évaluation adéquate des implications financières à long terme des décisions actuelles, y compris l'identification des gaps potentiels dans les recettes et des options pour les corriger. On peut avancer que leur introduction n'est pas réalisable à moins d'une amélioration et d'une stabilisation des conditions économiques; mais le travail devrait commencer maintenant pour la mise en place d'un cadre pour une mise en œuvre ultérieure à moyen terme.
- CT: La procédure de licenciement des conseillers et la nomination d'administrateurs devrait être revue afin de limiter cela à des cas concrets d'irresponsabilité ou d'illégalité dans la conduite de ces conseillers.

Toutes ces actions doivent être menées plus ou moins immédiatement, cependant par le court terme on entend que les actions devront être entreprises au cours de la première année. Moyen terme signifie que les actions devront démarrer immédiatement, mais qu'il faudra attendre un à trois ans avant de voir les principaux résultats. Long terme veut dire que les actions pourraient être entamées immédiatement mais que leur mise en œuvre nécessitera plus de trois ans. Cette terminologie sera utilisée tout au long du chapitre sauf indication contraire.

CHAPITRE NEUF

CONCLUSIONS DE L'ATELIER NATIONAL DU 12 MAI 1999

9.1. Commission Environnement Institutionnel et Réglementaire

La commission environnement institutionnel et réglementaire réunie sous la présidence de Monsieur Moussé Daby DIAGNE et avec comme Rapporteur Monsieur Abdoul Aly KANE ont abouti aux conclusions suivantes :

9.1.1 Cadre institutionnel de la décentralisation

Il est caractérisé par d'importantes avancées, résultant notamment des textes de loi sur la décentralisation de 1996.

Toutefois, ces textes souffrent parfois d'imprécisions, donnant lieu à des interprétations diverses de la part des acteurs de la Décentralisation.

La Commission déplore l'abandon de la pratique des circulaires administratives interprétatives qui visaient à assurer une même interprétation des textes.

Constatant que les seuls décrets d'application ne suffisent pas à assurer une interprétation univoque des textes, la Commission recommande la reprise de la pratique des circulaires interprétatives qu'il convient d'accompagner d'une formation approfondie des acteurs pour une bonne compréhension des textes de loi.

La rédaction des circulaires interprétatives devra relever de chaque ministère concerné par le transfert de compétences, et du Premier Ministre, lorsque la compétence relèverait de plusieurs ministères à la fois.

Concernant toujours l'interprétation des textes, la Commission a particulièrement mis l'accent sur les relations entre les Villes et les Communes d'arrondissement. Elle a constaté que :

- l'institution des communes d'arrondissement constitue une avancée en matière de démocratie locale. Toutefois, elle a fait naître chez les populations, le sentiment que *la ville n'existe plus* en tant que cadre spatial ;
- de plus, les relations entre ces deux collectivités sont ambiguës. Les communes d'arrondissement tirent les $\frac{3}{4}$ de leurs ressources des villes sans pour autant être tenues de leur rendre compte de l'affectation ou de l'utilisation de ces ressources.

La Commission recommande la mise en œuvre de textes plus clairs concernant l'organisation des relations entre la Ville et les Communes d'arrondissement.

Elle recommande également l'élaboration d'un *manuel de procédures* à l'intention des communes d'arrondissement et une nomenclature budgétaire précise, avec des indicateurs et des ratios prudentiels pour une bonne gestion.

9.1.2. Transfert de compétences et de ressources

A ce sujet, la Commission a constaté que les 9 compétences transférées ne recourent pas l'ensemble des domaines dont les collectivités ont besoin pour gérer leur développement.

Le transfert de compétences doit constituer une exigence continue des collectivités locales.

Le transfert de compétences s'est accompagné d'un transfert insuffisant de ressources par rapport aux charges qui en résultent. En outre, le législateur n'a retenu que l'aspect financier dans cette opération de transfert.

Le transfert de ressources humaines et de la logistique a été omis.

✓ *Incohérence notée au niveau des textes*

Des incohérences ont été soulignées par la Commission au niveau des textes ainsi que l'illustrent les exemples suivants :

- Au plan régional, les textes prévoient «la région planifie le développement». A cet effet, elle a été dotée d'une Agence Régionale de Développement (ARD) et d'un Comité Economique et Social, alors que le Comité Régional de Développement (CRD), présidé par le gouverneur représentant l'Etat, oriente également son action vers le développement.
- Un certain nombre de compétences sont transférées aux collectivités locales mais on retrouve ces mêmes compétences exercées par des Directions nationales dépendant du gouvernement central; cela rend nécessaire d'une harmonisation des textes à ce niveau.
- L'urbanisme est une compétence transférée selon les dispositions du code des collectivités locales de 1996, mais il n'y a pas de crédits correspondants dans les fonds de dotation de la Décentralisation. En conséquence, cette compétence n'est pas exercée par les collectivités locales, faute de moyens.

✓ *Sur l'autonomie financière des collectivités locales.*

La Commission a constaté que les collectivités locales jouissent d'une autonomie budgétaire dans la mesure où elles élaborent et adoptent librement leur budget. Toutefois, *elles n'ont pas d'autonomie financière.*

En effet, les services de l'Etat gèrent l'ensemble de la chaîne fiscale sans aucune implication des collectivités locales alors que les ressources fiscales de celles-ci constituent près de 80% de leur budget.

Cependant, malgré les faiblesses notées dans la qualité des prestations de l'Etat dans ce domaine, la Commission a conclu qu'elle n'était pas favorable au transfert de la chaîne fiscale aux collectivités locales.

L'autonomie financière requiert en effet la mise en place d'une véritable administration fiscale hors de portée des collectivités locales dont les moyens sont généralement très insuffisants. Ces dernières doivent cependant être impliquées de bout en bout dans la gestion de la chaîne fiscale.

✓ *Autonomie en termes de capacité de gestion*

Les ressources humaines des collectivités locales sont constituées d'un nombre réduit de l'Etat, et en majorité d'agents relevant du code de travail qui le plus souvent des agents d'exécution.

La Commission recommande la formation du personnel, mais également un recours plus important aux services déconcentrés dont l'expérience des agents est avérée.

De plus, l'utilisation des agents des services déconcentrés par les collectivités locales est un des leviers sur lesquels l'Etat a basé le processus de décentralisation.

Cette utilisation permettrait de réaliser des économies substantielles d'autant plus que les moyens dont disposent les collectivités locales sont modestes.

En ce qui concerne *les communautés rurales*, la commission s'est appesantie sur leur situation compte tenu de la faiblesse de leurs moyens financiers.

Elle a ainsi noté :

- un manque de formation des élus, et demande, par conséquent, la mise en œuvre d'un plan de formation accompagné de l'alphabétisation fonctionnelle ;
- un manque de précision dans les délimitations territoriales des communautés rurales qui est source de conflits notamment dans la gestion des terres du domaine national. La commission recommande *la création d'un cadastre rural* et la tenue de *registres fonciers*.
- une faiblesse des moyens financiers ; la commission recommande l'institution d'une taxe rurale obligatoire, le renforcement des centres d'expansion rurale et que l'accès des communautés rurales à la coopération décentralisée soit davantage favorisé.

Conclusion

En conclusion la Commission souhaite que l'Etat continue d'appuyer collectivités locales, *car celles-ci ne peuvent en l'état actuel des choses assumer les missions anciennement exercées par le gouvernement central.*

Toutefois, les collectivités locales doivent être impliquées dans la gestion des ressources locales et bénéficier de plus grandes responsabilités dans la définition des plans locaux de développement, notamment dans les domaines de compétences transférées.

L'Etat doit également porter une attention particulière au déficit en matière de fourniture d'infrastructures et de services, notamment dans les domaines de l'éclairage, l'assainissement, l'accès à l'eau potable.

Enfin, la Commission recommande la mise en œuvre d'une politique d'accès à l'information, garante de la bonne appréciation et de l'évaluation par les populations de la transparence dans la gestion locale et donc de la participation communautaire.

9.2. Commission Finances Locales

Sous la présidence de Monsieur Thierno Birahim NDAO et avec comme rapporteur Monsieur Yatma Mody NDIAYE, la Commission sur les finances des collectivités locales a travaillé en atelier, et s'est appesantie sur les principaux problèmes et les principales contraintes des finances locales.

A ce sujet, la Commission, interpellée par le rapport élaboré conjointement par les Cabinets d'Etudes *CABEX* et *MR BEAL*, relatif aux finances locales en relation avec la fourniture d'infrastructures locales, s'est réjouie de la richesse des débats axés sur les préoccupations soulevées par les invités.

Ces préoccupations ont concerné notamment l'opacité de l'information sur l'établissement des charges fiscales, le respect de l'autonomie des collectivités locales en matière financière et globalement sur le respect des réformes de la fiscalité et des finances locales.

Ces préoccupations ont donné lieu à des échanges intéressants qui ont permis d'avoir une meilleure compréhension des mécanismes fiscaux existants, notamment sur :

- les prérogatives de l'Etat en matière de fiscalité locale ;
- les mécanismes des exonérations, des dégrèvements et des grâces accordés par l'administration ;
- les éléments moteurs qui guident actuellement les réformes en cours de préparation par le Comité Technique de réforme de la fiscalité locale.

S'agissant des préoccupations de l'Etat, la Commission a clarifié le rôle de la puissance publique qui détient de jure et de manière discrétionnaire le pouvoir de légiférer en matière fiscale.

La Commission confirme en outre que la loi de 1996 sur la décentralisation est la loi fondamentale en matière de décentralisation et qu'il n'est possible de recouvrer ou de percevoir des taxes que sur la base de ce texte.

Cependant, la commission estime qu'il est nécessaire, compte tenu de l'environnement institutionnel et du cadre économique actuel, d'accompagner la décentralisation fiscale par un réel développement économique au niveau local sur la base d'un renforcement des capacités de gestion des ressources financières locales.

S'agissant des exonérations, la Commission, prenant bonne note des informations générales données par le Président du Comité de réforme de la fiscalité locale qui a participé activement aux échanges, confirme que des réformes sont en cours de préparation.

L'Etat ne peut pas continuer à accorder des exonérations sur les impôts perçus au profit des collectivités locales sans recueillir l'avis préalable de ces dernières.

La Commission a également noté que le Comité Technique, dans son approche, a proposé une décentralisation de la chaîne fiscale, compte tenu des compétences actuelles des ressources humaines des collectivités locales.

La Commission approuve les propositions de réforme proposées par ce même Comité notamment :

- créer un impôt foncier pour accompagner la taxe rurale ;
- favoriser les taxes indirectes par rapport aux taxes directes pour équilibrer les ressources entre les collectivités locales riches et celles qui le sont moins ;
- proposer le système de la contractualisation en confiant la gestion des services publics au secteur privé ;
- maintenir l'unicité de caisse qui profite surtout aux collectivités locales qui ont des découverts importants au niveau du Trésor Public ;
- mettre en place un fonds de péréquation pour assurer l'équité entre les collectivités locales en termes de ressources financières ;
- créer des systèmes de recettes productives.

La Commission estime qu'il y a effectivement des avancées positives dans la politique de décentralisation fiscale.

Cependant, il importe de prendre en compte les disparités économiques entre les collectivités locales.

Les meilleurs textes en matière fiscale ne sauraient assurer une bonne décentralisation fiscale si ces disparités ne sont pas supprimées.

La Commission estime enfin qu'il ne lui appartient pas de mettre en œuvre une stratégie quelle qu'elle soit. Cela reste de la compétence du Gouvernement.

Toutes les études ont été faites, notamment les enquêtes auprès des contribuables, pour recueillir leurs opinions sur les propositions de réforme fiscale. Leur évaluation permettra à l'Etat de s'engager sur des axes de stratégie en vue de mettre en œuvre les propositions qui ont été faites par le Comité Technique.

La Commission recommande de rectifier certaines affirmations figurant dans le rapport et de considérer que :

- l'information financière est bien disponible au niveau du Trésor ; mais elle n'est accessible que lorsque les comptes de gestion sont approuvés par le Conseil d'Etat ;
- les excédents des collectivités locales sont reportés à la fin de l'exercice budgétaire au profit des collectivités locales qui en disposent alors librement ;
- la collaboration existe bien dans le cadre de la réforme fiscale entre l'Etat, les collectivités locales et les populations ;
- toutes les compétences transférées reçoivent des fonds de dotation.

9.3. Commission Fourniture d'Infrastructures et de Services (FIS)

Sous la présidence de Monsieur Allé LÔ, Président de l'Association des Présidents de Communautés Rurales (APCR), la Commission ayant comme rapporteur Monsieur Elimane FALL a examiné l'ensemble des questions soulevées dans les termes de référence relatifs à la Fourniture d'Infrastructures et de Services (FIS).

Au terme des discussions et échanges de vues, les participants ont fait les constats suivants et formulé les recommandations ci-après :

- Ils constatent qu'en milieu rural, les infrastructures réalisées ne répondent pas toujours aux besoins des populations. Ces besoins varient naturellement d'une zone à une autre. Les participants aux travaux de la commission soulignent qu'il est très important de bien les identifier et de les dimensionner correctement afin de rationaliser les allocations de ressources financières.
- La commission constate que les communautés rurales regroupent 70% de la population du Sénégal et, malgré tout, leurs besoins d'investissement sont plutôt négligés. Le maillage des infrastructures concerne seulement quatre (4)

régions du Sénégal où sont concentrées 93% des infrastructures pour 13% de la population. Les déséquilibres ainsi constatés entre les communes et les communautés rurales d'une part, et entre les dix (10) régions du Sénégal d'autre part, doivent être corrigés au plus vite. Ceci devrait être une option stratégique majeure de la décentralisation.

- Elle constate également que les véhicules et les sociétés immatriculés dans la Région de Dakar mais exerçant leurs activités dans les autres régions devraient payer des compensations à ces dernières en contrepartie de l'utilisation et de la dégradation de leurs infrastructures.
- Les membres de la commission, après avoir échangé leurs vues et leur expérience en matière d'infrastructures et de services de base, considèrent que leur gestion correcte et leur maintenance sont plus importantes que l'obtention desdites infrastructures. Les modes de gestion doivent être améliorés. A cet égard, la commission exhorte les collectivités locales à développer des relations contractuelles avec les populations, notamment en matière de recouvrement des coûts. Dans cette perspective, les agents des collectivités locales, de même que ceux de l'Etat, doivent être formés aux techniques de contractualisation.
- Les travaux de la commission ont mis l'accent sur la nécessité d'encourager un partenariat entre les collectivités locales et la société civile dans le but de réaliser un développement durable des infrastructures et services de base. Ce partenariat doit être envisagé dans le cadre d'une dynamique de concertation.
- La commission attire l'attention des autorités gouvernementales et des bailleurs de fonds sur le fait que les coûts d'investissement et de maintenance des pistes de production sont sans commune mesure avec les possibilités financières des communautés rurales. Le montage du financement de ces infrastructures devrait accepter des apports en nature en remplacement des 10% à 25% du coût total des investissements exigés aux collectivités locales par les bailleurs de fonds en guise de contrepartie. L'option qui consiste à faire payer les populations est à encourager mais, en même temps, il est indispensable d'instaurer un système de péréquation devant permettre d'offrir les services indispensables et de bonne qualité.

Les participants aux travaux de cette commission font savoir que si le taux de participation des collectivités locales au financement des infrastructures n'est pas conforme à leur capacité financière, l'Etat à terme sera dans l'obligation d'assurer le financement à leur place (application du principe de subsidiarité).

Le schéma de financement des infrastructures de base des collectivités locales devrait également créer un lien entre la décentralisation et les marchés financiers. Pour ce faire, la

situation financière des collectivités locales doit être améliorée. L'implication du secteur privé est tout aussi indispensable et pourrait prendre la forme de concessions de services publics, de contrat de gestion déléguée des services publics marchands, etc.

- La commission considère que la rationalisation des investissements et la maintenance des infrastructures exigent beaucoup d'efforts. L'implication du secteur privé devrait également passer par les associations des populations (ASC, etc.) pour décharger, autant que possible, les collectivités locales. Dans cette perspective, la dimension sociale de la tarification doit être prise en compte.
- La commission regrette l'absence d'une politique de communication sociale au niveau des collectivités locales pour mobiliser les populations autour des infrastructures à réaliser.
- Les travaux de la commission retiennent, en outre, l'importance de l'appel à l'épargne publique sous forme d'emprunts obligataires si toutefois la crédibilité financière des collectivités locales est assurée. La levée de fonds peut être aussi le fait de l'Etat qui acceptera de les rétrocéder aux collectivités locales.

En attendant, la commission signale toutes les difficultés qui empêchent de s'engager immédiatement dans cette voie. En effet, on constate qu'il est impossible de sortir de la comptabilité des collectivités locales des ratios pertinents répondant aux exigences des banques et du marché financier. Une réforme de la nomenclature budgétaire s'avère donc indispensable.

Il a été, toutefois, signalé à la commission que l'Agence de Développement Municipal est en train de concevoir un guide des ratios des collectivités locales, en vue de faciliter l'accès de ces dernières au crédit. La commission a appris également que le Ministère de la Modernisation de l'Etat a initié un projet de modernisation des procédures comptables des collectivités publiques dans la perspective d'une gestion de proximité de leurs ressources. L'innovation majeure attendue, c'est la levée de l'obligation d'effectuer le dépôt de tous les excédents de trésorerie des collectivités locales auprès du Trésor Public au nom du principe de l'unité de caisse. Désormais, les collectivités devraient pouvoir effectuer, à leur guise, des placements bancaires.

- Enfin, les membres de la commission ont fait remarquer que le meilleur moyen de lutte contre la pauvreté consiste à répondre de manière immédiate aux besoins prioritaires exprimés. C'est seulement dans une seconde étape qu'il faudra envisager l'implication des populations. La vocation de l'élu est celle d'un acteur de développement.