



**Mémoire Présentée
par Lionnel Eliud
MISSAMOU-MAHAKA**

**Université Cheikh
Anta Diop de
Dakar (UCAD)**

**Le rôle de l'Etat dans l'aménagement du
territoire et la promotion du
développement local : analyse critique**

2008-2009

République du Sénégal
Un Peuple- Un But- Une Foi

.....
Ministère de l'Enseignement Supérieur, des Universités et des
Centres universitaires régionaux

.....
Université Cheikh Anta Diop de Dakar

FACULTE DES LETTRES ET SCIENCES HUMAINES

DEPARTEMENT DE GEOGRAPHIE



MASTER

AMENAGEMENT DU TERRITOIRE-DECENTRALISATION-
DEVELOPPEMENT LOCAL

Mémoire

**Sujet : Le rôle de l'Etat dans l'aménagement du
territoire et la promotion du développement local :
analyse critique**

Présenté par :
Lionnel Eliud MISSAMOU-MAHAKA

Sous la direction de :
Pr. Amadou DIOP,
Maître de Conférences

M. Mamadou DIOUF,
Consultant en Décentralisation

Année Académique 2008 – 2009

RESUME DU MEMOIRE Sur « *Le rôle de l'Etat dans l'aménagement du territoire et la promotion du développement local: analyse critique* »

A la faveur de l'expérimentation des politiques de décentralisation en Afrique, particulièrement au Sénégal, on note une responsabilisation des communautés de base. La décentralisation apparaît alors comme un mode de gouvernement et aussi une sérieuse option adoptée par l'Etat pour asseoir les conditions d'un développement local durable. A ce titre, le rôle prépondérant de l'Etat dans l'accompagnement de cette option est assez remarquable et a conduit à la mise en place des instruments pouvant répondre à ce qui semblerait comme un devoir de financer le développement local. Le financement des collectivités locales est une composante essentielle de la promotion du développement territorial. Dès lors, plusieurs questions coulent de source : le financement des équipements collectifs au niveau local peut-il constituer un élément d'appui au développement local ? Les collectivités locales peuvent-elles se passer de l'Etat pour soutenir le développement local ? Que peut-on déduire au bout du compte ?

Ainsi, nous avons opté pour la méthode qualitative.

Pour atteindre notre objectif, des recherches ont été menées dans des collectivités locales cibles et auprès de certaines personnes ressources.

L'analyse et le traitement des données issues de cette recherche ont permis de confirmer nos hypothèses. En effet, la particularité des collectivités locales au Sénégal est l'état de pauvreté de la plupart d'entre elles qui ne pourrait permettre une prise en charge de leur développement. C'est ainsi que l'appui de l'Etat reste déterminant pour poser les jalons d'un développement territorial. Toutefois, les politiques d'aménagement du territoire mises en œuvre pour corriger les grands déséquilibres géographiques et socio-économiques ne peuvent s'appuyer que sur une mobilisation des volontés locales.

Pour apporter des solutions à cette situation une véritable réforme s'impose dans la mise en œuvre des outils d'appui aux collectivités locales. Il sied ainsi de préconiser une série de mesures partant de la rénovation de la fiscalité locale jusqu'à la mise en place d'un fond de péréquation avec un mode d'alimentation pertinent, sans oublier la décentralisation des activités économiques avec le transfert des impôts et taxes profitables aux collectivités locales.

Le résultat de cette étude consacre une compréhension du mode de financement du développement local qui a permis de découvrir la fragilité des équilibres financiers des collectivités locales et d'inspirer le recours à des mécanismes financiers innovants. Mais aussi, l'étude a relevé des faiblesses tant au niveau des dotations qui ne sont pas au comble des charges affectées, que des ressources fiscales générées par les collectivités locales. Des pratiques tel le retrait dans les dotations de la contrepartie de l'Etat aux bailleurs amoindrissent l'effet des dotations.

En définitive, les rapports Etat-collectivités locales sont émaillés par des limites structurelles qui demeurent un véritable nœud gordien qu'il convient de dénouer.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

REMERCIEMENTS

- Au CODESRIA pour la subvention qui m'a permis de mener à bien mes recherches ;
- A mon encadreur, M. Mamadou DIOUF pour toute sa dévotion dans le suivi de mes travaux et pour ses pertinentes réflexions ;
- A M. Amadou DIOP pour tous les conseils qui nous ont édifiés, et pour avoir su nous mettre dans des conditions promptes à une meilleure préparation du Master ;
- A M. Cheikh Abdou LÔ pour sa disponibilité et ses éclairages dans ces travaux et surtout pour les documents mis à ma disposition,
- A mes parents qui ont su me soutenir pour la poursuite de ce Master ;
- A M. Amadou Mactar GAYE de la Direction des collectivités locales qui n'a ménagé aucun effort pour la bonne marche de mes travaux ;
- A tous ces brillants enseignants qui nous ont captivés par leur savoir tout au long de l'année et qui nous ont donné le meilleur d'eux-mêmes ; qu'ils en soient remerciés ;
- A mon cher Rachidal MAKONDZO qui m'a logistiquement soutenu, me mettant à l'abri de quelques désagréments ;
- A tous mes amis qui n'ont cessé de me fortifier dans la poursuite de mes travaux, que votre amitié trouve ici le témoignage d'un honneur digne;
- A tous ceux qui m'ont prêté leur attention, qui ont supporté mes humeurs;
- A tous ceux qui de prêt ou de loin m'ont soutenu dans ces moments d'immersion dans le monde du savoir où des manquements ont dû parfois pu conduire à votre mécontentement;

DEDICACES

Je dédie ces travaux:

- **A mes parents bien aimés, particulièrement à mon cher père qui n'a cessé de m'encourager dans cette quête du savoir, d'aller toujours en immersion dans le monde de la connaissance ; qu'il trouve ici, le fruit des sacrifices consentis pour toujours soutenir mes études ;**
- **A tous les décideurs : puisse ces réflexions contribuer à l'avènement de politiques plus promptes à promouvoir le développement local, gage de l'épanouissement des populations à la base ;**
- **A tous mes amis qui m'ont souvent encouragé et soutenu dans mes initiatives, que ce travail soit le fruit partagé de nos enrichissantes rencontres ;**
- **A toute la famille MISSAMOU-MAHAKA, trouvez ici la fierté d'un frère qui vous honore ;**
- **A vous tous qui avez contribué à ma formation : vous m'avez fait le plus précieux des legs en me transmettant des connaissances, soyez honorés par cette production.**

SIGLES ET ABREVIATIONS

- **ADM : Agence de développement municipal**
- **AFD : Agence française de développement**
- **AGETIP : Agence d'exécution des travaux d'intérêt public**
- **B.O.T : Build operate and transfere**
- **BRVM : Banque régionale des valeurs mobilières**
- **CCF : Centre culturel français**
- **CGU : Contribution globale unique**
- **DCL : Direction des collectivités locales**
- **ENEA : Ecole normale d'économie appliquée**
- **FDC : Fonds de Développement Communautaire**
- **FDD : Fonds de Dotation de Décentralisation**
- **FECL : Fonds d'Equipements des Collectivités Locales**
- **FED : Fonds Européen de Développement**
- **GERAD : Groupe d'études, de recherche et d'aide à la décision**
- **IMF : Impôt du minimum fiscal**
- **KFW : Kreditanstalt für wiederaufbau**
- **L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence**
- **ONG : Organisation non gouvernementale**
- **PAC : Programme d'Appui aux Communes**
- **PADELU : Programme d'Appui au Développement Local Urbain**
- **PIC : Plans d'Investissements Communaux**
- **PLD : Plans Locaux de Développement**
- **PNDL : Plan national de développement local**
- **PPP : Partenariat public-privé**
- **PRDI : Plans Régionaux de Développement Intégré**
- **PRECOL : Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales**
- **SENELEC : Société nationale d'électricité du Sénégal**
- **TVA : Taxe sur la valeur ajoutée**
- **UAEL : Union des Associations des élus locaux**

SOMMAIRE

Introduction.....6

Titre I : Approche théorique et méthodologique.....9

Chapitre I : Cadre théorique.....9

Chapitre II : Le cadre méthodologique.....11

**Titre II : Financement des collectivités locales et promotion du
développement local.....18**

Chapitre I : Rappel du mode de financement du développement local.....19

**Chapitre II : L'interventionnisme de l'Etat dans la promotion du
développement local.....24**

Conclusion.....47

Bibliographie

INTRODUCTION

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Depuis quelques décades, l'Etat s'est vu reconnaître un rôle exclusif pour structurer et coordonner les activités de la société. De l'Etat providence à l'Etat gendarme, le désengagement de l'Etat n'a jamais été aussi total qu'on puisse s'imaginer. Dans la plupart des pays africains, l'ère de remise en cause du mode d'organisation de l'Etat a connu un regain d'intérêt, nourrissant tout espoir de son mieux être. On dirait même « moins d'Etat mieux d'Etat ».

Si, nombreux des Etats ont attendu la période post coloniale, pour connaître le processus de décentralisation, le Sénégal y est plongé depuis la phase coloniale avec notamment les communes de plein exercice¹. Cette volonté de décentralisation a continué progressivement tout en se « sénégalisant » à partir de l'accession à la souveraineté internationale au point d'affirmer son fort désir de conférer plus de liberté de décision et d'action aux collectivités locales à travers la régionalisation en 1996. Dès lors la question des rapports entre l'Etat et les collectivités locales qui sont ses démembrés, dotés d'une autonomie et s'administrant librement prend place dans un contexte de recherche du développement local.

En effet, quoi que les pays africains se soient lancés dans le processus de décentralisation, les rapports qu'entretiennent l'Etat central et ses démembrés constituent un indicateur pertinent pour évaluer l'aménagement de la démocratie dans un pays. A ce niveau se pose le rôle de l'Etat pour assurer le développement local.

Avec la réforme de 1996, l'Etat a transféré des compétences substantielles dans neuf (9) domaines aux collectivités locales en vue de pouvoir apporter une réponse plus satisfaisante aux préoccupations des populations. La loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales leur attribue un rôle prééminent en matière d'impulsion et de pilotage du développement local. Elles ont une compétence pleine et entière pour élaborer et exécuter leurs Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI), Plans d'Investissements Communaux (PIC) et Plans Locaux de Développement (PLD).

¹ 1872 avec GORRE et SAINT-LOUIS, RUFISQUE 1880 et Dakar en 1887

A l'effet de renforcer les capacités des collectivités locales dans le domaine de la planification, d'assurer l'articulation des plans élaborés et leur mise en œuvre, l'Etat a institué par voie réglementaire des agences régionales de développement.

A l'issue de leur élaboration et de leur adoption par les assemblées délibérantes des collectivités locales, ces plans sont soumis à l'avis des comités économiques et sociaux régionaux formés de personnes représentatives des activités économiques, sociales et culturelles des régions et à l'approbation préalable des représentants de l'Etat (Gouverneurs, Préfets, Sous-préfets).

Il est évident que le développement local se présente alors comme un moyen de relayer les grands choix nationaux par les politiques locales plus fines et mieux adaptées. A ce propos, il sied de noter que la décentralisation a eu pour principal souci d'assurer la proximité de l'administration aux populations mais motivé aussi par un contexte d'affaiblissement des Etats qui traversent des crises économiques, des ajustements structurels et leurs corollaires qui les rendent vulnérables et incapables de répondre à la forte demande sociale.

La décentralisation apparaît alors comme un chemin de sortie pour l'Etat qui délègue autant sa pauvreté aux collectivités locales. Le contexte dans lequel se déploie le processus au Sénégal en est une parfaite illustration. Ici, le pays étant en voie de développement, caractérisé par une rareté des ressources, laisse entrevoir au niveau des budgets locaux cet état indigent. Ce qui pousse à la mise en place des politiques d'accompagnement et surtout d'appui aux collectivités locales pour leur permettre de réaliser le développement local. Ainsi, deux principaux instruments ont été initiés pour promouvoir le développement local : le fonds de dotation de la décentralisation et le fonds d'équipement des collectivités locales auxquels il faudra ajouter à ce jour le transfert des ressources internes du budget consolidé d'investissement et les projets et programmes qui militent aussi pour la cause. De ce fait, notre réflexion se veut de cerner tous ces outils. Sont-ils suffisants pour couvrir la demande ou l'exercice convenable des missions des collectivités ? Leur mise en œuvre est-elle équitable ? Permettent-ils de promouvoir un véritable développement local ?

Autant d'aspects qui méritent une analyse critique dans le cadre de cette étude.

Titre 1 : Approche théorique et méthodologique

Chapitre I : Cadre théorique

Section1 : Problématique

Cette réflexion sur les dotations de l'Etat intervient dans un contexte où les politiques de décentralisation sont en cours d'expérimentation ou d'exécution dans la plus grande majorité des pays de l'Afrique de l'ouest particulièrement au Sénégal. Ces politiques ont comme fondement et se caractérisent par une responsabilisation plus accrue des collectivités de base qui sont devenues des structures autonomes.

Au Sénégal, il est clairement indiqué que: « pour accomplir les missions de développement qui leurs sont dévolues, les collectivités locales disposent...de ressources propres. »². Cette disposition est très claire dans sa formulation mais elle ne définit que partiellement les ressources des collectivités locales et ne permet pas d'avancer quand il s'agit de définir les potentialités locales, quand bien même au Sénégal, la décentralisation est un mode de gouvernement et aussi une sérieuse option adoptée par l'Etat pour asseoir les conditions d'un développement local durable. A ce titre, le rôle prépondérant de l'Etat dans l'accompagnement de cette option est assez remarquable et a conduit à la mise en place des instruments pouvant répondre à ce qui semblerait comme un devoir de financer le développement local pour ne pas que cette décentralisation ne soit comme « un bébé sans layette ».

De ce qui précède, il apparaît donc que le financement des collectivités locales est une composante essentielle de la promotion du développement territorial. Dès lors, la question qui coule de source est la suivante : comment articuler les dotations de l'Etat pour promouvoir un développement local ?

² Code des collectivités locales du Sénégal. Ce document sert de cadre légal et règlementaire de la décentralisation au Sénégal

Autrement dit :

- 1- le financement des équipements collectifs au niveau local peut-il constituer un élément d'appui au développement local ?
- 2- Les collectivités locales peuvent –elles se passer de l'Etat pour soutenir le développement local ?

Section2 : Objectifs de la recherche

➤ Objectif global :

Ce travail a pour objectif principal de mettre en lumière la participation de l'Etat dans la promotion du développement local en la positionnant dans le cadre plus général des ressources financières des collectivités locales. La compréhension du mode de financement du développement local sera un point important dans la réflexion sur la contribution de l'Etat dans un développement local équilibré.

Dans un contexte idéologique et institutionnel marqué par l'émergence et la promotion des communautés de base, il est aussi opportun de voir comment les dotations de l'Etat influent sur les budgets des collectivités locales.

➤ Objectifs spécifiques :

*Analyser le mode de financement du développement local pour des recommandations idoines,

*Déterminer la contribution de l'Etat dans la réalisation des équipements collectifs dans l'espace local,

* Identifier les atouts et contraintes de l'interventionnisme de l'Etat dans la promotion du développement local,

Section3 : Hypothèses

Pour orienter notre étude, des hypothèses suivantes ont été formulées :

- Le mode de financement du développement local nécessite des redressements,
- L'interventionnisme de l'Etat dans la promotion du développement local est un appui considérable pour les collectivités locales.

Section 4 : Pertinence du sujet

Ce travail a une grande dimension. D'abord, il permettra d'éclairer sur l'organisation et le fonctionnement actuel des rapports entre Etat et collectivités locales et d'inspirer les redressements idoines. Ensuite, une vue d'ensemble des finances des collectivités locales et de leurs réalisations en équipements collectifs sera dégagée. De même, la contribution de l'Etat dans la promotion du développement local sera déterminée. Enfin, il donne l'opportunité d'inventorier les recommandations nécessaires sur les mécanismes étatiques de promotion d'un développement local équilibré.

Chapitre 2 : Le cadre méthodologique

Section 1 : Revue critique de la littérature

La revue documentaire a consisté à faire une recherche d'ouvrages et de documents ayant abordé les thèmes de notre mémoire afin de nous imprégner des opinions de leurs auteurs.

Elle a porté sur les thèmes spécifiques ayant trait à l'objet de notre recherche à savoir : développement local, décentralisation et développement local, financement du développement local, Aménagement du territoire.

Nos recherches ont commencé à la bibliothèque Universitaire de Dakar puis à l'ENEA et au CCF. Nous avons également consulté la documentation à la Direction des collectivités locales, au Ministère de la décentralisation et des collectivités locales, à l'ADM et au GERAD.

***Le développement local :**

Ce thème a été abordé par divers auteurs :

 **HASSANE I. A. (1999)**, s'est basé sur ses fondements pour mieux cerner ses objectifs et ses principales caractéristiques. Selon l'auteur, le développement local est la conséquence de l'effondrement des modèles de développement centralisé et des

opportunités qu'offrent les collectivités locales en matière de développement participatif.

D'autres fondements pratiques qui sont à la base de l'avènement du développement local concernent l'aggravation de la situation économique et financière de la majorité des pays, surtout celle des pays en développement.

Selon le même auteur, les principaux objectifs du développement local sont la valorisation des ressources locales, la création de liens économiques nouveaux et la consolidation des bases économiques d'un système local.

 **Christian Longhi, Jacques Spindler** : ont défini le développement local comme « un processus de diversification et d'enrichissement des activités économiques et sociales sur un territoire à partir de la mobilisation et de la coordination de ses ressources et de ses énergies ». Cette définition s'oppose a priori à l'aménagement du territoire conçu comme une politique visant la recherche « d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économiques »³.

Ces auteurs soulignent par ailleurs le rôle historique de l'Etat en matière d'aménagement du territoire, un rôle qui se globalise et cherchant à orienter des flux d'investissements ou de création d'emplois vers des espaces donnés.

Nous sommes en cela conforté sur le sujet que nous cernons car si de nos jours l'Etat n'est plus le seul acteur de l'aménagement du territoire avec notamment le transfert des compétences aux collectivités locales, il semble judicieux d'analyser sous l'emprise des dotations la capacité de l'Etat à stimuler ce développement.

 Le concept développement local a été aussi abordé par les participants au colloque sur « développement local et gestion des ressources naturelles⁴ » organisé à Douala au Cameroun en 1998.

Selon les participants, le développement local peut se définir comme un processus qui vise à construire un mieux-être des populations à l'intérieur d'un espace donné, avec une approche où différents acteurs se rencontrent, échangent et édifient ensemble un projet de société.

³ Christian Longhi, Jacques Spindler, Le développement local, L.G.D.J 2000

⁴ Ce colloque a été organisé par le Partenariat pour le développement Municipal

Le colloque a abordé les acquis et les limites du Management de développement local en les situant à quatre différents (04) niveaux que sont : les populations, les ONG, les collectivités locales et l'Etat.

- Au niveau des populations, les participants citent comme acquis la prise de conscience, la prise d'initiative, l'auto-promotion réussie des organisations endogènes et l'alphabétisation. Quant aux limites, ils voient entre autres, l'Etat providence, le poids de certaines traditions, le développement de l'individualisme, l'insuffisance d'informations et de formation, et la surcharge du travail de la femme.

- Au niveau des ONG, ils remarquent comme acquis, l'utilisation de l'approche participative, et comme limites la non-coordination de leurs actions sur le terrain.

- Au niveau des collectivités locales selon les mêmes participants, les acquis du management du développement se résument en l'existence légale, l'autonomie de gestion, la contribution effective à la satisfaction de certains besoins réels des populations. Les principales limites sont le manque d'expérience, l'insuffisance de ressources humaines qualifiées, la dépendance vis-à-vis de l'Etat, le manque de moyens matériels.

Enfin, au niveau de l'Etat, les acquis sont la démocratisation et les politiques de décentralisation en cours. Les limites sont la résistance dans la mise en œuvre de la décentralisation et le manque d'articulation dans l'intervention des services techniques.

Nous partageons le point de vue de ces auteurs sur les fondements, les objectifs, les caractéristiques et sur la définition du développement local. En effet, pour ces auteurs, le développement local est un processus qui appelle la notion de terroir et qui implique un certain nombre d'acteurs aux intérêts divers sur l'objectif final de ce processus qu'est le mieux-être grâce à un projet de société et sur le diagnostic fait par rapport au management du développement local. Mais ce qu'il est important d'ajouter et qui motive le choix de notre thème de recherche, c'est de répondre dans la pratique, et concrètement à comment articuler les dotations pour promouvoir ce développement local dans une collectivité territoriale.

La décentralisation et le développement local

Plusieurs auteurs ont établi une étroite relation entre décentralisation et développement local. Cette relation s'inscrit dans les théories qui en appellent à la réforme économique de l'Etat en termes de réduction de son interventionnisme économique⁵.

📖 Pour certains, la décentralisation est un levier du développement local ; elle est un cadre propice à la participation et à la planification ; pour d'autres, elle induit la participation des différents acteurs, ce qui est un facteur de mobilisation de financement.

Le développement local est lié à la décentralisation et à la démocratisation, car il implique l'expression d'opinion et la prise de décision par les communautés.

C'est dans ce sens que **MERCOIRET M. R. (1994)** écrit que « le développement local est un processus qui prend naissance à travers les initiatives des habitants des terroirs organisés pour opérer des choix responsables, pour créer une dynamique d'amélioration des conditions locales de vie, et pour défendre leurs intérêts face au pouvoir public⁶».

📖 De l'avis de **COULMIN P. (1996)**, « le développement local ne peut se concevoir qu'avec les collectivités que la décentralisation a rendues majeures⁷».

La décentralisation est un facteur favorable mais pas une condition suffisante. La décentralisation apparaît ainsi comme un moyen de facilitation du processus du développement local. Le développement local est un cadre spatial de développement alors que la décentralisation est une réforme institutionnelle.

📖 **ILBOUDO E. K. (1995)** estime que les ressources des collectivités locales ont sans doute une importance dans la mise en œuvre de la politique de la décentralisation. Selon lui, le développement des collectivités locales appelle d'importantes ressources financières et des ressources humaines qualifiées.

Nous abondons dans le même sens que ces auteurs car d'une part, sans une responsabilisation à la base on ne peut parler réellement de développement local, et

⁵ Pierre Joseph Laurent, Institutions locales et quelques aspects théoriques à partir de l'exemple du Burkina Faso, Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique, Séminaire de Louvain-la-Neuve, 2-12 mai 1995, p.48

⁶ MERCOIRET M. R., L'appui aux producteurs ruraux ; Ministère de la coopération, Kartala, Paris.

⁷ P. COULMIN, Décentralisation : la dynamique du développement local ; clés pour une stratégie nouvelle de développement, édition ouvrière, Paris, 1984

d'autre part, la décentralisation est un cadre propice à la participation et à la planification. A ce titre, le poids des dotations de l'Etat dans les réalisations locales mérite d'être ausculté.

Le financement du développement local

La question de financement du développement local a été également abordée par plusieurs auteurs on a pu retenir:

📖 **ALIBER J. (1998)**, a insisté sur l'importance des structures décentralisées dans le développement des pays africains au sud du Sahara et la nécessité de les renforcer. Il a passé en revue les possibilités de renforcement des finances locales et a abordé sans aller en profondeur les ressources propres aux collectivités ; il parle des possibilités de revoir les impôts locaux et identifie le problème des ressources humaines comme le problème majeur des finances locales⁸.

📖 **BOURVIER M. (1992)**, met un accent sur les différentes formes de financement. Il en distingue quatre types : « le financement par contribuable : l'impôt ; le financement par concours de l'Etat : les subventions ; le financement par institutions bancaires : l'emprunt ; le financement par la gestion du patrimoine et des services⁹ ». Ses enseignements nous ont permis de poser la problématique des critères et modalités des dotations de l'Etat au Sénégal.

Il insiste sur la nécessité de contrôle et de régulation de la gestion financière locale. L'auteur estime que la participation est essentielle dans l'approche systémique parce que chaque unité est en relation avec l'autre. Il pense que pour le bon fonctionnement de la société, on doit recevoir l'adhésion de la population qui la compose.

Cet auteur n'insiste pas sur la participation active mais pense qu'elle doit être « au moins implicite et à tout le moins être encouragée ».

📖 **HASSANE I. A. (1998)**, abonde dans le même sens que BOURVIER en mettant, sans entrer dans les détails du budget des collectivités territoriales, l'accent sur les ressources budgétaires propres des collectivités locales et les ressources externes qu'elles peuvent

⁸ ALIBER J., « Décentralisation et finances locales en Afrique noire », Note n°236-AEROM, Paris 1998

⁹ M. BOURVIER, Finances locales, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris.

mobiliser¹⁰. Il ajoute la coopération décentralisée aux quatre types de financement proposés par BOURVIER.

📖 **Jacques BLANC et Alain Marzials** : ces auteurs analysent les relations financières entre l'Etat et les collectivités locales. Ils soulignent que les collectivités locales reçoivent plus qu'elles ne prélèvent ; l'Etat fournit aux collectivités des ressources régulières qui lui permet tout en louant la décentralisation de conserver un moyen de contenir, au du moins d'orienter la dépense des élus locaux ; Ils dénoncent les logiques des critères¹¹ d'allocation des concours de l'Etat ; selon eux, tous les concours vivent sous une permanente contrainte d'ordre politico-électoral.

📖 **Jacques BLANC, les péréquations dans les finances locales :**

Le récent débat sur l'aménagement du territoire a mis en évidence l'existence, en France, de très amples inégalités entre collectivités locales ; sans doute, depuis longtemps avait on assigné aux finances locales une fonction de péréquation, c'est-à-dire de redistribution entre collectivités locales ; mais la complexité des procédures ont progressivement obscurci le sens et la portée, sur une longue période, de l'effort engagé à plusieurs ;

Ils tirent les enseignements du passé et décrit les perspectives de nos collectivités locales.

La péréquation est présentée comme la condition d'un meilleur aménagement du territoire ; elle a une dimension spatiale.

L'Aménagement du territoire et développement local :

Les concepts relatifs à l'Aménagement du territoire et au développement local ont aussi fait l'objet d'une analyse assez détaillée rendu possible par l'abondante littérature qui est consacrée aux deux concepts. Des concepts très en vogue et qui sont au cœur de la problématique du développement dans les pays du sud. Des concepts qui occupent aussi

¹⁰ Voir HASSANE. IDE. Adamou., Note de cours sur les collectivités locales et la planification, Institut Panafricain pour le Développement / Afrique de l'Ouest/Sahel, Ouagadougou, 1999.

¹¹ Jacques BLANC et Alain Marzials, les relations entre l'Etat et les collectivités locales, L.G.D.J 1993

une place centrale dans la problématique que nous cernons. En effet, l'aménagement touche également les collectivités territoriales, ses pratiques influencent largement au développement local.

📖 **MONOD J.** : partant de la définition de Claudius Petit selon laquelle l'aménagement du territoire est une politique visant la recherche « d'une meilleure répartition des hommes en fonction des ressources naturelles et des activités économique », l'auteur propose de redéfinir l'aménagement du territoire.

Section 2 : La délimitation du champ d'étude

Loin d'épuiser la totalité de la question du financement du développement local, nous limiterons notre réflexion sur la contribution de l'Etat notamment son apport dans la promotion du développement local.

Section 3 : Les techniques d'investigation

❖ L'enquête sur le terrain

La Loi 96-06 du 22 mars 1996 déclinant les modes de financement des collectivités locales, nous a permis d'élaborer un questionnaire qui a été utilisé pour recueillir les informations pendant les entretiens individuels. Il a permis de cerner l'idée que les collectivités locales ont des différentes possibilités de financement de leur développement.

Quatre indicateurs ont été définis et ont guidé les entretiens avec les services financiers à savoir : l'épargne nette locale ; la capacité d'investissement ; la capacité de financement et le résultat de la clôture ; la Part des Fonds d'Equipements des Collectivités Locales (FECL) et des Fonds de Dotation de Décentralisation (FDD) dans le budget de développement local.

Différents sites retenus pour l'enquête ont été régulièrement visités pour toucher du doigt toutes les interrogations nourries dans le cadre de notre réflexion. Il s'agit notamment de :

- Ziguinchor (commune et région)
- Dakar (commune et région)
- Ouadiour (Communauté rurale)

Ces collectivités nous ont servi d'illustrer nos développements sur la base de leur vécu. Des guides d'entretien ont été élaborés pour canaliser l'information à rechercher.

- ❖ Les documents exploités ont été recueillis auprès des personnes ressources dignes de foi : les exécutifs locaux ; les Ministères et directions en charge des différentes questions évoquées (référence aux documents administratifs et archives) ; mais aussi d'autres personnes ressources telles des professeurs spécialistes des questions étudiées ; des consultants au travers des entretiens.

Des bibliothèques ont été fréquentées pour consulter encore davantage d'ouvrages relatifs au sujet afin d'enrichir notre étude.

Section 4 : Les difficultés rencontrées

La réalisation de ce travail n'a pas été tâche aisée. Juristes à la base, nos difficultés certes pas irréversibles, auraient été sans doute de répondre à la lettre aux mêmes perceptions que le géographe pur ou l'aménageur. Par ailleurs, de nombreuses difficultés ont été rencontrées notamment dans la mobilisation des données utiles pour une meilleure illustration de notre problématique. L'accessibilité des personnes ressources a été remarquable, hélas souvent pas disponibles d'où l'énorme retard accusé dans la finalisation de nos travaux.

Chapitre I : RAPPEL HISTORIQUE DU MODE DE FINANCEMENT DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Le financement du développement local est une préoccupation qui a toujours été au cœur des réflexions des décideurs. Ainsi, depuis 1972 des dispositifs de financement ont été mis en œuvre pour soutenir le développement local. Il sied de procéder à la description du dispositif (**Section 1**), d'en dégager les forces et faiblesses (**Section 2**) avant de mettre en exergue son impact sur le développement local (**Section 3**).

Section 1 / DESCRIPTION DU DISPOSITIF

D'une manière générale, le développement local peut bénéficier du financement de plusieurs origines : le financement par le patrimoine et les services ; le financement par l'Etat, le financement par le citoyen-contribuable et le financement par d'autres partenaires.

L'Etat a toujours accompagné les collectivités locales dans le financement du développement local. Cependant, le concours financier de l'Etat aux collectivités locales ne s'est institutionnalisé qu'avec la mise en place du FECL. En effet, l'intervention de l'Etat n'était que circonstancielle, dictée par les situations de l'heure. Les difficultés de trésorerie étant devenues manifestes de nombreuses communes étaient dans l'incapacité de faire face à leurs charges. Dès lors, le besoin d'institutionnaliser l'appui financier de l'Etat aux investissements locaux, devenait une nécessité impérieuse avec notamment la création en 1972, des communautés rurales, deuxième ordre de collectivité locale, dont la mission principale était de promouvoir les investissements.

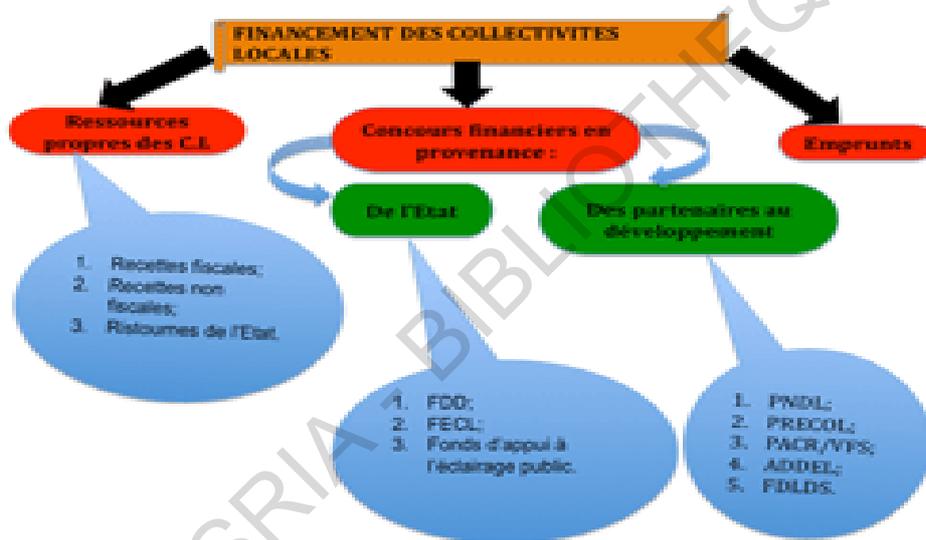
Les ressources des collectivités locales proviennent essentiellement de la fiscalité locale et des dotations de l'Etat.

En vertu du code général des impôts et des dispositions du code des collectivités locales, le développement local peut bénéficier du financement en provenance directe de l'Etat ou de la fiscalité. Ainsi, le produit d'une fiscalité (impôts ou taxes) est partagé entre l'Etat et les collectivités locales. La part revenant aux collectivités locales leur est transférée sous forme de ristourne. Il en va ainsi du produit de la Taxe sur les véhicules et de la Taxe sur la plus value immobilière. Cinquante pour cent (50%) de ces deux

taxes sont transférées aux communes. Par ailleurs, concomitamment au transfert de compétence dans les neuf domaines de compétence, la loi du 22 mars 1196 prévoit un transfert de ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences sous forme de dotation. Ainsi, le FDD est consacré à cette fin.

Toutefois, le développement local trouve à ce jour l'appui de la coopération décentralisée qui mobilise des ressources considérables au profit des collectivités locales contribuant ainsi à la réalisation des infrastructures de base.

Schéma du financement des collectivités locales



Section 2/ FORCES ET FAIBLESSES DU DISPOSITIF

L'analyse du dispositif de financement des collectivités locales permet de relever quelques points forts à l'instar de la pluralité des sources de financement et de la possibilité qui s'offre aux collectivités de contracter un emprunt, mais surtout son articulation et son adéquation avec les missions conférées aux collectivités locales. Ce dispositif tire sa force en ce que les ressources propres constituent la part la plus importante des sources de financement des collectivités locales.

Toutefois, il ressort de ce dispositif plusieurs faiblesses parmi lesquelles les faits suivants :

- Essentiel des ressources des collectivités locales tiré de leur fiscalité, peu dynamique ; difficultés de mobilisation des ressources (détermination de l'assiette et recouvrement par l'Etat) aliénation de la liberté des collectivités locales ;
- L'Etat s'accapare à son seul profit tous les impôts productifs, d'où la subordination de l'administration locale ;
- Limites structurelles : dépendance au budget de l'Etat par les collectivités locales.
- Fragilité des équilibres financiers des collectivités malgré l'appui de l'Etat et des partenaires au développement locales ;
- Faiblesse des ressources générées par la fiscalité des collectivités locales ;
- Faiblesse des dotations au vu des charges ;
- Problème de mobilisation de ressources ;
- Retard dans le versement des fonds de dotation ;
- Retrait dans les fonds de dotation de la contrepartie de l'Etat aux bailleurs ;

Section 3 / IMPACT DU DISPOSITIF SUR LE DEVELOPPEMENT LOCAL

Il ressort des observations pratiques que, le caractère annuel des dotations ne permet pas aux collectivités locales d'élaborer des programmes d'investissement pluriannuels sur la base de ces fonds connus à l'avance.

Par ailleurs, les ressources des collectivités locales sont encore modiques au regard des besoins en infrastructures sociaux de base puisque les deux principales sources de financement des collectivités locales connaissent des limites qui se traduisent d'une part, par la faiblesse du produit de la fiscalité locale, les déficiences de ses mécanismes d'établissement, de recouvrement et de gestion, d'autre part par les transferts financiers de l'Etat qui sont encore inopérants, aussi bien dans leur montant que dans leur mode de fonctionnement à travers leurs critères de répartition, parce que ne tenant pas compte

suffisamment des besoins locaux et de disparités qui existent entre collectivités locales. Ce qui n'est pas favorable à la promotion du développement local.

Au Sénégal 4 % du budget global est dédié au financement des collectivités locales contre 30% au Maroc, c'est dire combien la participation de l'Etat est encore loin du paroxysme.

On peut tout de même noter de différences criardes de développement entre les collectivités locales au Sénégal. De ce fait, il sied de préconiser des mesures comme :

- Rénovation de la fiscalité locale pour faire évoluer les bases d'imposition (l'assiette) voir réduction de l'impôt
- Assurer l'intégralité de la chaîne fiscale en y insérant la collectivité locale
- Assurer l'intégrité de l'assiette (Supprimer les exonérations...)

L'impact de la fiscalité sur le développement locale est considérable dans la mesure où, elle est l'une des sources du financement de ce dernier. A cet effet, les problèmes liés à l'aménagement du territoire, aux infrastructures et à la répartition des richesses sont d'un impact manifeste sur le développement des collectivités locales.

Si le financement des collectivités locales est lié quelque fois à l'impôt recouvré, un véritable déséquilibre serait nettement visible entre les collectivités locales. En effet, au Sénégal, 90% des impôts sont recouverts à Dakar qui, concentre 80% des activités industrielles. Dès lors, il apparaît une nécessité impérieuse de procéder à une décentralisation des activités économiques et surtout de transférer aux collectivités locales des impôts et taxes profitables.

Face à ces décalages de développement entre collectivités locales, l'Etat garant du développement intégral doit préconiser un fond de péréquation, avec un mode d'alimentation pertinent, qui devra être alloué de façon discriminatoire en privilégiant les collectivités locales pauvres. Pour se faire deux systèmes peuvent être envisageables :

- **Péréquation verticale :**

Il s'agira d'allouer aux collectivités locales les ressources provenant de l'Etat ou des partenaires au développement sur la base des critères objectifs : populations ;

superficie ; budget ; degré d'enclavement par rapport à Dakar ; inondation ou autres cataclysmes naturels ; taux de scolarisation des filles...

- **Péréquation horizontale**

Il s'agira d'effectuer des prélèvements sur les impôts affectés aux collectivités locales (patentes, contributions foncières...) pour faire une redistribution sur la base de la moyenne triennale des ressources propres recouvrées. Ce critère jouera de manière inversement proportionnelle (les collectivités locales ayant la moyenne la plus faible recevront des montants plus importants)

Un tel système devrait permettre aux collectivités locales moins avancées de rattraper leur développement.

En outre, afin de booster le développement local il convient de recourir à des mécanismes financiers innovants tels que :

- ✓ **La promotion du partenariat public-privé (PPP)** qui permet de mettre en synergie les contributions de l'Etat, des collectivités locales et celles du secteur privé). A ce propos, le Build operate and transfere « B.O.T » (mécanisme de préfinancement qui consiste à construire-exploiter-transférer. Il applicable notamment pour les équipements marchands à grande rentabilité : gare routières, marchés...)
- ✓ **La tarification des équipements collectifs** en vue de procéder à la récupération des coûts : auto route à péage, borne fontaine payante (yankoli en Cote d'Ivoire, kiosque à eau au Burkina Faso et les fonteniers au Sénégal. La tarification du service public concourt ainsi à ce mécanisme (exploitation des centres touristiques, marchés, gares routières par un contrat de gérance avec concessionnaire).
- ✓ **L'émission d'obligations municipales** (assimilable à des bons du trésor comme l'Etat pour recourir à des marchés privés) par la Banque régionale des valeurs mobilières (BRVM). Il s'agira des bons avec intérêt sur trois (3) ans aux particuliers et aux personnes publiques.

Chapitre II : L'INTERVENTIONNISME DE L'ETAT DANS LA PROMOTION DU DEVELOPPEMENT LOCAL

Dans le souci de promouvoir le développement local, l'Etat s'est lancé dans une dynamique de projets et programmes (**Section 1**) cofinancés avec les partenaires au développement consacrant ainsi son interventionnisme dont les atouts et contraintes méritent d'être ausculter (**Section2**) avant d'analyser d'autres modes d'interventions de l'Etat pour la promotion du développement local (**Section 3**).

Section 1 / L'APPUI AUX PROJETS ET PROGRAMMES EN CO-FINANCEMENT

L'Etat avec les différents partenaires au développement appuie des projets et programmes dans le but de promouvoir le développement local en permettant aux collectivités locales de bénéficier des infrastructures aptes à favoriser le bien être des populations locales. Ainsi, des ressources considérables sont mobilisées en provenance des partenaires au développement. Elles sont relativement importantes au regard de la cartographie réalisée par le sous comité des bailleurs des fonds de la décentralisation en avril 2000. Sur la décennie 1995-2005, les engagements financiers des 19 projets pour lesquels des informations étaient disponibles (8 urbains et 11 intéressant les communautés rurales) devaient s'élever à environ 195 milliards de francs CFA en chiffres constants de 1995, dont 125 milliards de francs CFA en milieu rural¹².

Le PAC¹³ et le PADELU sont présentement les principaux projets urbains.

A- Le Programme d'Appui aux Communes (PAC)

L'objectif du PAC, créé par le Gouvernement avec le groupe de la Banque

Mondiale, est d'améliorer la gestion administrative et financière des communes et de soutenir leurs efforts d'investissement par la modernisation ou la construction de leurs

¹² Direction des Collectivités locales, Le financement du développement local urbain, Juin 2004

¹³ Bien que le PAC a été clôturé et laissé place au PRECOL

infrastructures. Ce dernier objectif intéresse toutes les collectivités locales, aussi le programme est étendu aux communautés rurales pour accélérer leur développement économique.

Le PAC comprend trois (3) composantes correspondant à 3 guichets de financement. Les deux premières composantes (PAC1 et PAC2) visent les communes tandis que la troisième composante (PAC3) concerne les communautés rurales.

Pour la réalisation des objectifs du PAC, l'organe d'exécution du programme, l'Agence de Développement Municipal, conclut avec l'exécutif de la commune un " contrat de ville " d'une durée de trois (3) ans comprenant quatre (4) volets :

- un plan d'ajustement municipal défini après réalisation d'un audit organisationnel et financier; il comprend des recommandations et des engagements en matière de gestion, d'amélioration des ressources et de règlement de dettes ;

- un programme d'investissements prioritaires arrêté après un audit urbain et comprenant les catégories suivantes : (i) infrastructures : voirie, drainage, éclairage public ; (ii) équipements de santé et d'éducation ; (iii) équipements socio-collectifs ; (iv) équipements administratifs communaux ; (v) équipements marchands ; (vi) projets environnementaux : grands ouvrages de drainage, aménagement des zones de transfert des ordures ménagères, assainissement ;

- (vii) réhabilitation du patrimoine historique ;

Il existe deux (2) guichets de financement des programmes d'investissements prioritaires des communes éligibles au PAC¹⁴ : le PAC 1 comprend 10 % de subvention provenant du fonds d'équipement des collectivités locales et 90% de subvention assurée par l'ADM. Le PAC 2 prévoit 70 % de subvention accordée par l'ADM, 20 % de prêt accordé par l'Agence au taux de 4,25 % sur 12 ans et 10 % d'autofinancement réalisé par la commune.

- un programme d'entretien prioritaire des équipements et infrastructures ;

¹⁴ Notons que les critères d'éligibilités tiennent entre autres à la consécration d'une part importante aux investissements dans les budgets communaux.

Le programme d'entretien prioritaire est financé par la commune au taux minimum de 3 % de ses recettes annuelles de fonctionnement.

- des mesures d'accompagnement subventionnées par l'ADM telles que la formation du personnel, la dotation en outils d'identification des contribuables.

La réalisation des investissements physiques prévus dans les contrats de ville est assurée par une autre agence gouvernementale, l'Agence d'exécution des travaux d'intérêt public contre le sous-emploi (AGETIP) liée à l'ADM par une convention de maîtrise d'ouvrage délégué. L'AGETIP exécute aussi directement la composante 3 du PAC destinée aux communautés rurales.

Au 09 octobre 2003 tous les 67 contrats de ville prévus dans le programme ont été signés (dont 57 sur financement IDA, 07 sur financement exclusivement FECL et 03 sur financement AFD) pour un engagement des parties de 46 452 608 613 FCFA dont 37 160 883 589 Fcfa pour les investissements 10 physiques (80%), 4 399 652 575 Fcfa pour les mesures d'accompagnement (9,47%) et 4 892 072 451 Fcfa (10,53%) pour les études et la rémunération du MOD.

Enfin de compte, le PAC aura permis aux communes de faire l'apprentissage du recours progressif à l'emprunt pour financer une partie de leurs investissements. Ce recours à l'emprunt constitue, à n'en pas douter, un outil indispensable au développement local, une des solutions pouvant permettre aux collectivités locales de démultiplier leurs capacités financières et de réaliser des équipements générateurs de recettes.

B- Programme d'Appui au Développement Local Urbain (PADELU)

Dans le cadre du 8ème Fonds Européen de Développement (FED), le Gouvernement du Sénégal et l'Union Européenne ont initié un vaste programme d'appui à la Décentralisation qui entend responsabiliser les collectivités locales, dans la maîtrise d'ouvrage des investissements à réaliser, ainsi que dans les opérations d'appui à mener. Ce Programme d'Appui au Développement Local Urbain (PADELU) s'inscrit dans une stratégie générale de lutte contre la pauvreté en milieu urbain. Il vise à créer les conditions d'un développement local soucieux d'impliquer l'ensemble des acteurs et à

renforcer leurs compétences dans leur contribution au développement socio-économique.

Avec un financement de 9,5 millions d'euros, le PADELU s'articule autour de trois volets :

- le financement d'équipements et d'investissements collectifs ;
- l'appui aux activités socio-économiques (micro-activités-économiques urbaines) ;
- l'observation, la collecte et la diffusion d'informations utiles aux acteurs locaux.

Les principes qui sous-tendent l'action du Programme reposent sur :

- une responsabilisation totale et entière des Communes dans l'exécution des projets ;
- la participation et la responsabilisation des acteurs à la base regroupés autour des cadres de concertation ;
- l'utilisation des structures existantes qui assure une certaine pérennité au Programme ;
- l'action des structures et dynamiques existantes au niveau des Communes ;
- la structuration des investissements au niveau du budget communal.

Le financement des opérations se fait sous forme d'appui budgétaire. Les appuis budgétaires alloués sont intégrés dans le budget des collectivités locales par voie de fonds de concours. Les modalités d'exécution des dépenses correspondantes sont identiques à celles mise en œuvre pour les dépenses sur crédits budgétaires des collectivités locales.

- La gestion des ressources est assurée par les ordonnateurs des collectivités locales et les paiements des dépenses y afférentes par les receveurs desdites collectivités.
- Cette option est centrée sur l'application des procédures nationales en matière d'exécution des dépenses publiques du Sénégal et vise à renforcer les structures existantes en charge de l'exécution budgétaire des collectivités.
- la recherche de synergie avec d'autres programmes ainsi que la capitalisation des actions entreprises.

Il convient de noter que le PADELU, dans son schéma d'intervention privilégie une démarche participative et concertée avec l'ensemble des acteurs.

- les associations, organisations et groupements de base ;
- les opérateurs intermédiaires (ONG, bureaux d'études et consultants nationaux) ;
- les entrepreneurs.

La synergie PAC-PADELU donne ainsi aux collectivités locales urbaines des atouts de promotion du développement local à travers diverses réalisations dont elle est tributaire.

C- Le Programme de lutte contre la pauvreté dans le bassin arachidier

Le nouveau « Programme conjoint de lutte contre la pauvreté en milieu rural dans le bassin arachidier » regroupe les projets de la coopération sénégal -allemande au développement, en cours dans les régions de Fatick et Kaolack et les articule avec les priorités, définies d'un commun accord avec le Sénégal.

Malgré des taux de croissance économique globale positifs, atteints durant la dernière décennie, les conditions de vie de la population en milieu rural ne se sont pas améliorées. Un bas niveau de production agricole, un revenu monétaire trop bas, un accès insuffisant aux infrastructures sociales et aux services sociaux de base ainsi qu'un manque de participation, de possibilités d'intervention et de perspectives de développement, sont les caractéristiques de la situation de la pauvreté de la population en milieu rural (Problème central).

L'objectif global à savoir « Les populations appuyées en milieu rural et les organes des collectivités locales améliorent leurs conditions de vie par leurs propres efforts», s'intègre dans le pôle d'intervention prioritaire de la « Réduction de la pauvreté en milieu rural » qui a été défini conjointement par les deux Gouvernements.

Les intermédiaires du programme (élus et notables locaux, consultants locaux, ONG, services déconcentrés) sont initiés, conseillés et formés par des experts nationaux et internationaux, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté du Sénégal, dans 51 communautés rurales et 10 « villes rurales » des régions

administratives Fatick et Kaolack. Des investissements dans l'infrastructure économique et sociale seront cofinancés par le biais de la coopération financière.

Le programme, avec les composantes « Appui aux systèmes de planification », « Appui à la décentralisation et promotion des communautés et communes rurales », « Agriculture et gestion des ressources naturelles » et « Education de base des femmes », s'appuie sur les expériences acquises par la coopération technique et la coopération financière allemandes dans lesdites régions.

A côté des projets des autres bailleurs, le programme intervient de façon complémentaire dans certains domaines d'intervention (santé, éducation) ou en synergie avec d'autres partenaires dans le cadre d'actions similaires.

Le programme contribue de manière substantielle à la lutte contre la pauvreté à travers une consolidation ou une augmentation des revenus dans le secteur primaire et à travers l'amélioration des prestations sociales de base favorisée par la libre administration communale et fonctionnelle.

Le programme de coopération a une durée de 12 ans (2004-2016) et des coûts globaux estimés à 50.000.000 EUR. Pour la première phase de trois ans et demi (01/2004-06/2007), le montant de la contribution allemande est de 5.969.000 EUR financé dans le cadre de la coopération technique, complété par des ressources d'un montant de 7.670.000 EUR, dans le cadre de la composante coopération financière du projet « Promotion des communautés rurales dans les régions de Kaolack et Fatick », dont le volet coopération technique doit être poursuivi dans le programme en objet.

Sur les 50 communautés rurales suivies par le Programme (l'ex-proCR), 45 ont fini d'élaborer leurs Plan Locaux de Développement (PLD). La mise œuvre de ces PLD qui a démarré depuis janvier 2002 a permis à une trentaine de communautés rurales de saisir les opportunités offertes par le Fonds de Développement Communautaire (FDC) du programme financé par la KFW.

Ainsi de janvier 2002 à Novembre 2003, des investissements d'un montant global d'environ 2, 109 207 milliard ont été approuvés et sont réalisés ou en cours dans les différentes collectivités locales concernées.

Ces investissements financés à hauteur de 90% par le FDC a nécessité une contrepartie financière d'environ 224 millions mobilisés par les collectivités locales bénéficiaires.

L'analyse des investissements révèle une forte corrélation entre ceux-ci et les besoins prioritaires des communautés de base identifiés au cours des diagnostics participatifs :

- 65% des investissements soit une enveloppe de 1,375 milliard sont affectés au secteur de l'hydraulique pour améliorer l'accès à l'eau potable (150 .000 mètres linéaires d'adduction d'eau ont été posés ou réhabilités, 5 châteaux d'eau construits, 41 puits foncés)

- 18% des investissements sont alloués aux autres services sociaux de base (Santé, Assainissement et Education) avec une enveloppe globale de 373 millions qui ont servi à réhabiliter et à construire 07 postes de santé , construire 10 cases de santé , réhabiliter et construire 03 maternités rurales et aménager des édicules publics dans le domaine de la santé ; dans celui de l'éducation l'accent a été mis sur la construction et la réhabilitation de classes dans les écoles et les Collèges d'Enseignement Moyen, l'aménagement de murs de clôtures et de latrines dans les écoles.

- 13% des investissements ont porté sur des infrastructures à caractère économique susceptibles de générer des recettes fiscales pour les collectivités locales concernées, il s'agit d'aménagement de gare routière , de marché et de construction de souks ; l'enveloppe allouée à ce type d'investissement se chiffre à près de 266, 825 millions.

- 4% restant soit un total de 93, 6 millions sont affectés à divers équipements collectifs (magasins de stockage, foyers de la femme, Terrains de sport et ouvrage de franchissement).

D- Le projet d'Appui aux Collectivités locales de la Fondation Konrad ADENAUER

Dans le cadre de renforcement de capacités de gestions et de bonne gouvernance locale, le Gouvernement sénégalais a conclu avec la Fondation Konrad ADENAUER (FKA) un projet intitulé : « Programme d'appui aux Collectivités Locales ». L'objectif au projet est de contribuer à la promotion de la décentralisation et à la bonne gouvernance locale.

L'exécution technique du projet est confiée à l'Agence Sénégalaise d'Appui à la Décentralisation et aux Initiatives citoyennes intitulée « TAATAAN », en rapport avec la Direction des Collectivités Locales. L'exécution financière est assurée par la Fondation Konrad ADENAUER.

Le projet intervient suivant 4 axes :

- Stages et Séminaires de formation sur la décentralisation et la bonne gouvernance locale ;
- Ateliers de réflexions stratégiques ;
- Capitalisation et diffusion des acquis de l'intervention de FKA dans le domaine de la Décentralisation et du Développement local ;
- Appui pédagogique et logistique au comité de pilotage et à la Direction des Collectivités Locales.

Les interventions de l'Agence se font sur demande expresse des Collectivités locales après identification des thèmes relatifs à la décentralisation et au développement local.

E- Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (PRECOL)

La politique de décentralisation mise en place en 1996 avec le soutien des bailleurs de fonds internationaux a connu un succès important qui se manifeste notamment à travers la réussite du Programme d'appui aux communes (PAC). Celle-ci a incité les autorités sénégalaises à lancer un Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (PRECOL), aux ambitions revues à la hausse : des contrats d'agglomération ont ainsi été signés à Dakar pour permettre le financement d'investissements structurants; le système de financement des investissements locaux a été complété par un mode de financement vertueux alliant subvention, autofinancement et emprunt. L'AFD contribue au PRECOL par une subvention de 15 M, complétant un financement de la Banque mondiale de 60 M. L'AFD cible son intervention sur les communes et communautés de l'agglomération de Dakar, les secondes bénéficiant d'une assistance technique destinée à renforcer leurs capacités.

La subvention de l'AFD permet plus spécifiquement le financement :

- de voiries inter-quartiers, les déplacements constituant un des enjeux-clefs du développement de l'agglomération ;
- de projets de protection de l'environnement, en particulier la préservation et la mise en valeur des niayes ;
- du drainage et de la restructuration de quartiers inondables.

Section 2 / ATOUTS ET CONTRAINTES DE L'INTERVENTIONNEMENT ETATIQUE

L'intervention de l'Etat dans les collectivités locales pour promouvoir le développement local présente des atouts (A) et contraintes (B) qui méritent d'être examinés.

A- Atouts de l'interventionnisme de l'Etat:

L'Etat est l'un des principaux acteurs du développement. Il joue un rôle déterminant dans l'appui des collectivités locales lorsqu'il prend la forme décentralisée. Dans ce contexte, l'Etat a le devoir d'accompagner le processus à travers la mise en œuvre des mécanismes devant permettre aux collectivités locales d'assumer leurs missions en toute efficacité.

Cette contribution de l'Etat est un véritable « buffet d'oxygène » pour les collectivités locales qui sont caractérisées par une pauvreté et une faiblesse des ressources pouvant leur permettre d'assumer le développement. En effet, l'examen de quelques budgets des collectivités locales a permis de noter une faible capacité locale dans la prise en charge des investissements. Il en va ainsi dans la communauté rurale de Ouadiour où le budget est couvert à 90% par des ressources externes et à 10% des ressources propres. L'Etat mobilise d'importantes ressources au profit des collectivités locales et permet aussi grâce à ses partenaires de faire bénéficier aux collectivités un appui au développement considérable.

Par ailleurs, lorsque le budget des collectivités locales est alimenté en grande partie par l'administration nationale, elles sont plus susceptibles de voir dans le développement économique local un moyen de remédier à des disparités sociales et spatiales. Ce type de développement local est souvent davantage axé sur les activités du secteur public et

social – aider les chômeurs à trouver du travail et découvrir de nouvelles sources d'entrepreneuriat et d'emplois. Dans ce cas, le financement du développement économique est surtout lié à des investissements d'infrastructure destinés à favoriser l'investissement privé, et exige souvent des relations étroites avec les niveaux d'administration supérieurs pour obtenir des fonds.

Toutefois, l'interventionnisme étatique ne devrait plus être exclusif. En effet, la clé de la plupart des progrès accomplis en matière de financement du développement économique local réside dans l'établissement d'une nouvelle relation avec le secteur privé. Celui-ci aide les collectivités locales à réunir des capitaux qu'elles ne trouveraient pas ailleurs, et ce plus rapidement et plus efficacement que ne le ferait le secteur public. Le recours à des financements privés transforme en outre le développement local en investissements, et non en dépenses, ce qui est plus viable.

Dans cette configuration, le secteur privé se voit offrir l'occasion de prendre pied sur de nouveaux marchés et dans de nouveaux domaines d'activités, ainsi que de nouer des relations avec de nouveaux partenaires, tout en diversifiant ses investissements et en engageant des capitaux dans des actifs au rendement prévisible.

Il existe de nombreux mécanismes permettant aux secteurs public et privé de partager les coûts et les risques liés aux projets de développement local, tels que les partenariats public-privé (PPP), des incitations de nature fiscale, des crédits et des mécanismes à financement privé soutenant les efforts déployés par le secteur public.

B – Contraintes de l'interventionnisme de l'Etat:

Si l'intervention de l'Etat dans la promotion du développement local présente des atouts, il n'en demeure pas moins qu'elle développe des contraintes multiformes.

Dans la plupart du temps les méthodes participatives échappent aux procédures étatiques qui sont toutes faites au sommet pour être appliquées à la base. Or la participation du plus grand nombre d'habitants aux décisions est une garantie pour la pérennité des projets. Lors d'une crise interne (départ d'un leader, désaccords de fond) ou externe (fermeture d'une grosse usine, problème agricole), le territoire aura plus de ressources humaines pour trouver des solutions.

C'est la problématique de la pérennité des projets. Lorsque un projet inclut les acteurs locaux, il a plus de chance de trouver des relais solides qui continueront à préserver les acquis de ce dernier¹⁵.

Par ailleurs, la participation de la population au développement local est très importante. En effet, cette dernière doit se sentir intégrée à la démarche en participant soit physiquement soit financièrement à la réalisation des équipements collectifs locaux.

Même si ces enveloppes (de l'Etat et partenaires) sont souvent nécessaires par la suite, elles ne facilitent pas au début la prise de conscience locale. Un autre handicap important : les hommes politiques cherchent souvent (en France également) à canaliser et à récupérer la mobilisation qui émerge sur le terrain.

En outre, la pression fiscale est tributaire du développement économique. En effet, les pays où la pression fiscale est plus élevée tendent à s'appuyer sur des financements publics pour étayer les efforts de développement économique déployés sous la direction des pouvoirs publics, tandis que les pays où les prélèvements fiscaux sont plus faibles tendent à partir du principe que le secteur privé s'implique davantage dans le développement économique.

Lorsque les collectivités locales dépendent fortement des impôts locaux pour financer leurs budgets, elles sont davantage susceptibles de considérer le développement économique local comme un moyen d'élargir leur base d'imposition pour financer des services, des actifs et des aménités au niveau local. Ce type de développement local est fortement axé sur le fait de favoriser et de renforcer le développement des entreprises et du capital humain. Dans ce cas de figure, le financement du développement économique est souvent affaire d'incitation à l'investissement visant le secteur privé, et les

¹⁵ Les collectivités locales bénéficiaient souvent de l'appui d'ONG pour d'une part élaborer leurs Plans Locaux de Développement et réaliser des projets d'autre part. Cela avait cependant pour inconvénients majeurs une orientation des investissements qui ne répondait à aucune règle de cohérence ou d'harmonisation.

Les résultats enregistrés avec cette expérience de développement local sans être négatifs, posaient le problème de suivi, entretien et maintenance en ce qui concerne les infrastructures, et de la poursuite des activités avec le départ de l'ONG d'appui.

principaux partenaires des collectivités locales sont les entreprises, les investisseurs et les promoteurs.

La mise en œuvre d'une approche participative est l'idéal pour une meilleure prise en charge du développement par l'ensemble des acteurs de la localité dans le but de promouvoir l'entreprenariat local, et favoriser l'émergence de toutes les dynamiques intervenant sur leur territoire, à savoir la société civile, les services de l'Etat, les organisations d'appui institutionnel, les ONG, les bailleurs de fonds.

Section 3/ AUTRES MODES D'INTERVENTION

L'interventionnisme étatique dans les collectivités locales est aussi visible à travers la fiscalité locale (A), les dotations(B), mais aussi son regard sur la Coopération décentralisée(C).

A- La fiscalité locale :

Il s'agit des ressources endogènes des collectivités locales. Ces dernières constituent un instrument d'intervention de l'Etat auprès des collectivités locales. Qu'il s'agisse des communes ou des communautés rurales, la fiscalité est un outil pouvant contribuer à la promotion du développement local. Elle est l'assise du budget de la collectivité locale. A ce titre, on peut distinguer dans les communes les recettes fiscales constituées de:

1) Les impôts locaux

* L'impôt du minimum fiscal (IMF) perçu au profit des collectivités locales (4^e catégorie) est dû par toute personne résidant au Sénégal et âgée d'au moins 14 ans (exceptés les élèves) ; le taux de cet impôt est fixé par le code général des impôts en fonction de la patente à laquelle est assujetti le redevable ;

* La taxe représentative de l'IMF qui vise les salaires, indemnités et pensions des contribuables du secteur public comme du secteur privé. Les personnes imposables, qui font l'objet de prélèvements par voie de retenues à la source, sont réparties en cinq catégories selon leurs traitements et salaires annuels.

* La contribution des patentes due par toute personne exerçant habituellement une profession non salariée. Pour le calcul de la patente de droit commun, le Code Général

des Impôts a classé les professions suivant leur nature. Pour chaque classe, il existe un droit fixe et un droit professionnel assis sur la valeur locative.

* Les impôts fonciers :

- La contribution foncière des propriétés bâties assise sur le revenu net de la propriété;
- La contribution foncière des propriétés non bâties qui sont des terrains immatriculés sur lesquels sont édifiées des constructions non adhérentes au sol;
- La surtaxe foncière sur les terrains non bâtis ou insuffisamment bâtis dans les communes de la région de Dakar et les communes chefs-lieux de région. Cet impôt dont le taux varie suivant la collectivité vise à lutter contre la spéculation foncière.

* la contribution des licences à la charge des exploitants de commerces d'alcools

Pour assurer la trésorerie des communes, l'Etat leur consent au début de chacun des deux premiers trimestres de l'année une avance égale à 25% des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion au titre des impôts locaux précités.

2). Les centimes additionnels

Les conseils municipaux peuvent appliquer sur l'IMF et sur sa taxe représentative, sur la patente ainsi que sur les droits de licence des prélèvements complémentaires appelés centimes additionnels. Leurs montants sont déterminés chaque année par délibérations des conseils municipaux, à défaut, comme c'est généralement le cas, les taux en vigueur l'année précédente sont reconduits.

3). Les taxes directes et indirectes

Elles sont fixées par délibérations des conseils municipaux, même si leurs modalités d'assiette et de perception comme leurs taux maxima sont déterminés par la loi. On peut citer comme taxe directe, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, et comme taxes indirectes, la taxe sur l'électricité consommée ou la taxe sur l'eau.

La taxe d'enlèvement des ordures ménagères est de 6% pour les communes de la capitale et de 5% pour les autres communes. Elle vise les propriétés assujetties à la

contribution foncière des propriétés bâties, y compris les usines dans toutes les communes où fonctionne un service d'enlèvement des ordures ménagères.

Les taxes sur l'eau et sur l'électricité, dont le taux est de 2%, sont acquittées chaque bimestre auprès des deux sociétés concessionnaires de ces services par les contribuables au moment du règlement de leurs factures.

4). La Contribution globale unique

Dans le souci de l'amélioration durable des recettes des Collectivités locales la loi 2004-12 du 6 février 2004 modifiant certaines dispositions du Code général des impôts a instauré un impôt synthétique dénommé contribution globale unique (CGU).

La CGU perçue au profit de l'Etat et des Collectivités locales est un impôt représentatif à la fois de l'impôt sur le revenu, de la TVA, de la patente, de la contribution des licences sur les débits de boisson, de l'impôt du minimum fiscal et de la contribution forfaitaire à la charge de l'employeur.

Sont assujettis à la CGU les personnes physiques dont le chiffre d'affaires annuel, tous droits et taxes compris, n'excède pas:

- 50 millions de francs lorsqu'elles effectuent des opérations de livraison de biens;
- 25 millions lorsqu'elles effectuent des opérations de prestations de services.

Il convient de signaler que l'Etat est le distributeur des ristournes qu'il accorde aux communes. Elles sont constituées par leurs quotes-parts sur les produits de la taxe sur la plus-value immobilière (50%) et de la taxe annuelle sur les véhicules ou vignettes (50%). Le critère démographique est utilisé pour la répartition de ces ristournes.

Enfin pour les réformes de la fiscalité locale et de la coopération décentralisée, les tendances sont à l'approfondissement de la réforme de 2004-12 de février 04 avec l'introduction d'un impôt synthétique la Contribution Global Unique (CGU) réparti pour 60% aux collectivités locales et 40% pour l'Etat.

Les ressources propres des collectivités locales se situent principalement dans la mobilisation des produits fiscaux au sujet desquels il faut se désoler de l'insuffisance de la prise en compte des taxes sur la publicité et le recouvrement de la taxe rurale que les élus souhaitent transformer en impôt.

Tableau 1 : Transferts de l'Etat à la Communauté rurale de Ouadiour

RUBRIQUES / Année	2004	2005	2006	2007	2008
Evolution des transferts de l'Etat	6 480 105	6 495 434	10 724 358	7 536 496	10 380 716
% par rapport au Total des Transferts de l'Etat					
Fonds de Dotation de la Décentralisation	54%	100%	62%	100%	100%
Fonds de concours de l'Etat pour l'invest.	46%	0%	38%	0%	0%

Sources : Conseil rural de Ouadiour

Tableau 2 : Evolution des ressources Budgétaires

RUBRIQUES / Année	2004	2005	2006	2007	2008
Evolution des Ressources propres	3 689 480	4 264 980	4 857 550	4 332 274	4 646 434
Evolution des transferts de l'Etat	6 480 105	6 495 434	10 724 358	7 536 496	10 380 716
Autres Fonds de Concours	0	0	26 360 465	0	29 590 646

Sources : Conseil rural de Ouadiour

De cette présentation, on peut noter une constance dans les fonds de dotations de la décentralisation dans cette communauté rurale où la plus grande partie des ressources proviennent des transferts de l'Etat.

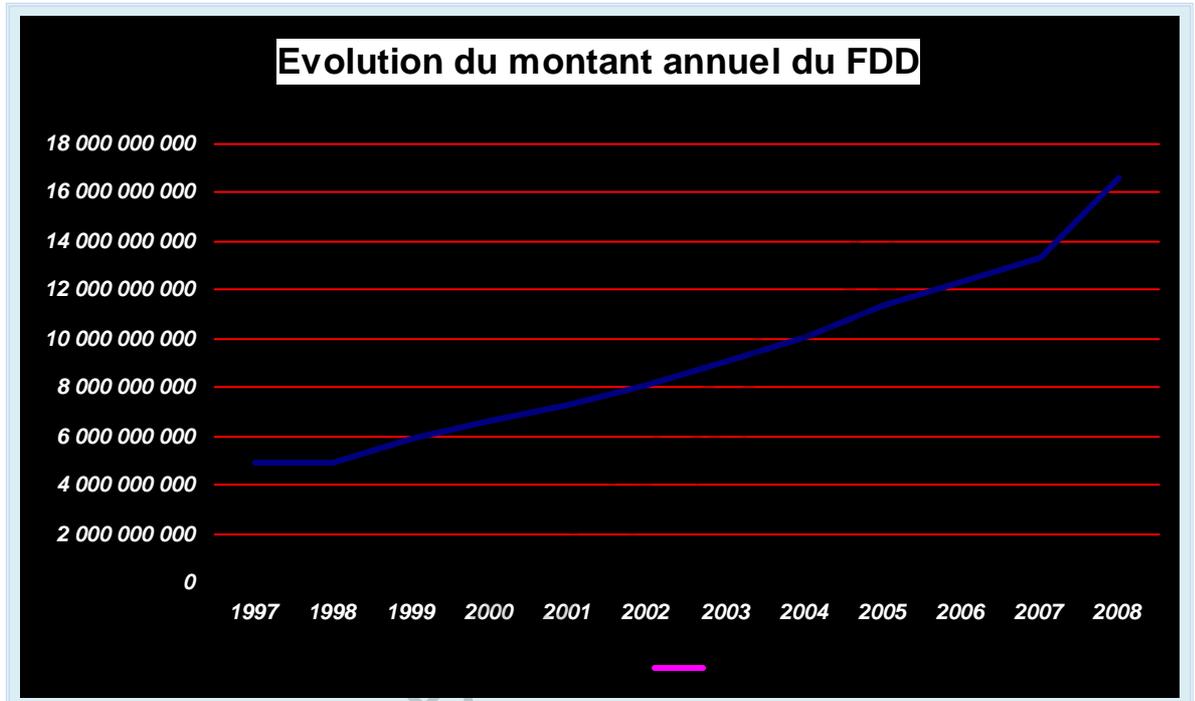
B- LES DOTATIONS DE L'ETAT

a- LE FONDS DE DOTATION DE LA DECENTRALISATION

Le Code des Collectivités locales a prévu un fonds de dotation de la décentralisation destiné à prendre en charge les compétences transférées aux Collectivités locales, le fonctionnement des services de la région et l'appui aux services déconcentrés de l'Etat. Ce fonds, d'après la loi, reçoit chaque année une dotation équivalente à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit de l'Etat. Ce pourcentage est fixé chaque année par la loi de finances compte tenu, en principe, de l'évolution des transferts de compétences. Les critères de répartition de ce fonds sont arrêtés chaque année par voie réglementaire après avis du conseil national de développement des collectivités locales, organisme de suivi de la décentralisation regroupant autour du Président de la République et du Gouvernement, des représentants des services territoriaux de l'Etat et des collectivités locales. Depuis la création de ce fonds, deux (2) critères sont utilisés pour sa répartition:

- Un critère de compensation : sur la base de ce critère, au moins 82% du montant global du fonds est réparti entre les régions, communes et communautés rurales en fonction du coût des charges résultant des compétences qui leur sont transférées. En outre, une allocation qui ne peut excéder 10% de la dotation globale est versée aux régions pour couvrir les charges de fonctionnement de leurs organes que sont le conseil régional, l'agence régionale de développement, le comité économique et social.
- Un critère relatif à l'appui aux services déconcentrés ou territoriaux de l'Etat pour leur permettre de faire face correctement aux sollicitations des collectivités locales. Il comprend un montant forfaitaire et un montant proportionnel qui est fonction de la dimension et de la démographie de la circonscription administrative régionale.

Au titre du fonds de dotation de la décentralisation, les collectivités locales ont reçu depuis son institution en 1997, 46 726 752 211francs CFA dont 15 576 340372 francs CFA soit 33, 33 % pour les communes.



Source : DCL 2008

Le FDD alimenté à partir du produit de la TVA. La part prélevée sur la TVA, autrefois forfaitaire, est fixée par une loi récente à 3,5%.

Il ressort de ce graphique que de 1997 à 2008, le FDD a connu un accroissement en volume du fait de l'évolution exponentielle des charges des compétences transférées. De 4 milliards en 1997, le montant du FDD est passé à plus de 16 milliards en 2008.

b- LE FONDS D'EQUIPEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES

Créé par une loi des finances depuis 1977 et alimenté par les recettes générales de l'Etat, il a pour mission d'accorder des fonds de concours ordinaires ou spéciaux à l'ensemble des collectivités locales pour la réalisation de leurs investissements.

L'Etat distrait sur une partie de ce fonds une contrepartie versée à des projets de réalisation d'infrastructures mis en place avec ses partenaires traditionnels (programme d'appui aux communes et programme national d'infrastructures rurales).

Dans un premier temps, la répartition du fonds d'équipement des collectivités locales s'effectue en grandes masses correspondant aux enveloppes à accorder à chaque type de collectivité locale. Dans un second temps, le comité de gestion de ce fonds décide de la répartition à l'intérieur de chacune de ces catégories entre fonds de concours ordinaires et fonds de concours spéciaux.

Les fonds de concours ordinaires sont alloués aux communautés rurales ayant recouvert au moins 70 % de la taxe rurale.

La répartition se fait entre les communes et communes d'arrondissement en fonction de leurs performances en matière de gestion administrative et financière : 50% des fonds sont alloués suivant un taux inversement proportionnel aux charges de personnel et 50% suivant un taux proportionnel à l'importance de leurs investissements réalisés sur fonds propres.

Les fonds de concours spéciaux sont destinés au financement de projets d'investissement des collectivités locales agréés par le comité de gestion du fonds.

Entre 1997 et 2004, l'Etat a transféré aux Collectivités locales au titre du FECL un montant global de 33 500 000 000 francs CFA¹⁶. L'année 2003 a été particulièrement faste pour les Collectivités locales, l'Etat ayant alloué pour le FECL une enveloppe de 8 milliards.

Au niveau de la péréquation financière de l'Etat on note que les engagements pris sur l'alimentation des FECL et FDD sont respectés avec un relèvement notoire de ces fonds du fait du respect de la loi 2007-07 du 02 février 2007 qui fixe à 3,5 et à 2% de la TVA les montants à allouer respectivement au FECL et au FDD. La tendance à la hausse de ces fonds est donc très nette : pour le FDD, 13,3 milliards (2007) et 16,6 milliard (2008)

¹⁶ Rapport DCL (2007)

et pour le FECL 10,5 milliards (2007) et 13 milliard (2008). A titre de comparaison ces taux étaient en 2000 à 6,5 milliards du FDD et à 3,5 milliards du FECL.

Toutefois, les FECL 2005, 2006 et 2007 renferment des inscriptions de 2 milliards de FCFA pour la construction d'hôtels communautaires. Ainsi, pour chaque année précitée, la même somme a été affectée à l'AGETIP, maître d'ouvrage délégué.

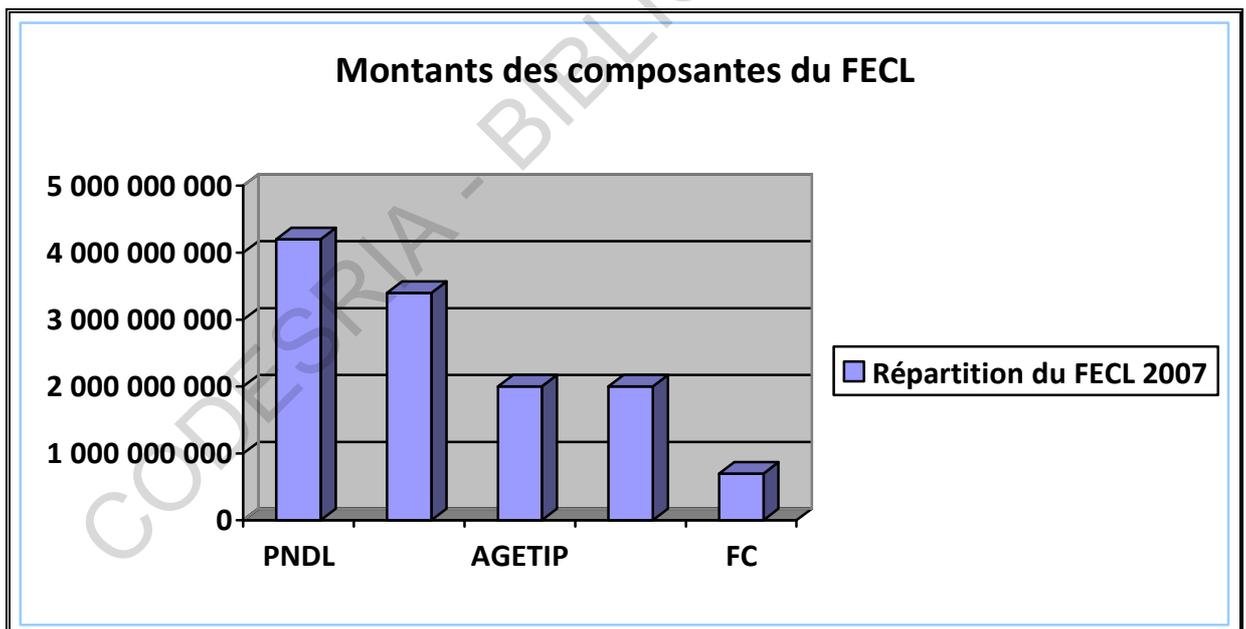
Il en ressort que, le FECL 2007 comprend 93% de contreparties soit 9.800.000.000, seuls 7% sont consacrés au Fonds de concours. On peut noter pour cette année : 4,2 milliards de FCFA au PNDL

3,4 milliards de FCFA au PRECOL

2 milliards de FCFA à l'AGETIP

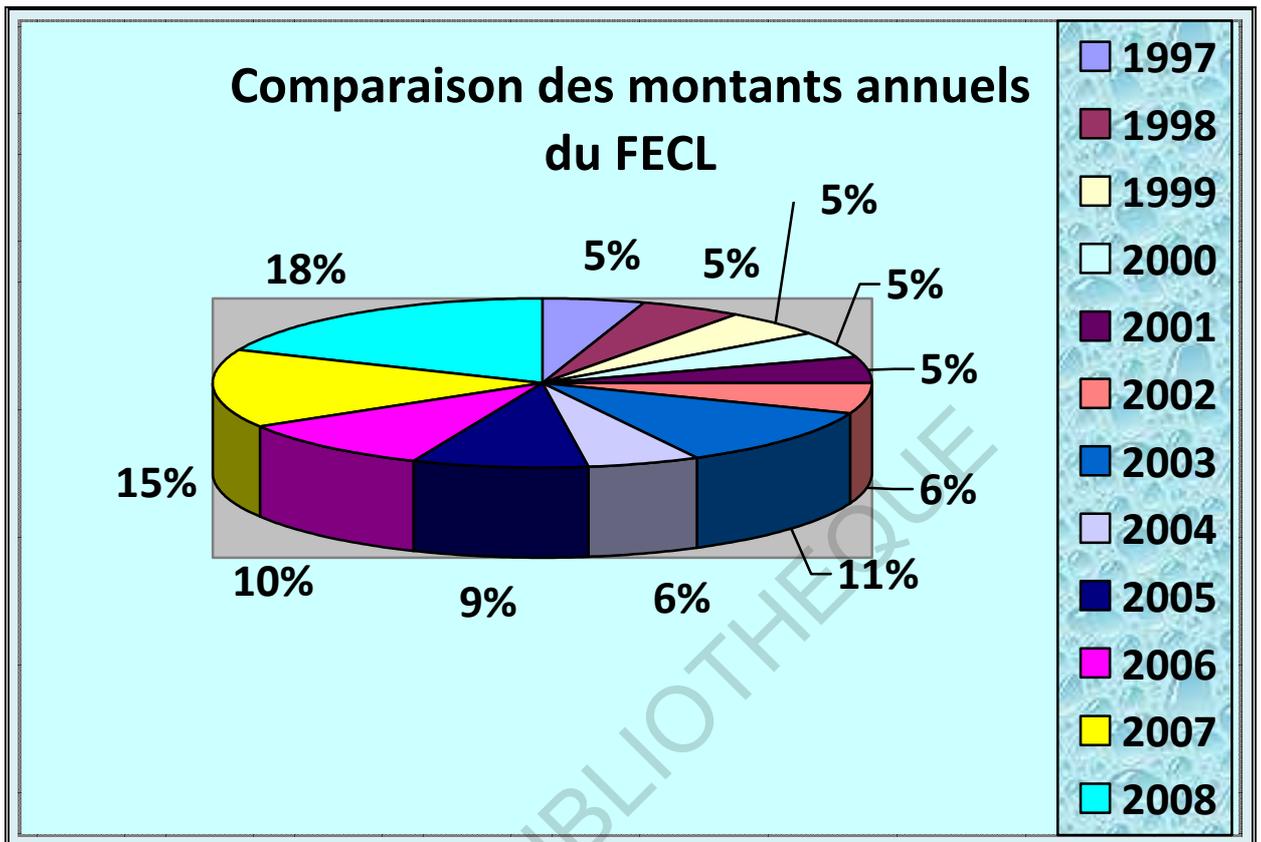
2 milliards de FCFA : appui à l'UAEL

700 millions de FCFA : fonds de concours



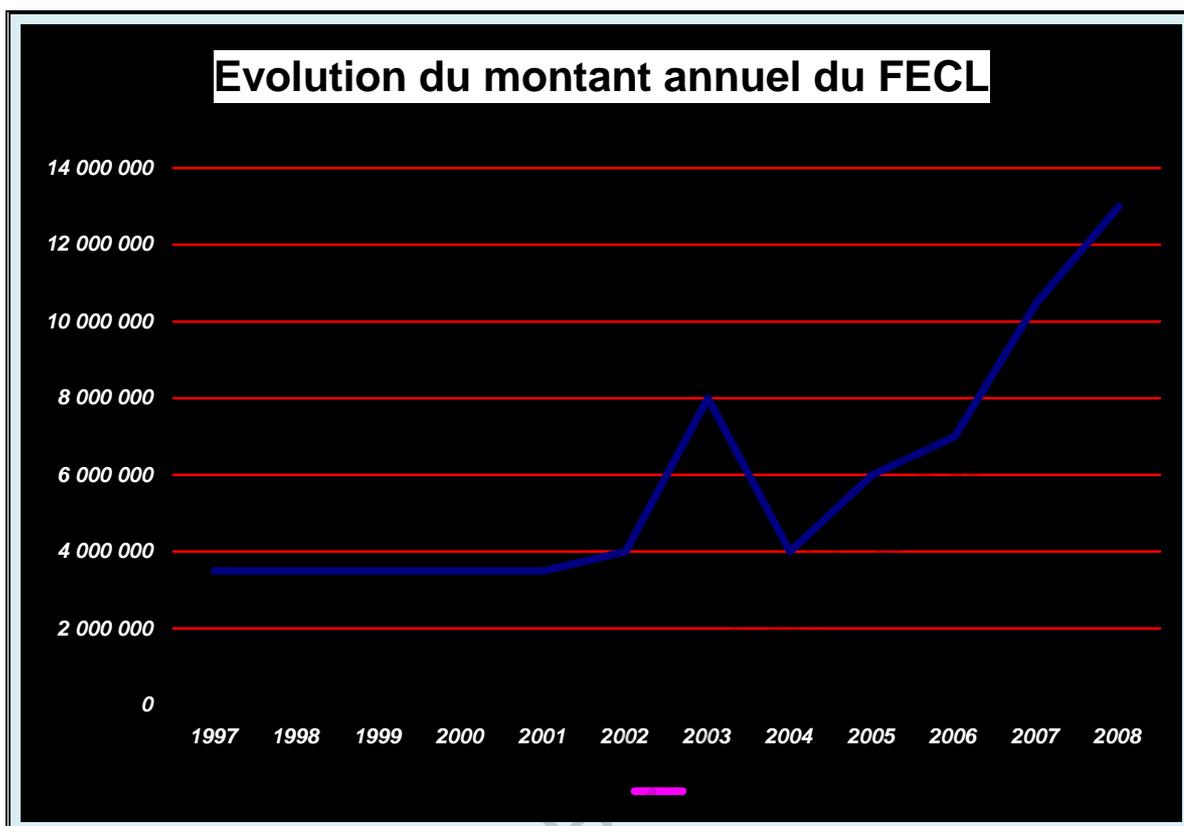
Source : Rapport DCL (2007)

On peut noter que le FECL 2007 comprend 93% de contreparties soit 9.800.000.000. seuls 7% sont consacrés aux fonds de concours.



Source : Rapport DCL (2008)

On observe que depuis 2004 le montant du FECL connaît un accroissement en volume. Cependant, dans la pratique, l'effet reste amoindri du fait que l'Etat prélève la contrepartie des bailleurs sur les fonds de dotations.



Source : Rapport DCL (2008)

On peut noter que de trois milliards cinq cent millions, de 1997 à 2001, le fonds a évolué presque en dents de scie pour atteindre en 2008 un peu plus de treize milliards.

c- LE FONDS D'APPUI À L'ÉCLAIRAGE PUBLIC

Depuis 2002 l'Etat dégage sur son budget un fonds destiné à appuyer les communes dans la prise en charge des factures d'éclairage public en partant du principe selon lequel, l'éclairage public participe de la sécurité publique laquelle relève encore de sa compétence. Ainsi chaque année 1 500 000 000 francs CFA sont transférés par l'Etat aux Communes. En 2004 ce montant a représenté 54% des dettes des communes vis-à-vis de la SENELEC.

C- L'EMPRUNT

L'emprunt est une des ressources auxquelles les collectivités locales peuvent avoir recours par délibération pour financer leurs investissements.

Cette possibilité que leur confère la loi de s'ouvrir aux marchés financiers, nationaux comme internationaux, dans le cadre de la coopération décentralisée est cependant soumise à certains égards, au contrôle à priori de l'Etat.

En effet, dans le double souci de préserver d'une part la dynamique de cette coopération au profit des Collectivités locales, et d'autre part, de sauvegarder les intérêts de la collectivité et d'assurer une plus grande transparence, il est retenu que les conventions d'un montant supérieur à 100 millions de francs souscrites par les collectivités locales, sont soumises à approbation préalable du représentant de l'Etat, conformément aux dispositions du Code des Collectivités locales en son article 336 et du décret n° 96-1119 du 27 décembre 1996.

Cependant en raison de la faiblesse de leurs ressources financières les Collectivités locales ne recourent pas encore à l'emprunt sur les marchés financiers.

D- La coopération décentralisée

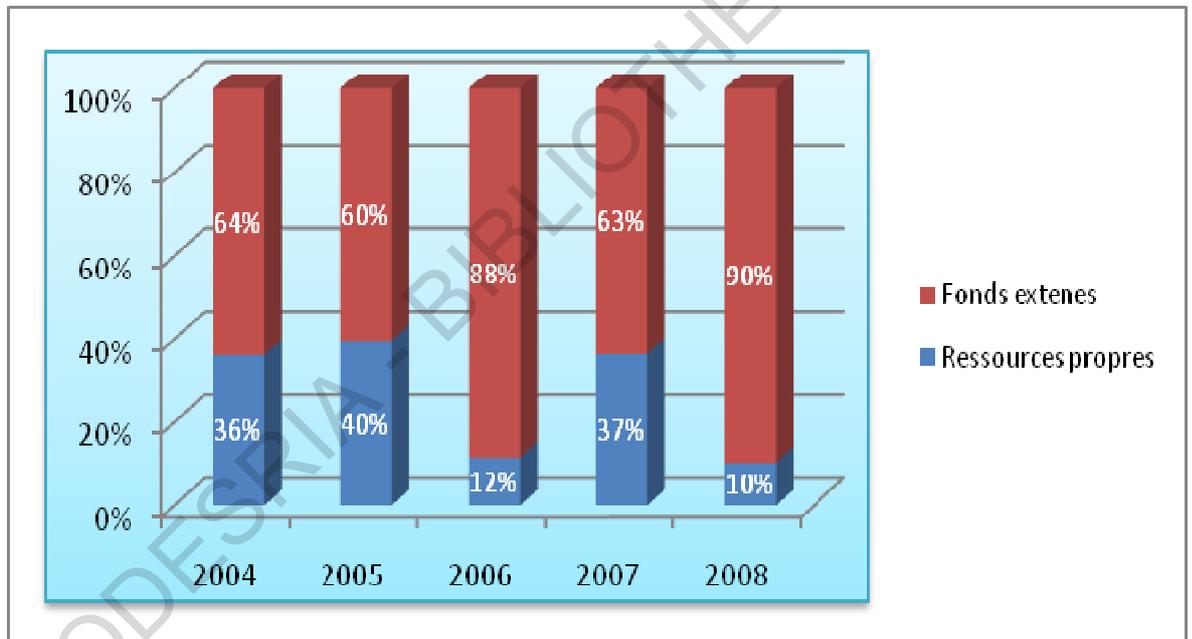
La coopération décentralisée constitue un nouveau champ de la solidarité internationale impliquant non plus des acteurs gouvernementaux mais des collectivités décentralisées du nord qui s'engagent aux côtés de leurs consœurs du sud pour mettre ensemble en œuvre des programmes sous-tendus uniquement par la solidarité et l'entraide entre peuples dans le but d'améliorer la gestion publique locale et les conditions de vie des populations.

Cette nouvelle forme de solidarité, plus souple et plus efficace que l'aide gouvernementale ou internationale, parce qu'impliquant directement les principaux concernés, de la phase d'élaboration à la phase de finalisation en passant par les phases de mise en œuvre et de contrôle, constitue l'avenir de la coopération nord-sud. Le législateur sénégalais ne s'y est pas trompé en donnant aux collectivités locales sénégalaises la possibilité « d'entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu

à la signature de conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement ».

Cette coopération, sous tous ses aspects, intervient efficacement dans les domaines de compétences des collectivités locales et donnent des résultats concrets, fruits d'un partenariat mutuellement profitable. Ainsi on peut recenser pas moins de 48 relations de coopérations décentralisées entre les communes sénégalaises et des Collectivités locales étrangères. Cette coopération décentralisée permet à la collectivité de ramener des ressources externes qui sont un appui au développement des localités.

Evaluation des sources de financement de la Communauté rurale de Ouadiour



Source : Conseil rural de Ouadiour

Cette présentation montre l'importante contribution des ressources externes dans ladite communauté rurale.

Il apparaît ainsi qu'une autre tendance lourde du développement local, c'est de multiplier les partenariats. Les communes se sont ainsi progressivement rapprochées pour mener des actions ensemble sur des dossiers techniques tel que le ramassage des ordures, mais aussi sur des projets plus ambitieux : des espaces sportifs et culturels, l'accueil d'entreprises, l'animation locale...

Conclusion

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Au seuil de cette étude, il ressort que la situation financière des collectivités locales en général, et celle des communes et des communautés rurales en particulier, est loin de répondre à la mission de développement local qui leur est assignée. Le principal instrument de financement de ce développement à la charge des collectivités est le budget. Or, les capacités de financement de celui-ci sont très limitées, en raison de l'environnement économique peu propice à créer la richesse. Le produit de la fiscalité locale qui constitue l'essentiel des ressources est loin de répondre efficacement aux besoins de financement. Les organismes d'Etat privilégient plus les impôts d'Etat au détriment des impôts locaux. Ce qui n'est pas favorable aux collectivités locales dont la retribution du produit fiscal tient parfois compte du taux de recouvrement réalisé. L'absence d'outils de péréquation rend alors la situation délicate au niveau des collectivités les plus démunies.

La situation reste encore dramatique pour la région qui n'a aucune ressource fiscale; seule la coopération décentralisée lui permet de capter des ressources extérieures.

C'est en cela que l'appui budgétaire de l'Etat est indispensable pour soutenir le développement de ces collectivités dont l'épanouissement concourt à la satisfaction des intérêts nationaux.

Toutefois, il faut noter qu'au-delà de la diversité, les ressources réellement mobilisées par les collectivités locales sont encore faibles eu égard aux besoins et aux potentialités mobilisables. On a pu noter des taux de recouvrement en deçà du potentiel recouvrable dans nombres de collectivités, ce qui ne favorise pas une prise en charge correcte des compétences transférées.

S'il est vrai que les collectivités locales disposent d'un budget autonome, il n'en demeure pas moins que cette autonomie reste aléatoire.

Pour faire face à des dépenses publiques locales de plus en plus croissantes, les collectivités locales devront disposer de ressources suffisantes en adéquation avec les exigences d'un développement local durable.

Dès lors, la question de l'autonomie financière des collectivités locales se pose avec acuité ainsi que leur capacité à promouvoir un véritable développement local exempt de

tout interventionnisme de l'Etat. L'ère de « l'Etat gendarme des collectivités locales » semble d'un horizon éloigné eu égard à la forte influence de la contribution de l'Etat dans le budget des collectivités locales, mais aussi de son regard envers les coopérations que les collectivités peuvent entreprendre à l'extérieur à travers la limitation de leur liberté contractuelle au-delà du seuil défini.

Ainsi, le rôle de l'Etat dans la promotion du développement local devient aussi fondamental que jamais. La réalisation des conditions aptes à propulser le développement local devrait être le credo de l'Etat à l'ère de la décentralisation affirmée. C'est en cela que l'Etat devrait maintenir l'effort croissant dans les montants alloués au titre des dotations aux collectivités locales qui jusqu'alors représentent une faible proportion eu égard au budget global de l'Etat et des charges affectées aux collectivités locales. Dans cette optique, le financement des collectivités locales n'est pas à la mesure des objectifs fixés.

CODESRIA - BIBLIOTHEQUE

Bibliographie

Ouvrages

- BLANC(J) et Marzials(A), *Les relations entre l'Etat et les collectivités locales*, L.G.D.J, 1993
- BOURVIER(M), *Finances locales*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris 1992.
- BRUNET(B), Le développement local, définition/ Le développement local un concept mais aussi une pratique, 1997-1999, <http://www.globenet.org.horizon.local>
- COULMIN(P), *Décentralisation : la dynamique du développement local ; clés pour une stratégie nouvelle de développement*, édition ouvrière, Paris, 1984
- DIOP(D), *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal*, L'Harmattan 2006, 267p
- Direction des Collectivités locales, *Le financement du développement local urbain*, Juin 2004
- Longhi(C), Spindler (J), *Le développement local*, L.G.D.J, 2000
- MERCOIRET(M.R), *L'appui aux producteurs ruraux* ; Ministère de la coopération, Kartala, Paris 1994.
- Rosnert Ludovic Alissoutin, *Les défis du développement local au Sénégal*, CODESRIA 2008, in www.books.google.fr

Articles et colloques

- ALIBER (J), « *Décentralisation et finances locales en Afrique noire* », Note n°236-AEROM, Paris 1998
- Partenariat pour le développement municipal, colloque sur « *développement local et gestion des ressources naturelles* », Douala au Cameroun 1998.
- Laurent(P.J), « *Institutions locales et quelques aspects théoriques à partir de l'exemple du Burkina Faso, Démocratie, enjeux fonciers et pratiques locales en Afrique* », Séminaire de Louvain-la-Neuve, 2-12 mai 1995, p.48

Textes législatifs

- Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales

Autres documents

- BLANC(J), *les péréquations dans les finances locales*, LGDJ, Paris, 1996
- FONDATION KONRAD ADENAUER et l'Agence Sénégalaise d'Appui à la Décentralisation et aux Initiatives Citoyennes, Cahier du formateur en décentralisation et en développement local, cahier n° 5 FINANCES LOCALES : LE FONDS D'EQUIPEMENT DES COLLECTIVITES LOCALES, Avril 2008
- FONDATION KONRAD ADENAUER et l'Agence Sénégalaise d'Appui à la Décentralisation et aux Initiatives Citoyennes, Cahier du formateur en décentralisation et en développement local, cahier n° 4 FINANCES LOCALES : LE FONDS DE DOTATION DE LA DECENTRALISATION, Avril 2008
- FONDATION KONRAD ADENAUER et l'Agence Sénégalaise d'Appui à la Décentralisation et aux Initiatives Citoyennes, Cahier du formateur en décentralisation et en développement local, cahier n°2 FINANCES LOCALES : LES RESSOURCES MOBILISABLES PAR LES COLLECTIVITES LOCALES, Avril 2008
- HASSANE (I.A), *Note de cours sur les collectivités locales et la planification*, Institut Panafricain pour le Développement / Afrique de l'Ouest/Sahel, Ouagadougou, 1999.
- ILBOUDO ((E.K) DEMBELE A. (1995), *Colloque sur le financement du développement communal*, ENAM, Fondation HANS SEIDEL, Ouagadougou INSAE 2003, Troisième Recensement Général de la Population et l'Habitat(RGPH3), Cotonou, MPPD/INSAE
- MINISTERE DE L'INTERIEUR, *Textes de lois de la décentralisation*, 1996
- MONOD (J) et Philippe de Castelbajac, *l'Aménagement du territoire*, 15^e édition PUF 2009
- Revue Africaine des finances locales, Partenariat pour le développement Municipal, 3 avril 2002

Table des matières

	Page
Remerciements	
Dédicaces	
Sommaire	
Sigles et Abréviations	
Introduction.....	6
Titre1 : Approche théorique et méthodologique.....	9
Chapitre I : Cadre théorique.....	9
Section1 : Problématique.....	9
Section 2 : Objectifs de la recherche.....	10
Section 3 : Hypothèses.....	10
Section 4 : Pertinence du sujet.....	11
Chapitre II : Le cadre méthodologique.....	11
Section 1 : Revue critique de la littérature.....	11
Section 2 : La délimitation du champ d'étude.....	17
Section 3 : Les techniques d'investigation.....	17
Section 4 : Les difficultés rencontrées.....	18
Titre II : Financement des collectivités locales et promotion du développement local.....	18
Chapitre I : Rappel du mode de financement du développement local.....	19
Section1 : Description du dispositif.....	19
Section 2 : Forces et faiblesses du dispositif.....	19
Section 3 : Impact du dispositif sur le développement local.....	21
Chapitre II : L'interventionnisme de l'Etat dans la promotion du développement local.....	24
Section 1 : L'appui aux Projets et Programmes en co-financement.....	24

A- Le Programme d'Appui aux Communes (PAC).....	24
B- Le Programme d'Appui au Développement Local Urbain(PADELU)...	26
C- Le Programme de lutte contre la pauvreté dans le bassin arachidier....	28
D- Le Projet d'Appui aux collectivités de la Fondation Konrad ADENAUER.....	30
E- Le Programme de renforcement et d'équipement des collectivités locales (PRECOL).....	31
Section 2 : Atouts et contraintes de l'interventionnisme étatique.....	32
A- Atouts de l'interventionnisme de l'Etat.....	32
B- Contraintes de l'interventionnisme de l'Etat.....	33
Section 3 : Autres modes d'intervention.....	35
A- La fiscalité locale.....	35
1) Les impôts locaux.....	35
2) Les centimes additionnels.....	36
3) Les taxes directes et indirectes.....	36
4) La contribution globale unique.....	37
B- Les dotations de l'Etat.....	39
a) Le fonds de dotation de la décentralisation.....	39
b) Le fonds d'équipement des collectivités locales.....	40
c) Le fonds d'appui à l'éclairage public.....	44
C- L'emprunt.....	45
D- La coopération décentralisée.....	45
Conclusion.....	47
Bibliographie	