

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un Peuple – Un But – Une Foi
GOUVERNEMENT DU SENEGAL

**LETTRE DE POLITIQUE DE DEVELOPPEMENT RURAL
DECENTRALISE**

OCTOBRE 1999

I. INTRODUCTION	4
II. POLITIQUES D'AJUSTEMENT ET DIMENSIONS DE LA PAUVRETE	4
A. LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT	4
B. LES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE	5
C. LES OPTIONS GOUVERNEMENTALES	6
III. STRATEGIES ACTUELLES	6
A. LE CADRE MACRO-ECONOMIQUE ET LES OPTIONS SECTORIELLES ...	7
B. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA DECENTRALISATION	8
C. NOUVELLES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DANS LES SECTEURS	9
1. <i>L'agriculture et l'élevage</i>	9
2. <i>L'environnement</i>	10
3. <i>Les infrastructures économiques</i>	11
4. <i>Les secteurs sociaux</i>	11
IV. PRINCIPALES INSUFFISANCES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES STRATEGIES	12
V. UNE VISION A L'HORIZON 2015	13
VI. STRATEGIE, MODALITES ET INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE	14
A. LES AXES DE LA STRATEGIE	14
B. POURSUITE DES REFORMES RELATIVES AU DEVELOPPEMENT LOCAL	15
1. <i>Le programme de bonne gouvernance</i>	15
2. <i>La réforme des finances locales</i>	16
3. <i>Le renforcement et la redéfinition des capacités nationales</i>	17
4. <i>Le renforcement et la redéfinition des capacités locales</i>	18
C. POURSUITE DES PROJETS RELATIFS A LA DECENTRALISATION	19
D. CADRE DE CONCERTATION ET HARMONISATION DES APPROCHES DE	
DEVELOPPEMENT RURAL DECENTRALISE	21
1. <i>Le Conseil National de Développement des Collectivités Locales</i>	21
2. <i>Pilotage des processus et des procédures du développement rural décentralisé</i>	21

SIGLES ET ABREVIATIONS

ARD	Agence Régionale de Développement
CDD	Comité Départemental de Développement
CLD	Comité Local de Développement
CNDCL	Conseil National de Développement des Collectivités Locales
CR	Conseil Rural
CRD	Conseil Régional de Développement
ESAM	Enquête sur les Ménages
FDL	Fonds de Développement Local
FECL	Fonds d'Équipement des Collectivités Locales
LPS	Lettre de Politique Sectorielle
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PASA	Programme d'Ajustement du Secteur Agricole
PDIS	Programme de Développement Intégré de la Santé
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire et Social
PDRG	Programme Directeur de Développement de la Rive Gauche
PDRH	Projet de Développement des Ressources Humaines
PEV	Programme Elargi de Vaccination
PAN/LCD	Plan d'Actions National de Lutte contre la Désertification
PNAT	Plan National d'Aménagement du Territoire
PLD	Plan Local de Développement
PNAE	Plan National d'Actions pour l'Environnement
PNE	Politique Nationale de l'Emploi
PNIR	Programme National d'Infrastructures Rurales
PRDI	Plan Régional de Développement Intégré
PSAOP	Programme d'appui aux Services Agricoles et aux Organisations de Producteurs
SRAT	Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire

I. INTRODUCTION

La pauvreté au Sénégal est un phénomène à dominante rurale. Les indicateurs de développement humain en milieu rural sont extrêmement préoccupants, car ils traduisent le caractère limité de l'accès aux services sociaux. Par conséquent, la réduction de la pauvreté, notamment en milieu rural, est devenu l'objectif prioritaire de la politique de l'Etat.

L'accès à l'éducation de base et professionnelle, à l'alphabétisation fonctionnelle, et aux services de santé essentiels (préventifs et soins de santé primaires) est une condition nécessaire pour que les populations rurales contribuent pleinement au développement socio-économique du pays, et en profitent équitablement. Par ailleurs, la disponibilité d'infrastructures économiques de base constituent un préalable à l'implantation d'investissement productifs en milieu rural et à l'intégration des populations rurales dans l'économie de marché. Ainsi, au-delà des réformes macroéconomiques destinées à créer un cadre propice à la croissance, l'amélioration des revenus ruraux et une distribution plus équitable des fruits de cette croissance supposent la mise en oeuvre de politiques fortement axées sur l'accès et la qualité des services et infrastructure de base, gage du développement durable.

Le développement rural décentralisé a ainsi pour ambition de contribuer à améliorer la qualité de la vie et l'accès aux services essentiels de base en milieu rural, en permettant aux communautés de prendre en charge les affaires locales et en créant un cadre permanent aux divers acteurs que sont les populations, les collectivités locales, l'Etat et ses services déconcentrés ; les ONGs, le secteur privé et les partenaires au développement d'utiliser au mieux leurs compétences respectives.

Après une description des dimensions de la pauvreté, la présente *lettre de politique de développement rural décentralisé* s'articule autour de la présentation des stratégies actuelles de développement, de la prise en compte des insuffisances rencontrées dans leur mise en oeuvre, notamment en milieu rural, de la détermination des images finales de la vision à l'horizon 2015, et enfin, de la déclinaison des axes et modalités de mise en oeuvre de la stratégie de développement rural décentralisé.

II. POLITIQUES D'AJUSTEMENT ET DIMENSIONS DE LA PAUVRETE

A. LES POLITIQUES D'AJUSTEMENT

Le Sénégal a engagé au début des années 80, avec l'aide des institutions de Bretton-Woods et des autres partenaires au développement, des politiques dites d'ajustement. Ces politiques avaient pour objectifs de réduire dans un premier temps l'expansion de la demande intérieure par la réduction du déficit des finances publiques, ensuite de mettre en oeuvre des politiques de stimulation de l'offre de production pour accroître significativement la production et créer ainsi les conditions nécessaires pour l'expansion de l'investissement privé.

En particulier, dans le secteur rural, les mesures de réforme entreprises, dans le cadre la NPA, ont porté essentiellement sur : (i) la responsabilisation des producteurs ruraux (ii) la redéfinition des missions des organismes d'encadrement (iii) l'application d'une politique de prix incitatives, (iv) la mise en place d'une politique de gestion et de distribution des facteurs de production, (v) la poursuite de la réalisation d'un taux d'autosuffisance vivrière de 80 % en l'an 2000, et enfin (vi) la mise en place de la Caisse Nationale de Crédit Agricole.

Les réformes entreprises ont certes permis d'enregistrer au milieu des années 80 un taux de croissance annuel moyen de 4,3 % et une amélioration nette des finances publiques. Toutefois, ces progrès n'ont pu être maintenus du fait des faiblesses structurelles de l'économie liées d'une part, au manque de diversification de la production agricole qui reposait sur quelques produits de rente et à sa forte sensibilité aux aléas climatiques, d'autre part, à l'instabilité des cours mondiaux des matières premières. Le coût élevé des intrants et une politique des prix très rigide ont constitué des facteurs aggravants, et, par ailleurs, le dépérissement des structures étatiques n'a pas été conduit comme prévu afin de permettre au secteur privé de jouer pleinement son rôle. Entre 1989 et 1993, il en a résulté un taux de croissance moyen de 1,5 % inférieur au taux de croissance démographique qui s'est traduit par une baisse moyenne de 1,2 % du revenu par tête.

B. LES DIMENSIONS DE LA PAUVRETE

Suite à la dévaluation de 50 % du FCFA intervenue en janvier 1994 et aux réformes qui ont accompagné cette mesure, l'économie sénégalaise s'est replacée sur le chemin d'une croissance soutenue. Toutefois, cette croissance a eu des effets négligeables en termes de lutte contre la pauvreté, dont le niveau demeure encore très préoccupant, notamment en milieu rural. En effet, selon les données de l'Enquête Sénégalaise auprès des Ménages (ESAM) portant sur l'année 1994, 30 % des ménages vivent en dessous du seuil de la pauvreté et 75 des ménages pauvres résident en milieu rural.

Le processus de reproduction de la pauvreté en milieu rural agit au niveau de la communauté et semble être une tendance lourde se manifestant donc de manière structurelle. La pauvreté en milieu rural se manifeste par de multiples privations qui se traduisent par la faiblesse des niveaux de revenu, la chute du niveau d'autoconsommation, des difficultés accrues d'accès au crédit et une plus faible couverture des services sociaux. La pauvreté rurale touche d'abord les enfants, ensuite les ménages dont le chef au chômage, les acteurs de secteur informel, les femmes et les jeunes en quête d'emploi. Parallèlement, la faiblesse des revenus et les menaces qui pèsent sur la sécurité alimentaire contribuent encore à l'existence de pratiques dommageables à une gestion appropriée et durable des ressources naturelles.

La répartition des ménages affectés par la pauvreté laisse apparaître un contraste entre les villes et les campagnes. L'incidence de la pauvreté absolue était en 1994 de 44 % en milieu rural et 16, 4 % en milieu urbain. A titre d'exemples, 26 % des ménages ruraux ont accès à l'eau potable contre 83 % dans le milieu urbain et près de 40 % de la population rurale vivait trop loin (plus de 5 km) d'un centre de santé primaire. Le taux d'électrification, en dépit des moyens importants mobilisés, n'est seulement que de 25 % au niveau national, 50 % en milieu urbain et 5 % en milieu rural. Par ailleurs, plus de la moitié des régions du Sénégal (six des dix régions) affichent des taux au dessus de la moyenne nationale. Il s'agit de Ziguinchor (38 %), Tambacounda (40 %), Kaolack (40 %), Louga (40 %), Fatick (40%) et Kolda (53%). L'analyse par département administratif fait apparaître également une forte incidence de la pauvreté, avec Kédougou (80%) et Mbacké (65%) comme extrêmes.

Outre l'incapacité des politiques mises en oeuvre à venir à bout du développement de pauvreté dans le milieu rural, un certain nombre de manifestations naturelles contribuent à la persistance de ce phénomène. Il s'agit, notamment, de la forte pression exercée sur les ressources naturelles qui est favorisée, entre autres, par l'accroissement de la population et la sécheresse qui a sévi pendant de longues années. La dégradation des ressources naturelles a eu, par exemple comme conséquences l'abandon des terres situées au Nord du Sénégal au profit de celles du Sud – du fait du phénomène de la désertification, et la baisse des rendements des terres du bassin arachidier. La diminution sensible des superficies disponibles par habitant contribue à la baisse drastique des potentialités productives et constitue ainsi un facteur non négligeable d'appauvrissement des producteurs.

C. LES OPTIONS GOUVERNEMENTALES

Ainsi donc, eu égard à l'incidence élevée de la pauvreté en milieu rural, le Gouvernement a conçu un programme de lutte contre la pauvreté. C'est dans ce contexte que s'inscrit la stratégie de développement rural décentralisé. Compte tenu de la rareté des moyens financiers et de l'insuffisance de la qualité des ressources humaines, et face à l'urgence liée à l'amélioration des conditions de vie des populations, le développement rural décentralisé se présente en effet comme une des stratégies les plus appropriées pour simultanément impulser le développement local et lutter contre la pauvreté. L'objectif est de faire accéder efficacement les ressortissants du monde rural aux services sociaux essentiels (santé, éducation, eau potable, etc.) en tant que citoyens, et au marché en tant qu'agents économiques.

III. STRATEGIES ACTUELLES

La stratégie de développement du Sénégal est bâtie autour des objectifs de développement du secteur privé et de réduction de la pauvreté. Elle s'inscrit dans le cadre d'un développement humain durable. D'un côté, elle met l'accent sur la stabilité du cadre macroéconomique et la redéfinition du rôle de l'Etat ; d'un autre côté, elle vise à renforcer notamment les capacités de production des populations les plus pauvres ainsi qu'à assurer la préservation de l'environnement et la qualité du cadre de vie. Le développement durable est un objectif multidimensionnel et suppose donc la mise en oeuvre de politiques globales. Il est durable si les indicateurs de développement restent favorables et si les perspectives d'évolution augurent pour les générations futures des possibilités au moins égales à celles des générations actuelles.

Les stratégies actuelles s'articulent autour de la mise en place d'un cadre macro-économique de qualité, d'une politique de décentralisation apte à soutenir le développement local et de politiques sectorielles visant à soutenir les bases de la croissance économique.

A. LE CADRE MACRO-ECONOMIQUE ET LES OPTIONS SECTORIELLES

L'ajustement global a été opéré à travers la dévaluation, en janvier 1994, vise à restaurer la compétitivité de l'économie sénégalaise, pour lui donner les bases d'une croissance durable. Cet objectif n'est guère nouveau, mais sa poursuite s'était faite jusqu'alors au travers de mesures internes dont les différents agencements ont donné naissance à partir de 1980 à divers programmes internes dont les différents agencements ont donné naissance à partir de 1980 à divers programmes parmi lesquels on notera particulièrement le Programme de Redressement Economique et Financier (PREF) (1980 – 1984), le Programme d'Ajustement à Moyen et Long Terme (PAMLT) (1985 – 1992) et le plan d'urgence (Août 1993). A travers la promotion de l'investissement privé, le renforcement de l'efficacité des dépenses publiques et une meilleure gestion des ressources naturelles, le Gouvernement poursuit des objectifs globaux de croissance soutenue, de sécurité alimentaire et d'accroissement des revenus en milieu rural et urbain.

La dévaluation du FCFA s'est accompagnée d'une série de mesures d'ajustement interne visant la stabilité budgétaire et monétaire et de réformes structurelles tendant à libéraliser l'économie, à réduire la taille du secteur public, à encourager le développement du secteur privé et soutenir le développement du secteur social. Ces réformes menées depuis 1994 ont permis une relance sensible de l'économie, la croissance annuelle du PIB ayant été de 2% en 1994, 4,8% en 1995, à 5,8% en 1996 et 5,2% en 1997. L'inflation qui était de 32% en 1994, a été ramenée à 8% en 1995, 2,8% en 1996 et 1,8% en 1997. Le déficit budgétaire de l'Etat a été réduit de 6% en 1994, à 1,5% en 1997, et le déficit extérieur est passé de 10% à 6% durant la même période.

Les mesures de réforme entreprises dans l'agriculture dans le cadre du PASA ont porté essentiellement sur : (i) le désengagement, la privatisation et la restructuration des entreprises publiques chargées du développement agricole ; (ii) la responsabilisation des agriculteur avec un transfert de certaines fonctions anciennement dévolues aux organismes publics ; (iii) l'élimination des subventions sur les intrants et le crédit agricole ; et (iv) la libéralisation des prix, des marchés et du commerce des produits agricoles. Par la suite, le Document d'Orientation Stratégique (DOS) élaboré en 1998 comporte plusieurs orientations qui visent à consolider les bases de la croissance dans le secteur agricole et induisent une réorientation des investissements dans le sens d'un accroissement significatif de la production agricole et partant de l'émergence de productions nouvelles. Dans ce cadre, les programmes de maîtrise de l'eau, à travers le Programme de Développement de la Rive Gauche (PDRG), ainsi que la promotion des petites et moyennes entreprises rurales sont à poursuivre. Toutefois, l'impact de ces mesures a été faible. Le secteur agricole a enregistré une croissance moyenne de 1,3% par an sur la période : 1990 – 1997.

Concernant l'élevage, la lettre de politique de développement du secteur a dégagé des orientations stratégiques relatives à l'amélioration de la compétitivité des différentes filières animales, au développement de l'initiative privé et au renforcement de la professionnalisation des producteurs, à la promotion de la qualité des services fournis par l'Etat et à l'amélioration de la gestion des ressources naturelles pour un développement durable. L'évolution de la croissance de sa valeur ajoutée s'est établi à 0,6% en 1996 et à 3,3% en 1998.

Afin de soutenir les initiatives de développement local, des réformes sont également mises en œuvre dans le domaine de **l'environnement** pour une meilleure gestion des ressources naturelles, des **infrastructures économiques** et des secteurs **sociaux** pour consolider les bases de la croissances dans le secteur rural en particulier.

B. LE CADRE INSTITUTIONNEL DE LA DECENTRALISATION.

Les réformes économiques des années 1990 ont été accompagnées par l'élargissement et la clarification du cadre législatif et réglementaire de la décentralisation. L'évolution institutionnelle en matière de décentralisation remonte à l'époque coloniale avec la mise en place de quatre communes urbaines à la fin du siècle dernier (Gorée, Saint-Louis, Rufisque, et Dakar). A l'indépendance en 1960, le statut de commune de plein exercice fut étendu à vingt neuf agglomérations urbaines. En 1966, la loi 66-64 du 30 juin 1966 (code de l'administration communale) procède à une mise en ordre en réunissant dans un texte unique de référence les lois régissant les institutions municipales.

C'est seulement en 1972 que la décentralisation fut élargie aux zones rurales avec la promulgation des lois 72-02 et 72-25, sous une forme toutefois limitative. En effet, malgré la mise en place du Conseil Rural (CR), c'était encore le sous-préfet qui préparait et exécutait le budget, en tant qu'ordonnateur des crédits. Ce pouvoir sera atténué qu'en 1990 à travers la loi 90-37 qui confère désormais la compétence de la gestion financière des communautés rurales aux Présidents des CR. Cependant, les compétences des CR en matière de développement local restaient peu claires.

La dernière étape de ce processus est constituée par l'adoption en 1996 de nouvelles lois de la décentralisation, accompagnée par plusieurs décrets d'application, qui prévoient trois types de collectivités territoriales locales- la région, la commune et la communauté rurale- qui sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière et qui s'administrent librement par des Conseils élus. Les lois de 1996 ont renforcé les responsabilités des Collectivités locales et organisé le territoire sénégalais en 10 régions, 60 communes, 43 communes d'arrondissement et 320 communautés rurales. L'organisation politique et administrative du pays quant à elle a évolué sur deux plans :

- (i) **approfondissement de la décentralisation** par l'élargissement des compétences des collectivités locales (CL), en substituant le contrôle d'opportunité par un contrôle de légalité rapproché du représentant de l'Etat (Gouverneur pour les régions, Préfet pour les communes, Sous-préfets pour les CR), et en remplaçant la tutelle à priori par la tutelle à posteriori sur un grand nombre d'actes (à l'exception du budget des CL) ;
- (ii) **régionalisation**, par la création, entre l'administration centrale et les collectivités de base, des Régions en tant que structures intermédiaires destinées à servir de cadre à la programmation du développement régional et à coordonner les actions des collectivités locales de base et celles de l'Etat au niveau de la région.

Ainsi, les CL (régions, communes et CR) reçoivent pour **mission générale** la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique d'intérêt régional, communal ou rural et pour **mission spécifique** des compétences transférées de l'Etat aux collectivités dans neuf domaines : l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la santé, la population et l'action sociale, la jeunesse, les sports et loisirs, la culture, l'éducation, la planification, l'aménagement du territoire, l'urbanisme et l'habitat et, enfin, la gestion domaniale. Tout nouveau transfert de compétence fera l'objet d'un nouveau texte de loi.

Les lois de 1996 prévoient aussi que la région constitue, en commun avec les communes et les CR, une Agence Régional de Développement (ARD), qui a pour mission générale d'apporter aux CL assistance dans tous les domaines d'activités liés au développement.

Dans un souci de mise en œuvre efficace, la loi prévoit également que le transfert de compétence sera concomitant à celui des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences. Le Fonds de dotation de la décentralisation est créé à cet effet et a pour objet de couvrir les coûts de fonctionnement associés au transfert de compétences.

Sur **le plan financier**, les CL bénéficient des instruments financiers que sont le Fonds d'Equipeement pour les Collectivités Locales (FECL) et le Fonds de Dotation (FD). D'autres ressources comme celles provenant de la coopération décentralisée lui sont également ouvertes et serviraient à l'assistance technique, à l'appui institutionnel, et aux projets locaux de développement.

Cependant, si les collectivités locales ont l'opportunité de s'adresser aux bailleurs de fonds pour solliciter un financement dans le cadre de la mise en œuvre de leurs plans de développement, elles ont par contre des difficultés à mobiliser la contrepartie exigée compte tenu de la faiblesse de leurs ressources.

Par le biais du Fonds de Dotation de la Décentralisation, l'Etat a décidé de prendre en charge les dépenses de fonctionnement résultant du transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales pour un montant total de 4,9 milliards de FCFA pour les deux premières années de régionalisation. Le Fonds d'Equipeement des Collectivités Locales (F.E.C.L) est également doté d'un montant de 3,5 milliards de FCFA dont 2,5 milliards directement versés aux collectivités locales sous forme de fonds de concours et 1 milliard de FCFA à l'ADM, pour le compte des collectivités locales.

En plus de ces ressources on relève d'autres apports financiers constitués de fonds provenant de la coopération décentralisée à travers les jumelages ou par le biais de certaines institutions internationales de coopération décentralisée comme la Fédération Canadienne des Municipalités, la Fédération Mondiale des Villes Jumelées, les Cités Unies etc.

C. NOUVELLES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DANS LES SECTEURS

La mise en place et l'évolution du cadre légal et réglementaire de la décentralisation traduit un changement plus général dans l'approche du gouvernement vis à vis des questions de développement. De nouveaux principes de responsabilisation et participation locales, de désengagement de l'Etat, de transparence dans les mécanismes de prise de décision, et de redevabilité des structures et des prestataires de services devant les populations, guident la conception et la mise en œuvre des actions de développement dans les secteurs.

1. L'agriculture et l'élevage

Le PASA déjà mettait l'accent sur la responsabilité des agriculteurs et le transfert de certaines fonctions dans les domaines de production et de la commercialisation. La lettre de politique du secteur de l'élevage, quant à elle, préconisait aussi le développement de l'initiative privé et le renforcement de la professionnalisation des producteurs.

Présentement, dans le domaine des réformes institutionnelles, l'Etat réorganisera ses services agricoles d'appui aux producteurs. Ce programme portera, d'une part, (i) sur la restructuration

des services centraux, régionaux et locaux du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage, afin de rapprocher le centre de décision du niveau d'exécution, (ii) la réorganisation de la recherche agricole et agro-alimentaire et, d'autre part, (iii) la mise en place d'un nouveau conseil agricole et rural dans le cadre d'un partenariat entre les organisations paysannes et le secteur privé. Ainsi, les services de l'Etat dans le secteur agricole auront des activités exclusivement de service public devant être assurées par l'Administration.

La nouvelle orientation de la vulgarisation, pour être efficace et apte à accompagner valablement le nouveau cadre institutionnel défini, doit nécessairement instaurer un partenariat fort entre les acteurs du secteur agricole (Etat - Collectivités Locales, Organisations de producteurs, Secteur Privé). Au plan des domaines d'application, une structure partagée de conseil agricole et rural couvrira les besoins d'appui des producteurs, mais permettra également de mieux gérer les ressources naturelles et assurera l'intermédiation entre les producteurs de services spécifiques. A travers la participation à cette structure, l'Etat garantira un minimum de conseil agricole et rural destiné aux producteurs les plus faibles et qui sont donc incapables de payer ce service auprès des acteurs privés.

En outre, un programme de renforcement des capacités des organisations paysannes sera mis en place. Ce programme majoritairement géré à tous les niveaux par les bénéficiaires assurera des actions qui porteront sur la formation ciblée au niveau des villages, l'appui à la promotion et au fonctionnement des « cadres locaux et régionaux de concertation des organisations de producteurs », le renforcement des structures fédératives des organisations de producteurs.

Le problème foncier se pose de façon urgente dans toute stratégie de développement rural. La question fondamentale est de trouver les moyens de sécuriser les droits fonciers, tout en garantissant un minimum d'équité dans l'accès et en préservant une grande flexibilité dans la gestion des terres. Des consultations sont actuellement en cours, entre l'Etat et les Communautés rurales, sur la réforme foncière à mettre en œuvre.

2. L'environnement

En partenariat avec les collectivités locales, et notamment la région qui exerce ces compétences transférées en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles, l'Etat a réalisé dans le cadre du Plan National d'Actions pour l'Environnement (PNAE) qui vient d'être adopté, (i) une analyse des activités économiques structurantes et l'évaluation de leurs incidences sur l'environnement, (ii) la synthèse des plans régionaux d'actions pour l'environnement élaborés et validés par les conseils régionaux sur une base éco-géographique, (iii) et la synthèse des stratégies d'intervention sectorielles en vue de permettre une meilleure connaissance des différents champs d'expression des politiques de gestion des ressources naturelles et de l'environnement dans le cadre des compétences transférées aux collectivités. Par ailleurs, il a été procédé, d'une part, à l'adoption d'une stratégie nationale sur la biodiversité et, d'autre part, à la révision du code forestier a été révisé afin de prendre en compte le processus actuel de décentralisation.

Dans le cadre de la révision actuelle du code de l'environnement et en matière d'appui sectoriel, le Gouvernement continuera en partenariat avec les collectivités locales, la mise en place :

- d'un cadre institutionnel approprié dans le domaine de la gestion des ressources naturelles en s'inspirant de la loi portant transfert des compétences aux collectivités locales ;

- d'un programme de restauration de la fertilité des sols basé sur la rationalisation de l'utilisation de l'espace rural permettant de limiter les pratiques extensives consommatrices de ressources naturelles et la responsabilisation des acteurs agraires dans la gestion des ressources. Cette stratégie s'inscrira dans l'esprit du Plan National d'Actions pour l'Environnement (PNAE), du Plan d'Actions National de Lutte contre la Désertification (PAN/LCD) et du Plan National d'Aménagement du Territoire (PNAT) qui constituent des cadres de références globaux ;

3. Les infrastructures économiques

L'Etat a déjà mis en œuvre ou engagé diverses actions dans le domaine de l'hydraulique rurale et agricole, du transport rural, de l'électricité et de la téléphonie rurale.

Concernant **l'hydraulique rurale**, une politique participative de gestion et de maintenance des infrastructures hydrauliques a été mise en œuvre pour l'approvisionnement en eau des populations, pour atteindre la norme OMS de 35 Litres par jour et par personne, et du cheptel. Le système de gestion des forages motorisés sera réformé, afin que les ouvrages fonctionnent à leur plein rendement. Une réforme est également en cours pour sécuriser le système de réparation et de réhabilitation des forages en panne de vue d'une plus grande implication des populations bénéficiaires. L'implication des populations dans la gestion de ces ouvrages sera maintenue.

En **hydraulique agricole**, outre les grands ouvrages de Diama et de Manantali terminés en 1988, les barrages d'Affiniam, de Guidel et d'Anambé et plusieurs digues anti-sel ont été construits. Il a notamment été procédé à l'application de la réforme sur l'exploitation et la maintenance des forages ruraux motorisés et à la mise en eau du premier tronçon du Ferlo ainsi que la finalisation de l'étude afférente aux autres vallées ; en ce qui concerne le programme de revitalisation des vallées fossiles.

S'agissant du transport rural, une concertation globale est en cours entre toutes les parties prenantes afin de mettre en œuvre les réformes institutionnelles et réglementaires pour l'élaboration d'un programme global d'appui à un développement durable du transport rural et à la recherche de son financement. Le cadre d'orientation actuellement en cours d'approbation, propose de classer le réseau en fonction de niveaux responsabilités clairement définis. Dans cette perspective, les Communautés Rurales et leurs populations assureraient l'entretien du réseau classé communautaire.

4. Les secteurs sociaux

Dans le secteur de l'éducation et de la formation, le Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF 1999-2008) qui est le cadre de mise en œuvre de la politique éducative est en voie d'être finalisé. Il devra démarrer à partir d'octobre 1999 et accorde une place privilégiée à l'éducation dans les zones rurales.

Les objectifs globaux de ce programme sont (i) l'élargissement de l'accès, en corrigeant les disparités (ii) l'accroissement de la qualité des enseignements et la pertinence des apprentissages et (iii) la promotion d'une gestion cohérente, moderne et décentralisée du système.

La priorité sera accordée aux enseignement élémentaire, technique et professionnel et un accent particulier sera mis sur la scolarisation des filles.

Les objectifs visés sont la réalisation d'un taux de scolarisation de 70% en 2000, de 80% en 2003 et la scolarisation universelle à l'horizon 2008. La stratégie sera basée sur le renforcement de l'accès au niveau de l'enseignement moyen et secondaire tout en veillant à un développement équilibré de la carte scolaire et à l'amélioration de la qualité et de la gestion des établissements.

Dans le domaine de la santé, les nouvelles orientations de la politique de santé et d'action sociale seront mises en œuvre à travers le Plan National de Développement Sanitaire (PNDS) qui couvre la période 1998-2007 et dont les orientations stratégiques sont traduites en actions dans le cadre d'un Programme de Développement Intégré de la Santé et de l'Action Sociale (PDIS) d'une durée quinquennale (1998/2002).

La Lettre de Politique Sectorielle de la Santé, cadre de mise en œuvre du PNDS, comporte les principales réformes suivantes : (i) la réorganisation du Ministère de la Santé et le renforcement de ses capacités, (ii) la réforme hospitalière, (iii) la réforme pharmaceutique, (iv) le financement de la santé, (v) la réforme du système d'information et de gestion et (vi) le développement du partenariat. Un guide de partenariat contenant les différents éléments contractuels devant lier le Ministère de la Santé et les ONG a été défini. En matière de dépenses publiques, l'Etat a pris l'engagement d'augmenter régulièrement la part du budget santé dans le budget national (qui a atteint 8,25% en 1998 pour la porter à 9% en 2002). La participation financière des populations aux frais de santé est passée de 300 millions FCFA en 1980 à plus de 4 milliards en 1996.

Il sera poursuivi la construction et l'équipement des postes et centres de santé, la lutte contre la malnutrition dont le taux devrait être réduit de 50% d'ici 2015, et l'éradication des maladies endémiques notamment celles visées par le PEV et l'amélioration de la couverture des activités de surveillance de la grossesse et l'assistance à l'accouchement.

A noter, que le déploiement de la stratégie du secteur connaît quelques difficultés d'harmonisation avec la politique de décentralisation qui confie à la communauté rurale des compétences relatives à la construction, la gestion, l'entretien et l'équipement des postes de santé, des maternités et des cases de santé ruraux.

IV. PRINCIPALES INSUFFISANCES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES STRATEGIES

Malgré les réformes mises en œuvre suite à la dévaluation intervenue en 1994 ainsi que les acquis présentés ci-dessus, de nombreuses insuffisances demeurent, dont notamment :

- a) des revenus insuffisants se traduisant par un accroissement des privations pour une partie de plus en plus importante de la population ;
- b) une participation encore faible des populations rurales et de la société civile dans les choix, la conception, la mise en œuvre et la gestion des programmes de développement local et en milieu rural. La conséquence en est une inadéquation quantitative et qualitative des services fournis pour répondre aux besoins prioritaires des populations, et une valorisation insuffisante des avantages comparatifs des différents acteurs des secteurs public, privé et associatif ;

- c) des insuffisances dans la mise en œuvre des politiques de décentralisation, notamment dans : (i) l'application des textes législatifs et réglementaires relatifs à la décentralisation ; (ii) l'information et la formation des élus et des services déconcentrés de l'administration sur les dispositions législatives et réglementaires de la décentralisation conduisant parfois à des abus et à des situations conflictuelles ; et (iii) des procédures lourdes et compliquées en matière de fiscalité et de gestion des budgets de développement communautaire qui se traduisent par un rendement fiscal faible et des retards dans l'exécution des programmes ;
- d) des déficiences sérieuses dans l'accompagnement du développement local avec : (i) des politiques sectorielles isolées ainsi que des programmes et des projets fragmentés : les régions doivent travailler à la mise en cohérence, à la coordination et à la complémentarité entre les interventions des secteurs sociaux et productifs essentiels pour le bien être des populations rurales ; (ii) une faible déconcentration au niveau des pouvoirs de décision, des capacités techniques et de gestion, ainsi qu'au niveau des moyens de travail, et (iii) un accompagnement insuffisant dans la mise à disposition des ressources humaines nécessaires aux collectivités locales et au fonctionnement des infrastructures sociales existantes, notamment dans les domaines de l'éducation et de la santé ;
- e) un régime foncier régi par la loi sur le domaine national, peu approprié pour la sécurisation de l'investissement et la gestion durable des ressources naturelles
- f) des capacités techniques et de gestion des structures associatives et privées généralement faibles
- g) des ressources financières pour le développement local très limitées avec (i) une assiette et un rendement faibles de la fiscalité locale ; (ii) des contributions des populations limitées par les niveaux des revenus, (iii) des transferts privés et apports d'ONG et projets modestes et mal ciblés, privilégiant certaines zones, villages ou groupes sociaux, et (iv) des transferts de l'Etat faibles et irréguliers, en raison notamment des pressions au niveau du budget national ;
- h) des incohérences dans la conception et la mise en œuvre de certaines approches sectorielles qui ne s'inscrivent pas et/ou entrent en contradiction avec les cadres stratégiques définis par le Gouvernement. Ainsi, les programmes de l'éducation et de la santé n'intègrent pas toujours les compétences transférées aux CL par les réformes de 1996 .

IV UNE VISION A L'HORIZON 2015

Elle se fonde sur l'image à long terme de l'étude Prospective SENEGAL 2015, dont les axes stratégiques visent à :

Elever durablement la productivité globale de la nation
 Engendrer une dynamique de responsabilité et de solidarité
 Renforcer les aptitudes au développement et élargir la communication sociale
 Maîtriser l'essor urbain et sécuriser l'économie rurale
 Consolider l'autonomie nationale et tirer parti des espaces de co-développement internationaux

En raison des insuffisances notées dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies, le Gouvernement du Sénégal entend soutenir ses efforts pour appliquer et approfondir les réformes. A l'horizon 2015, la vision du développement rural décentralisé s'articule autour des images suivantes :

1. des *populations rurales* qui sont au centre du processus de développement rural au niveau local, qui en sont les promoteurs et maîtres d'ouvrage, par le biais des collectivités locales et de structures associatives fonctionnelles, dans le cadre d'un partenariat effectif avec l'administration du territoire et les services déconcentrés de l'Etat.
2. des *populations* qui, par le biais de *leurs conseils élus et de leurs structures associatives* à la base ont la compétence : (a) des choix et de la mise en œuvre des priorités du développement communautaire en matière d'infrastructures socio-économiques et de services sociaux essentiels ; et (b) de promouvoir un environnement local, notamment en termes d'infrastructures économiques essentiels, qui soit propice aux initiatives privées génératrices de revenus.
3. des *populations* accédant efficacement aux services sociaux essentiels (santé, éducation, eau potable, etc.) et aux infrastructures de base en tant que citoyens et au marché en tant qu'agents économiques, avec comme conséquences des indicateurs de développement humain améliorés, et le désenclavement de toutes les collectivités locales du pays.
4. des *collectivités locales* dotées d'un mode de gouvernance décentralisé fonctionnel, et permettant donc aux élus locaux un plein exercice de leurs compétences, avec l'appui de l'Etat, et en cohérence avec les stratégies sectorielles.
5. des *services techniques* dégagés de la fourniture de services au profit des missions régaliennes de formulation et suivi des politiques sectorielles, de respect de la réglementation, et de mise en place d'investissement publics structurants.

En particulier, les missions des départements techniques de l'Administration seraient recentrés sur :

- la fonction d'orientation, d'analyse et de prévision qui est à la base de la définition des politiques et programmes de développement agricole ;
- la fonction de suivi, de coordination et d'évaluation de la mise en œuvre des actions et des politiques de développement agricole par les différents opérateurs publics et privés ;
- la fonction de réglementation et le contrôle de son application ;
- la fonction d'appui conseil et de renforcement des capacités des CL.

6. une administration territoriale dont les compétences principales sont de : (a) veiller au respect de la légalité par les collectivités locales et par les structures associatives à la base dans leur décisions, mode de fonctionnement, et gestion des programmes de développement ; (b) mettre à la disposition de ces structures des appuis, notamment en matière de réglementation, via les services techniques déconcentrés ; (c) promouvoir et de faciliter la concertation entre les différents acteurs du développement local ; (d) soutenir les régions par la mise en cohérence des instruments, actions et programmes d'aménagement et de développement à l'échelon national, régional et local (harmonisation entre les plans locaux de développement, les schémas régionaux d'aménagement du territoire et le Plan National d'Aménagement du Territoire).
7. des structures privées qui contribuent pleinement à la création des richesses, et fournissent, sur des bases contractuelles, des prestations de services dans les

- domaines de la mise en place, de l'entretien et de la gestion des infrastructures sociales et économiques.
8. une gestion durable des ressources naturelles qui sont à la base des activités de production. Cette gestion exige la maîtrise des systèmes de production afin de permettre leur renouvellement ou leur reproduction, notamment par la formation et l'information des acteurs, un aménagement adéquat du territoire et, pour la satisfaction des besoins, une politique de substitution visant à réduire les prélèvements abusifs.
 9. un accroissement notable des revenus et une sécurité alimentaire se traduisant par la satisfaction des besoins alimentaires. Les politiques mises en œuvre et visant l'objectif de sécurité alimentaire, devront refléter la cohérence et être la synthèse des stratégies définies pour chaque filière particulière. Seront également au centre de cette politique les approches systémiques allant dans le sens de l'intégration des activités agro-sylvopastorales.

VI. STRATEGIE, MODALITES ET INSTRUMENTS DE MISE EN ŒUVRE

La stratégie du Gouvernement pour réaliser les objectifs contenus dans la Vision déclinée ci-dessus, repose en partie sur la promotion du développement rural décentralisé qui appelle une synergie de l'ensemble des acteurs et de l'ensemble des programmes sectoriels développés par l'Etat. Cette stratégie s'appuie sur des principes de responsabilisation locale, de transparence, de co-gestion des investissements communautaires dans leur mise en œuvre autant que dans leur entretien. Elle suppose donc au préalable une **clarification des rôles des acteurs en matière de développement local**.

A. LES AXES DE LA STRATEGIE

Sur le plan opérationnel, la stratégie s'articule sur : (1) **le recentrage des processus de développement local au niveau des populations et des collectivités locales** ; et (2) **l'accompagnement des processus de développement rural à la base**.

(1) Le recentrage des processus de développement au niveau des populations et des collectivités locales se fera notamment par :

- (i) la mise en place de mécanismes opérationnels de transferts effectifs de compétences en matière de développement local aux collectivités locales conformément aux lois sur la décentralisation, et de recours en cas de conflits d'interprétation des textes réglementaires ;
- (ii) le renforcement des capacités techniques et de gestion des populations rurales, des collectivités locales, et de leurs structures associatives de base pour qu'elles puissent mieux répondre aux besoins prioritaires en matière d'infrastructures sociales et économiques essentielles ;
- (iii) l'établissement, à court terme, de mécanismes de transferts directs aux collectivités locales des ressources financières nécessaires à leur développement, et la mise en place, à plus long terme, de dispositifs leur permettant de mobiliser elles-mêmes ces ressources ; et

- (iv) l'établissement de cadres opérationnels de concertation, de prise de décision, de suivi et évaluation, associant l'ensemble des acteurs du développement rural décentralisé, et garantissant la participation effective des groupes vulnérables et marginalisés ; et
- (v) la mise en place d'outils de gestion du domaine foncier en vue d'une sécurisation des investissements ;
- (vi) l'établissement de dispositifs participatifs pour l'amélioration de la transparence dans la gestion du développement local.

Pour assurer une plus grande disponibilité et un meilleur accès aux services essentiels de base, la démarche de développement rural décentralisé devra prendre en compte, dans la détermination des besoins des populations, les disparités tant au niveau village, communauté rurale que région. Sous ce rapport, le développement rural décentralisé doit résoudre les questions de participation communautaire au processus de diagnostic, d'identification, de mise en œuvre de programmes prioritaires et de formes d'appui différenciées, c'est-à-dire selon le degré de pauvreté de la communauté rurale.

(2) L'accompagnement des processus de développement rural à la base se fera par :

- (i) la poursuite et l'approfondissement des réformes institutionnelles, et réglementaires au niveau de l'environnement économique général, de manière à assurer plus d'autonomie aux collectivités locales, à stimuler une croissance plus élevée, durable et équitable, condition nécessaire à la réduction de la pauvreté en milieu rural ;
- (ii) l'augmentation des parts de ressources publiques allouées aux secteurs sociaux, à l'agriculture et à l'élevage ;
- (iii) un cadre fiscal approprié permettant aux collectivités locales de participer de façon significative au financement des investissements locaux ;
- (iv) un renforcement et une mise à disposition en faveur des collectivités de ressources humaines et techniques leur permettant d'assurer de manière adéquate leur rôle de fournisseurs de services locaux ;
- (v) des réformes institutionnelles, de politiques, et de programmes au niveau des secteurs sociaux de l'agriculture, de l'élevage et de la gestion des ressources naturelles visant à rapprocher les services et à les adapter à la demande des populations rurales.

La mise en œuvre des axes de la stratégie sera articulée autour de trois modalités, à savoir la poursuite des réformes relatives à la décentralisation, la concrétisation des projets dédiés à la décentralisation et au développement local, et, enfin la mise en place d'un cadre de concertation et d'harmonisation du système d'appui.

B. POURSUITE DES REFORMES RELATIVES AU DEVELOPPEMENT LOCAL

1. Le programme de bonne gouvernance

La bonne gouvernance et la démocratie comprise dans le sens de l'amélioration du bien être général de la population doit être une préoccupation constante des autorités dans le cadre de la mise en place des réformes dédiées à la décentralisation. Cette préoccupation ne peut être effective que dans le cadre d'une gestion saine des affaires publiques impliquant une participation populaire conséquente, un respect des règles de transparence et d'équité, une responsabilisation des populations et une priorité accordée à la satisfaction des besoins fondamentaux de la population. Le programme de bonne gouvernance, en cours de finalisation, a déjà permis d'identifier les axes d'amélioration du fonctionnement de l'administration, suite à l'enquête réalisée auprès des usagers sur la qualité du service public, et de préciser les axes de renforcement des capacités au sein de l'Administration publique.

2. La réforme des finances locales

La réforme des finances locales est une étape essentielle pour la mise en œuvre de la politique de décentralisation. En effet, le Gouvernement sénégalais a entrepris une vaste étude sur la fiscalité locale en vue de faire un bilan exhaustif et complet de l'état et du fonctionnement des finances et la fiscalité locale, de consulter les populations sur les principaux constats émanant du bilan diagnostic et de réformer la fiscalité à partir d'une bonne connaissance de la situation sénégalaise actuelle tout s'appuyant sur une large consensus. Par ailleurs, des actions sont en cours pour étudier et améliorer les systèmes de transferts (FECL, FDD) financiers vers les CL.

Les résultats durables attendus à moyens et long terme sont :

- une fiscalité locale simplifiée, modernisée et plus performante qui crée des sources locales de financement rentable grâce à l'élargissement de l'assiette et la baisse des taux de principaux impôts, (foncier bâti et non bâti, patente simplifiée) et un prélèvement plus adéquat sur les patrimoines et les services locaux ;
- des collectivités locales plus autonomes et plus responsables, donc une meilleure gouvernance, en particulier au niveau du recouvrement des taxes et impôts locaux ;
- des choix locaux en infrastructures, équipements et services publics locaux mieux adaptés aux besoins réels des populations locales, à la fois au niveau des dépenses de fonctionnement et des dépenses d'investissements ;
- des relations Etat/Collectivités locales renouvelées, avec des recettes locales moins dépendantes des dotations de l'Etat et appuyées par une volonté locale de financer les choix budgétaires locaux mais aussi une volonté démontrée de l'Etat d'accroître ses concours financiers afin de compenser les charges financières résultant des transferts de compétence et de soutenir l'investissement public local ;
- une plus grande transparence dans la gestion des finances des collectivités décentralisées.

Les objectifs opérationnels de cette étude ont été pour l'essentiel atteints. Le Diagnostic y afférant a été réalisé et diffusé. Les études de faisabilité ont été réalisées sur les propositions de

réformes suivantes : Intégrité de l'assiette des impôts ; Remplacement de la valeur locative par la valeur vénale ; et Décentralisation de la chaîne fiscale.

Ces études concluent à la faisabilité de la restauration de l'intégrité de l'assiette des impôts afin de saisir une grande partie de l'assiette échappant à l'imposition, de l'amélioration des techniques d'évaluation de la valeur foncière. Elles démontrent également l'opportunité de décentraliser la chaîne fiscale. Elles proposent enfin un toilettage du portefeuille des taxes locales assises sur les patrimoines et services locaux et un remodelage des concours financiers apportés par l'Etat aux collectivités par une meilleure définition de leurs finalités et modalités.

L'identification de sources de taxation en milieu rural pose un problème difficile car la plupart des impôts et taxes locales ont une rentabilité insuffisante. La réflexion axée sur le mode de taxation approprié en milieu rural sera poursuivie.

Ces grands volets de réformes ont été examinés par un comité technique restreint et soumis à la Présidente du comité de Pilotage de l'étude. Le Gouvernement a donc à sa disposition un outil d'analyse (diagnostic), les avis et propositions des milieux concernés par la fiscalité locale (la consultation publique) et les propositions de réformes sur la fiscalité locale.

Le Gouvernement s'engage donc à finaliser les propositions de réformes et à les soumettre au Parlement dans les meilleurs délais afin d'assurer aux collectivités locales des sources pérennes de financement de leurs budgets en vue de leur permettre de mieux assumer leurs missions de développement.

3. Le renforcement et la redéfinition des capacités nationales

Le programme de renforcement des capacités nationales est présentement en cours de finalisation dans le cadre plus général du programme de bonne gouvernance. Ce programme devra contribuer, entre autres, à l'efficacité et à la transparence dans la gestion économique. Les différentes composantes de ce programme s'articulent autour de l'approfondissement du système démocratique et de gouvernance locale, de l'amélioration du système juridique et judiciaire et du climat des affaires et du renforcement des compétences au niveau des secteurs public et privé.

Dans le cadre de son processus de réorganisation, l'Etat renforcera les organes de mise en œuvre et d'appui à la politique de décentralisation.

Au sein du Conseil National de Développement des Collectivités Locales (CNDCL), il pourra être constituée une cellule de suivi et d'évaluation disposant de ses propres ressources humaines capables de suivre l'application sur le terrain des mesures institutionnelles aptes à résoudre les difficultés provenant dans la mise en œuvre de la politique de décentralisation. La cellule disposerait de son budget de fonctionnement propre ainsi que des moyens financiers et logistiques lui permettant de faire des études et des audits des collectivités locales. Les intervenants en matière de décentralisation pourront utiliser ce cadre pour disposer des données sur les collectivités locales et le rapport bilan qui sera produit après chaque exercice de gestion aidera les autorités dans la prise de décisions correctives à l'occasion de la tenue du CNDCL.

a) L'Association des Présidents de Conseil Rural (APCR)

L'Association des Présidents de Conseil Rural (APCR) a amorcé une timide réorganisation en se dotant de représentations régionales et départementales. Plus que cela, l'APCR doit se réorganiser en fonction du contexte nouveau pour assurer à tous les niveaux des relations nécessaires pour une circulation rapide de l'information du sommet à la base.

L'APCR au niveau national devra bénéficier à l'image de ses représentations à l'échelon régional et local d'un appui conséquent pour se structurer et servir d'interface auprès des décideurs gouvernementaux pour mieux défendre les intérêts des populations. Une dotation en ressources humaines de qualité permettra d'élaborer des propositions concrètes en direction du Gouvernement central pour l'amener à prendre des mesures institutionnelles visant à asseoir une responsabilisation pleine et entière des populations et des élus locaux en matière de développement économique et social.

L'APCR sous cette forme, pourra cultiver des relations profondes en matière de coopération décentralisée au profit des collectivités locales.

b) La Direction des Collectivités Locales (DCL)

La Direction des Collectivités Locales est la structure techniquement compétente pour appuyer le Ministère de l'Intérieur et de la Décentralisation dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la politique de décentralisation. Elle a pour mission :

- l'élaboration des réformes institutionnelles et des textes réglementaires qui améliorent la décentralisation ;
- l'appui dans le cadre de la formation des populations, des élus et des représentants de l'Etat auprès des collectivités locales ;
- la mise en place des fonds de transfert en étroite collaboration avec la direction du Trésor pour le suivi de l'exécution budgétaire des collectivités locales ;
- l'exécution correcte des fonds d'équipement et de dotation mis à la disposition des collectivités locales par l'Etat ;
- l'appui à l'élaboration des plans locaux de développement et leur mise à jour ;
- la résolution des problèmes de limites territoriales des collectivités locales, des conflits territoriaux, des actes soumis à approbation préalable des représentants de l'Etat, et veille à l'application correcte des lois de la décentralisation.

Sur la base des missions décrites ci-dessus, il est nécessaire de doter la DCL d'un observatoire des finances locales afin de disposer d'une base de données relationnelles pouvant être utilisée par la direction du TRESOR, l'Agence de Développement Municipal et tous les organismes susceptibles d'intervenir dans les collectivités locales. La base de données peut revêtir plusieurs modules : financiers, juridiques ou documentaires.

La Direction des Collectivités Locales a également un rôle d'encadreur et de facilitateur auprès des collectivités locales pour la mise en place de cadres de concertation au niveau local en vue d'un rapprochement des différents acteurs qui se meuvent dans le développement local (groupement, ONG, ASC, GPF, etc.).

4. Le renforcement et redéfinition des capacités locales

a) La formation des élus et des leaders villageois.

Dans le cadre de sa politique de décentralisation l'Etat a mis en œuvre un vaste programme de formation qui, à terme, couvre toutes les collectivités locales. Ce programme qui sera mis en œuvre au profit des élus devra être pratique et de proximité. Le plan de formation déjà élaboré a emporté l'adhésion des partenaires et grâce à leur appui, plusieurs régions ont commencé à en bénéficier (Kolda, Tambacounda, Ziguinchor, Fatick). Pour assurer l'adéquation aux besoins et la rapidité dans la satisfaction des besoins, deux phases ont été définies :

1. la constitution de comités régionaux paritaires qui ont en charge la démultiplication mais aussi la formation par des cabinets spécialisés choisis par chaque région ; et,
2. la prise en compte des différents thèmes choisis par les acteurs au niveau de chaque région.

Le programme de formation sera le cadre de référence pour les interventions futures des bailleurs de fonds dans ce domaine. L'Etat, à travers la DCL et l'appui de l'APCR veillera à assurer le standard minimum de qualité en matière de formation et le contrôle de la mise en œuvre du programme.

b) Redéfinition et recentrage des services déconcentrés :

Le renforcement des capacités locales et régionales se fera par la mise en place rapide des nouveaux organigrammes pour les différents ordres de collectivités locales et la dotation des communautés rurales de secrétaires communautaires de bon niveau.

La rationalisation et le redéploiement des services déconcentrés devront précéder le renforcement des structures. Les fonctions des services déconcentrés pourront ainsi mieux venir en appui aux CL.

Les conventions d'utilisation des services déconcentrés de l'Etat au profit des collectivités locales n'ont leur sens que si ces services disposent des moyens adéquats pour la réalisation de leurs missions. Pour ce faire, il est nécessaire de former les chefs de services déconcentrés dont la plus part ne maîtrisent pas les textes relatifs à la décentralisation. En plus du redéploiement de personnel qui incombe à l'Etat il faut inculquer « l'esprit de décentralisation » aux services de l'Etat dans les régions. Ces services doivent appuyer, entre autres, l'Agence Régionale de Développement pour relever le déficit de la planification spatiale et économique, la confection des plans de développement des collectivités locales et l'élaboration des projets de développement desdites collectivités. Dès lors le recentrage et la redéfinition de leurs missions s'imposent.

Le projet de « Charte de la déconcentration » revêt une grande importance à cet égard. La charte énonce clairement le principe de subsidiarité qui veut que la responsabilité des activités soit confiée à l'autorité la plus apte à l'assumer, de manière à permettre la plus grande efficacité et la plus grande efficience de la gestion publique.

C. POURSUITE DES PROJETS RELATIFS A LA DECENTRALISATION

Comme deuxième modalité de concrétisation de la stratégie, le Gouvernement mettra en œuvre plusieurs programmes d'appui aux collectivités locales. Les projets en cours sont :

- le programme de lutte contre la pauvreté (PLP) : la mise en œuvre du PLP a commencé avec le projet pilote du Gouvernement, le FDL de Kédougou et le PELCP ;
- le projet Fonds de développement local (FDL) de Kédougou est co-financé par le FENU et la PNUD et constitue un projet pilote expérimentant l'approche participative dans un cadre décentralisé. Il intervient dans le département de Kédougou et dans le Missirah. Il sera coordonné par les cellules locales d'appui au développement (CLAD) au niveau départemental et des arrondissements a permis la préparation des programmes d'investissement prioritaires des treize (13) communautés rurales de Kédougou et de la commune de Kédougou ;
- le programme élargi de lutte contre la pauvreté (PELCP) intervient dans les régions de Diourbel, Tambacounda, Dakar et Saint-Louis. Le projet de plan exécutif est en finalisation pour préparer la réunion du comité de pilotage prévue dans la première quinzaine du mois de juin 1999. L'approbation de ce plan rendra exécutoire les activités qui y seront déclinées.
- Le programme d'appui aux communes (PAC) ou Quatrième Projet Urbain financé par la Banque Mondiale et l'AFD dont l'objectif est de stimuler l'effort de redressement des communes d'une part, et de soutenir leur effort d'investissement pour la production et la fourniture des infrastructures, équipements et services prioritaires, d'autre part. L'organe de mise en œuvre du PAC est une Agence de Développement Municipal (ADM) dont les missions générales répondent à l'objectif du projet. Pour la réalisation de cet objectif, des contrats de ville lient l'ADM aux communes sélectionnées. A ce jour, les contrats de ville sont signés avec les localités suivantes : Diourbel ; Kaffrine, Louga, Joal-Fadiouth, Nguékhokh, Passy, Gandiaye, Kaolack, Thiès, Ziguinchor, Tambacounda, Saint-Louis et Guédiawaye.
- Le programme d'appui à la décentralisation et au développement local (PADDEL) qui vise à accompagner les réformes de l'Etat particulièrement dans le domaine de la décentralisation, à créer et animer un dispositif de formation des élus et des fonctionnaires et à apporter un appui à l'Administration Locale et à l'émergence de politique de développement local dans quatre régions (Thiès, Kolda, Fatick et Ziguinchor). Il est financé par le Gouvernement français, le projet a débuté en janvier 1998.
- Le projet GTZ « Conseiller au MEFP » dont la phase actuelle va d'octobre 1996 à septembre de l'an 2000 et a introduit un volet appui à la planification régionale au niveau de deux (2) régions test à savoir Fatick et Kaolack.

Les projets qui seront mis en œuvre sont :

- Le Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local (PSIDEL), initié dans le cadre du 8^{ème} FED et financé par l'Union Européenne. D'un coût de 12 millions d'euros, ce projet, dont la convention de financement a été signée, a pour objectif

principal de contribuer à la réduction de la pauvreté en milieu rural. De manière spécifique il vise à améliorer l'accès aux services sociaux et équipements collectifs, en assurant un processus participatif et mise en œuvre des actions de développement.

- Le programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) en cours de finalisation, et qui implique la participation des principaux acteurs du développement rural à la base ainsi que le concours des partenaires au développement. Les objectifs du PNIR s'articulent autour du renforcement des capacités des communautés rurales, de la mise en place d'un fonds d'investissements local afin de financer les infrastructures de base et de l'élaboration d'un programme d'actions prioritaires. Il est également visé le renforcement des capacités des services du génie rural ;
- L'étude sur la fiscalité locale : cette étude financée par l'ACDI a pour objectif, dans son diagnostic, d'établir un bilan à la fois qualitatif et quantitatif devant permettre d'apprécier l'état et le fonctionnement de la fiscalité et des finances locales au Sénégal. Dans un second temps ; il s'agira d'expurger la fiscalité locale de tous les impôts et taxes obsolètes et de l'adapter au nouveau contexte économique par la création, au profit des collectivités de nouvelles sources de recettes fiscales et parafiscales comme par exemple la taxe sur le téléphone ;
- Le Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural (PADMIR) qui est conjointement financé par le PNUD et le FENU et vise à appuyer le processus de décentralisation en milieu rural en mettant en place un instrument de financement décentralisé et en améliorant les pratiques de planification locale participative ;
- Le Projet GTZ/KFW « Appui au processus de décentralisation » de la coopération sénégallo-allemande qui aura comme principale cible les communautés rurales des régions de Fatick, et Kaolack. Les interventions du projet porteront sur la mise en place d'un Fonds de développement local pour réaliser en priorité des infrastructures et sur l'assistance – conseil en matière de développement local (développement et renforcement des structures institutionnelles, gestion financière de formation). Ce projet qui est en cours de formulation aura une durée de 4 années pour sa première phase ;
- Le Projet d'appui au développement local et à la décentralisation dans les régions de Kolda et de Tambacounda financé par l'AFD et piloté par la DCL ;

En termes d'approche, il est à noter que divers programmes interviennent ainsi que le domaine du développement décentralisé. La plupart pour une durée ne dépassant pas cinq ans.

D. CADRE DE CONCERTATION ET HARMONISATION DES APPROCHES DE DEVELOPPEMENT RURAL DECENTRALISE

1. Le Conseil National de Développement des Collectivités Locales

Au vu de la multiplicité des intervenants et de la richesse des expériences en cours et à venir, le Gouvernement a décidé de privilégier une **approche expérimentale sur un horizon de 4 ans qui tienne compte des leçons apprises et de la territorialité dans les interventions avec un effort permanent d'harmonisation et de recherche de continuité dans la démarche.** Cet

effort qui consiste à suivre, évaluer et harmoniser les différentes expériences de terrain se fera sous l'égide du CNDCL qui à cet effet sera doté de moyens.

Ce Conseil comprend notamment les représentants de l'Etat, les élus des régions, communes et communautés rurales, et a pour objet principal d'établir le bilan de l'évolution des collectivités locales, de proposer les orientations nécessaires à leur développement. Le cadre de concertation devra ainsi être représentatif de la pluralité des acteurs et sera doté d'un système de suivi-évaluation.

2. Pilotage des processus et des procédures de développement rural décentralisé.

La phase d'expérimentation et d'harmonisation qui permettra de résoudre un certain nombre de question, portera en particulier mais pas exclusivement sur :

- (i) **Les opérations éligibles** aux fonds d'investissements décentralisés. Les critères pour définir et sélectionner les investissements d'intérêt public et/ou productifs éligibles aux financements publics décentralisés devront être adoptés durant cette phase transitoire.
- (ii) **Les critères d'accès et conditions d'attribution** qui devront privilégier l'existence d'un **plan local de développement (PLD) qui sera le cadre de référence** pour engager toutes les actions de financement et les interventions futures des bailleurs de fonds. Dans sa conception et son élaboration, le plan devra refléter les préoccupations des différents acteurs de la CR. Il sera précisé les mécanismes propres à assurer la participation de tous de manière transparente, y compris celle des groupes les plus vulnérables, aux processus d'identification des investissements.
- (iii) **Les conditions d'attribution qui devront privilégier l'effort contributif en nature ou en espèces**, de la collectivités ou des communautés de base ainsi que l'existence d'un mécanisme de prise en charge des coûts récurrents et de maintenance. La subvention éventuelle devra être modulée en fonction de la nature et de la rentabilité des investissements. Par ailleurs, le taux de recouvrement fiscal constitue un bon indicateur pour la communauté rurale, tandis que pour les organisations de base, l'expérience du développement communautaire et la capacité de mettre en œuvre un projet pourrait constituer un atout.
- (iv) **Les mécanismes et les procédures d'utilisation des fonds de développement local** qui doivent s'attacher à résoudre diverses questions, à savoir : la domiciliation des fonds, la séparation de l'ordonnateur et du comptable, la nécessité du pouvoir liquider aisément de petites et fréquentes dépenses. Les conditions de décaissement, les relations avec le Trésor, les contrôles de bonne gestion, les problèmes de capacités locales, les modalités d'organisation de la maîtrise d'ouvrage et les appuis nécessaires pour le renforcement des capacités à exercer cette maîtrise d'ouvrage, les modalités d'une gestion décentralisée, et enfin, la rémunération des services publics.
- (v) **Les modalités d'organisation de la maîtrise d'ouvrage** qui se feront à travers des dispositifs souples qui favorisent la promotion des entreprises locales et par un suivi des actions par les commissions techniques qui pourront faire appel, en cas de besoin, à des compétences spécifiques. Les modalités d'appui à la maîtrise d'ouvrage, la répartition des responsabilités entre prestataires privés et publics et les conditions de rémunération devront également être précisées durant la phase expérimentale.

- (vi) **L'amélioration de la concertation**, qui devra viser une meilleure communication entre les différents acteurs sur les défis et enjeux des différents programmes qui seront mis en œuvre afin d'en favoriser l'appropriation par les bénéficiaires et d'assurer une cohérence dans le processus de planification régionale et nationale. Les liens entre ces programmes et les politiques sectorielles ainsi que la composition et l'attribution des instances locales de concertation, constituées des représentants des collectivités locales et des organisations de base, devront être précisés.

Au niveau local, il sera privilégié une meilleure implication et une responsabilisation des associations et groupements professionnels.

Au niveau régional, la Région constitue l'entité de mise en cohérence du développement régional, à travers notamment le Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) et les Schémas régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT). L'ARD étant considéré comme un organe technique de planification et d'aménagement régional au service de toutes les collectivités locales (Région, communes, communautés rurales) dans le respect de leurs prérogatives.

Au niveau des communautés rurales, il sera promu les groupements d'intérêt communautaire. La capitalisation des expériences de développement intercommunautaire sera favorisée de même que le renforcement de la synergie autour des actions de développement par le biais d'une meilleure articulation avec les instances déconcentrées de coordination (CLD, CDD, CRD).

Au niveau local, il sera privilégié une meilleure implication et une responsabilisation des associations et groupements professionnels.

Au niveau régional, la région constitue l'entité de mise en cohérence du développement régional, à travers notamment le Plan Régional de Développement intégré (PRDI) et les Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire (SRAT) . L'ARD étant considéré comme un organe technique de planification et d'aménagement régional au service de toutes les collectivités locales (Région, communes, communautés rurales) dans le respect de leurs prérogatives.

- (vii) **L'intercommunalité** qui permet d'entreprendre des actions de plus grande envergure et de dépasser les problèmes liés à la micro planification.

- (viii) **L'intégration des actions aux divers niveaux des collectivités locales** et par rapport aux politiques nationales.

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES ET DU PLAN