

La décentralisation des compétences locales au Sénégal

Mayacine DIAGNE

Si la loi N° 96 07 du 22 mars 1996 relative aux transferts de compétences aux régions, aux communes, et aux communautés rurales ne constitue pas à elle seule la date de naissance de la nouvelle décentralisation au Sénégal, du moins ce texte législatif capital a-t-il eu le mérite de corriger la difficile mission qui était celle des collectivités locales sénégalaises¹.

Jadis, l'ancienne méthode de transfert, de compétences qui s'identifiait à la clause générale des compétences, était insuffisante. Trois phénomènes vont contribuer à mettre en relief les faiblesses de l'approche traditionnelle.

En premier lieu, la clause générale de compétence² est atténuée par le respect et la protection de l'initiative privée. En effet, l'interventionnisme des collectivités locales au Sénégal en matière économique et sociale n'est qu'exceptionnel. En effet, les collectivités locales sénégalaises ne peuvent traiter des affaires relevant de l'initiative privée qu'en cas de carence et seulement lorsque l'intérêt public l'exige³, tel ne semble pas être le cas en Algérie où le secteur économique local est très développé grâce à l'existence des entreprises communales qui sont sociétés à capitaux publics locaux dans le domaine industriel, artisanal, du transfert, du tourisme et dans le secteur du logement et de l'habitat⁴.

En second lieu, la multiplication des collectivités locales de taille différente empêchait de définir la compétence de chacune d'elle par la seule référence à la clause générale de compétence sous peine d'aboutir à des chevauchements. En troisième lieu, les pouvoirs publics, à partir de 1992 ont exprimé leur volonté de décentraliser davantage une première génération de compétences dont la santé et l'éducation etc.

Aujourd'hui, les collectivités locales vont intervenir de façons de plus en plus poussée dans le domaine intéressant la vie quotidienne des citoyens. La loi sur les transferts de compétences de 1996 rompt avec la clause générale de compétence qui affectait les textes antérieurs. La législation nouvelle va attribuer aux collectivités locales des compétences précisément énumérées et cernées. Ces compétences (d'attribution ou partagées) transférées aux collectivités locales étaient le seul moyen de réaliser le but

¹ - loi N° 96 07 du 22/02/1996 portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales. (JORS N° 5689 du 20 mai 1996)
- loi N° 96 06 du 22/03/1996 portant code des collectivités locales (JORS N° 5689 du 20/05/1996)
Sur l'ensemble de la réforme de la décentralisation du 1996 au Sénégal, on pourra consulter le recueil de textes de la décentralisation - février 1997
Primature SGG Imprimerie nationale Rufisque
Acte du Colloque International de Dakar sur la Régionalisation du 1 au 3 juillet 1996, approche sénégalaise et expérience Française-Dakar Edition Crédila 1998

² - Jean .Marie PONTIER, Semper Manet, sur une clause générale de compétence RDP- 1984 –p 1423 et s

³ article 306 du code des collectivités locales

⁴ Mohamed Bedjaoui – la Nouvelle organisation communale en Algérie –RJPIC –1968 N° 2 .545

qu'elles avaient, qui était de décharger l'Etat de certaines tâches au profit de celles-ci⁵. Dans cet ordre d'idées, la nouvelle méthode de délimitations des compétences locales se réalise aujourd'hui par le transfert des compétences. Donc, cette nouvelle conception réalise une décentralisation des compétences laquelle suppose que l'Etat renonce à remplir lui-même certaines tâches, dans des secteurs déterminés, au profit de celles-ci. Au Sénégal, le texte principal à y avoir contribué sera la loi sur le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Toutefois la décentralisation ou le transfert des compétences au plan technico-juridique consiste à conférer à des autorités élues dans une circonscription territoire donnée des pouvoirs relevant jusqu'ici de l'Etat au niveau national ou exercés au niveau local par ses représentants aux différents échelons de l'administration mais une telle décentralisation signifie également au plan politique que celle –ci implique qu'à l'unité voire l'uniformité qui résulte du principe d'égalité soient substituées la diversité et la différence qui sont liées à la reconnaissance et à l'exercice de la liberté⁶.

Pourtant, il peut paraître intéressant d'étudier les transferts de compétences parce que le phénomène apparaît comme un critère important de mesure de toute la décentralisation territoriale. En effet, la décentralisation territoriale est effective si les collectivités locales sont véritablement maîtresse de leurs pouvoirs et de leurs finances. A l'inverse, la décentralisation est purement fictive lorsque les collectivités locales n'ont pas une autonomie réelle même si elles bénéficient de compétences juridiques étendues⁷.

Dés lors, on peut se demander, à la suite de deux élections successives d'élus locaux au Sénégal, quels sont les problèmes les plus importants et les plus urgents que soulève l'état actuel des transferts de compétences dans la politique de décentralisations ?

⁵ Article 195 sur les compétences d'attribution du conseil rural code des collectivités locales.

Sur les compétences partagées dans les domaines de la planification et de l'aménagement du territoire entre l'Etat et les collectivités locales, article 43 et 47 de la loi sur le transfert des compétences

⁶ -Michel GIRAUD –Rapport sur le projet de la loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions J O. doc parle. première session 1981-1982, N° 33 tome 1 p 109

⁷ A. BALDE – Le contrôle des finances locales au Sénégal (approche comparée avec le système français de contrôle des finances locales) –un acte du colloque international sur la régionalisation ... déjà cité p300

L'évaluation des transferts de compétences se pose avec acuité lorsqu'on sait que les pouvoirs publics d'alors ont mis en place une première génération de compétences qui laisse apparaître des disfonctionnements⁸. Sur un autre registre, les pouvoirs publics de l'alternance jugeant l'évaluation positive invite à une seconde génération de compétences⁹. De même, en France il est significatif de faire remarquer qu'il existe des revendications fréquentes et fortes d'un accroissement des compétences des collectivités territoriales dans les secteurs de l'éducation et de la formation : en premier lieu ces nouveaux transferts sont possibles parce que les collectivités territoriales disposent de véritables services capables de manager les secteurs en cause. En second lieu les nouveaux transferts sont justifiés. Il est possible de citer ici la politique des zones d'éducation prioritaire, celle de l'accueil en enseignement supérieur et la politique du développement des nouvelles technologies de la communication. En troisième lieu, les nouveaux transferts sont nécessaires parce que les revendications concernant le transfert aux départements et régions des personnels ATOS, la dévolution et la gestion du patrimoine immobilier des universités, la santé scolaire, l'information et l'orientation, les contenus d'enseignement, la carte scolaire, la formation professionnelle initiale et continue¹⁰. Mais pour rendre compte de la décentralisation des compétences locales au Sénégal de la manière la plus fiable nous nous placerons dans une perspective à la fois analytique, dynamique et comparative.

De fait, l'évaluation des transferts de compétences dans la politique de décentralisation de 1996 laisse apparaître un double mouvement : il s'agit, d'abord, d'une décentralisation juridique affirmée, il s'agit ensuite, d'une décentralisation financière mitigée.

I – Une décentralisation juridique affirmée

La décentralisation à travers les lois de 1996 ne consiste pas seulement en un aménagement des contrôles de l'Etat sur les collectivités locales et en une modification des structures de celles – ci. Elle est aussi l'occasion d'un important transfert de compétences jusqu'alors exercées par ou au nom de l'Etat vers les communautés rurales, les communes et les régions. Nombreux sont les secteurs touchés par cette répartition des rôles. Le transfert des compétences constitue le second volet le plus important de cette nouvelle décentralisation au Sénégal¹¹. On tentera de préciser, en premier lieu, que ces transferts de compétences sont aménagés, en second lieu, nous montrerons que ces transferts sont limités.

⁸ Demba SY –Aperçu sur la loi portant transfert compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales-gouvernance locale, observatoire de la décentralisation N° 3 deuxième et troisième trimestre 1996 p15

⁹ Mme Khadidiatou Fall DIALLO - la décentralisation revue et corrigée – le Soleil N° 8978 du 04 mai 2000 P.8 voir aussi en France

¹⁰ C. D. PRINBORGNE – A propos de la politique de décentralisation : vers de nouveaux transferts de compétences en éducation et formation ? AJDA- 20 janvier 2003 p65

¹¹ les autres volets sont relatifs aux institutions et aux moyens

A - Des transferts de compétences aménagés

L'approche traditionnelle de la détermination des compétences découle de l'idée de compétence générale selon laquelle la mission des collectivités locales englobe toutes les affaires locales c'est à dire l'ensemble des problèmes qui intéressent particulièrement les habitants d'un territoire donné de telle commune ou communauté rurale sans qu'il y ait lieu d'énumérer par avance et de façon limitative des différents secteurs d'activité concernés. Or, cette vaste compétence de principe ; ou clause générale de compétence des collectivités territoriales sénégalaises a été critiquée. Il faut reconnaître en premier lieu qu'il n'existait pas de communes et communautés rurales une réglementation qui prévoyait de manière précise et concise les rôles respectifs de chaque collectivité territoriale. Ensuite, un Maire a pu penser que « la difficulté majeure rencontrée dans la gestion communale c'est cette imprécision dans la détermination des compétences locales »¹². Cette thèse nous paraît fondée lorsqu'on sait qu'en matière de gestion urbaine dans de nombreux domaines (assainissement, santé, éducation) les centres de décisions sont multiples et les missions enchevêtrées et non partagées. Dès lors, il devenait nécessaire au Sénégal de préciser de façon claire les rôles respectifs de chaque collectivité locale. C'est ce que le législateur de 1996 a tenté de réaliser. Il a ainsi mis en place des transferts de compétences aménagés. La philosophie de cet aménagement des compétences comporte trois volets : d'abord, son esprit et ses méthodes, ensuite, son objet, enfin ses modalités.

1) – l'esprit et les méthodes

Les auteurs des réformes de la décentralisation avaient souhaité deux choses son esprit et sa méthode. S'agissant de l'esprit du transfert des compétences on peut dire en France que chacun de ces domaines de compétence a été transféré en fonction d'une aptitude géographique objective ou en fonction d'une capacité technique à exercer la compétence. Ainsi la France a opté pour des blocs de compétences¹³. Au Sénégal, le législateur a opté pour un partage de compétences. Dans la nouvelle décentralisation de 1996 au Sénégal, c'est à la région que profitent les compétences propres, parce que celle-ci apparaît comme une collectivité territoriale à vocation spécialisée. Ces compétences sont finalisées ou fonctionnelles¹⁴. Quant à la méthode du transfert de compétences, trois principes importants sont exprimés par la nouvelle loi sur le transfert :

d'abord la répartition des compétences doit tenir compte des tâches de souveraineté de l'Etat (contrôle de légalité, coordination des actions de développement, rôle majeur de l'Etat, garant de la cohésion et de la solidarité nationale et de l'intégrité du territoire. Ensuite il existe le principe de non-tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Enfin, les transferts de compétence sont faits au profit de collectivités existantes (Etat, région, commune, communauté rurale, commune d'arrondissement)¹⁵.

¹² Mamadou DIOP – la gestion des communes au Sénégal. Université d'été du Parti socialiste – Dakar – 27 septembre 1990 p4

¹³ Jean Marie PONTIER – les principes de la répartition des compétences en les nouvelles compétences sur la direction de F Moderne economica, 1985 p2 – l'Etat et les collectivités locales LGDJ 1978

J.C BOUZELAY - la répartition des compétences, Rev .adm. 1983 p81

J.L.LEBRETON – la loi du 07 janvier 1983 relative à la répartition des compétences JCP – 1983 – I. 3107

J.CHAPUISAT – la notion d'affaires locales en droit public français, thèse droit Paris II.1974

¹⁴ Babacar GUEYE et Daouda FALL – les compétences de la région au Sénégal – in colloque international sur la régionalisation –déjà cité –p206

¹⁵ –voir loi N° 96 07 du 22mars 1996 portant transfert de compétences sur les principes fondamentaux, notamment des articles 1 et 5

Cela signifie que l'organisation générale des compétences doit s'opérer en fonction du principe de la complémentarité entre les planificateurs – aménageurs que sont l'Etat et les régions, d'une part, et les gestionnaires locaux que sont les autres collectivités locales, d'autre part.

Ces compétences, par lesquelles, les collectivités existantes et l'Etat concourent à l'exercice des neuf(9) compétences, sont pour l'essentiel partagées.

2) – l'objet des transferts de compétences

La consistance des compétences soulève la question du statut des compétences locales, et de leurs domaines. En ce qui concerne le statut des compétences locales, le premier problème soulevé est celui de son étendue qui s'identifie à la clause générale de compétences selon laquelle les collectivités locales auraient compétence à gérer toutes les questions entrant dans ce qu'on pourrait considérer comme les affaires locales. Selon le cas on parle des affaires régionales communales ou rurales.

Les tenants de cette conception l'apprécient fréquemment sur les dispositions des textes fondamentaux de l'administration locale qui prévoient que le conseil régional, municipal ou rural règle par ses délibérations les affaires de la région, de la commune ou du conseil rural¹⁶. La seconde question qui se pose ici est celle de la nature des compétences. Elles sont d'abord des compétences d'attribution. En effet si personne n'est capable de délimiter de manière précise les affaires locales, les collectivités locales n'auraient compétence que pour gérer les questions qui leur seraient attribuées par la loi. Cette position est le cas des communautés rurales¹⁷. Il en est ainsi lorsque le conseil rural délibère en toutes matières pour lesquelles compétence lui est donnée par la loi et notamment sur :

Les modalités d'exercice de tout droit d'usage pouvant s'exercer à l'intérieur du territoire de la communauté rurale, sous réserve des exceptions prévues par la loi. Ensuite les compétences sont propres et spécifiques. Dans ce cas, les pouvoirs publics déterminent avec précision les missions que la région peut exercer dans le domaine économique et il lui appartient également d'organiser l'aménagement du territoire¹⁸. Enfin, il existe des compétences partagées, complémentaires ou associées. En effet les communes, les communautés rurales et les communes d'arrondissement sont-elles plus associées à l'exercice des compétences, aussi bien de l'Etat que de la région.

Ces compétences nouvelles sont partagées ou complémentaires. Exemple dans le domaine de la santé et de l'éducation¹⁹. S'agissant du champ de transfert des compétences, neuf domaines de compétences ont été transférés aux collectivités locales dans les secteurs suivants : les domaines, environnement et gestion des ressources naturelles ; santé, population et action sociale ; jeunesse, sports et loisirs ; culture ; éducation ; planification ; Aménagement du territoire ; Urbanisme et habitat.

¹⁶ - voir la loi N° 96 06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, sur les compétences générales des autorités décentralisées notamment les articles 25 pour la région, article 88 pour la commune et article 195 pour les communautés rurales

¹⁷ sur les compétences spécifiques de la région dans les domaines de la planification et de l'Aménagement du territoire – voir article 43 et 47 de la loi relative au transfert de compétence, déjà citée

¹⁸ sur les compétences partagées – voir article 31 et article 40 de la loi relative au transfert de compétence, déjà citée...

¹⁹ article 31 et 40 relatifs aux domaines de la santé et de l'éducation, loi sur le transfert de compétences déjà cités. sur la compensation et le fonds de dotation de la décentralisation . voir article 54 et suite de la loi sur le transfert – déjà citée

3) – les modalités du transfert des compétences

Les transferts de compétences occasionnent pour les collectivités locales un surcroît de charges (dépenses) qui seront assorties de compensation de plusieurs sortes : en premier lieu, la loi de décentralisation a prévu la compensation financière des transferts. Cela signifie que les transferts de compétences devraient tous être accompagnés du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux régions et aux communautés rurales : des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. Cette compensation financière s'opérera par un transfert de moyens financiers directs par un versement approprié du fonds de dotation de la décentralisation et de la déconcentration. En second lieu, la législation a prévu le transfert des services. En effet les transferts de compétences sont accompagnés normalement des services aux collectivités sur convention ou par mise à disposition des fonctionnaires et agents de l'Etat et non des services correspondant de l'Etat²⁰. En troisième lieu, la nouvelle décentralisation a préconisé la mise à disposition des biens aux collectivités territoriales. En effet les transferts de compétences sont accompagnés de la mise à disposition des biens, qu'à l'époque du transfert, l'Etat utilisait pour l'exercice des compétences transférées dans un délai prochain²¹.

B - Des transferts de compétences limités

Une lecture de la loi du 22 mars 1996 relative aux transferts de compétences ne prévoit pas certaines attributions essentielles au profit des communautés rurales. Sur un autre registre, l'exercice des compétences transférées ne manque pas de soulever des incohérences et des difficultés d'application.

1- la faiblesse des transferts de compétences

Il est vrai que pour une première génération, neuf secteurs sont transférés et répartis entre les collectivités territoriales. Mais, il existe cependant certaines missions qui n'ont pas été transférées. Le législateur n'a pas prévu dans les compétences transférées certains domaines pour le développement local comme l'agriculture, l'élevage, la pêche, le tourisme et l'hydraulique villageoise rurale.

Il est significatif à cet égard de faire remarquer que la régionalisation n'a pas prévu l'agriculture et l'élevage dans l'exercice des compétences transférées. Or, deux raisons justifient de telles compétences dans les communautés rurales : la première est que la nouvelle politique de décentralisation inaugurée en 1996 aurait pu tenir compte de la nécessaire association qui pourrait être bénéfique entre l'élevage et l'agriculture en vue de l'agro – pastoralisme dans la vallée. La deuxième réside en ce que la régionalisation pouvait favoriser une politique favorable à la participation des communautés de base (éleveurs et agriculteurs) à l'élaboration des textes et aux actions de développement de leur terroir en matière d'hydraulique pastorale et de schéma et plans d'aménagement du territoire.

De même, les compétences et responsabilités des communautés rurales n'ont pas tenu compte du domaine de la pêche qui relève de l'Etat, alors que dans certaines communes, par exemple les activités

²⁰ cf. article 9 de la loi portant transfert de compétences

²¹ cf. article 13 de la loi portant transfert des compétences

halieutiques pourraient générer la perception de taxes importantes²². Enfin on pourrait citer dans le même registre le domaine du tourisme où les communautés rurales devraient tirer profit des gains réalisés par les campements touristiques, des villages de vacances ou la fixation d'une taxe sur le prix de la chambre, par exemple, devrait être envisagée. Il est regrettable que certaines communautés qui ont des conditions climatiques favorables, des sites historiques ou des spécificités socioculturelles accueillent une infrastructure touristique sans y gagner directement.

2- les difficultés d'application des transferts de compétences

L'application des transferts de compétences laisse apparaître des faiblesses au moins sur trois points : le premier est relatif à un paradoxe en matière foncière et domaniale. En effet il ne s'agit pas de transfert de compétence. La loi ne prévoit pas un transfert de compétence aux collectivités locales, mais la cession d'un droit²³. Ensuite le domaine national n'a pas fait l'objet d'un nouveau transfert de compétences à l'égard de la région. La loi 96.07 a conféré les compétences en matière foncière sur le domaine national aux communautés rurales et aux communes²⁴. Le paradoxe, nous dit le professeur TRAORE, se situe dans le fait que la région est chargée d'élaborer les plans régionaux dans lesquels les collectivités de base doivent se reconnaître. Or, en matière foncière, la région ne peut mettre en œuvre ses politiques et projets qu'avec l'aval des communautés rurales. Or cette collectivité locale n'a pas de terroir dans le sens juridique du terme. On peut ranger dans un autre registre, le cas des limites entre le domaine national et le domaine public de l'Etat. En effet, les communautés rurales, ignorant que les pas géométriques font partie du domaine public continuent à affecter pour l'usage agricole ce domaine. L'existence de plans d'occupation des sols, de plans de développements locaux pourraient corriger pour l'avenir ce phénomène relatif aux délimitations des frontières entre les domaines²⁵.

Le deuxième point est relatif à la problématique des mines et carrières. Même si l'Etat en reste le principal bénéficiaire dans le domaine des compétences, il serait juste d'attribuer un pourcentage de recettes ou un montant forfaitaire aux communautés rurales qui sont le siège des mines et carrières exploitées ou d'instituer une taxe minière. A ce sujet, le législateur devrait réglementer certaines situations particulières, tel est peut être le cas de la communauté rurale de Ross béthio qui loge la plus grande carrière de latérite du département Dagana. Le troisième point concerne les distorsions en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles. Toutefois les collectivités locales ont, certes, reçu des compétences assez intéressantes dans ce domaine, mais leur mise en œuvre ne manque pas de soulever quelques problèmes. En tout premier lieu, si nous prenons les compétences de la région dans le domaine de la création des bois, forêts et les zones protégées. La question se pose de savoir sur quel espace implantera t-elle ses forêts et bois ? Aucun, car il n'existe pas de forêts régionales, ensuite parce que les communautés rurales ont seules compétences pour assurer le contrôle des réalisations sur leur espace. En second lieu, la gestion des parcs (parc du Djoudji) risque d'être une

²² voir ce point Article 5 de la loi N° 76 66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat (JORS 20/09/1976 p 1478)

²³ Article 18 de la loi sur le transfert des compétences

²⁴ Article 24 et 25 de la loi sur le transfert des compétences

²⁵ Samba TRAORE quelle contribution de la décentralisation à la résolution des conflits liés à la gestion du pouvoir et des ressources naturelles- in colloque international sur la décentralisation en Afrique du 26 au 28 novembre 1997 – St louis p2

source de conflits entre les collectivités locales et l'Etat. En effet, la gestion décentralisée commande que les parcs qui regroupent des ressources soient mieux gérés et bien partagés par les collectivités locales, mais l'Administration n'entend pas, pour le moment, céder les compétences sur ces espaces ; ce qui va entraîner des empiètements de compétence entre les différentes collectivités.

3 – le dysfonctionnement dans l'exercice des compétences transférées

Des contraintes aiguës ont été soulevées par les pouvoirs publics dans le cadre des compétences transférées. Il s'agit en premier lieu, dans le domaine de la santé de la population et de l'action sociale des confusions qui ont été notées entre le comité de santé, association de droit privé, et le comité de gestion, organe de gestion et de mise en œuvre des compétences transférées. Ces divergences sont relatives à la compréhension et à l'interprétation des textes et de certaines notions comme le district qui n'a fait l'objet que d'un consensus. La destination des crédits de dotation a également soulevé beaucoup de controverses entre les autorités sanitaires et les autorités décentralisées²⁶. Il s'agit en second lieu dans le domaine de l'éducation du défaut de concertation entre élus et autorités scolaires et de la méconnaissance de la carte scolaire qui sont à l'origine de l'inadéquation et de l'inégalité dans les équipements et fournitures. Aussi la compétence relative à la construction d'écoles reconnue aux communes et aux communautés rurales qui a été omise par les textes a provoqué une controverse aiguë entre les autorités scolaires et décentralisées²⁷. Il s'agit, enfin de certaines incohérences notées dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat. Dans ce contexte il a été signalé que les actes d'urbanisme ont été pris sans instruction préalable des services d'urbanisme et sans l'approbation du représentant de l'Etat²⁸. Sur un autre registre, les procédures d'instructions sont jugées longues à Dakar avec la consultation des communes d'arrondissement (permis de construire ou la délibération du conseil municipal (lotissement)).

L'imprécision des limites entre certaines collectivités locales en rend difficile l'identification par les services de l'urbanisme et leurs interlocuteurs.

La méconnaissance et l'irrespect des procédures sont généralement soulevée. On constate enfin que le code de l'urbanisme et le code de la construction sont lents à être élaborés ou finalisés. On remarque par ailleurs que la planification concertée, matérialisés par les contrats – plans entre l'Etat et les collectivités locales sous-tend le principe de partenariat consacré par la réforme de 1996. Dans la pratique, les difficultés soulevées proviennent du retard dans l'actualisation des outils de planification des collectivités locales et dans la non prise en compte des options de la planification nationale dans les programmes locaux et régionaux, ce qui est source de désagrément et de disparités dans le développement national²⁹. Si la décentralisation juridique des compétences est largement entamée par

²⁶ décret N° 961135 du 27 décembre 1996 (santé et action sociale)

²⁷ Décret N° 961136 du 27 décembre 1996 (éducation, alphabétisation ...)

²⁸ décret N° 961138 du 27 décembre 1996 (urbanisme et habitat)

²⁹ c'est en ce sens que le décret N° 98399 du 05 mai 1998 permet de mettre en place des agences régionales de développement pour la coordination des actions de développement à l'échelle régionale.

les textes il reste que la décentralisation financière des compétences essentiellement pratique demeure fortement mitigée.

II – Une décentralisation financière mitigée

Ainsi que le rappelait François LABIE : « si la décentralisation a d'importantes conséquences sur les structures et le fonctionnement de l'appareil public, elle a également et nécessairement des aspects

financiers qui lui donnent souvent sa vraie dimension »³⁰. Ce rappel conserve toute sa pertinence au Sénégal lorsqu'on sait en matière de gestion des collectivités locales que ce sont les moyens financiers qui permettent dans une large mesure d'atténuer les déséquilibres et d'accroître les performances de l'initiative locale. Jadis le système financier local était inadapté aux impératifs du développement local. En effet les collectivités territoriales ont hérité d'un système doublement incohérent. D'abord du point de vue global les budgets de la communes et de la communauté rurale étaient totalement encadrés par le pouvoir central. Ainsi toutes les décisions prises en matière de recettes et de dépenses par ces collectivités devaient toujours être approuvées par l'autorité de tutelle en l'occurrence le Ministre de l'économie et des finances. L'Etat par cette tutelle financière serrée sur celles-ci se comportait comme un maître incontesté des finances locales³¹. Du point de vue de la gestion financière proprement dite, les ressources disponibles, (taxes, impôts, emprunts) à défaut d'être recouverts sont insuffisantes pour assurer la couverture de l'ensemble des besoins locaux³². Aujourd'hui à travers la décentralisation des transferts des compétences, la finalité optimale est donc l'éradication de la faiblesse du système financier local d'alors par l'octroi d'une autonomie financière à toutes les collectivités territoriales. C'est ainsi qu'en matière de finances locales que les pouvoirs publics ont cherché à améliorer la situation et à atténuer dans une certaine mesure la dépendance des collectivités locales vis à vis du budget de l'Etat. Les actions développées dans ce cadre concernent essentiellement certains domaines comme l'accroissement des ressources affectées (compensation et réforme de la fiscalité locale) et les mécanismes de répartition des ressources (globalisation, dotation) et les subventions et prêts extérieurs. Malgré tout, après deux mandats d'élus, on constate que la décentralisation financière des compétences est mitigée parce que d'une part, le financement est rénové, mais celui-ci est critiqué d'autre part.

A – un financement rénové

La décentralisation des compétences entamée à partir de 1996 s'est cependant accompagnée de toute une série d'innovations afin de mettre en harmonie le dispositif juridique d'encadrement des collectivités locales avec les exigences d'une plus grande liberté d'initiatives. Ce financement rénové peut être présenté doublement : Il s'agit d'abord, d'un nouveau régime de la compensation financière. Il s'agit ensuite de l'instauration de mécanisme de la compensation financière.

1- le nouveau régime de la compensation financière

Il convient de décrire les principes de la compensation financière avant de présenter des modalités retenues pour les compétences transférées. S'agissant des principes fondamentaux la loi de 1996 a fixé les principes de base relatifs à la compensation des accroissements de charge qui résultent, pour les collectivités concernées des transferts de compétences. Les principes sont au nombre de trois : en

³⁰ François LABIE- les finances locales – Dalloz 1995 P.2

³¹ Alain Bockel – droit administratif – Dakar – Abidjan NEA -1978

³² Mamadou DIOUF - les ressources financières des collectivités locales – actes du colloque sur la décentralisation en Afrique, déjà cité p.143

Birame Owens NDIAYE – la fiscalité locale journées d'études sur la formation et le renforcement des capacités des élus de la région de Dakar – le 11, 12, et 13 janvier 2003- Mbour

premier lieu, avec la simultanéité des transferts de compétences et de ressources,³³ la loi 1996 prévoit que les transferts de compétences sont accompagnés de transferts concomitants par l'Etat, aux communes, aux communautés rurales et aux régions, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. En second lieu, avec l'intégralité de la compensation,³⁴ la loi pose deux règles : l'intégralité de la compensation des accroissements des charges résultants des transferts de compétences et l'évaluation de ces accroissements de charge à la date du transfert. En troisième lieu, par la complémentarité entre transfert de ressources fiscales et de ressources budgétaires,³⁵ la loi prévoit que le financement des accroissements de charge résultant des transferts des compétences est assuré, par partie, par accroissement des ressources fiscales des collectivités locales et, pour le solde, par transfert des ressources budgétaires dans le cadre de la dotation générale de la décentralisation et la dotation de la déconcentration.

Quant aux modalités de la compensation financière des transferts de compétences, les deux principes fondamentaux retenus pour déterminer le montant des fonds de dotation de la décentralisation sont celui de la compensation et celui de l'indexation sur le TVA.

En premier lieu, le principe de la compensation est le fondement de tout le mécanisme du fonds de dotation. C'est en cela qu'il détermine tous les aspects du mécanisme, de la mobilisation à la répartition des dotations. Dans la recherche de l'équité qui est le fondement de ce principe, la compensation peut revêtir deux formes elle peut être arithmétique lorsque les ressources attribuées par l'Etat aux collectivités locales doivent être d'un montant au moins équivalent à celui des charges transférées. C'est le cas du Sénégal. La loi portant transfert de compétences précise que le montant de la dotation de compensation ne peut être inférieur à 82 % du montant global au fonds de dotation de la décentralisation ce qui signifie que c'est le plancher qui est fixé et non le plafond. Par ailleurs, la loi précitée dispose que la part du fonds de dotation destinée à appuyer les services déconcentrés de l'Etat ne peut être supérieure à 8% de ce fonds. Ces deux parts représentent respectivement en valeur absolue.

- pour le fonds de compensation	6 062 374 040
- pour la part destinée aux services déconcentrés	527 162 960

Les propositions de répartitions par grandes masses et par niveau de collectivités locales pour l'année 2000 sont les suivantes :

Collectivités	Dotations en 1999	%	Dotations en 2000
Régions	3 548 785 225	61	30 980 481 164
Communes	2 020 264 365	35	2 121 830 914
Communautés rurales	222 292 666	4	242 494 962

³³ Article 5 du code des collectivités locales

³⁴ Articles 54 et 59 de la loi sur le transfert des compétences

³⁵ Article 4 de la loi sur le transfert des compétences et les articles 248 et 252 du code des collectivités locales

Totaux	5 791 342 256	100	6 062 374 040
--------	---------------	-----	---------------

Source CNDCL / MINT 26 janvier 2000

Elle peut aussi être dynamique comme en France. Dans ce cas les charges ne sont pas statiques d'où la nécessité de reconsidérer la solution de la compensation à la question de moyens financiers. En effet, ici, la compensation financière effective s'opère d'une double façon : par transfert de ressources fiscales et par transfert de moyens financiers directs inclus dans la dotation générale de décentralisation³⁶.

En second lieu, l'indexation du fonds de dotations sur la TVA comporte un double choix relatif à la nature de la recette et au schéma de l'indexation sur cette recette. S'agissant du choix de la TVA, le gage sur celle-ci des ressources à allouer aux collectivités locales en compensation des charges découlant des transferts de compétences est un choix révélateur des sources auxquelles se sont inspirées les autorités sénégalaises pour mettre en place le mécanisme de dotation accompagnant ce transfert de compétences. Le fonds de dotation sénégalais est en effet une réplique de la dotation globale de fonctionnement français. Quant au mode d'indexation, d'une part, le taux auquel la loi fait référence n'est pas fixé ou du moins n'est publié, cela est sans doute lié au fait que pour la période dite transitoire, le montant du fonds a été systématiquement aligné sur celui des crédits de 1996 relatif aux dépenses faites par l'Etat au titre des charges transférées en 1997. D'autre part, il est également nécessaire de préciser l'année financière par laquelle le montant de la TVA servira de base à l'application du taux fixé. Il y a tout lieu de croire qu'il s'agira de la pénultième année pour des raisons d'ordre partique évidentes.

2 – l'instauration de nouveaux mécanismes financiers des transferts de compétences

Au Sénégal, les mécanismes financiers de transferts de compétences se résumaient dans un passé récent à un soutien aux investissements des collectivités locales soit par des dotations au budget d'investissements des collectivités soit par intervention à travers. L'Agence d'exécution des Travaux d'intérêt public (l'AGITIP) pour la réalisation d'infrastructures programmées pour celles-ci. Avec la décentralisation des compétences, les modalités de soutien de l'Etat se sont élargies avec d'une part, la création d'un mécanisme de dotation de fonctionnement de la décentralisation et d'autre part la réorganisation du cadre d'intervention par projets interposés, d'où le réajustement d'un fonds d'équipement des collectivités locales. En ce qui concerne l'émergence d'un fonds de dotation de la décentralisation, celui-ci est un nouveau mécanisme financier venu accompagner la dernière réforme. La loi de 1996 portant code des collectivités locales énumère les recettes de fonctionnement des collectivités locales³⁷. A cet effet elle insiste sur les contributions des fonds de dotation en rajout aux autres recettes préexistantes. La loi portant transfert des compétences parachève l'existence juridique

³⁶ Guy MELLERAY – les nouvelles dotations de l'Etat aux collectivités locales. In les nouvelles compétences locales déjà cité
Jean Claude DOUENCE – Fiscalité et décentralisation. in les nouvelles compétences locales, ...
Bruno REMOND et Jacques BLANC – les collectivités locales Presses de la fondation nationale des sciences politiques et DALLOZ 199 p.255 et s
Jacques BOURDON, Jean Marie PONTIER, Jean Claude RICCI – Droit des collectivités territoriales, PUF, collection « Thémis » 1987 p.66 et s

³⁷ Article 4 de la loi sur le transfert... déjà cité

de mécanisme en précisant ses orientations et son fonctionnement. Selon, un spécialiste, le financement des transferts de compétences en France et au Sénégal laisse transparaître une philosophie différente. S'agissant de la source de financement on peut dire que le financement en France est ambivalent alors qu'il est monovalent au Sénégal³⁸. Comme l'atteste le tableau ci-joint.

Au Sénégal l'Etat a certes pris conscience des besoins énormes des collectivités locales et a donc dû prévoir dans son budget un fonds de dotation à la décentralisation qui a d'ailleurs servi à financer pour près de 78% des dépenses de fonctionnement des régions.

Tableau : Répartition du Fonds de Dotation par région 1997-2000

	Région	Fonds de Dotation			
		1997	1998	1999	2000
1	Dakar	509 836 293	509 836 203	597 755 820	628 668 188
2	Diourbel	257 701 990	257 701 990	302 143 220	332 824 335
3	Fatick	138 179 780	138 179 780	162 010 549	184 902 407
4	Kaolack	341 648 976	341 648 976	400 566 288	406 785 298
5	Kolda	131 819 318	131 819 318	154 553 288	147 921 927
6	Louga	251 024 120	251 024 120	294 313 814	295 843 853
7	Saint louis	502 227 423	502 227 423	588 835 889	628 668 188
8	Tambacounda	238 814 182	238 814 182	279 998 636	295 843 853
9	Thiès	376 186 760	376 185 760	441 058 579	443 765 780
10	ziguinchor	279 371 413	279 371 413	327 549 142	332 824 335
	Total	3 026 810 255	3 026 809 65	3 548 785 225	3 698 048 164

Source : DCL/CAD

Quant au réajustement du fonds d'équipement des collectivités locales, celui-ci est le second instrument par lequel l'Etat va apporter son soutien financier. Ce mécanisme date de 1977³⁹. c'est en effet la loi de finances de 1977 qui l'a mis en place avec la création d'un compte spécial du trésor nommé Fonds d'équipement des collectivités locales. Depuis 1991, le fond d'équipement des collectivités locales a été intégré au budget général de l'Etat. Cette transformation a une signification financière pratique : le compte d'affectation spéciale dont il s'agissait précisément suppose l'existence d'une recette affectée à une réalisation d'une catégorie de dépenses spécifiques alors que l'intégration du fonds au budget implique le passage des opérations concernées sous le régime du principe d'universalité. Les aspects financiers du fonctionnement des transferts de compétences présentent des

³⁸ Félix TANO. Le financement des transferts de compétences au Sénégal et en France – in colloque international sur la régionalisation en France et au Sénégal, déjà cité, p.244 et s

³⁹ sur l'ensemble de la question, on pourra consulter, l'ouvrage de Marie Claire BOUAT et Jean Louis FOUILLAND – les finances publiques des communes et des communautés rurales au Sénégal. Editions clairafrique Dakar 1983.

Voir également sur le F.E.C.L pour sa création article 5 de la loi N° 77 –67 du 04 juin 1977 portant loi de finances pour l'année financière 1977 1978 Arrêté interministériel N° 1224 du 25 janvier 1978 (J O du 20 mai 1978) fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du compte spécial du Trésor

« Fonds d'équipement des collectivités locales »- lettre circulaire du ministre de l'intérieur du 25 janvier 1980 – cf. loi 79 60 du 25 juin 1979 instituant un prélèvement des taxes sur le chiffre d'affaire au profit du F.E.C.L

spécificités par rapport à la France quant à la nature de l'affectation, on remarque, au Sénégal, que les dotations sont affectées globalement aux collectivités locales qui en disposent librement tandis qu'en France, les dotations spéciales qui ont été mises en place se détachent de ce schéma général⁴⁰. Au Sénégal l'étude du fonds d'équipement des collectivités locales comporte deux modalités actuelles d'intervention que sont l'allocation de fonds de concours et la participation au budget de l'Agence de développement Municipal (A.D.M) qui est un instrument de réalisation au programme d'appui aux communes (PAC)⁴¹.

Au Sénégal de même pour appuyer les efforts de mise en place des collectivités régionales, l'Etat a su mobiliser un fonds d'équipement des collectivités locales, comme le montre le tableau ci-joint.

⁴⁰ Les lois du 2 mars 1982 et 7 janvier 1983 renvoient à des dotations et à des subventions : Dotation globale de fonctionnement (DGF), dotation globale d'équipement (DGE) et dotations générales de décentralisation (DGD) etc. voir également Félix TANO.-Le financement des transferts de compétences au Sénégal et en France – in colloque international sur la régionalisation en France et au Sénégal, déjà cité, p.244 et s voir R. Muzellec – le solde financier de la décentralisation – les cahiers du droit 1986, p. 185.

⁴¹ Sur les fonds de concours de l'Etat voir article 253 du code des collectivités locales
-sur la dotation du fonds d'équipement des collectivités locales – voir article 63 relatif à la loi sur le transferts des compétences
-sur l'agence de développement municipal et l'apport au programme d'appui aux communes, voir la lettre de politique sectorielle du Ministre de l'économie, des finances et du plan – janvier 2000

Tableau FECL

	Région	Fonds D'équipement des collectivités locales			
		1997	1998	1999	2000
1	Dakar	61 136 403	60 136 403	82 000 000	71 750 000
2	Diourbel	69 696 180	83 696 180	90 000 000	77 250 000
3	Fatick	96 807 438	101 807 438	90 000 000	77 250 000
4	Kaolack	65 248 499	69 248 499	70 000 000	61 250 000
5	Kolda	101 349 672	90 349 672	91 000 000	79 590 000
6	Louga	70 263 778	75 263 778	80 000 000	70 000 000
7	Saint louis	61 636 400	72 636 400	73 000 000	66 910 000
8	Tambacounda	71 993 989	64 993 989	76 000 000	65 500 000
9	Thiès	64 008 108	76 008 108	78 000 000	68 250 000
10	ziguinchor	67 859 533	67 859 533	70 000 000	61 250 000
	Total	730 000 000	763 000 000	800 000 000	700 000 000

Source DCL/CAD

Si le cadre financier des transferts de compétences est rénové, il reste cependant que celui est aujourd'hui critiqué.

B – un financement critiqué

La réforme des compétences tendait à renforcer l'autonomie des collectivités locales. Elle a, à cet effet prévu la création de nouveaux mécanismes qui confèrent à ces entités l'essentiel de ses ressources. Mais les spécialistes nous rappellent qu'une décentralisation qui ne s'accompagnerait pas d'un transfert de ressources suffisantes serait une réforme étriquée⁴². Or

le fonctionnement des transferts de compétences est soumis à des règles qui ne sont pas sans susciter des critiques. Parmi ces dernières, les unes sont centrées sur les effets pervers des concours globalisés qui sont destinés à l'action locale, les autres portent sur les limites de la compensation financière des transferts de compétences.

1- les effets pervers des concours globalisés

Alors que la mise en œuvre des fonds de dotations de la décentralisation et de la déconcentration s'étaient effectuées de façon relativement satisfaisante, l'année 1997 qui a vu les premiers versements des fonds de dotation a été très vite marquée par une série de réflexions critiques portant sur l'ensemble du système de globalisation. Actuellement le système sénégalais de globalisation des concours de l'Etat semble présenter trois inconvénients : d'abord, certains risques sont apportés par l'indexation. En effet le système assorti des mécanismes d'indexation peut être considéré à la limite comme inflationniste. Toutefois si des indexations constituent pour les collectivités locales, de bonnes garanties, relativement, quant à l'évolution des concours globalisés qu'elles reçoivent de l'Etat, surtout

⁴²-Babacar GUEYE et Daouda FALL – les compétences de la région au Sénégal – in colloque international sur la régionalisation ... p.212

en période de croissance économique, elles présentent en revanche, si l'on raisonne en terme d'équilibre général des finances publiques, l'inconvénient de peser sur le budget de l'Etat et de provoquer des rigidités à la réduction de la dépense publique en cas de conjoncture économique dépressive. A la limite, ces mécanismes d'indexation peuvent donc être considérés comme inflationnistes. Ensuite, le système de globalisation repose sur une délocalisation de la ressource qui semble aller à contre courant d'une véritable décentralisation financière. En effet au Sénégal la décentralisation ne semble pas devoir impliquer un renforcement de l'autofinancement local parce que les collectivités locales ne votent pas directement les taux d'impôts locaux. Il apparaît alors que la globalisation tend à faire des concours de l'Etat une ressource privilégiée dont le caractère incitatif s'estompe et prend peu à peu l'apparence d'une ressource automatique⁴³. Enfin, la globalisation des concours de l'Etat n'a pas permis au Sénégal de mettre en place un système de péréquation à plusieurs niveaux. Ce système aurait pu compenser les disparités entre collectivités locales et aurait pu aboutir à une redistribution de la ressource. Pourtant la mise en œuvre des fonds de péréquation intercommunautaire et interrégionale ne semble pas exclue. Cependant la solidarité entre la région, les communes et les communautés rurales est le gage même de l'équilibre durable du développement régional. Le groupe de synthèse a donc proposé qu'au fonds d'équipement des collectivités locales qui existent déjà puisse être associé un prélèvement des ressources du fonds de dotation, pour alimenter ce fonds de péréquation intercommunautaire⁴⁴. Sur un autre plan le fonds de péréquation interrégional contribuera à la réduction des disparités entre les régions. Cet instrument de solidarité nationale pourrait être alimenté par un prélèvement sur les ressources du fonds de dotation. En France, la globalisation des concours de l'Etat a été, pour ce dernier l'occasion de mettre en place un système assorti de plusieurs mécanismes de péréquation qui ont entraîné des distorsions qui pourraient conduire à son propre dépérissement⁴⁵. En fait, on aboutit à une multiplicité de mécanismes de péréquation qui comportent deux défauts : le premier est relatif à leur inefficacité qui vient du caractère cumulatif des diverses péréquations opérées : fonds national de la taxe professionnelle, DGF, DGE, et même, pour partie, les ressources compensant les transferts de compétences. Aujourd'hui, il en résulte que l'effet cumulé de ces systèmes de péréquation n'a pu être mesuré avec exactitude. Le second concerne la multiplication des critères. En effet, la globalisation reposait, à l'origine sur deux idées simple : la mise à disposition des collectivités locales de dotations libres d'emploi et la prise en compte de critères de répartition uniformes et équitables. Si le premier objectif a été atteint sauf peut être pour un certain nombre de crédits entrant dans la compensation des transferts de compétences, en revanche les critères de répartition ont été marqués par une atomisation accentuée⁴⁶.

⁴³ Michel BOUVIER – les finances locales – LGDJ – 1995 p.51 et s

⁴⁴ cf. rapport de synthèse d'avril 1993 sur la politique de régionalisation au Sénégal

⁴⁵ Francis Quérol – la solidarité financière entre collectivités territoriales : la nouvelle donne – la semaine juridique (JCP) doctrine 1993 p. 3643

⁴⁶ Bruno Raymond et Jacques Blanc – les collectivités locales Presses de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz. 1989 p. 257

2- les limites de la compensation financière

La compensation financière des transferts de compétences présente deux insuffisances qui méritent d'être signalées : la première est relative à la faiblesse de la compensation financière. En effet, les transferts de compétences dont bénéficient les collectivités locales sénégalaises supposent des mesures financières et fiscales d'accompagnement. Or deux séries de facteurs limitent la portée de la compensation financière : en premier lieu, les mesures d'accompagnement des transferts de compétences ne répondent pas à une préoccupation financière d'ensemble. En effet, l'accompagnement au Sénégal des mesures financières est minimal lorsqu'on sait qu'en France 24% du budget est destiné au fonds de dotation alors qu'au Sénégal la part réservée par le budget au fonds de dotation est seulement de 1%⁴⁷. En second lieu, l'effort n'a pas porté sur le transfert effectif des mesures fiscales. En effet, les textes ont prévu au Sénégal un transfert de fiscalité, il est vrai que les communes et les communautés rurales perçoivent des impôts sur leur territoire qui constituent d'ailleurs 6% du budget des collectivités locales. L'impôt local est constitué de l'impôt local direct qui comprend principalement les taxes foncières sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle et de l'impôt local indirect qui comprend les taxes sur l'électricité consommée, sur l'eau, sur les établissements de nuit, la taxe d'abattage⁴⁸. Seulement l'impôt ne peut être perçu que par les communes et les communautés rurales à l'exclusion des régions. Ce serait ainsi une entorse à la libre administration des collectivités locales. En France, où il est permis aux régions de le percevoir, l'impôt local, contribue largement à la bonne santé financière de celles-ci. Ainsi perçoivent –elles environ 18% de l'impôt local direct et 37,8% de l'impôt local indirect qu'elles sont seules, avec les départements habilités à percevoir⁴⁹. Dès lors, il ne serait pas inintéressant au Sénégal d'envisager de faire une part à la région dans cette panoplie d'impôts et de taxes fiscales prévue par le code des collectivités locales⁵⁰. Cela vaut également pour les recettes découlant des revenus du domaine et de l'exploitation du patrimoine. En effet, le code des collectivités locales classe parmi les recettes de fonctionnement de la région les redevances du domaine, les produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour servir rendus. Mais ceux – ci n'ont aucune effectivité puisque la région n'a pas de domaine ni de patrimoine suffisamment consistant pouvant faire l'objet d'une exploitation judiciaire⁵¹. De même les produits d'exploitation doivent être perçus sur la tarification des services publics locaux, or la région n'en a aucun. Dans ce contexte, on constate en définitive, que le transfert des compétences n'est pas effectivement accompagné de mesures fiscales. Toutes fois, il n'existe pas de politique fiscale lorsqu'on sait que la fiscalité locale traditionnelle héritée de l'époque coloniale s'était révélée inapte aux inflexions d'une réalité

⁴⁷ beaucoup de travaux et analyses insistent sur la faiblesse des dotations – voir Mamadou DIOUF – les ressources financières des collectivités locales Birame Owens Ndiaye – la fiscalité locale déjà citée

⁴⁸ article 250 du code des collectivités locales

⁴⁹ JF COPE et F. werner- les finances locales Paris deuxième édition –economica 1993 p. 46

⁵⁰ articles 250 et 251 du code des collectivités locales

⁵¹ article 249 du code des collectivités locales

économique en perpétuelle mutations⁵². En effet, il est reproché à la fiscalité locale certains dysfonctionnements relatifs soit à l'écart trop grand entre l'assiette fiscale et la base imposée, l'écart entre le potentiel et l'actuel dans le domaine foncier, la non imputabilité de la ressource fiscale qui se fonde sur la valeur locative et la mauvaise définition du pacte de répartition entre le central et le local. C'est la raison pour laquelle le renouveau de la fiscalité locale en cours vise quatre objectifs qui vont constituer l'ossature du changement : la restauration de l'intégrité de l'assiette, la création de la valeur marchande, la décentralisation de la chaîne fiscale et la redéfinition du pacte de répartition⁵³.

La deuxième catégorie de la faiblesse quantitative est relative à deux constats : le premier permet de faire remarquer que l'objet des dotations de l'Etat est de fournir une base de ressources régulières aux collectivités locales, celles allouées aux régions sont loin de répondre parfaitement à cette préoccupation. En effet, une part de la dotation de l'Etat, c'est à dire celle réservée à la compensation des charges transférées aux régions est inadaptée car statique, dans son montant et limitée aux seuls besoins de fonctionnement des organes régionaux. Le deuxième constat permet de faire observer que la compensation des charges destinée aux domaines de compétences transférées des régions n'est pas correctement assurée. En effet, comme le montre le tableau des allocations des régions ci-joint, on peut dire qu'en dehors des dépenses réservées à l'éducation et à la santé et à l'action sociale, toutes les charges compensées afférentes aux autres domaines de compétences sont dérisoires.

La deuxième concerne les effets néfastes de la compensation financière. On peut citer en premier lieu la mise en place tardive des fonds de dotation qui fait que les collectivités locales ne gèrent que pour quatre à cinq mois l'année budgétaire. En effet la cause du retard s'explique par l'Etat qui met du temps pour recouvrer la totalité de la TVA et de cet fait ce manquement a des répercussions sur la mise à disposition du fonds de dotation. On peut ensuite faire remarquer qu'il existe un phénomène opaque dans la répartition des concours financiers. Ainsi la répartition des fonds alloués aux collectivités locales est marquée par le favoritisme du trafic d'influence. En effet, le charisme de certains élus pousse des techniciens chargés de la répartition à ne pas tenir compte des exigences de la péréquation nécessaire entre collectivités au point de créer des inégalités choquantes. Les communes financièrement stables comme Dakar, Kaolack bénéficient de fonds substantiels au moment où les petites communes sont attributaires de sommes dérisoires⁵⁴.

⁵² Mamadou Diouf – les ressources financières des collectivités locales déjà citée

⁵³ étude de faisabilité des propositions de réforme de la fiscalité locales – 16 septembre 1999 République du Sénégal, Ministère de l'économie et des finances et du plan et l'Agence Canadienne de Développement International – voir aussi le Quotidien N° 48 du 14 avril 2003 – Fiscalité locale ce que prévoit la nouvelle loi

⁵⁴ Evaluation de la mise en œuvre de la décentralisation - USAID juin 2002 p.80

CONCLUSION

Au total si l'on se borne à l'étude des seuls aspects juridiques et financiers des transferts de compétences, la réforme issue de la loi du 22 mars 1996 ne peut manquer d'apparaître à la suite de cette évaluation comme une mutation pour le moins incomplète : elle ne met pas fin à des pratiques financières antérieures tout à fait détestables et qui survivent malgré la réforme des compétences locales. On peut citer ici, la tutelle financière trop étroite de l'Etat maintenant les collectivités territoriales dans une situation de dépendance, un encadrement contraignant de l'emprunt et les difficultés de la gestion de la trésorerie, l'impact négatif des allègements fiscaux sur les ressources, et la dégradation de la situation financière des collectivités locales à cause de l'ineffectivité du transfert du produit des impôts de l'Etat à ses dites entités. Et puis surtout, les hésitations autour de la réforme de la fiscalité locale risquent de compromettre au Sénégal les acquis de la décentralisation des compétences.

L'œuvre du législateur du 1996 a été tout à fait significative sur le plan juridique, technique et administratif. Elle reste cependant une réforme inachevée et donc perfectible sur le plan financier. En effet, nées sous le signe de la clarification, les nouvelles compétences locales n'ont pas, c'est le moins que l'on puisse dire, grandi de même. S'il est possible après deux mandats d'élus locaux de porter un jugement définitif sur elles, et notamment sur la situation financière qui sont les leurs, on doit néanmoins d'ores et déjà tirer un certain nombre d'observations sur leur mise en œuvre.

La première observation pour vaincre les aspects financiers des transferts de compétences est que les collectivités locales doivent se mouvoir dans les conditions d'une véritable autonomie financière en instaurant une authentique décentralisation fiscale. C'est dire qu'une nouvelle loi doit consacrer la réforme fiscale tant entendue. En effet celle –ci pourrait favoriser une diversification des ressources propres et une nouvelle maîtrise dans l'affectation de leurs flux par un assainissement des dépenses de fonctionnement et un choix d'investissements productifs et rentables.

La seconde conclusion est que les collectivités territoriales doivent optimiser leurs flux financiers. En effet le système financier local est rigide et deux pistes peuvent accroître sa capacité financière : en premier lieu, les lois de décentralisation doivent être modifiées dans l'optique d'une liberté plus large et d'une plus grande responsabilité des collectivités locales pour le recours à l'emprunt. En second lieu, face à la faiblesse des ressources par rapport à leurs besoins de financement, les collectivités locales devront faire appel à des partenaires financiers stratégiques et saisir les opportunités liées à la coopération décentralisée afin de renforcer leurs moyens d'interventions.

Au total la réforme des compétences locales sénégalaises est nécessaire parce qu'elle rend aux élus locaux une responsabilité sans laquelle ni la décentralisation, ni la libre administration des collectivités locales ne peuvent trouver de justification.

ALLOCATIONS DES REGIONS

		Dakar	Diourbel	Fatick	Kaolack	Kolda	Louga	Saint- louis	Tambacounda	
1	Planification	48000	33000	30000	33000	33000	38000	38000	38000	30
2	Aménagement du territoire	46000	20000	43000	34000	34000	34000	34000	34000	34
3	Environnement et ressources naturelles	225000	81000	57000	187000	81000	214000	582000	196000	81
4	Urbanisme	300000	300000	300000	300000	300000	300000	300000	300000	30
5	Culture	300000	300000	300000	300000	300000	300000	300000	300000	30
6	Jeunesse et sport	2300000	2300000	2300000	2300000	2300000	2300000	2300000	2300000	23
7	Santé et action sociale	25463000	133158000	10910000	151433000	12483000	127655000	314438000	119415000	13
8	Education	421022282	57633811	56905827	120179001	51724560	56157113	99531014	45955992	17
9	Dotation de compensation	449704282	193825811	70845827	274766001	64255560	186998113	417623014	168538992	31
10	Dotation de fonctionnement	70495160	68093730	66112275	73813730	70212275	66107275	94812275	83107275	77
Dotation globale de compensation (9+10)		520199442	261919541	136958102	348579731	134467835	253105388	512435289	251646267	38
Prélèvement pour mise à disposition 3% fonds de la déconcentration (logé dans les gouvernances		15605983	7857586	4108743	10457392	4034035	7593162	15373059	7549388	11

Source conseil régional de Kaolack

