

Catherine Farvacque-Vitkovic, Lucien Godin

LE PROGRAMME D'APPUI AUX COMMUNES DU SÉNÉGAL

Le programme d'appui des bailleurs de fonds internationaux aux communes du Sénégal est un programme d'envergure : au crédit de 75 millions de dollars de l'Agence internationale pour le développement s'ajoute un cofinancement du gouvernement et des communes du Sénégal de 19,3 millions de dollars et un financement supplémentaire de 50 millions de francs de l'Agence française pour le développement. D'autres bailleurs de fonds, tels que les Canadiens, ont été attirés par le cadre cohérent et stratégique proposé par le Programme d'appui aux communes et ont apporté un financement complémentaire. Le crédit a été négocié en septembre 1997, présenté au Conseil d'administration de la Banque mondiale en novembre 1997 et signé le 29 décembre 1997. Le projet est mis en œuvre depuis deux ans.

Les atouts du contexte Sénégalais

Le Sénégal a bénéficié de trois projets urbains financés par la Banque mondiale et de deux projets Agetip. Si les trois premiers projets urbains ont surtout porté sur Dakar, le Troisième projet (Projet de gestion et de développement urbains) clôturé en janvier 1997 a eu le



Sénégal.

mérite d'initier la création d'un Compte de crédit communal, premier pas vers le financement de crédit aux communes pour des équipements marchands, plus développé dans le cadre du programme d'appui aux communes. Quant aux deux projets Agetip, ils ont rempli leurs objectifs initiaux qui étaient d'assurer la fourniture de services urbains dans un grand nombre de communes sénégalaises tout en créant des emplois, stimulant les petites et moyennes entreprises et en améliorant les procédures de passation de marchés. Ces deux projets Agetip

ont permis de tirer des leçons importantes sur les thèmes suivants : (a) le choix et la programmation des investissements, (b) la responsabilisation des collectivités locales dans ce choix mais également dans la participation financière au coût de ces investissements et aux charges récurrentes liées à leur entretien.

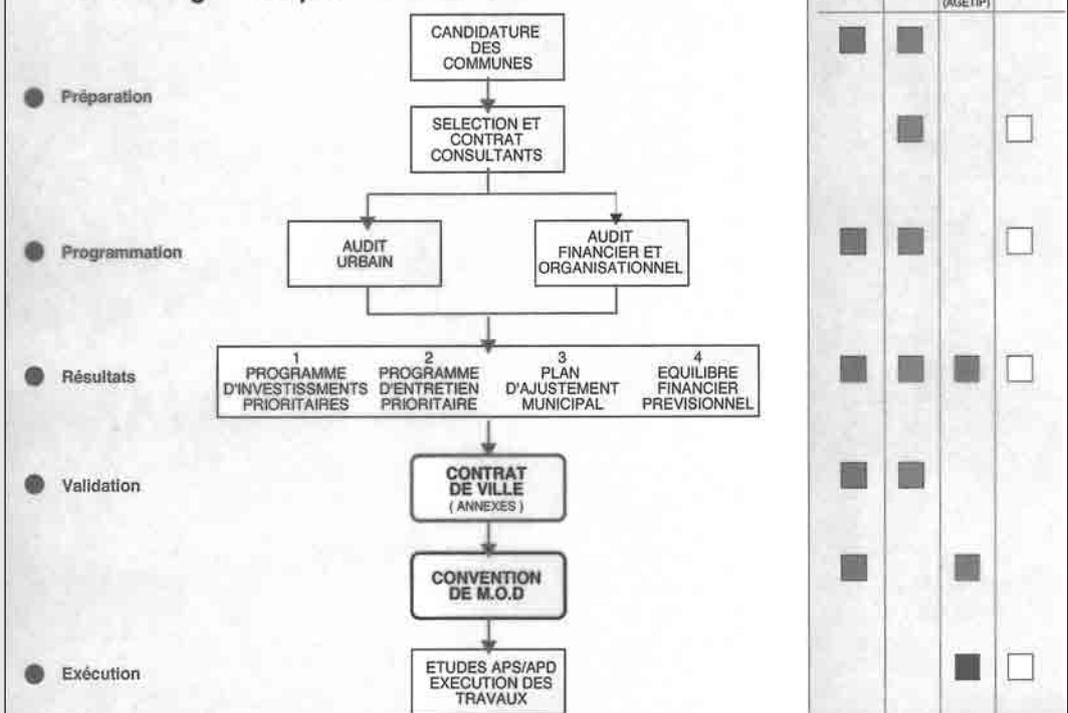
Depuis l'Indépendance en 1960, le Sénégal poursuit une politique de décentralisation progressive et prudente. En juillet 1977 a été créé le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL). En dépit de procédures parfois problématiques et souvent lourdes d'affectation par commune, ce fonds a permis de canaliser environ 2,5 milliards de F. CFA par an vers les communes et les collectivités rurales sous forme de subventions. L'adoption des réformes législatives de février 1996 et les modifications apportées au Code des collectivités locales constituent la toute dernière phase dans le processus de décentralisation. Si la création de régions pour l'ensemble du territoire et de communes d'arrondissement pour la ville de Dakar constitue des données nouvelles, le Sénégal n'a pas commis l'erreur de nombreux pays voisins avec la multiplication du nombre de communes. Aujourd'hui, on compte 60 communes urbaines et 320 communautés rurales, un nombre facilement gérable. Enfin il faut noter la forte présence de l'Association des Maires (AMS).

Parmi les contraintes

La direction des Collectivités locales n'a jamais exercé une forte tutelle sur des communes créées de longue date et qui ont su affirmer leur autorité, notamment à travers l'AMS. Les recettes ordinaires des communes dépassaient 18 milliards F. CFA en 1996 soit une progression de 8 % par rapport à 1995. La capacité d'épargne (recettes ordinaires totales moins dépenses de gestion) a considérablement augmenté en trois ans : négative en 1994, elle s'élève à 2,3 milliards F. CFA en 1996, soit l'équivalent de 15 % des recettes ordinaires. On retiendra donc une évolution relativement prometteuse des ressources courantes des communes sénégalaises au cours de ces trois dernières années due en particulier à la mise en place par le Trésor de plans de redressement pour les communes de l'agglomération de Dakar. Cette capacité d'autofinancement reste cependant fragile, les communes continuant à ne pas honorer leurs factures d'eau et d'électricité.

La tendance des maires à tout attendre de l'État a été renforcée par les pratiques aujourd'hui révolues des « projets Agetip ». Des premières tentatives de partici-

Démarche générale pour PAC 1 et PAC 2



pation financière des communes avaient été amorcées avec les premiers projets urbains. Mais les projets Agetip, orientés vers la lutte contre le sous-emploi, ont offert des conditions de financement extrêmement souples, qui ont estompé ces premiers efforts de participation communale. Une sorte de concurrence s'est instaurée entre « guichets » finançant des projets analogues. On comprend dans ce cas que les maires aient été séduits par les financements les moins contraignants.

Les intervenants et leurs responsabilités

La préparation du PAC a privilégié un processus participatif. Les différents intervenants, appelés à participer à l'exécution du projet, comprennent le Gouvernement du Sénégal, l'Agence de développement municipal (ADM), les communes, l'Association des Maires du Sénégal et l'Association des Présidents de communautés rurales, les maîtres d'ouvrage délégués (MOD) agréés, les institutions financières, le secteur privé (entrepreneurs, consultants et la population bénéficiaire).

– L'ADM a été créée en tant qu'agence déléguée par le Gouvernement pour l'exécution du PAC. Un Manuel de procédures définit son rôle et ses procédures opérationnelles. L'ADM est chargée : (a) d'aider les municipalités à préparer les Contrats de ville et à mettre en œuvre leurs programmes de développement institutionnel ; (b) d'exécuter et d'encadrer les actions d'accompagnement ; (c) de travailler en étroite collaboration avec le maître d'ouvrage délégué. L'ADM s'assure les services de consul-

tants pour la réalisation des audits nécessaires à la préparation du Contrat de ville. Elle n'assure pas la supervision de l'exécution des composantes physiques du projet, tâche qui sera confiée à un maître d'ouvrage délégué (Agetip). En revanche, elle supervise l'exécution de tous les contrats de ville et s'assure que toute difficulté que peut poser l'exécution du PAM est prévue, de manière à ne pas compromettre l'exécution du PIP.

L'Assemblée générale de l'ADM comprend des membres fondateurs ou qui ont été cooptés comme tels par l'Assemblée Générale constitutive et les autres membres ordinaires. Les relations entre l'ADM et l'administration, fondées sur la collaboration et l'indépendance, permettront à l'Agence de tirer le meilleur parti possible de sa neutralité dans la prise de décisions, tout en assurant un contact étroit avec les autorités gouvernementales.

– Le Gouvernement est responsable : (a) de l'affectation des fonds du FECL, (b) de la fourniture d'une aide administrative pour garantir la création et le fonctionnement de l'ADM ; et (c) des mesures législatives et des réformes de la fiscalité locale nécessaires à la réalisation des objectifs du PAC.

– Les Communes élaborent, négocient et signent un Contrat de ville, préparent un plan d'investissement, travaillent avec l'ADM pour des études et sur les questions de financement et avec le MOD pour l'exécution du projet.

– Un MOD est l'organisme chargé d'exécuter et de superviser le Programme d'Investissement Prioritaire (PIP) défini dans le Contrat de ville. Une fois qu'un Contrat de

ville a été négocié et signé, le MOD procède à l'exécution du projet, y compris les procédures de passation des marchés et l'exécution des travaux. L'Agetip est le principal MOD pour le PAC 1 et le PAC 2 et l'agent d'exécution du PAC 3.

– Toutes les études et tous les projets sont exécutés par des entreprises du secteur privé. Le MOD n'exécute pas directement les opérations et accorde donc des Contrats de maîtrise d'œuvre et de travaux pour toutes les sous-composantes du projet à des consultants, des entrepreneurs et des fournisseurs locaux afin de maximiser la participation des entreprises locales et créer des emplois par le biais de travaux d'intérêt public à fort coefficient de main-d'œuvre. Le recours à des marchés permet à la commune et au MOD de ne pas avoir à embaucher du personnel technique additionnel et de continuer à se concentrer sur l'amélioration de la qualité du travail et sur le perfectionnement des compétences des cadres et des employés. La qualité du travail est améliorée par la formation des consultants et du personnel sous Contrat, par le resserrement des critères de classification pour l'attribution des marchés et par un encadrement plus rigoureux.

Une contractualisation basée sur le principe du contrat de ville

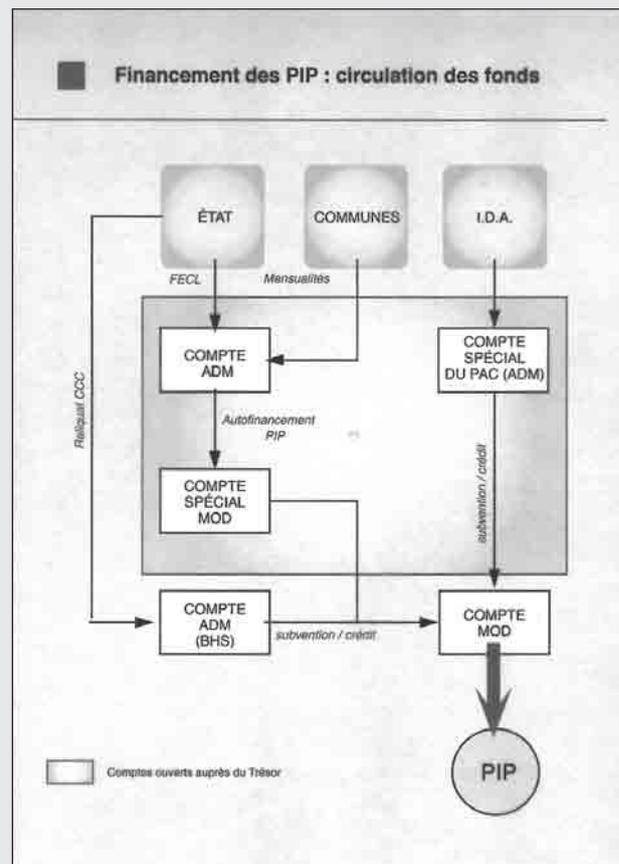
Le Contrat de ville est une convention conclue et signée entre l'ADM et les communes. Le contrat inclut un programme d'ajustement municipal (PAM), un Programme d'investissements prioritaires (PIP), un Programme d'entretien prioritaire (PEP). L'objectif est de responsabiliser la municipalité dans le choix et dans le financement d'actions entreprises dans le cadre d'un projet.

La préparation du Contrat de ville s'effectue, en concertation étroite avec la Municipalité, sur la base de deux approches complémentaires dénommées « audit



Sénégal.

urbain et audit organisationnel et financier de la commune » et exécuté conformément au Manuel de procédures de l'ADM.



– *L'audit urbain* identifie les principaux problèmes de la ville, recense les besoins formulés par la Municipalité et les populations en s'intéressant en particulier aux quartiers les plus défavorisés. Il débouche notamment sur un Programme d'investissements prioritaires (PIP).

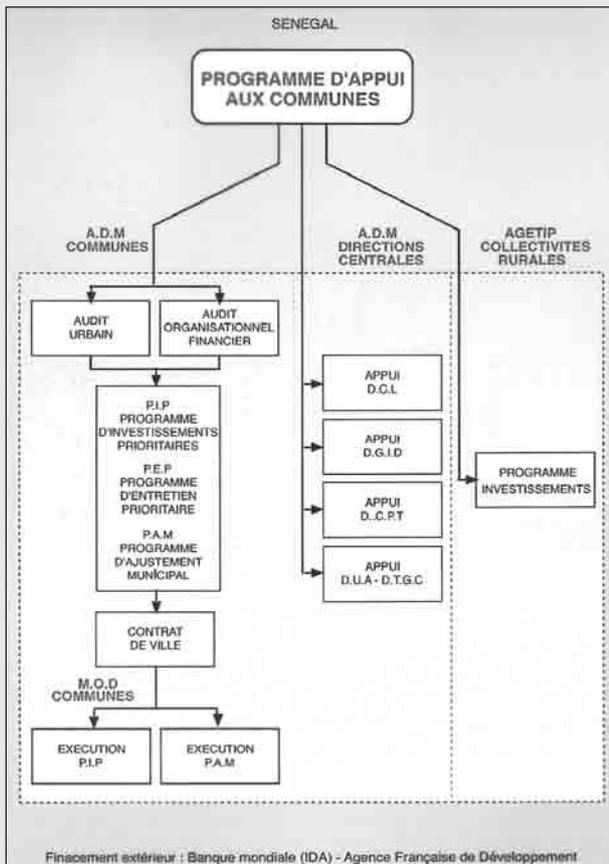
– *L'audit financier et organisationnel* porte essentiellement sur un examen de la situation financière de la commune, une évaluation de sa capacité financière, l'établissement d'un PAM visant à améliorer sa gestion financière. Il permet en particulier de dimensionner les montants à inscrire dans le Contrat de ville.

Un appui ciblé aux divers intervenants a pour but d'impliquer dans l'exécution du PAC, les administrations intervenant dans le secteur urbain et municipal.

– À ce titre, la DCL, restée parfois en retrait des transformations communales, est appuyée par le PAC, notamment pour le prolongement de ses actions en matière de base de données financières et de formation

– La direction chargée de l'urbanisme (DUA) et celle chargée de la cartographie (DGTC) participent à la constitution d'un corpus de cartes communales préparées pendant les audits. Par ailleurs, la DUA qui a initié les opérations d'adressage au Sénégal appuiera les municipalités, qui programmeront cette activité dans leur programme d'ajustement municipal.

– L'appui au secteur privé ne concerne pas uniquement la mise en œuvre des travaux mais aussi la



conduite des études. Le recours à des consultants nationaux a été systématiquement recherché. Pour que les résultats attendus soient atteints, compte tenu de la nouveauté du sujet, le PAC a organisé différentes séances de formation à la conduite des audits, et des réunions périodiques de suivi pour que les consultants entretiennent le meilleur dialogue avec les maires.

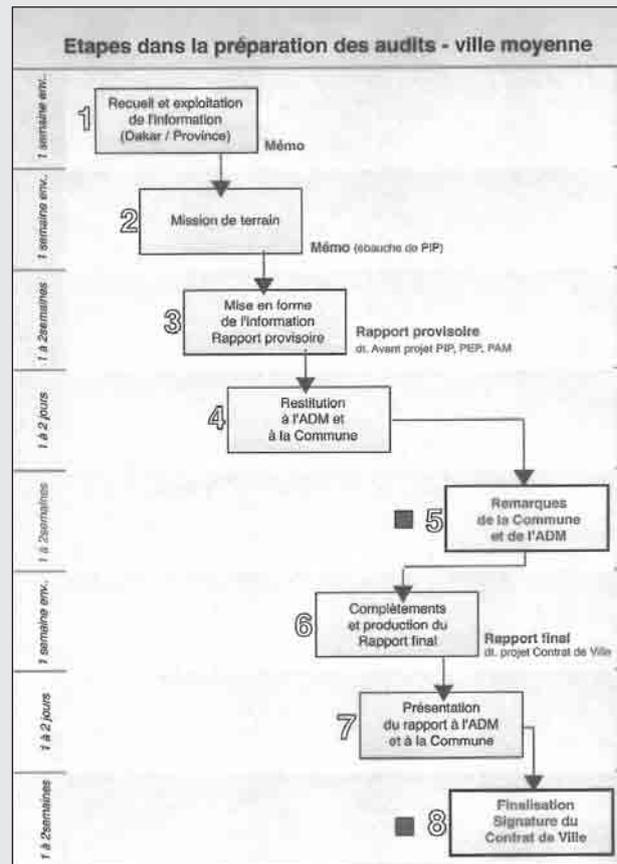
Un mixage des financements

– Le PAC bénéficie des sources de financement ci-après :

– *Financements extérieurs.* Le crédit de l'IDA apporte 75 millions \$ EU. D'autres bailleurs de fonds, attirés par le cadre qu'offre le PAC, participeront sous forme de financement parallèle. Par exemple, l'AFD a prévu un financement de 10 millions \$ EU.

– *Financement local.* Il y a trois sources principales : (a) Dotation annuelle du FECL (1 milliard Fcfa par an sur la durée du programme quinquennal) ; (b) Solde non décaissé du FECL initialement alloué au CCC, réaffecté au PAC (environ 3 milliards de Fcfa ; (c) Financement de contrepartie des communes ou des communautés rurales

– *Le plan de financement* est fondé sur les principes suivants : (a) toutes les communes du Sénégal peuvent faire appel au financement du PAC ; (b) toutes les communes doivent avoir signé un contrat de ville ; (c) il est



procédé à une harmonisation des guichets par l'instauration de trois modes de financement :

Mode 1 ou PAC 1 : les conditions sont extrêmement avantageuses : 90 % de subventions (crédit IDA) et 10 % de financement de contrepartie locale.

Mode 2 ou PAC 2 : les conditions demeurent très avantageuses, mais exigent un peu plus des communes : 70 % de subventions (crédit IDA), 20 % de crédit et 10 % de financement de contrepartie locale. Le prêt est assorti d'un taux de 4,25 % et remboursable sur 12 ans, par échéances mensuelles.

Mode 3 ou PAC 3 : financement des infrastructures de communautés rurales sur la base de 90 % de subventions (crédit IDA) et 10 % de financement de contrepartie locale.

– Pour PAC 1 et PAC 2, les affectations se font ainsi : PAC 1 : il représente 50 % du montant de la composante investissements physiques (15 milliards de Fcfa) et profitera à toutes les communes. Le montant alloué à chaque commune au titre du PAC 1 est fonction de sa population (en moyenne 3 550 Fcfa par habitant). Il ne pourra pas être inférieur à 75 millions de Fcfa pour garantir la possibilité d'un programme d'investissement minimal.

PAC 2 : Il représente 50 % du montant de la composante investissements physiques (15 milliards Fcfa). Le montant alloué à chaque commune est fonction de sa

capacité financière et ne peut dépasser 6 % de la moyenne mensuelle de ses recettes. Ce plafond est assez modeste pour permettre aux communes de verser leur contribution obligatoire au programme prioritaire d'entretien.

PAC 3 : il représente environ 9 milliards de Fcfa et s'adresse exclusivement aux collectivités rurales.

Les enjeux futurs et ajustements nécessaires

Introduction de sources de financement des communes concurrentielles et moins exigeantes : Pour assurer le succès d'un tel programme, il est absolument impératif d'harmoniser les différents guichets d'aide aux communes et d'éviter toute compétition déloyale entre le PAC et le mécanisme d'ajustement contraignant qu'il implique et tout autre forme de financement gratuit perpétuant une politique démagogique d'argent facile pour les nouvelles collectivités locales.

Amélioration des circuits de MOD. Loi sur la maîtrise d'ouvrage déléguée qui permettrait d'ouvrir la compétition à d'autres MOD qui répondraient aux critères d'efficacité et de transparence exigés par les bailleurs de fonds.

Avancées sur la fiscalité locale. Le gouvernement s'est engagé sur un processus de réforme de la fiscalité locale et a stipulé en particulier dans une lettre de politique sectorielle signée par le Ministre des Finances et le Ministre de la Décentralisation une réforme de la taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, la taxe d'habitation et enfin la patente tenant compte de la capacité contributive des secteurs moderne et informel.

Révision des taux de subvention et renforcement des mécanismes de prêts. Les ressources consacrées aujourd'hui aux communes sont faibles, comparées aux besoins. Cette faiblesse est due à leur rareté, qui provient de leur « gratuité ». Il faut donc moderniser le système actuel de financement des collectivités locales et s'acheminer vers la constitution d'une épargne locale et l'émergence d'institution financière spécialisée. En conséquence, il convient de s'acheminer vers une baisse progressive des subventions et vers une augmentation parallèle des prêts.

**Catherine Farvacque-Vitkovic,
Lucien Godin**

Catherine Farvacque-Vitkovic est chargée de mission à la Banque Mondiale pour le développement urbain en Afrique francophone.

Lucien Godin travaille au Groupe Huit, bureau d'études spécialisé dans le développement urbain.

< cfarvacque@worldbank.org >

L'AVENIR DES VILLES AFRICAINES

ENJEUX ET PRIORITÉS DU DÉVELOPPEMENT URBAIN

Après 25 ans d'expérience dans le secteur et près de 400 projets totalisant 25 milliards de dollars d'investissements, il s'est avéré opportun de tirer une nouvelle fois les leçons de l'expérience de la Banque Mondiale dans le secteur du développement urbain en Afrique, et d'identifier les axes stratégiques des opérations futures.

La complexification de la gestion urbaine

La population urbaine devient majoritaire en Afrique de l'Ouest où elle représente 65 % de la population totale (270 millions sur 430 millions). Aujourd'hui le milieu urbain dense qui ne rassemble que le tiers de la population totale est crédité de 60 % du PIB des pays. Or les communes ne collectent que 1 % du PIB local, la fiscalité étant principalement nationale. Un décalage important apparaît entre les ressources et la dynamique économique des villes d'un côté, l'encadrement technique municipal et les ressources des collectivités locales de l'autre.

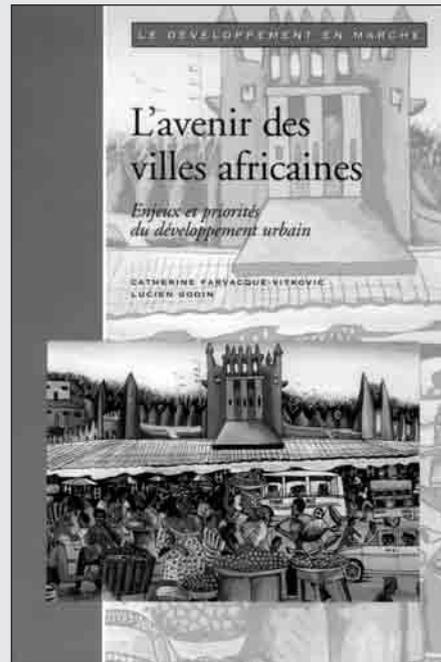
L'implantation anarchique de l'habitat est due à l'incapacité de l'administration à l'organiser et à faire évoluer la question foncière : elle a pour néfaste conséquence de gêner l'implantation des services de base. Les outils de planification urbaine utilisés couramment sont inadaptés.

Une crise durable

La restriction des ressources est due à l'effet conjugué de la demande de nouveaux pays indépendants et d'une conjoncture internationale peu favorable qui a conduit à une plus grande vigilance les bailleurs de fond. La fiscalité se heurte à la réticence des populations à payer l'impôt. Par ailleurs, la faiblesse financière des communes provient autant de leur gestion que de leur dépendance vis-à-vis de leur tutelle. L'économie repose essentiellement sur le secteur informel et est donc susceptible seulement d'une faible valeur ajoutée.

La recomposition du paysage institutionnel

L'État-providence étant l'unique référence des pays d'Afrique francophone depuis les indépendances, sa remise en question générale est mal acceptée. La décentralisation qui concerne la majorité des pays Africains a renforcé le rôle des gouvernements locaux mais sans les doter des moyens techniques et financiers nécessaires à leur nouvelle mission. L'affaiblissement de l'administration ne s'est pas accompagné d'un renforcement du secteur privé ou parapublic (sauf dans le secteur des services mar-



chands à la population) mais a donné lieu à la naissance d'un secteur associatif et un secteur économique informel basés sur des solidarités de quartiers ou de lignages.

Le paysage institutionnel s'est enrichi de la création, dans les années 1990, d'agences de maîtrise d'ouvrage déléguée (Agences d'exécution des travaux d'intérêt public (Agetip)).

À ces nouveaux acteurs s'ajoutent les chefs coutumiers qui affirment leurs revendications foncières avec l'ouverture démocratique.

L'avenir des villes africaines

Que faire dans ces conditions dans les nouveaux projets urbains? Avec quels partenaires?

Comment financer l'urbanisation nouvelle?

Il existe des outils de mise en œuvre élaborés pragmatiquement à partir de l'expérience de terrain :

- photos aériennes et croquis urbains, plan urbain de référence, inventaire pour la programmation des infrastructures et équipements, grande maille.

- catalogue d'équipements et d'ouvrages communaux, grille d'évaluation des Agetip, grille d'évaluation de l'impact environnemental des projets communaux.

- audit urbain et audit financier et organisationnel débouchant sur un contrat de ville signé entre la commune et l'État.

Catherine Farvacque-Vitkovic, Lucien Godin, *L'avenir des villes africaines. Enjeux et priorités du développement urbain*, éd. Banque mondiale, 1997.