



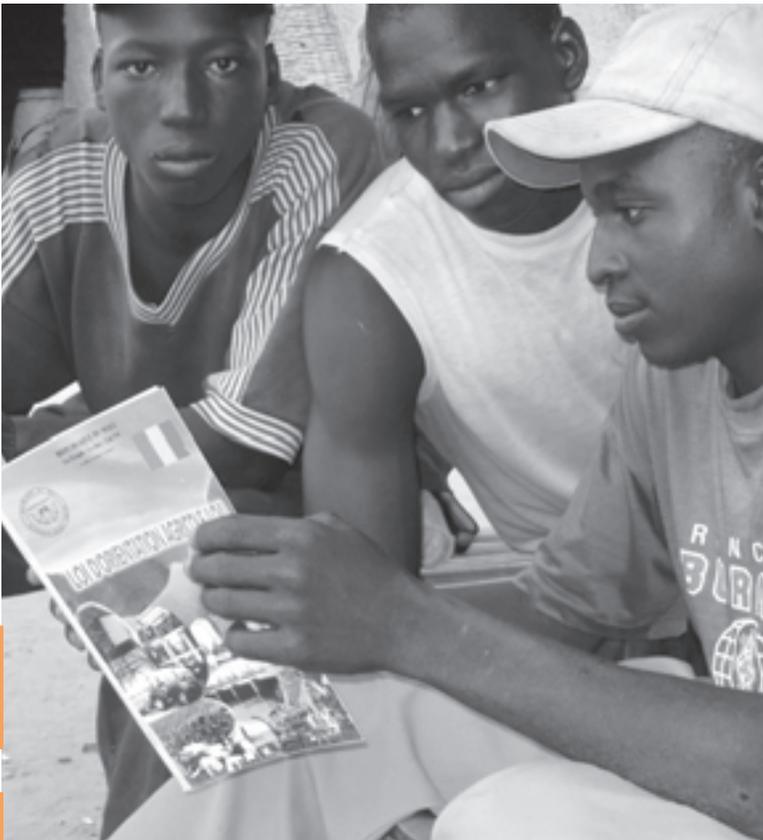
**ied**  
INNOVATIONS  
ENVIRONNEMENT  
DEVELOPPEMENT  
AFRIQUE

**iiied**  
International  
Institute for  
Environment and  
Development

# Seg Taaba

ISSN : 0851-7940

BULLETIN RÉGIONAL D'ÉCHANGES SUR L'ANALYSE ET L'INFLUENCE DES POLITIQUES DE DÉCENTRALISATION



## Dans ce numéro

**Zoom sur... :** Transfert de compétences, transferts financiers et mobilisation des ressources propres des collectivités locales 2

**A suivre :**

- Peut-on décentraliser des ressources stratégiques ? Réflexions sur l'articulation des niveaux de gestion autour du lac de Guiers 4
- Compétences transférées : problématique de la maîtrise d'ouvrage dans les collectivités locales au Bénin 6
- Transfert de compétences et des ressources au Mali 7

**Compte rendu :** Exercice des compétences transférées au Sénégal, le bilan 10 ans après ! 9



réussir  
la  
décentralisation

Publié par IED Afrique dans le cadre du programme Réussir la Décentralisation.  
B.P. 5579 Dakar-Sénégal Tél : 00 221 33 867 10 58 . E.mail : contact@iedafrique.org

## Edito

La majorité des Etats africains au sud du Sahara ont opté pour la politique de décentralisation. Cette importante décision est souvent accompagnée de la dévolution de pouvoirs et /ou de compétences aux collectivités locales ainsi créées. Plusieurs années après ces transferts de compétences, et malgré des niveaux d'assimilation et d'exercice très

variables, il nous semble instructif d'essayer de dresser dans ce présent numéro de Seg Taaba un mini état des lieux.

Cet exercice de revue de la décentralisation, à la fois facile et difficile a fait l'objet, au Sénégal, en 2007 d'assises nationales pour tenter de dresser un bilan après dix années de transfert de compétences aux collectivités locales (...). Il est ressorti de cette rencontre que l'un des problèmes majeurs que rencontrent les collectivités locales sénégalaises est la faiblesse de leurs capacités, particulièrement dans les domaines financiers, fiscaux, et budgétaires. En effet, ces matières sont toutes techniques et relativement complexes et les responsables locaux en charge ont rarement reçu les formations nécessaires pour leur maîtrise (...).

Cette situation est valable pour toutes les collectivités locales : le transfert de compétences sans transfert égal de ressources. Elle s'est davantage fait sentir au lendemain de la réforme de 1996 qui a considérablement augmenté les responsabilités des collectivités locales notamment par le

transfert de neuf domaines de compétence sans pour autant leur octroyer tous les moyens d'exercer ces responsabilités (...).

Dans la même lancée, nous parlons de l'expérience du Mali qui a adopté une démarche sensiblement différente de celle du Sénégal et qui connaît déjà des avancées significatives malgré quelques attentes encore non satisfaites des collectivités territoriales (...). L'on remarquera que malgré le caractère récent des transferts de compétences aux collectivités urbaines comme rurales le processus y est beaucoup plus 'audacieux' en cela qu'il donne plus de responsabilités aux élus locaux.

Toutes ces expériences en cours ont retenu l'attention de ce numéro de Seg Taaba qui a voulu par la même occasion publier un exemple innovant de transfert de compétences en matière de maîtrise d'ouvrage au profit des collectivités locales du Bénin. Ces dernières, malgré le poids de la tutelle exercée par les représentants de l'Etat tentent aujourd'hui d'assumer avec efficacité les compétences qui leur sont transférées depuis 1997 (...). Mais Seg Taaba revient aussi sur un sujet délicat relatif aux enjeux du transfert de la gestion des ressources partagées par plusieurs collectivités locales comme les eaux du lac de Guiers au Sénégal situées dans le ressort d'une communauté rurale (...).

Bonne lecture !

## Zoom sur...

# Transfert de compétences, transferts financiers et mobilisation des ressources propres des collectivités locales

Les politiques de décentralisation mises en œuvre ces dernières années en Afrique de l'ouest sont toutes accompagnées d'un transfert important de compétences de l'Etat central vers les collectivités locales. Du Niger au Sénégal en passant par le Burkina Faso et le Mali, on peut à la lumière des observations et informations disponibles constater que ces transferts de compétences posent encore d'énormes problèmes. En effet, le principe de tout transfert de compétence ou de pouvoir voudrait que des

moyens suffisants soient octroyés aux collectivités locales pour l'exercice de ces attributions, ce qui n'est pas souvent le cas. Dès lors, on peut comprendre la nature des contraintes qui minent encore la marche de la décentralisation au Sahel d'un point de vue de la prise en compte du développement à l'échelle locale par les collectivités locales. Les ressources financières indispensables au développement local constituent un casse tête permanent pour les élus locaux. Les dotations des Etats sont faibles

au moment où sur le plan interne le faible potentiel de ressources mobilisables reste inexploité.

A partir d'une analyse sommaire de la situation du Sénégal, nous allons essayer de comprendre combien les transferts de compétences peuvent davantage (paradoxalement) accroître les difficultés de fonctionnement des collectivités locales ainsi que leur dépendance vis-à-vis des services de l'Etat.

## Quelles ressources pour les collectivités locales ?

Les lois sénégalaises sur la décentralisation de 1996 ont renforcé le poids et le rôle des collectivités locales en leur transférant un certain nombre de compétences dévolues jusque là à l'Etat. Ce transfert s'est accompagné d'une compensation des coûts des charges découlant des dites compétences, avec la mise en place du Fonds de dotation de la décentralisation (FDD). Ce fonds vient s'ajouter aux ressources classiques des collectivités locales (ressources fiscales et parafiscales). Cet ensemble de ressources constitue ainsi, les finances locales.

L'Etat dans ce dispositif, en plus de son pouvoir régalién, maintient des relations de transferts financiers avec les collectivités locales afin de les soutenir soit dans l'exercice des compétences transférées, soit dans la réalisation d'investissements indispensables à la vie des populations à travers le fonds d'équipement des collectivités locales.

Au Sénégal, on peut dire que globalement, de telles ressources sont caractérisées par leur faiblesse notoire découlant, de l'étroitesse de leur assiette fiscale et de la non maîtrise de celle-ci, de la mobilisation

peu performante des recettes propres des collectivités locales et de la modicité des transferts financiers de l'Etat.

Les compétences transférées résultent des dispositions de la loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales dans neuf domaines. Ces compétences pourraient être réparties en deux principaux groupes : celles dont l'exercice occasionne des coûts relativement élevés qu'on pourrait appeler compétences à forte incidence financière (santé, éducation, environnement et GRN) et celles dont l'exercice ne requiert, en principe, que des frais relativement faibles et qui seraient ainsi considérées comme des compétences à faible incidence financière.

L'observation de la réalité depuis plus de dix ans révèle que la majorité des collectivités locales restent encore plus dépendantes des ressources de transfert de l'Etat et/ou des partenaires au développement, que de leurs ressources propres.

L'autre fait marquant quant à la capacité des collectivités locales à prendre en charge les compétences transférées est que, les

communes et communautés rurales disposent d'une fiscalité propre, alors que la Région qui constitue le troisième ordre de collectivité locale créée seulement avec la réforme de 1996, n'a essentiellement comme source de recettes que les transferts de l'Etat et dans une moindre mesure, celles que lui procure la coopération décentralisée.

Au niveau des Communes et communautés rurales, on note au même moment une faible mobilisation des ressources financières propres qui s'expliquerait principalement par la centralisation excessive de la chaîne fiscale qui rend les collectivités dépendantes des services fiscaux et financiers de l'Etat quant à l'évaluation de leur potentiel fiscal et au recouvrement de leurs recettes, l'insuffisance de personnel qualifié au niveau des communes et l'absence de ce personnel au niveau des communautés rurales. A ces difficultés d'ordre administratives, il faut ajouter le manque de civisme fiscal de la part des contribuables qui restent encore réticents au paiement des impôts et taxes. En effet, pour beaucoup de communautés rurales, la taxe

## Zoom sur...

rurale qui constitue l'essentiel des recettes budgétaires n'est jamais recouvrée à des taux suffisants. La collecte des droits de marché connaît les mêmes difficultés dans les communes avec souvent une mauvaise organisation du système de collecte ou l'absence de contrôle suffisant sur les collecteurs.

Concernant la Région, parmi les ressources de fonctionnement et d'investissement, seuls les fonds de dotation de la décentralisation et d'équipement des collectivités locales sont effectivement perçus. Les autres ressources à caractère non fiscal du reste, ne font jusqu'ici, l'objet d'aucun recouvrement.

De cette situation, il découle tout naturellement que les recettes effectivement perçues par les collectivités locales et surtout la région, restent sans commune mesure avec les besoins de prise en charge de ses compétences et par voie de conséquence ceux du financement de son développement local en général.

## La mobilisation de ressources : un handicap pour les élus !

Ce serait une erreur de penser que seuls les transferts financiers de l'Etat suffisent à prendre en charge le coût des compétences transférées. Même si le code des collectivités locale stipule que le montant alloué par l'Etat doit être au moins équivalent aux charges occasionnées par l'exercice de ces compétences transférées (article 54 du CCL), la réalité est toute autre. Aucune collectivité sénégalaise ne peut, aujourd'hui se targuer de faire face à l'essentiel des charges occasionnées par les transferts de compétences depuis 1996.

Dès lors, pour améliorer la situation, dans une perspective de prise en charge effective des compétences transférées, il est nécessaire que les collectivités locales mettent en place des stratégies de mobilisation appropriées de leurs ressources propres. Pour cela, il est important que le conseil local dispose d'autres ressources

humaines et privilégie la concertation et la participation non seulement des organisations de base, mais aussi des leaders d'opinion.

Pour la réussite d'une telle stratégie, des équipes de mise en œuvre volontaires pourraient être formées, en collaboration étroite avec les services fiscaux, les services financiers de l'Etat d'une part, et les services financiers de la collectivité d'autre part. Cependant, au préalable, les collectivités locales devraient faire l'effort d'associer, de faire participer les citoyens à toutes les étapes de l'élaboration de leur budget, d'assurer la tenue de comptes rendus d'exécution de ces budgets. Ces actions pourraient constituer des catalyseurs efficaces du mouvement vers la promotion du développement local dans un élan de participation volontariste.

Ce serait là une manière de réaliser des performances dans la prise en charge des

compétences transférées. Il est bien possible de croire que lorsque des stratégies concertées de maîtrise et de mobilisation des ressources financières sont entreprises, que les collectivités locales découvriront que des gisements de ressources existent à l'échelle locale, et que de tels gisements sont mobilisables, si des stratégies et des moyens adéquats sont déployés.

Toutefois, ces résultats sont assujettis à l'omnipotence et à l'omniprésence des services de l'Etat sans lesquels, aucun résultat significatif n'est possible dans ce domaine. Ce qui pose le lancinant problème de la décentralisation de la chaîne fiscale. Aussi, le recrutement de personnels qualifiés et motivés au niveau des collectivités locales peut être un gage de succès à l'accroissement de leurs ressources financières propres.

La prise en charge des coûts générés par les compétences transférées pose aujourd'hui beaucoup de problèmes aux collectivités locales au moment même où certains acteurs notamment les associations d'élus sénégalais demandent encore l'élargissement des compétences transférées et qu'au Mali le processus venant juste de commencer. Du côté de l'Etat, il est question d'augmenter de manière substantielle le montant du fonds de dotation et ainsi de mettre plus de moyens à la disposition des collectivités locales.

Cependant, l'idéal serait d'évaluer exactement les charges induites par l'exercice normal des compétences transférées et d'essayer d'octroyer autant aux conseils locaux. Cette procédure aurait eu l'avantage non seulement de mettre en application le principe légal de la compensation, d'assurer l'autonomie financière à la collectivité locale et surtout de faciliter l'émergence de pôles de développement à l'intérieur du pays. Il est difficilement concevable dans la situation actuelle des entités décentralisées de continuer à

transmettre des compétences si des dispositions efficaces ne sont pas prises sur les voies et moyens de trouver les ressources financières destinées à exercer ces compétences. Certains pays comme le Mali ou encore le Bénin pourraient bien s'inspirer des difficultés de mise en œuvre de certaines compétences observées au Sénégal pour davantage réussir la prise en charge des activités de développement local par les Communes surtout rurales.

## Conclusion

## À suivre...

# Peut-on décentraliser des ressources stratégiques ? Réflexions sur l'articulation des niveaux de gestion autour du lac de Guiers

La notion de ressource stratégique désigne toujours quelque chose de précieux, sinon vital, souvent rare ou fragile. L'or autrefois, le pétrole ou l'uranium aujourd'hui, l'eau dans tous les milieux secs, relèvent ainsi de cette catégorie des ressources stratégiques. Partout ou presque, les ressources stratégiques sont l'apanage des Etats.

En Afrique, les dynamiques de décentralisation partout engagées à la suite de la crise des Etats du continent, dans les années 1980, posent en des termes nouveaux la question du contrôle de la gestion des ressources stratégiques entre l'échelon central et les niveaux régionaux et locaux.

Au Sénégal, le lac de Guiers est une ressource stratégique. Situé entre le Delta et la moyenne Vallée, le lac offre la plus importante réserve d'eau douce du pays. A l'échelle nationale, elle alimente la forte demande en eau potable des grandes villes du pays (Dakar, Thiès, Touba). Mais à l'échelle locale, les eaux du lac et les terres riveraines sont aussi utilisées et convoitées par des usagers différents, parfois concurrents : agro-industrie du sucre, maraîchers, éleveurs, pêcheurs.

Dans le contexte de la décentralisation, l'Etat a transféré une partie de la gestion foncière aux collectivités locales, mais pas celle de l'eau.

Il s'agira ici de s'interroger sur le sens des dynamiques à l'œuvre. Les collectivités locales ont-elles engagé un processus d'apprentissage qui leur permettra à terme de s'imposer comme acteurs incontournables de la gestion des ressources du lac de Guiers, faisant valoir leurs intérêts aux côtés de l'Etat ? Ou bien, à l'inverse, l'importance des enjeux et le contexte politique national conduiront-ils, sous le vernis écaillé d'une décentralisation inaboutie, à une gestion centralisée des ressources lacustres ?

## Conflit de temporalité et durabilité des ressources

Le lac de Guiers est une ressource partagée par les habitants de 5 communautés rurales (Ross Béthio, Mbane, Syer et Keur Momar Sarr, et Ronkh) et par l'agro industrie dominée par la Compagnie Sucrière Sénégalaise (CSS).

L'importance du lac varie pour les usagers selon leur position et leur culture des aménagements hydro-agricoles. La plupart d'entre eux développent des

stratégies de court terme : les ruraux veulent améliorer leurs revenus, l'agro-industrie veut produire davantage et à moindre coût.

A l'opposé, les stratégies de l'Etat sénégalais se projettent sur le long terme. En effet, l'Etat considère le lac de Guiers comme une ressource importante qu'il faut préserver dans une perspective de développement durable.

Autour de ces ambitions se rencontrent ainsi deux dynamiques en apparence contradictoires : celle de la décentralisation, qui voit l'affirmation progressive de jeunes collectivités locales ; mais aussi celle d'un Etat qui reprend l'initiative après les mauvais temps de l'ajustement.

## Les niveaux de gestion : entre outils et articulations

La gestion de l'eau revient à part entière à l'Etat à travers le ministère de l'hydraulique. La gestion des eaux de l'axe principal du fleuve Sénégal est du ressort de l'Organisation pour la Mise en Valeur du fleuve Sénégal (OMVS), alors que celle des défluent est du domaine des Etats. Le cadre législatif et réglementaire de l'OMVS indique, à travers les conventions de 1972 et la charte des eaux du fleuve Sénégal de mai 2002, que la répartition des eaux du fleuve doit se faire entre les différents secteurs d'utilisation. Il n'y a pas un partage de la ressource entre les

Etats riverains, mais plutôt entre les utilisations<sup>1</sup>, selon les possibilités.

L'administration de la terre revient aux communautés rurales qui affectent et gèrent le patrimoine foncier relevant du domaine national<sup>2</sup> situé sur son territoire. Cependant, ce transfert de compétences aux collectivités locales s'est effectué sans mesures d'accompagnement suffisantes. Sur le terrain, la loi foncière est soit méconnue soit contournée. Il existe toujours des conflits entre certaines grandes familles détentrices de droit traditionnels sur la

terre et les communautés rurales.

Par ailleurs, certaines entreprises privées qui, théoriquement, ne possèdent aucune prérogative en matière de gestion des ressources naturelles, interviennent de fait dans leur gestion. L'Etat soustrait parfois de vastes emprises foncières au domaine national pour les attribuer sous forme de baux emphytéotiques à des entreprises privées. Les communautés rurales peuvent alors perdre tout rôle de supervision sur ces terres. L'exemple de la CSS en constitue une bonne illustration.

<sup>1</sup> Ces différentes utilisations sont l'agriculture, la pêche continentale, l'élevage de bétail, la pisciculture, la sylviculture, la faune et la flore, l'énergie hydroélectrique, l'alimentation en eau des populations urbaines et rurales, la santé, l'industrie, la navigation et l'environnement.

<sup>2</sup> La loi 64-46 de 1964 dite loi sur le domaine nationale régit le régime foncier au Sénégal. Les terres non immatriculées appartiennent pour l'essentiel au Domaine national.

Pour sauvegarder les ressources en eau, la Direction Générale de la Planification des Ressources en Eau (DGPRE), sous la tutelle du ministère de l'hydraulique et avec l'appui de la Banque Mondiale, a entrepris depuis septembre 2004 une étude pour élaborer un plan de gestion du lac de Guiers. Les élus, les organisations paysannes et la société civile de la région du lac de Guiers ont été invités à participer aux différents ateliers réalisés, mais ils n'ont pas le pouvoir d'orienter le processus, ni de décider.



Au Sénégal, les lois de la décentralisation prévoient un transfert de compétence en matière de gestion des ressources naturelles au bénéfice des collectivités locales. Mais la ressource la plus stratégique, l'eau, n'est pas transférée. Et le morcellement de l'environnement lacustre entre les jeunes collectivités locales aux capacités de gestion territoriale encore limitées affaiblit leur capacité à peser sur les processus d'aménagement et de gestion en cours de définition. Dans l'immédiat, la prééminence des niveaux de gestion nationaux sur les niveaux locaux semble mieux garantir la prise en compte de la

Cependant, la priorité accordée à l'aménagement de la zone du lac de Guiers semble avoir été déplacée vers d'autres secteurs du Delta. Ce déplacement peut être interprété par les difficultés d'articulation entre des institutions ministérielles concurrentes : le ministère de l'hydraulique qui pilote le plan de gestion du lac et celui de l'agriculture qui a en charge le schéma d'aménagement. Mais l'imbrication des enjeux a rapidement révélé les difficultés posées par cette absence d'articulation.

durabilité de l'exploitation des ressources, notamment pour l'eau.

Cela étant, améliorer la participation des collectivités locales à la gestion des ressources naturelles autour du lac n'en constitue pas moins un enjeu important pour préserver la qualité de la ressource. Or la Loi d'Orientation Agro-Sylvo-Pastorale (LOASP), adoptée en juin 2004 prévoit à brève échéance l'adoption d'une loi de réforme foncière. Les collectivités locales auront alors un rôle majeur à jouer pour éviter l'accaparement du foncier par les exploitations indus-

## Les outils de gestion

Les différents aménagements hydro agricoles et les transformations économiques qui les accompagnent sont porteurs de perturbations considérables sur les systèmes agricoles et pastoraux. Des conflits entre usagers nuisent aux relations entre les populations et compliquent la gestion des communautés rurales. Les POAS<sup>3</sup> ont été expérimentés pour atténuer ces tensions, tout en renforçant les capacités des collectivités locales en matière de gestion de leurs ressources territoriales. Ils sont conçus comme des outils et des processus de concertation pour la gestion de l'espace à l'échelle des communautés rurales. Il en résulte souvent la conscience de la nécessité d'améliorer les articulations entre la communauté rurale et les territoires voisins ou les niveaux de décision supérieurs (région, sociétés régionales publiques, Etat). Mais ce besoin n'a pour le moment guère été pris en charge. Or, les questions de limites territoriales litigieuses, de même que celles de la gestion des eaux et des terres du lac de Guiers pilotées par l'Etat, appellent un niveau de médiation intermédiaire entre l'échelle locale et le niveau national.

## Conclusion

rielles, au détriment des populations riveraines du lac.

### Ndeye Fatou MAR

Université Gaston Berger BP 234  
Saint Louis / CIRAD Sénégal  
Tel : Fax : (00 221) 961 18 84  
[fatoumar1@yahoo.fr](mailto:fatoumar1@yahoo.fr)

### Géraud MAGRIN

CRENAM, 6, rue Basses des Rives  
42023 Saint Etienne Cedex  
[magrin@cirad.fr](mailto:magrin@cirad.fr)

## Références

HARDIN G., 1968. *The tragedy of the commons*, Science 162 : 1243-8.

MAGRIN G., 2005. *Les décentralisations doivent-elles prendre en compte les relations villes - campagnes ? Quelques réflexions sur Saint Louis et la vallée du fleuve Sénégal*, COLL J.L.,

<sup>3</sup> Plans d'Occupation et d'Affectation des Sols.

## À suivre...

# Compétences transférées : problématique de la maîtrise d'ouvrage dans les collectivités locales au Bénin

*Décentralisation émergente et progressive, sans nul doute une expérience nouvelle avec beaucoup d'enseignements ; Hilhorst et Baltissen (2005) décrivent dans cette partie du document intitulé «Les premiers pas des communes au Bénin : Enseignements du processus de la décentralisation», la question des initiatives de renforcement des processus de vulgarisation de la politique de décentralisation au Bénin. Ce diagnostic insiste sur la dualité conflictuelle, qui oppose les communes et les institutions centrales en ce qui concerne la maîtrise d'ouvrage.*

## Maîtrise d'ouvrage : une nouvelle réorganisation au bénéfice des élus locaux ....

Les auteurs font un rappel des processus de désengagement de l'Etat par le jeu des transferts progressifs de compétences, définis dans la loi 97-029 en direction des différentes collectivités locales et des institutions déconcentrées. Différents fonds sont proposées dont les fonds d'investissement, les fonds propres et les fonds d'inscription budgétaire des communes.

Outre cet appui financier, les collectivités locales bénéficient d'une assistance technique qui leur permet de faire face au nouveau contexte de gestion et de conduite du génie urbain ou rural. Ceci doit s'exprimer dans une dynamique de réaménagement institutionnel, de reformulation des procédures et surtout d'une réelle volonté de la part de l'Etat.

Cependant, le contrôle de légalité que les préfets exercent est souvent à l'origine des frustrations des maires qui ne profitent pas réellement des opportunités d'assistance qui leur sont offertes. En effet, les maires revendiquent certaines restrictions ou lenteurs dans le transfert de pouvoir relatif aux aspects techniques au sein des institutions administratives.

L'avènement des compétences en maîtrise d'ouvrage, nouvellement adoptées en 2005, met les communes sur une nouvelle position dans le domaine des infrastructures. Les fonds destinés à l'exécution effective de cette compétence sont déposés au trésor public. Une commission communale veille au recrutement des entreprises et bureaux d'étude après l'approbation des projets par le comité de

pilotage. Toutefois, la mission de contrôle des ouvrages est assurée par des comités villageois.

Cette nouvelle organisation de la maîtrise d'ouvrage a beaucoup modifié les rapports entre les communes et les organisations de développement. Et cette compétence, devenue progressivement participative, est transférée aux communes en instaurant une dynamique de concertation entre les communautés qui, généralement, contribuent à la réalisation des infrastructures après le versement d'une contre partie en espèce ou en nature ou encore en participant à la gestion des infrastructures et des équipements.

## ...Mais qui présente des limites

La compétence en maîtrise d'ouvrage dans le secteur de l'hydraulique a été une opportunité de réforme des procédures d'exécution et/ou de réalisation des travaux d'intérêt public à l'échelle des communes. Ce processus de transfert officiel s'est réaffirmé avec l'appui technique apporté par les services déconcentrés dans la gestion de la production et de la distribution de l'eau potable.

Dans le secteur de la santé, la compétence de la commune se résume aux activités de construction et d'entretien des structures sanitaires et à la gestion des maladies à caractère endémique. Et bien que ses compétences n'englobent pas les charges de fonctionnement des services

sanitaires, la commune est souvent interpellée dans les processus de recrutement du personnel.

En matière domaniale, les compétences des communes restent très timides et sont souvent à l'origine de plusieurs problèmes fonciers. Alors qu'elles s'imposent de fait par les nombreux besoins de protection de l'environnement naturel et physique aussi bien en milieu urbain que rural. Le lotissement reste le seul garant d'un minimum de sécurisation foncière face aux différents risques. A la périphérie des villes, les quartiers spontanés donnent lieu à une nouvelle formule d'aménagement dite lotissement-remembrement. Les processus de lotissement de ces

zones offrent des opportunités de fiscalité plus conséquente à la commune d'où le recours à des cabinets de géomètres-experts pour clarifier la situation foncière. Ceci permettra de mieux améliorer le statut de l'occupation de l'espace en termes de droits pour les populations vulnérables et de planification pour les infrastructures publiques.

Texte extrait de « **Les premiers pas des communes au Bénin : Enseignements du processus de la décentralisation** »  
Série : Décentralisation et gouvernance locale, Bulletin 371 Pages 59 à 65, Institut Royal des Tropiques (KIT) – Amsterdam KIT Politiques et Pratiques du Développement

## Transfert de Compétences et des ressources au Mali

*En transférant les compétences aux collectivités locales, l'Etat malien les responsabilise à une prise en charge effective des affaires locales et facilite ainsi la réalisation des différentes activités planifiées dans les Plans de Développement Economique, Social et Culturel (PDSEC) des collectivités. Cependant, même si des progrès ont été notés, beaucoup de choses restent à réaliser pour rendre ce transfert des compétences efficace.. Les deux domaines que sont la santé et l'éducation peuvent servir d'illustration.*

### L'exercice des compétences transférées dans le secteur de la santé

Au Mali, le mandat des collectivités locales dans le domaine de la santé a été défini en 2002 dans le décret 314 sur le transfert de compétences. La loi offre ici la possibilité aux collectivités (communes / Cercles) de planifier les activités de santé, de nouer des partenariats avec les organisations de base et de recruter une certaine catégorie de personnel sanitaire.

Le ministère de la santé a signé une convention de financement avec l'Agence Nationale d'Investissement des Collectivités Territoriales (l'ANICT) afin de faciliter la maîtrise d'ouvrage par les collectivités communes. Par contre, les ressources matérielles n'ont pas été dévolues ; les infrastructures et équipements des structures de santé restent la propriété de l'Etat.

Si dans leur exercice des compétences en matière de santé les collectives locales maliennes ont noté des acquis, des difficultés ont été répertoriées, notamment :

- Le faible niveau de fonctionnement des organes de pilotage de la santé au niveau national
- La lenteur dans le processus de déconcentration des services de la santé
- La non-validation du plan triennal de transfert des compétences



## À suivre...

- Le dispositif d'appui conseil technique des collectivités dans le domaine de la santé reste encore peu opérationnel
- La mise à disposition des fonctionnaires (personnel médical, paramédical et autres) reste non encore effective.
- Le faible niveau de formation / information des collectivités des

élus sur les procédures de planification et de mobilisation des ressources

Le processus du transfert de compétence du secteur de la santé offre des opportunités considérables pour améliorer la prestation de services en milieu rural ; toutefois, les conflits de compétences minent l'utilisation efficace

des ressources. L'opérationnalisation du transfert de compétences exige la redéfinition (ou clarification) des rôles et responsabilités des principaux acteurs notamment le ministère de la Santé, les collectivités territoriales et les Associations de Santé Communautaire (ASACO).

## Etat des lieux du transfert de compétences dans le domaine de l'Education

L'Etat a élaboré un cadre de référence de l'éducation en mai 2002. Ce cadre comporte un schéma opérationnel et une esquisse de plan de décentralisation pour chacun des trois niveaux d'enseignement concernés par le transfert de compétences (1<sup>er</sup> et 2<sup>ème</sup> cycle de l'enseignement fondamental et enseignement secondaire).

A partir de ce schéma, le Ministère de l'Education Nationale du Mali a initié un certain nombre d'actions notamment :

- L'élaboration du cadre référentiel de la décentralisation de l'éducation
- Le transfert de certaines responsabilités des services centraux aux services déconcentrés (Académies d'Enseignement et Centres d'Animation Pédagogique). Cette déconcentration s'est formalisée par la mise en place d'un nouveau schéma institutionnel de l'éducation pour favoriser la proximité entre les collectivités locales et les services Régionaux de l'Education.
- l'organisation d'ateliers de formation à destination des élus locaux et des conseillers pédagogiques des services déconcentrés pour leur faire approprier les textes relatifs à la déconcentration et à la décentralisation
- La clarification « continue » des rôles et responsabilités des acteurs

et partenaires de l'école. Cela a commencé dans le cadre d'un forum national sur la gestion de l'école en mode décentralisé (février 2003) puis à travers de nombreux documents tels que, les guides pour l'élaboration des PDE (plan de développement éducatif) etc.

Ces actions ont permis d'enregistrer des avancées certaines avec entre autres :

- La disponibilité d'outils d'appui conseil (guide d'élaboration de projet d'école, cahier des charges, manuel de procédures et de gestion des points d'eau.....) ;
- La mise en place de mécanismes de financement des activités des Comités de Gestion Scolaire (CGS) à travers l'Appui Direct à l'Amélioration des Rendements Scolaires (ADARS) et la gestion des points d'eau ;

Ces avancées n'empêchent pas ce secteur d'enregistrer des difficultés à plusieurs niveaux :

- les services centraux peinent à céder certaines responsabilités aux services déconcentrés concernant par exemple le recrutement des enseignants contractuels, l'organisation des examens, le choix des sites de construction des salles de classes, etc.

- L'accès aux informations nationales
- L'insuffisance du plan de développement éducatif ; les communes s'appuient sur leur plan de développement communal (PDSEC).

Il faut espérer que dans les années à venir, l'Etat va accélérer le niveau de transfert des compétences dans le domaine de l'éducation. Ce qui va permettre aux collectivités locales d'atteindre des niveaux d'efficacité importants en s'impliquant d'avantage dans la gestion de certaines matières qui n'ont pas un caractère national marqué. Ceci ne sera possible qu'avec la mise en place d'une planification efficace des activités du secteur éducatif.

### Références

« *Development Policy & Practice* » ; Réaliser le transfert de compétences dans le domaine de la santé L'expérience de Koulikoro au Mali Bulletin 383  
Sources : Direction Nationale des Collectivités Territoriales (DNCT), Direction Régionale de la Santé du District de Bamako, Direction Nationale de l'Hydraulique (DNH).

**Sources :** Réseau RLD du Mali

# Exercice des compétences transférées au Sénégal, le bilan 10 ans après !

*L'étude diagnostic sur les compétences transférées conduite sous l'égide de la Direction de la Décentralisation, s'est réalisée au cours d'un processus d'animation et de facilitation d'ateliers de mise à niveau et de concertation sur la mise en œuvre des compétences transférées aux collectivités locales.*

*De cette étude, il ressort que le pilotage du développement local et la gestion des compétences transférées sont caractérisés par des contraintes majeures tant politiques, institutionnelles que matérielles. Les collectivités locales, dans leur grande majorité, éprouvent d'énormes difficultés dans la gestion des affaires locales et, particulièrement, dans la prise en charge effective des compétences qui leur sont transférées depuis Mars 1996.*

*Les travaux des différents ateliers ont permis aux acteurs de la décentralisation de partager leurs expériences et leurs vécus sur la mise en œuvre des compétences et ont permis d'aboutir à des recommandations visant toutes à améliorer la performance des collectivités locales dans leur mission de promotion d'un développement local durable.*

Sur le plan financier, il est apparu la nécessité d'une augmentation encore plus substantielle des ressources des collectivités locales, notamment celles provenant de l'Etat (Fonds de dotation et d'équipement), malgré leur forte croissance constatée ces dernières années. Ces améliorations devraient aussi aller dans le sens de permettre une réelle autonomie au profit des collectivités locales dans la gestion et l'affectation des fonds de dotation et d'équipement. Les élus, en ce sens, devront développer un plaidoyer pour une application effective des décrets d'application la loi 96/07.

Concernant la fiscalité locale, sa réforme est fortement requise, allant dans le sens d'un transfert effectif de certaines ressour-

ces de l'Etat vers les collectivités locales et l'habilitation des ces dernières en matière de fixation de taux d'impôts et de mobilisation de ressources locales devrait voir le jour ;

La création d'un système de péréquation pour financer le développement local reste en même temps une importante mesure pour soutenir les ambitions de développement des collectivités locales.

Dans le même ordre d'idées, la décentralisation du fonds National de promotion de la jeunesse pourrait aider les collectivités locales à mieux bénéficier des financements accordés, mais en veillant à accorder un quota de projets pour chaque Région en fonction des besoins au préalable correctement identifiés et évalués. De telles mesures sont considérées comme

## Les finances et le foncier

salutaires et urgentes et devraient faciliter l'application correcte des principes d'allocation et de répartition du fonds de dotation pour aider à une meilleure prise en charge des compétences.

Il apparaît aussi au terme de cette revue que la politique foncière devra être retravaillée en rapport avec les politiques de développement sectorielles comme l'agriculture ou la gestion des ressources naturelles. En effet, malgré les avancées qui pointent à l'horizon avec la loi d'orientation agro sylvopastorale, au plan local, les acteurs ont le sentiment que les législations et les pratiques foncières ne suivent pas encore ces tendances, ce qui risque de freiner les ambitions de développement du secteur agricole.

## Un renforcement des compétences des élus est nécessaire

Mais toutes ces réformes, ne sauraient produire d'effets positifs que lorsque les élus et autres acteurs chargés de les appliquer seront suffisamment armés de savoir faire pour les traduire en mesures concrètes. Pour cette raison, la question du renforcement des capacités a fait l'objet d'un traitement de

choix parmi les mesures préconisées lors de ces concertations.

Au premier rang des mesures prodiguées figurent la redéfinition du profil de l'exécutif local en fonction des missions et responsabilités qui lui sont confiées. Ce besoin est devenu une

nouvelle exigence dès lors que les populations ont pris conscience de leurs droits de contrôler l'action publique et attendent de leurs mandants des solutions à leurs préoccupations quotidiennes.

Ainsi, le profil de compétence est défini comme étant les exigences techniques,

## Compte rendu...

matérielles et financières et les conditions nécessaires pour exécuter les missions qui sont dévolues à l'élu local. La qualité des ressources humaines locales étant déterminante, les nouveaux paradigmes du développement local vont s'organiser autour de la qualité de celles-ci : degré de motivation, niveau compétence, et capacité à conduire des projets et initier des espaces de négociation avec les autorités et les partenaires.

Pour mesurer les enjeux et relever les défis qui les interpellent, la capacitation des acteurs de la décentralisation est un préalable. Cette question renvoie à celle plus problématique du profil des élus locaux, mais aussi de la qualité du personnel des administrations locales. En plus des besoins récurrents ci-dessus, de nouveaux besoins sont apparus et concernent la communication institutionnelle, le plaidoyer, la négociation, etc.

Le renforcement des moyens et des compétences des ARD et des CADL est une exigence actuelle pour accompagner les processus de changement. Des efforts ont été faits dans la réforme de ces structures d'accompagnement mais il reste qu'elles ne sont pas encore suffisamment outillées pour faire face au nombreux défis qui les attendent au niveau local.



## Quelques recommandations

Ces réformes et changements proposés ne sauraient à eux seuls suffir pour assurer une correcte mise en œuvre de la politique de décentralisation au Sénégal. En effet, les modes d'intervention et d'accompagnement des divers intervenants doivent être revus. La caractéristique du processus de développement est qu'il ne peut être réussi dans la dispersion, la non coordination et l'exclusion sociale de certaines couches de la population. Ces aspects ont retenu l'attention de presque tous les analystes qui ont émis des

recommandations. En voici quelques unes :

- L'harmonisation des interventions des acteurs de la décentralisation est une nécessité dans un contexte de développement local;
- Les collectivités doivent créer des mécanismes de représentation des jeunes et des femmes dans les organes délibérants des collectivités locales ;
- La nécessaire articulation entre les outils de planification tant au niveau local que national ;
- Le processus de validation et de mise en œuvre de la double planification doit être accéléré par la mise en place des services départementaux de planification ;
- La nécessaire mise en place d'un cadre de concertation pour une meilleure harmonisation des interventions des acteurs ;
- Une meilleure utilisation des conventions types pour bénéficier de l'appui des services déconcentrés ;
- Une meilleure vulgarisation du code de l'environnement et des conventions locales à travers leur traduction en langues nationales et en support didactiques est indispensable si l'on veut que les populations se les approprient ;
- Une plus grande prise en charge du tourisme dans le développement local et un élargissement de la base légale de transfert des compétences;

- Une réelle prise en charge des politiques de loisirs : les collectivités locales doivent davantage participer à la conception et à l'élaboration des politiques de loisirs par une approche touristique et communautaire et un cadre réglementaire approprié.
- La prise en compte de la dimension économique de la culture à travers la réalisation d'infrastructures culturelles et la redynamisation du programme national de développement culturel. Malgré le riche patrimoine culturel local, les collectivités assurent encore mal l'exercice de cette compétence ;
- Une meilleure application de la politique d'aménagement du territoire afin d'amoindrir les disparités régionales et de réduire les tensions sociales nées de la forte concentration des activités au niveau de la capitale ;
- La nécessité de procéder à l'évaluation de la politique de décentralisation tant au niveau de la gestion des compétences transférées, des moyens alloués aux collectivités locales qu'au niveau de la politique de déconcentration et de la participation des populations.

Cette dernière exigence a permis aux autorités de tenir au mois de mars 2007 les assises nationales de la décentralisation dont on attend encore la publication des résultats des travaux.

## Conclusion

Ces concertations ont eu le mérite d'avoir non seulement fait un bilan d'étape de l'exercice effectif des compétences transférées, mais aussi de toucher du doigt les principaux goulots d'étranglement de la politique de décentralisation. Elles ont pu finalement aboutir à un ensemble de propositions visant à corriger les dysfonctionnements qui ont été relevés. Malgré tout, il est à se demander au vu du bilan, s'il est encore opportun d'élargir

la base des compétences comme le préconisent certains acteurs. Peut-on espérer atteindre les performances escomptées au niveau local sans mettre en place une politique pertinente de formation et de recrutement de ressources humaines de qualité ? Le développement économique local que l'on cherche à instituer à travers le transfert des compétences devra veiller particulièrement à ces aspects fondamentaux.

Ce texte est tiré d'un rapport de la Direction de la Décentralisation du Ministère de la Décentralisation et des Collectivités Locales intitulé "**Bilan des concertations sur les compétences Transférées**"



# Humeur, humour ...

## Transfert de compétences... « féminines » « A chacun son métier et les vaches sont mieux gardées »

Monsieur XX appela un jour sa femme pour se plaindre de ses « compétences ». « *Je te trouve trop lente* » dit-il, « *tu mets plusieurs heures à la cuisine avant de me servir, mes vêtements ne sont pas lavés correctement ... et pourtant ce que tu fais n'est pas diable!!!* ». Sur ces mots, il demanda au Bon Dieu d'inverser leur rôle durant quelques jours pour donner à sa femme une leçon de « gestion efficace des compétences ».

Le lendemain, la femme s'installa tranquillement sous l'arbre à palabre avec ses « nouveaux compagnons » et attendit patiemment qu'on lui serve son repas etc...

Monsieur XX passa durement la journée qui débuta à ...5h du matin.

Il alla puiser de l'eau à 5km du village. A peine revenu, les enfants l'attendaient pour leur petit déjeuner ; ils étaient en retard pour l'école. Ainsi se poursuit sa journée. Quand enfin, à minuit il décida de se reposer, sa femme lui rappela qu'il lui restait encore à moudre le mil pour la bouillie du matin.

Il poursuivit ce rythme durant 2 jours. Au troisième, il était sur ses genoux ! Ses pieds étaient enflés, ses mains écorchées. Le moindre mouvement lui arrachait des cris.

Il décida alors de revenir à ses « anciennes » compétences et appela le Bon Dieu pour lui faire part de son intention. Il lui répondit tranquillement « *d'accord, mais tu devras attendre encore..... neuf mois car actuellement tu es.....ENCEINT !* »



### PROCHAIN NUMERO

#### Bilan et perspectives des pratiques de Budget Participatif

Depuis plusieurs années, la politique de décentralisation fait son chemin dans les pays du Sahel avec des performances variables d'un Etat à l'autre. Cependant une chose reste constante, c'est que cette forme de gouvernance démocratique à l'échelle locale dans sa philosophie originelle envisage de remettre le pouvoir de décision entre les mains des citoyens. Au-delà de la décentralisation en tant que politique d'administration des spécificités locales, le droit du citoyen d'un Etat démocratique lui permet d'être au courant, de participer et de recevoir des comptes de la part des gouvernants qu'il a contribué à mettre en fonction.

Le contrôle citoyen de l'action public signifie cette attitude consistant de la part des citoyens et des organisations de la société civile à jeter un regard critique sur le travail des gouvernements aussi bien locaux que nationaux et à obliger les gouvernants à la reddition des comptes. Les cas les plus connus sont illustrés par la pratique des budgets participatifs dans certaines collectivités locales. Une pratique qui gagne du terrain de plus en plus et qui mérite encore qu'on lui accorde beaucoup d'attention aussi bien dans ses aspects pratique que dans ses impacts à plusieurs points de vue. Avez-vous des expériences pertinentes de budget participatif à partager ? Le prochain numéro de Seg Taaba attend dès maintenant vos contributions sur la thématique.

Vos contributions sont vivement sollicitées, sur : [contact@iedafrique.org](mailto:contact@iedafrique.org)  
**IED Afrique - 24, sacré cœur III - BP : 5579 Dakar-Fann, Sénégal**

Seg Taaba

ISSN : 0851-7940

EST UN BULLETIN TRIMESTRIEL  
D'INFORMATIONS ET D'ÉCHANGES  
SUR LES POLITIQUES ET LES PRATIQUES  
DE GDRN ET DE DÉCENTRALISATION.

Publié par IED Afrique  
dans le cadre du programme Réussir  
la Décentralisation.

B.P.5579 Dakar-Sénégal  
Tél : 00 221 33 867 10 58  
E-mail : [contact@iedafrique.org](mailto:contact@iedafrique.org)

Rédacteur en chef :  
Awa Faly Ba Mbow

Équipe de Rédaction :  
Bara Guèye,  
Mouhamadou Lamine Seck,  
Safiétou Sall Diop,  
Maimouna Dieng Laniane.

Pré-pressé et impression :  
Imprimerie Graphi Plus : 33 869 10 16