

**FORUM SUR LA REDUCTION
DE LA PAUVRETE
ORGANISE PAR LA BANQUE MONDIALE**

**POLITIQUE DE DECENTRALISATION
ET PROGRAMME DE RESORPTION DE
DEFICIT EN EQUIPEMENTS COLLECTIFS :
QUELLES RELATIONS DANS LE CADRE
DE LA REDUCTION DE LA PAUVRETE**

**Mamadou DIOUF
Consultant**

Dakar, le 12 Septembre 2001

SYNTHESE

La réflexion sur les liens entre la politique de décentralisation et la réalisation d'infrastructures ou d'équipements collectifs dans le cadre de la réduction de la pauvreté pose en même temps la problématique du développement à la base.

Dans un pays à dominante agricole comme le Sénégal, où les écarts entre zones urbaines et zones rurales sont considérables, pour que la lutte contre la pauvreté ait tout son sens, il ne suffit pas de prendre uniquement des mesures d'ordre institutionnel, en vue d'accréditer la décentralisation, il faut faire plus, c'est à dire impulser une véritable politique d'aménagement du territoire dont l'aboutissement sera le développement équilibré du pays, en réduisant les disparités entre les villes et les campagnes.

Certes, le Sénégal compte 320 communautés rurales, 60 villes et communes, 43 communes d'arrondissement et 10 régions toutes érigées en collectivités locales et dotées de l'autonomie financière. Il a été transféré à celles-ci des compétences générales et 9 compétences d'attribution.

Il reste à faire de ces entités décentralisées des collectivités locales viables, dotées d'équipements collectifs appropriés à la demande sociale : hôpitaux, postes de santé, voiries, éclairage public, réseau d'assainissement, établissements scolaires, stades et aires de jeux ... etc.

En raison de la modicité de leurs ressources financières, les collectivités locales peinent à réaliser toutes les infrastructures dont ont besoin les populations locales.

C'est pourquoi, elles nouent, depuis longtemps, avec l'Etat et les bailleurs de fonds un partenariat positif, soit directement, soit par l'intermédiaire d'institutions financières privées, de sociétés nationales, d'agences publiques telles que l'ADM, l'AGETIP... etc ou de projets et de programmes comme le PNIR, le PADMIR etc....

Dans les lignes qui suivent, en plus de ce qui précède il a été abordé les relations possibles entre le secteur public et le secteur privé dans la réalisation d'équipements collectifs, tout en signalant les difficultés qui s'y attachent, du fait des contraintes financières qui pèsent sur les collectivités locales et des risques que comporte tout recours, même limité, à un système de financement

privé pour investir dans des infrastructures qui sont autant d'immobilisations dont l'amortissement ne se réalise que sur le long terme.

Cependant, le recours à des financements privés adaptés semble indispensable, en vue d'accélérer le déficit d'équipements collectifs dans des collectivités locales ciblées.

L'idéal consiste, dans ce domaine à financer des équipements à caractère productif avec récupération des coûts(marchés de quartier, gares routières, campements touristiques ... etc), l'objectif visé étant d'éviter de faire ployer les collectivités locales bénéficiaires sous le poids de prêts dont l'amortissement dépasserait leurs moyens financiers.

Introduction

Toute réflexion sur la décentralisation pose le problème du développement à la base. Or, dans un pays à dominante agricole, comme le Sénégal, où les écarts de développement entre les villes et les campagnes se posent avec acuité, il convient de s'interroger légitimement sur la nature même de ces écarts - il s'agit en gros du déficit d'infrastructures ou d'équipements collectifs - et d'étudier les solutions idoines pour y remédier, dans le cadre d'une politique intégrée de développement entre zones rurales et zones urbaines.(I)

Il sera ensuite utile de montrer comment s'y prendre en vue de rédiger des équipements collectifs pour résorber le déficit constaté dans ce secteur(II). Entendons nous toutefois sur les concepts.

- **Qu'est-ce que la décentralisation ?**

Selon le Pr Benoît « le phénomène de l'Administration locale est donc le résultat de la défaite des forces parcellaires face aux forces tendant à la constitution d'un ensemble et de leur survie partielle à l'intérieur de cet ensemble ...» Le terme même de « décentralisation » utilisé en France pour désigner l'administration locale est tout à fait révélateur d'(une) erreur d'analyse, qui n'est pas commise en Angleterre, par exemple, où le terme de « local government » correspond aux réalités historiques... Le phénomène de l'administration locale ne résulte nullement d'une simple réaction consécutive à la centralisation.

L'administration locale n'est donc pas un simple problème d'aménagement interne de l'Etat de caractère technique. C'est le résultat d'une lutte entre des forces sociologiques opposées quant à l'aménagement d'une société politiquement organisée ».

Dans ce contexte, la commune constitue la structure la plus ancienne et la plus solide par laquelle et au sein de laquelle l'homme veut affirmer et pratiquer ses libertés face à l'omnipotence de l'Etat unitaire centralisé. De ce point de vue, il peut alors exister deux types de « décentralisation » territoriale :

- **La décentralisation administrative**, en quelque sorte octroyé par l'Etat : un certain volume d'affaire dont la portée locale est reconnue est géré, au moyen de ressources propres, par des autorités locales dont l'activité est contrôlée plus ou moins étroitement par des représentants du pouvoir central.

- **La décentralisation « politique »** intègre le citoyen. Elle est fondée sur la **liberté participation** qui implique non seulement l'élection des **autorités locales** mais encore, de la part de ces dernières, la recherche du concours des citoyens dans tous les domaines où cela est possible. La commune, voulue par ses habitants, est sans cesse fortifiée par leur action.

Evidemment, dans la réalité présente, ces deux formes se mêlent, s'interpénètrent.

- **Qu'est-ce que le principe de subsidiarité**

Le réseau des communes ne peut absorber la totalité de l'administration décentralisée. Si tous les problèmes humains se posent à l'échelon d'une commune, les autorités communales ne sont pas à même de les régler tous comme le reconnaît le rapport « Vivre ensemble » : « Certaines fonctions administratives que l'on pourrait envisager de placer sous l'autorité de conseils élus demandent une organisation de services qui n'est pas à l'échelle d'une agglomération urbaine ou d'un pays rural »(p. 64). La décentralisation implique que, chaque fois qu'une collectivité locale peut-être substituée à l'Etat dans l'exercice d'une compétence, elle le soit. Mais toutes ces attributions nouvelles, loin de là ne reviendront pas aux communes et il convient de déterminer le niveau le meilleur pour accomplir chacune des missions transférées. Le principe de subsidiarité doit devenir la règle en la matière. Chaque collectivité, commune, département, région devrait donc se voir attribuer par la loi un domaine de compétences propres dans lequel il détiendrait le pouvoir de décision.

Si l'on veut décentraliser, il est essentiel de réaliser ce qui peut être considéré comme une gageure : mettre sur le même pied d'égalité administration d'Etat et administration locale, c'est-à-dire partager équitablement entre les deux ressources disponibles en hommes comme en finances. Si l'Etat monopolise les hommes de valeur, du fait des avantages qu'il réserve à la seule fonction publique qui le sert, si l'Etat accapare à son seul profit tous les impôts productifs, l'administration locale et, en particulier l'administration communale, la moins susceptible d'offrir une « carrière » à ses agents restera forcément dans une position subordonnée.

Le Sénégal, au terme d'un long processus(1872 à 1996) compte 433 collectivités locales(320 communautés rurales, 60 villes et communes, 10 régions) auxquelles il a été transféré des compétences générales et 9 compétences d'attribution .

I - POUR UN DEVELOPPEMENT INTEGRE ENTRE ZONES URBAINES ET RURALES

Les dernières publications sur les relations entre la ville et la campagne abordent dans leur écrasante majorité la nécessaire intégration des actions de développement urbain et rural.

Il semble que les politiques de développement urbain mis en œuvre jusqu'ici accordent plus d'importance à la résolution des problèmes d'urbanisme et d'équipements collectifs alors qu'un effort analogue est toujours attendu dans le milieu rural.

Or, les besoins des populations urbaines que l'on tente de satisfaire ainsi atteignent en Afrique au Sud du Sahara des proportions exponentielles qui dépassent vite les moyens financiers et humains disponibles auprès des communes même appuyées par l'Etat et l'aide extérieure, avec l'exode rural qui croît rapidement au gré des aléas climatiques, de la crise économique et de la détérioration des termes de l'échange.

La question qui vient alors à l'esprit est celle-ci : n'est-il pas plus efficace de mettre en œuvre une politique plus intégrée de développement des villes et des campagnes ?. Le problème dépasse de loin, la seule question des infrastructures .

Quelles sont les données du problème :

- en fonction de la dominante agricole des pays d'Afrique de l'Ouest ?
en relation avec les politiques de développement expérimentées jusqu'à nos jours, notamment au Sénégal ?
- en rapport avec la politique de décentralisation ?

Les différentes approches sur la crise des sociétés urbaines ont donné souvent lieu, depuis une quinzaine d'années, à des discours où ville et campagne étaient artificiellement opposées.

Il a été constaté dans la plupart des pays d'Afrique au Sud du Sahara certains dévoiements des objectifs de développement endogène, particulièrement en matière d'autosuffisance alimentaire, du fait de la spécialisation dans les cultures de rente qui profitent de toutes les attentions au détriment des cultures vivrières. Alors que la fragilité des revenus que les paysans tirent des cultures de rente rend aléatoire le modèle ainsi adopté.

C'est donc pour compenser les manques à gagner que les paysans « envahissent les villes dont ils gonflent les banlieues, avec tous les risques qui en découlent : désillusion, frustration, comportements répréhensibles ».

Il y a souvent des excès dans l'analyse de l'exode rural. Tout se passe comme si les paysans sont expulsés d'un "paradis perdu" attiré par le secteur secondaire .

La croissance des villes dépasse alors le rythme de leur croissance naturelle.

Il est pourtant juste d'affirmer que les villes, bénéficient du développement agricole et que l'agriculture elle même progresse sous l'influence des villes.

A ce titre, est-il utile de constater que le revenu agricole(monétaire) provient essentiellement de la vente de produits agricoles à la population urbaine et de l'exportation de ces denrées qui passe par des services urbains.

Le revenu agricole est utilisé – en dehors de l'épargne(report) et de l'investissement foncier – pour acquérir des biens de consommation, des équipements, des intrants, des services qui sont essentiellement produits ou mis en œuvre par les urbains.

La relation ville/campagne devrait donc être conçue davantage comme une stratégie de développement agricole plus que comme une simple procédure de règlement de conflits sur l'utilisation de l'équipement de l'espace.

En effet c'est dans les zones péri-urbaines qui servent d'interface entre villes et campagnes que le cercle vertueux du revenu agricole, des échanges et de l'activité urbaine peut s'amorcer le plus facilement.

Cependant, une croissance urbaine rapide ne peut qu'accentuer considérablement les décalages dans l'approvisionnement des villes. Ce sont les importations qui doivent alors combler le gap, avec tous les risques d'extraversion, de dépendance du marché mondial... etc.

En vue d'atténuer ces contraintes, plusieurs mesures s'imposent :

1) mettre en œuvre une politique harmonieuse d'aménagement du territoire : métropoles d'équilibres ; développement des villes-marchés ;

améliorer les réseaux d'infrastructures routières, hydrauliques, d'éclairage public, téléphoniques, d'assainissements en vue de mieux connecter villes et campagnes ;

2) aider à l'émergence **d'agriculteurs modernes en association avec des investisseurs** urbains pour aboutir à une croissance de productivité forte notamment dans les zones **à forte intensité et densités de services et d'infrastructures** où les populations sont dynamiques et prennent des initiatives.

3) encourager **l'initiative privée, l'organiser et l'impulser** par : l'appui aux associations villageoises de développement, de groupements de promotion féminine, de groupements d'intérêt économique, d'ONG...etc.

Ces associations pourront devenir les interlocuteurs des communautés rurales et des communes pour l'organisation des relations villes/campagnes.

Ces associations regroupent des **fédérations régionales d'organisations professionnelles** qui absorberont progressivement les nombreux diplômés des écoles de développement rural qui deviendront progressivement des "**agriculteurs modernes**".

Il conviendra d'apporter à un tel réseau d'association l'assistance technique nécessaire et la formation indispensable en gestion.

Apposer à ce réseau ⇒ assistance technique
 ⇒ Formation en gestion etc...

II – PROPOSITION DE FINANCEMENT DE PROJETS D'EQUIPEMENTS COLLECTIFS

Ce sujet préoccupe, depuis plusieurs années, l'Etat, les Collectivités locales, les partenaires au développement et les institutions privées de financement.

En France et au Sénégal, par exemple, existent plusieurs modes de financement des projets d'équipements collectifs, soit à l'initiative de l'Etat, soit à l'initiative de ses démembrements que sont les structures décentralisées.

A cet égard, il est important de signaler une étude récente réalisée par Marcel SARMET, Directeur de département au Crédit Lyonnais(France) et dont les lignes qui suivent s'inspirent largement.

Selon SARMET, les financements de projet à recours limité dans lesquels les investisseurs et prêteurs apportent des concours financiers en se partageant les risques du projet et en acceptant que le service de la dette soit assuré par les seuls revenus du projet, ont été appliqués en France , depuis une vingtaine d'années dans de nombreux projets miniers et industriels dans le monde. Plus récemment, ces techniques ont été étendues **aux équipements collectifs**, principalement en Europe.

De nombreux projets ont été étudiés et pour certains mis au point selon des modalités adaptées à la nature de chaque projet et de chaque concédant. Il s'agit d'ouvrages d'art (ponts, tunnels), de systèmes de transports urbains (train, métro, VAL), de grands réseaux d'infrastructure de transports publics (autoroutes, TGV), de projets d'assainissement, de distribution d'eau, de chauffage urbain, etc...

La plupart du temps, il a été recouru à la concession de construction et de service public. Ces développements se sont produits non seulement en France, mais aussi dans de grands pays européens voisins (Royaume-Uni, Italie, Espagne notamment). Des projets existent aussi dans d'autres pays européens (Allemagne, Pays-Bas) et bien sûr dans les pays-continentaux qui sont les royaumes du financement de projet, à savoir les Etats-Unis, le Canada, l'Australie.

Comme le financement de projet est toujours un "costume sur mesure", les modalités de montage, la prise de risques par les prêteurs et investisseurs et la rémunération varient dans chaque cas.

De plus, de nombreuses modalités de coopération existent entre le secteur privé et le secteur public qui conduisent ce dernier à prendre une part plus ou moins grande des risques du projet aux côtés du secteur privé, dans les projets d'équipements collectifs, tout en imposant des contraintes particulières qui ne se rencontrent pas lorsqu'il s'agit d'un projet industriel et que le promoteur est une société privée.

Nous examinerons successivement :
dans une première partie, la technique de montage des financements de projet aboutissant à un partage de risques entre prêteurs et investisseurs, en soulignant les risques particuliers liés à des équipements collectifs ;
dans une deuxième partie, l'incidence des risques sur le plan de financement et sur la rémunération des prêteurs et investisseurs.

LA TECHNIQUE DE PRISE DE RISQUES PAR LES PRETEURS, QUEL QUE SOIT LE PROMOTEUR -PRIVE OU PUBLIC- ET SA NATURE -PROJET INDUSTRIEL OU EQUIPEMENT COLLECTIF

La première étape consiste toujours à effectuer des projections des comptes d'exploitation et bilans de la société ad hoc créée pour le projet, par exemple une société concessionnaire. Pour cela, les banques doivent choisir des hypothèses pour tous les facteurs susceptibles d'influencer les coûts de construction, puis les revenus et les charges sur toute la durée du projet, et en particulier sur la durée des prêts.

On fait ressortir notamment dans les divers cas de sensibilité :

- le taux de rentabilité interne (TRI) du projet ;
- la date du premier dividende et le taux actuariel de rendement pour les actionnaires sur diverses durées ;
- la durée du prêt ;
- les ratios de sécurité du prêt, sur la vie du prêt et sur celle du projet, calculés à diverses dates.

Les ratios de sécurité revêtent une importance particulière pour l'appréciation des risques par les prêteurs à recours limité.

Ils consistent à calculer le cash-flow net futur (avant service de la dette) actualisé à la date d'octroi du prêt, à la date de mise en exploitation du projet, et chaque année ensuite, et à le cumuler soit sur la durée du prêt, soit sur celle du projet, soit sur diverses autres durées sur lesquelles on souhaite le mesurer.

Le cash-flow ainsi actualisé et cumulé est rapporté à l'encours du prêt à la même date.

Le niveau du ratio de sécurité est toujours apprécié cas par cas, mais les banques exigent généralement des ratios minima de 1,3 à 2 sur la vie du prêt et de 1,8 à 2,5 sur la vie du projet, selon les risques pris par elles sur le projet.

Le ratio sur la vie du prêt doit être d'autant plus élevé que celui sur la vie du projet ; est plus faible, et que les divers cas de sensibilité ont démontré un manque de résistance du projet à certains événements. Par contre, si le projet est robuste et sa durée longue, un ratio sur la vie du prêt plus faible pourra être accepté.

Les banques peuvent cependant calculer différents ratios :

- pour déterminer l'enveloppe maximum du prêt à recours limité ;
- pour déterminer les conditions de déblocage de ce prêt ;
- pour déterminer le rythme de remboursement du prêt ;
- pour éventuellement avoir à constater un défaut sur le prêt ;
- pour autoriser certains refinancements.

Tous ces ratios sont établis par les chefs de file après des analyses approfondies des risques du projet, conduites en liaison étroite avec le promoteur du projet et souvent avec l'aide de consultants divers, techniques, économiques, etc...

Le ratio déterminant l'enveloppe du prêt sera normalement plus sévère que tous les autres.

L'enveloppe maximum du prêt à recours limité que peuvent consentir les banques est déterminée en appliquant le ratio sur la vie du prêt, ce qui veut dire que le prêt ne peut représenter qu'une fraction du cash-flow net prévisible actualisé et cumulé: par exemple les 2/3 si le ratio est de 1,50.

Si le montant du prêt à recours limité ainsi déterminé est inférieur au besoin total de financement, il faudra mettre en place un autre prêt classique garanti par le promoteur du projet à côté du prêt à recours limité pour combler le solde. Le montant du prêt à recours limité pourra, à la demande de l'emprunteur, être révisé à la hausse si les prévisions s'améliorent au cours de la vie du prêt.

Le remboursement des prêts à recours limité s'effectue le plus souvent avec un pourcentage prédéterminé du cash-flow du projet correspondant à celui déterminé par le ratio de sécurité. Ce pourcentage peut être révisé en baisse chaque année, à condition que les prévisions permettent de penser que les ratios de sécurité seront respectés, et que le prêt sera remboursé à la date finale prévue. Il peut être révisé en hausse jusqu'au pourcentage maximum contractuel (100% du cash-flow ou parfois moins).

Mais les banques prennent le risque de ne pas pouvoir se rembourser dans le délai prévu si le taux maximum de prélèvement autorisé sur le cash-flow ne permet pas, compte tenu du cash-flow constaté, d'assurer le service de la dette. Il peut même en résulter parfois une impossibilité de rembourser une partie du prêt, donc un risque de perte.

Risques du prêteur comparés à ceux de l'investisseur

A travers cette technique clé prêt à recours limité, les prêteurs supportent donc le risque de tous les éléments défavorables au cash-flow du projet, sauf ceux qui ont été explicitement exclus par une garantie de l'emprunteur ou d'un tiers.

Dans la pratique, de telles garanties couvrant un risque particulier, ou un pourcentage de l'ensemble des risques, sont fréquentes, ce qui explique l'appellation de crédit "à recours limité" plutôt que celle de crédit "sans recours", qui est rare.

Les précautions prises à différents niveaux, lors du choix des hypothèses des simulations financières, lors du choix des ratios de sécurité, lors de la fixation des mécanismes de remboursement, limitent sans aucun doute les risques pris par les prêteurs. Ceux-ci courent principalement le risque d'un allongement de la durée de leurs prêts, et, avec une plus faible probabilité heureusement, le risque d'une perte d'une partie de leur prêt.

Les risques d'insuffisance de revenus pour assurer le service de la dette sur la durée maximum de prêt admise par le marché et pour donner une rentabilité satisfaisante aux investisseurs sont élevés lorsqu'il s'agit d'une infrastructure publique, souvent caractérisée par une longue durée de vie d'utilisation, mais par un faible taux de rentabilité interne.

Ainsi, même si le cash-flow disponible sur la vie du projet est important, il est souvent insuffisant pour permettre de rembourser des prêts sur 15 à 20 ans, qui sont les durées maxima acceptables par la plupart des banques commerciales.

Les risques "politiques" d'interférence des pouvoirs publics dans les décisions concernant la construction et l'exploitation constituent les risques les plus spécifiques des financements de projet d'équipements collectifs.

Le concédant a normalement défini les contraintes de la concession dans le cahier des charges et ne devrait pas avoir, en principe, à interférer dans la construction ni dans l'exploitation dès lors que le concessionnaire respecte le

cahier des charges. L'expérience démontre toutefois que les pouvoirs publics concédants, qu'il s'agisse d'administrations centrales ou locales, ou même d'établissements publics industriels et commerciaux, se sentent obligés d'intervenir au nom de la protection du citoyen ou du consommateur ou encore des obligations de service public, et ce bien souvent dans un sens qui a des répercussions défavorables sur la rentabilité de la société concessionnaire.

INCIDENCE DES RISQUES SUR LE PLAN DE FINANCEMENT ET LA REMUNERATION DES PRETEURS ET INVESTISSEURS

Le principe suivant lequel la rémunération doit être fonction du risque est admis par tous, mais difficile à appliquer en pratique en raison des divergences de vues existant sur l'ampleur des risques réellement supportés par les prêteurs et investisseurs.

Du côté des pouvoirs publics, on tend à sous-estimer parfois les risques pris par le secteur privé, à trouver cher le coût du financement privé comparé au coût du financement public et finalement à considérer que le transfert de risque ne vaut pas le prix payé.

Du côté des banques et investisseurs, les marges et commissions des financements de projet d'équipements collectifs et taux de rendement attendus par les investisseurs pour de tels investissements sont comparés à d'autres possibilités de prêt ou d'investissement. Il existe un marché et nul ne peut y déroger sous peine de rendre impossible la syndication des prêts auprès des banques ou le rassemblement du capital ou des quasi fonds propres auprès d'investisseurs.

Il n'existe pas malheureusement de mesure scientifique des risques pris et de leur probabilité d'occurrence. Il n'existe pas non plus de statistiques sur les rémunérations demandées qui sont chaque fois fonction des cas d'espèces pour lesquels il est difficile de dégager des lois générales.

POURQUOI UN PARTENARIAT ?

Le partenariat apparaît nécessaire parce qu'il y a des limites au financement complètement privé tenant à la rentabilité financière insuffisante ou au risque trop élevé de certains équipements publics.

Certes, nombre de ces projets ont une rentabilité financière améliorée si on allonge l'horizon de calcul de cette rentabilité par exemple à 30/50 ans, au lieu

de 15/20 ans, durée maximum des financements de marché et durée habituelle des calculs de rentabilité.

De plus, les investisseurs et prêteurs privés ne peuvent prendre en compte les externalités, c'est-à-dire les avantages économiques et sociaux qui ne sont pas inclus dans la rentabilité financière, mais les pouvoirs publics ont, au contraire, le devoir de les prendre en considération, et ceci peut conduire les pouvoirs publics à vouloir réaliser un projet de bonne utilité générale, même si la rentabilité financière est insuffisante.

Dès lors, les pouvoirs publics doivent se demander comment utiliser au mieux leurs ressources rares. Ils peuvent, avec une même enveloppe de ressources budgétaires et/ou d'emprunts publics:

- soit financer *seuls* un nombre *limité* de projets à bonne rentabilité globale mais à rentabilité financière insuffisante pour le secteur privé;
- soit aider un nombre *accru* de tels projets pour les rendre éligibles au financement privé.

Cette deuxième voie conduit à diverses formes de partenariat public/privé. Ceux-ci apparaissent actuellement comme le seul moyen de combler le cap existant entre les besoins énormes d'investissements publics et les ressources budgétaires et d'emprunts publics limités dont disposent les états, collectivités territoriales et autres entités publiques.

Ces partenariats comportent aussi de nombreux avantages autres que financiers et notamment :

- ils permettent de recourir **à une gestion de type privée des services industriels et commerciaux**, souvent plus efficace qu'une gestion publique de ces activités ;
- ils permettent de **faire payer l'utilisateur** plutôt **que le contribuable actuel** ou des générations futures ;
- ils permettent aux pouvoirs publics de garder, néanmoins, un certain contrôle sur des aspects qui relèvent de leur responsabilité, tout en déléguant au secteur privé les compétences qu'ils souhaitent lui confier, ce découpage se faisant à la carte.

COMMENT REALISER CE PARTENARIAT PUBLIC/PRIVE?

De multiples formes existent ou sont concevables. Le choix doit être effectué en tenant compte:

- de la nature et de la localisation des projets ;
- des contraintes de marché du secteur privé ;
- de l'environnement politique ;
- des objectifs de l'administration centrale ou locale concernée en matière de partage des responsabilités et des risques, et des contraintes qu'elle est prête à accepter.

Entre le tout privé et le tout public, il existe de très nombreuses formules possibles de financement, comportant chacune des contraintes pour la puissance publique.

Le financement de projet "tout privé" suppose :

- une liberté tarifaire complète ;
- une non remise en cause du cadre économique de la concession ;
- une réalisation en temps utile des investissements publics d'accompagnement.

Dans le cas d'un financement réalisé par une société concessionnaire qui reçoit diverses formes d'aides des pouvoirs publics (subventions, prêts subordonnés, garantie partielle pour couvrir certains risques par exemple) ;

- la contrepartie de l'aide peut être une liberté tarifaire contrôlée (formule paramétrée de variation du tarif par exemple) ;
- mais le cadre économique prévu au départ ne doit pas non plus être remis en cause. En effet, le blocage des tarifs des sociétés d'autoroutes, qui a été parfois pratiqué par le Ministère de l'Economie et des Finances, remet en cause des engagements contractés et décourage les candidats pour de nouveaux projets de concession similaires.

Dans ces deux cas, la puissance publique devrait fixer à l'avance l'ensemble des contraintes dans le cahier des charges de la concession et renoncer à interférer en cours de concession par des décisions arbitraires dans l'exploitation de la société concessionnaire.

De ce qui précède, il découle que le financement des projets d'équipements collectifs est complexe et appelle beaucoup de circonspection quant au choix du dispositif à mettre en place.

Cependant, il convient de reconnaître que, contrairement à l'exemple français, les institutions financières privées, au Sénégal, ne s'intéressent pas encore au financement d'équipements collectifs.

Face à ce vide, l'Etat, par l'intermédiaire de sociétés nationales ou d'agences publiques et les collectivités locales appuyées par les partenaires au développement occupent le terrain.

C'est ainsi que les expériences et les projets en cours peuvent être cités ci-après :

- la BHS a abrité le crédit communal que la Banque Mondiale avait décidé de soutenir (1988). Mais cette expérience n'a pas été concluante (taux d'intérêts réputés élevés, durée des prêts – 7 ans – trop courte) ;
- la SONES a soutenu un programme de branchements sociaux et la privatisation des bornes fontaines publiques ;
- la réalisation de marchés de quartier par des promoteurs privés par un système de préfinancement proche du B.O.T ;
- l'AGETIP a réalisé dans beaucoup de collectivités locales des infrastructures diverses (postes de santé, hôtels de ville, routes, pistes rurales... etc) en rapport avec l'ADM.
- l'ADM a équipé et continue d'équiper la quasi totalité des villes et communes.
- le PNIR envisage d'exécuter un programme d'infrastructures rurales pour près de 140 milliards sur une période de 12 ans.

CONCLUSION

Les collectivités locales s'engagent avec leurs maigres ressources, dans la résorption de leur déficit en équipements collectifs.

C'est pourquoi, dans un contexte de lutte contre la pauvreté, il convient de les appuyer à concevoir une politique harmonieuse d'intégration, en vue d'impulser la synergie utile de leurs actions.

L'Etat et les bailleurs de fonds devraient renforcer, dans ce sens, tout programme de développement à la base.