



Un Peuple - Un But – Une Foi

MINISTRE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES



DIRECTION DE L'APPUI AU SECTEUR PRIVE



ActuEntreprises

N°13

**Rôle des collectivités locales dans le développement de l'esprit d'entreprise et
la création d'emplois**

Août 2010

Introduction

Les pays en développement sont caractérisés par des difficultés structurelles qui impactent négativement l'entrepreneuriat et l'emploi. Au Sénégal, malgré les efforts consentis par l'Etat dans l'attraction des investissements, le taux de chômage avoisine 13%¹. Une bonne partie de la population active jeune est absorbée par le secteur informel avec de nombreuses conséquences : absence de sécurité sociale, niveau de revenus faibles, précarité de l'emploi, etc. Aussi, la pauvreté des jeunes devient génératrice d'insécurité et d'absence de cohésion sociale.

La résolution de ces difficultés en matière d'emploi est, probablement, le défi le plus essentiel que l'Etat doit relever aujourd'hui. Ainsi, le gouvernement a dégagé des stratégies et programmes visant à offrir à la population active, en général et aux jeunes, en particulier, des possibilités d'obtenir un travail décent et utile. Il s'agit de la Conventions Etat – Employeur, Programme « contrat de solidarité », du Fonds National d'Aide à l'Emploi, du Programme de Promotion de l'Emploi des Jeunes en Milieu Urbain, du Fonds National de Promotion de la Jeunesse et de l'Office National de l'Emploi des Jeunes de la Banlieue, etc.

Les politiques relatives au développement économique et à la création d'emplois sont de la compétence de l'Etat. Cependant, les communes, les communautés rurales et les régions sénégalaises, conformément à l'article 3 de la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, ont un rôle éminemment important à jouer dans le développement économique du pays. Ainsi, les mutations qu'entraîne la politique de décentralisation appellent à donner plus de poids et de responsabilités à la gestion locale de l'emploi et à

renforcer le rôle des élus locaux dans la création et le développement de l'entreprise. Autrement dit, les collectivités locales doivent être les premiers partenaires de l'Etat dans la conception et la mise en œuvre des politiques de développement dont celles relatives à l'esprit d'entreprise et à la création d'emplois.

Cependant, elles ne disposent pas de véritables politiques endogènes de développement économique local. « *L'économie est le ventre mou de la décentralisation au Sénégal* »². Par ailleurs, elles sont confrontées à de nombreuses contraintes d'ordre technique, humain et financier.

En effet, les recettes totales des communes et communautés rurales représentent à peine 1% du PIB en moyenne sur la période 2000-2006³ et restent largement composées d'impôts locaux. Pour l'année 2006, ces derniers ont contribué à hauteur de 58%⁴ à la formation des recettes de fonctionnement des communes (47 milliards FCFA). Cependant, ils restent encore rudimentaires.

Il en est de même pour les transferts de l'Etat au profit des collectivités locales, notamment les Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et le Fonds d'Equipe des Collectivités Locales (FECL) qui représentent 2% des recettes budgétaires de l'Etat hors dons en moyenne sur la période 1997-2010. Leur montant encore modeste ne permet pas une bonne prise en charge des compétences transférées. Cependant, il faut

² Propos d'Ousmane Masseck NDIAYE, lors d'un séminaire du PADDELU sur le développement local.

³ Source : problématique de l'implication des collectivités locales du Sénégal dans la réduction de la pauvreté. Dossier de Politique Economique GPE8 auteur Massamba DIENG, 2007.

⁴ Calcul effectué sur la base du guide des ratios financiers des communes 2004, 2005, 2006 publié par l'Agence de Développement Municipal. Les trois catégories d'impôts pris en compte dans ce calcul sont : (i) les impôts fonciers, (ii) le minimum fiscal et (iii) la patente, licence et contribution globale unique.

¹ Les données sont tirées du rapport de la Banque Mondiale intitulé « A la recherche de l'emploi – le chemin vers la prospérité » au Sénégal, septembre 2007.

signaler qu'ils ont augmenté significativement, passant ainsi de 8,4 milliards FCFA en 1997 à 28,7 milliards FCFA en 2010.

Par ailleurs, des organismes et programmes tels que l'Agence de Développement Municipal, le Programme National de Développement Local, le Projet de Promotion des Micro-Entreprises en Milieu Rural, le Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural, etc. soutiennent les actions de développement à la base.

Toutefois, la faible capacité d'épargne des collectivités locales, combinée à des ressources d'investissement insuffisantes constituées principalement par les subventions et fonds de concours de l'Etat, obère leur capacité d'investissement indispensable pour la création d'emplois.

Certes, les collectivités locales sénégalaises sont confrontées à beaucoup de difficultés, mais si on veut envisager, avec sérénité, la promotion de l'emploi et le développement de l'esprit d'entreprise, les initiatives du gouvernement devront être complétées et renforcées par beaucoup d'autres dont celles des communes, des communautés rurales et des régions. En effet, de par leur connaissance des réalités locales, elles demeurent des instances politiques les plus à même d'adapter les stratégies existantes, de concevoir et de mettre en œuvre des mécanismes et mesures pertinentes visant le développement économique.

D'ailleurs, de réelles potentialités économiques existent dans plusieurs localités du pays, surtout celles polarisant une forte population et disposant d'opportunités commerciales énormes et d'hinterlands assez larges. C'est le cas de certaines zones urbaines comme Pikine, Guédiawaye, Parcelles Assainies, Keur Massar, Médina, les communes de la petite côte, Saint-Louis, Ziguinchor, Touba, etc.

Mais comment les élus locaux devront-ils s'y prendre pour transformer ces opportunités en de véritables machines de développement de

l'entrepreneuriat à la base et de création d'emplois?

Cette réflexion vise à proposer des stratégies d'intervention des collectivités locales dans le domaine du développement de l'économie locale et de formuler quelques recommandations à l'attention de l'Etat et des élus locaux pour la mise en œuvre desdites stratégies.

II/ Des politiques de développement de l'économie locale

Une bonne politique de développement économique locale doit reposer sur la promotion de l'esprit d'entreprise et de l'emploi. En effet, la promotion de l'esprit d'entreprise et celle de l'emploi sont deux faces d'une même médaille : le développement économique. En effet, « *l'esprit d'entreprise désigne un état d'esprit ainsi que le processus de création et de développement de l'activité économique par la combinaison de la prise de risque, de la créativité et/ou de l'innovation et d'une saine gestion dans une organisation nouvelle ou existante* »⁵. Il est un moyen parmi tant d'autres de promotion de l'emploi.

AI/ Politiques locales de promotion de l'esprit d'entreprise

Les mesures que peuvent prendre, une collectivité décentralisée pour soutenir des entreprises locales peuvent prendre deux formes : les mesures de soutien non financier et les mesures de soutien financier.

a) Mesures de soutien non financier

Les mesures de soutien non financier aux entreprises locales participent à l'émergence de dynamiques de production à la base. C'est une condition nécessaire pour permettre aux Micro, Petites et Moyennes Entreprises (MPME) d'accéder aux financements. A ce niveau, les collectivités locales devront mettre en place des centres locaux de conseil et d'appui aux entreprises et porteurs de projets. Ces centres auront pour missions d'appuyer le processus de création d'entreprises,

⁵ OCDE (2003), esprit d'entreprise.

de réduire les obstacles auxquels l'esprit d'entreprise est confronté, de développer les capacités managériales des entrepreneurs, de renforcer les capacités techniques et matérielles des ouvriers et artisans du secteur informel, etc. Plus spécifiquement, il s'agira pour ces centres d'aider les entrepreneurs dans l'élaboration de business plan, la participation à des programmes de formation, la tenue de la comptabilité, l'accès au foncier et aux sites aménagés, le montage de dossiers de financement et de leur prodiguer des conseils pour le développement des activités et l'accès aux marchés publics.

Le développement local appelle au financement de petites activités génératrices de revenus, notamment dans le domaine de l'artisanat, du commerce et des activités de transformation (agro-alimentaire). La décision de l'Etat d'appuyer les activités de transformation des produits agricoles constitue une opportunité pour les collectivités locales disposant de potentialités agricoles. Il s'agira concrètement pour les autorités locales de concevoir des projets viables, générateurs de revenus et de rechercher leurs financements auprès de l'Etat et des partenaires au développement surtout dans le cadre de la coopération décentralisée.

b) Mesures de soutien financier

L'un des obstacles majeurs au développement de l'esprit d'entreprise est l'accès difficile au financement. Les prêteurs sont, le plus souvent frileux à financer les projets soumis par les Micro, Petites et Moyennes Entreprises (MPME). Il existe au moins deux facteurs qui justifient cette réticence. Premièrement, les MPME ne disposent pas de garanties suffisantes et deuxièmement, il n'existe pas suffisamment d'informations fiables sur la situation financière de ces types d'entreprise.

Les collectivités locales peuvent utiliser plusieurs mécanismes pour lever cet obstacle. Mais celui qui paraît le moins contraignant et le plus efficace est la participation à la mise en place de mutuelles de garantie. Celles-ci auront l'avantage non seulement de mutualiser les cautions mais

aussi les charges de fonctionnement de la mutuelle entre les parties prenantes. Les institutions de microfinance, plus répandues sur le territoire national, pourraient être des partenaires privilégiés pour la création et la gestion de ces mutuelles.

L'esprit d'entreprise est une condition nécessaire mais pas suffisante de lutte contre le chômage. La mise en œuvre de politiques de promotion de l'emploi, surtout celui des jeunes, au niveau local doit être une priorité.

B/ Politiques locales de promotion de l'emploi

L'approfondissement de la politique de décentralisation appelle les autorités locales à s'impliquer dans la création et le développement de l'emploi. Deux leviers peuvent être activés dans ce sens. Il s'agit de la formation professionnelle et du développement de l'investissement public local.

a) Nécessité d'une amélioration de la formation professionnelle

La loi 96 - 07 du 22 mars 1996 a transféré aux collectivités locales des compétences dans le domaine de la formation professionnelle⁶ qui est un instrument important pour la promotion de l'emploi. Il s'agira pour les autorités locales : (i) d'élaborer un répertoire intégrant les métiers et filières de formations existantes, (ii) de recenser les besoins des entreprises et (iii) de mettre en place des plans de formation adaptés aux besoins du marché du travail au niveau local en collaboration avec l'Etat. A cet effet, les Foyers d'Enseignement Moyen Pratique⁷ qui existent dans certaines régions depuis les années 70 pourraient jouer un rôle fondamental dans « l'employabilité » et l'insertion professionnelle des jeunes à condition qu'ils soient modernisés pour répondre aux besoins des entrepreneurs et permettre à ceux qui y sont formés de créer leurs propres activités. En outre, leur généralisation dans toutes les régions du pays permettrait de palier aux

⁶ La loi 96-07 du 22 mars 1996 en ses articles 40,41 et 42 donne à la région, à la commune et à la communauté rurale des compétences en matière de formation professionnelle.

⁷ Ces foyers sont sous la responsabilité des régions.

conséquences néfastes du décrochage scolaire qui constitue l'une des causes de la faiblesse du capital humain dans les pays en développement.

Par ailleurs, les actions locales en faveur de l'emploi peuvent être orientées vers la signature d'une convention tripartite collectivité locales/entreprises/écoles de formation. Cette action permettrait aux élèves des écoles de formation professionnelle d'alterner étude et stage et d'être opérationnels dès l'obtention de leurs diplômes.

b) Création d'emplois par les travaux publics locaux

L'investissement public selon la théorie keynésienne est un moyen efficace de la relance de l'emploi. Dans le contexte actuel de crise économique et financière, beaucoup d'Etats occidentaux telle que la France encourage les collectivités locales à augmenter leurs investissements, en vue de booster l'emploi.

A l'instar de l'occident, la lutte contre le chômage au Sénégal peut s'appuyer sur le lancement de travaux publics locaux à haute intensité de main d'œuvre comme le pavage des rues, la réhabilitation de patrimoine communal, régional ou rural, la réalisation d'infrastructures et de projets dans les domaines de l'assainissement et de l'environnement. L'expérience de la commune de Ziguinchor avec l'appui de l'Union Européenne dans le pavage des rues est un exemple à suivre.

Le recours au partenariat public-privé⁸ est un moyen sûr pour réaliser des travaux publics locaux générateurs d'emplois.

L'étendue des stratégies et actions en faveur de l'esprit d'entreprise et de l'emploi requiert le déploiement de politiques d'accompagnement.

III/ Recommandations

Elles concernent aussi bien l'Etat que les collectivités locales.

A/ Mise en place de Contrats Projet Etat-région⁹ (CPR)

La mise en place d'un Contrat Projet entre l'Etat et chaque Région est une condition nécessaire pour la mise en œuvre des stratégies de développement économique local. De ce CPR, peut découler un programme opérationnel régional axé sur l'application des actions de développement de l'emploi et de l'esprit d'entreprise. Trois raisons justifient l'importance d'une contractualisation avec la Région. Premièrement, la Région est l'échelon territorial le mieux adapté pour fédérer l'ensemble des communes et communautés rurales de son ressort en vue de mettre en œuvre des politiques de développement. Par exemple, la création d'une mutuelle de garantie régionale et le développement de la formation professionnelle doivent être pilotés par la région car à l'exception de la Ville de Dakar, aucune autre collectivité locale ne serait en mesure d'impulser seule de tels projets qui exigent des moyens humains et financiers importants.

Deuxièmement, la bonne mise en œuvre d'un CPR exige l'identification et la cohérence de priorités stratégiques qui ne peuvent être assurées qu'au niveau régional.

Troisièmement, avec le CPR, la Région pourra disposer de plus de ressources financières afin de mieux remplir ses missions de développement. Les Agences Régionales de Développement pourront jouer un rôle déterminant dans la mise en œuvre des CPR.

⁸ La loi n°2004-13 du 1^{er} mars 2004, modifiée par la loi 2009-21 du 4 mai 2009 permet aux collectivités locales de passer des contrats de partenariat public-privé.

⁹ L'article 25 de la loi 96 -06 stipule en son alinéa 4 que « La région peut passer des conventions avec l'Etat ou avec d'autres collectivités locales ou leurs groupements, pour mener avec eux des actions relevant de leur compétences ».

B/ Renforcement des capacités des collectivités locales

Le moyen le plus efficace pour amorcer le développement économique local est d'augmenter substantiellement le FDD et le FECL, d'aider les collectivités locales à accroître leurs ressources propres et de renforcer davantage les capacités des Agences Régionales de Développement.

Par ailleurs, il est important que les programmes ECOLOC¹⁰ soient généralisés au niveau national afin de cerner toutes les potentialités économiques locales ainsi que les contraintes auxquelles les collectivités sont confrontées pour développer leur économie.

C/ Nécessaire collaboration entre collectivités locales, secteur privé et certains organismes publics

Les collectivités locales devront, pour plus d'efficacité, collaborer avec les organismes publics et privés telles que APIX SA, l'Agence de Développement et d'Encadrement des Petites et Moyennes Entreprises, l'Office Nationale de la Formation Professionnelle, les Chambres de Commerce, d'Industrie et d'Agriculture, les Chambres de Métier, la Direction de l'Appui au Secteur Privé, etc. Par exemple, la création d'un centre de conseils et d'appui aux entreprises locales peut être le fait de toutes ces structures et aura l'avantage de fournir un paquet de services complémentaires aux porteurs de projets (création, conseil, formation, financement) en un seul lieu, mais aussi de répartir les charges entre les parties prenantes pour plus d'efficacité.

¹⁰ Ce programme permet aux élus et acteurs locaux de se doter d'informations utiles pour identifier les leviers sur lesquels ils peuvent agir afin d'améliorer la compétitivité et la qualité des services sociaux au sein de leurs collectivités. Il inclut une phase d'études, une phase de dialogue social et de concertation, et une phase de promotion économique et de relance des activités.

D/ Modernisation de la gestion des collectivités locales

Les autorités locales doivent œuvrer pour l'amélioration de la qualité de la gestion financière. Pour ce faire il s'agira de :

- rationaliser les dépenses de fonctionnement afin de dégager une épargne plus importante indispensable pour tout investissement ;
- moderniser la gestion des finances locales par la mise en place d'outils de programmation budgétaire sur la base des performances de l'économie locale ;
- promouvoir la démocratie locale participative afin de mobiliser toutes les énergies nécessaires pour une meilleure amélioration des ressources financières locales. L'obligation de mettre en place les budgets participatifs au niveau des communes et des communautés rurales par voie législative et la tenue de séance de « redevabilité ou de responsabilité » (accountability) contribueraient à la mobilisation des ressources financières ;
- recruter des ressources humaines de qualité.

La gestion encore centralisée des politiques de formation et la faible implication des collectivités locales dans leur mise en œuvre ainsi que la faible insertion des diplômés risquent d'aggraver le chômage et de décourager l'esprit d'entreprise. Avec la décentralisation, les collectivités locales deviennent des acteurs clés du développement national et de la cohésion sociale. A cet effet, le développement de l'emploi et de l'entrepreneuriat local apparaît comme un défi majeur pour les autorités locales. Sans nul doute que la réalisation des pôles régionaux de compétitivité sera d'une importance capitale pour une meilleure implication des collectivités locales dans le développement économique local.