

**Université Montpellier I**  
**FACULTÉ DE DROIT ET DE SCIENCE POLITIQUE**  
*Centre d'Études Politiques de l'Europe Latine CEPEL-CNRS UMR 5112*

THÈSE  
Pour obtenir le grade de  
**DOCTEUR DE L'UNIVERSITÉ MONTPELLIER I**  
Discipline : **Science politique**

Présentée et soutenue publiquement par

**M. Papa LOUM**

Le 19 décembre 2013

**LA POLITIQUE DE DÉCENTRALISATION ET LES  
NOUVELLES STRATÉGIES DE DÉVELOPPEMENT : LE CAS  
DU SÉNÉGAL.**

Directeur de thèse :  
**M. Hubert PERES, Professeur de Science Politique à l'Université Montpellier I.**

Devant un jury composé de :

**M. Daniel BOURMAUD, Professeur de Science Politique, Université Montesquieu Bordeaux IV.**

**M. Michel HASTINGS, Professeur de Science Politique, IEP de Lille, rapporteur.**

**M. Hubert PERES, Professeur de Science Politique, Université Montpellier I, directeur de thèse.**

**M. Christophe ROUX, Professeur de Science Politique, Université de Nice Sophia Antipolis, rapporteur.**

**M. Marc SMYRL, Maître de Conférences de Science Politique, Université Montpellier I.**

« La faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à l'auteur. »

## **Remerciements.**

Quand on fait une thèse, il peut arriver que l'on prenne goût à la course à pied, sans doute par l'analogie entre deux activités qui requièrent de l'endurance et surtout une certaine trajectoire, quoi qu'elle puisse être brouillée par moment. Me voici à la ligne d'arrivée, d'où j'écris ces quelques phrases de remerciements.

En premier lieu, je remercie mon directeur de thèse Monsieur Hubert PERES, qui a dirigé ce travail, qui n'est rien d'autre que la continuité de mon Master 1&2 de Science politique au sein du département de même nom. À mon arrivée au Cepel de Montpellier, il a guidé et soutenu mon projet et mes progrès dans une discipline qui m'était alors relativement étrangère. Ses conseils pour aboutir à la configuration actuelle de cette thèse m'ont été très précieux, tout en restant toujours respectueux de mon propre cheminement personnel. Sa disponibilité et sa confiance ne m'ont jamais fait défaut pendant ces longues années.

Ensuite, tous les membres du Cepel, laboratoire rattaché à l'Université Montpellier 1, au sein duquel se sont déroulées ces années doctorales, sont également ici remerciés. En particulier, j'ai une pensée chaleureuse pour l'ancienne secrétaire Fernande Barbry, pour sa jovialité et pour sa constante disponibilité, mais aussi pour Ludovic Sposito et Sylvia Gonçalves.

À Aminata Diop GAYE mon épouse, à mon fils Mouhamadou Bamba LOUM, je vous témoigne une reconnaissance sans limite pour vos sacrifices consentis pour l'aboutissement de « notre » thèse. À ma femme, je te prie de faire sien le résultat de ce travail. Pour les innombrables conseils, pour avoir, pendant toutes ces années, partagé mes doutes, mes interrogations, mes découragements, mes angoisses et pour ta gestion discrète et efficace de notre foyer ; je te dis merci du fond du cœur.

Au cours de l'écriture de cette thèse franco-sénégalaise, j'ai pu mesurer combien il était complexe d'extrapoler des pensées et des perspectives qui semblent aller de soi lorsque le travail est fait dans un certain contexte culturel. Même s'il s'agit de pays liés par l'histoire, les efforts de « traduction » ont été très considérables et ce souvent pour des raisons extralinguistiques.

C'est pourquoi je remercie vivement tous ceux qui m'ont aidée à jeter les ponts entre ces deux univers, mon pays d'origine et mon pays d'adoption. Pour les nombreuses personnes que j'ai rencontrées dans le cadre des entretiens effectués et des enquêtes de terrain, quelles soient remerciés pour avoir été des correcteurs, traducteurs et amis : Lamine Savané, Sami Mahbouli et Ndary Touré. J'ai reçu l'aide précieuse pour couronner ce travail de thèse de Bassirou Diop et Mor Ndiaye entre autres.

Ces dernières phrases s'adressent aux personnes qui me sont chères et indispensables, mes parents, mes frères, mes amis qui se trouvaient physiquement loin mais « à mes côtés ». Avec un brin d'humour enfin, n'ayant pu vraiment réfuter un adage fâcheux qui dit qu'une thèse dure plus qu'un amour, voire plusieurs, je garde à l'esprit les personnes qui m'ont soutenu sans fatigue et avec beaucoup d'amour.

À mes amis MontPELLIÉRAINS et particulièrement ceux du Dahira Masalikoul Jinan Touba Montpellier avec qui j'ai partagé le quotidien pendant ces années, je suis redevable de vos soutiens amicaux pour la vie. Nos discussions et échanges de tous genres ont particulièrement nourri ma réflexion. Merci à toutes celles et à tous ceux qui m'ont apporté leur soutien.

## SIGLES ET ACRONYMES :

<b>ACDI :</b>	Agence Canadienne de développement International
<b>ADC :</b>	Agence de Développement Communal
<b>ADM :</b>	Agence de Développement Municipal
<b>ADRAO :</b>	Association pour le Développement de la Riziculture en Afrique de l'Ouest
<b>AEF :</b>	Afrique Équatoriale Française
<b>AGE :</b>	Administration Générale de l'Équipement
<b>AFD :</b>	Agence Française de Développement
<b>AFDS :</b>	Agence du Fonds de Développement Social
<b>AFVP :</b>	Association Française des Volontaires du Progrès
<b>AGETIP :</b>	Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public
<b>AIDQ :</b>	Appui aux Initiatives de Développement de Quartier
<b>AJCD :</b>	Association des Journalistes et Communicateurs en Décentralisation
<b>AMS :</b>	Association des Maires du Sénégal
<b>ANCAR :</b>	Agence Nationale de Coopération et d'Assistance Rurale
<b>AOF :</b>	Afrique Occidentale Française
<b>APR :</b>	Association des Présidents de Région
<b>APCR :</b>	Association des Présidents de Conseil Rural
<b>APRODAK :</b>	Agence pour la Propreté de Dakar
<b>APROFES :</b>	Association pour la Promotion de la Femme Sénégalaise
<b>ARD :</b>	Agence Régionale de Développement
<b>ASC :</b>	Association Sportive et Culturelle
<b>AVD :</b>	Association Villageoise de Développement
<b>BACC :</b>	Bureau d'Appui de la Coopération Canadienne
<b>BAD :</b>	Banque Africaine de Développement
<b>BCI :</b>	Budget de Consolidation et d'Investissement
<b>BATV :</b>	Bureau d'Aménagement des Terroirs et Villages
<b>BICIS :</b>	Banque International du Commerce et de l'Industrie du Sénégal
<b>BM :</b>	Banque Mondiale
<b>BNDS :</b>	Banque Nationale de Développement du Sénégal
<b>BOAD :</b>	Banque Ouest Africaine pour le Développement
<b>BSD :</b>	Banque Sénégalaise de Développement
<b>FMI :</b>	Fonds monétaire international
<b>PAS :</b>	Politique d'Ajustement Structurel
<b>CA :</b>	Comité d'Arrondissement
<b>CADAC :</b>	Communauté des Agglomérations de Dakar
<b>CAEL :</b>	Comité d'Appui des Élus Locaux

<b>CDC :</b>	Communauté des Communes
<b>CDD :</b>	Comité Départemental de Développement
<b>CECI :</b>	Centre canadien des Études et de coopération internationale
<b>CER :</b>	Centre d'Expansion Rurale
<b>CES :</b>	Comité Économique et Social
<b>CESR :</b>	Comité Économique et Social de la Région
<b>CFD :</b>	Coopération Française de Développement
<b>CGU :</b>	Contribution Globale Unique
<b>CIRAD :</b>	Centre international de Recherche Agricole pour le Développement
<b>CIV :</b>	Comité Inter-villageois de concertation
<b>CLD :</b>	Comité Local de Développement
<b>CNCAS :</b>	Caisse Nationale de Crédits Agricoles du Sénégal
<b>CNCR :</b>	Conseil National de Concertation des Ruraux
<b>CR :</b>	Conseil Régional
<b>Cr :</b>	Conseil rural
<b>CRD :</b>	Comité Régional de Développement
<b>CSCL :</b>	Conseil Supérieur des Collectivités Locales
<b>CVD :</b>	Comité Villageois de Développement
<b>DAGAT :</b>	Direction des Affaires Générales de l'Administration Territoriale
<b>DCL :</b>	Direction des Collectivités Locales
<b>DDL :</b>	Direction de Développement Local
<b>DEPONAT :</b>	Déclaration de Politique National de l'Aménagement Territorial
<b>DISC :</b>	Programme de Décentralisation et Initiatives de Santé Communautaire.
<b>DSP :</b>	Direction des Statistiques et de la Prévention.
<b>DSRP :</b>	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté.
<b>ENDA/GRAF :</b>	Environnement et Développement du Tiers-Monde.
<b>FAD :</b>	Fonds Africain de Développement.
<b>FAI :</b>	Fonds d'Appui et l'Innovation.
<b>FAO :</b>	Fonds des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation.
<b>FDC :</b>	Fonds De Concours.
<b>FDD :</b>	Fonds De Dotations.
<b>FDS :</b>	Fonds de Développement Social.
<b>FDL :</b>	Fonds de Développement Local.
<b>FECL :</b>	Fonds d'Équipement des Collectivités Locales.
<b>FED :</b>	Fonds Européen de Développement.
<b>FENU :</b>	Fonds d'Équipement des Nations Unies.
<b>FIDA :</b>	Fonds International pour le Développement Agricole.
<b>FIL :</b>	Fonds d'Investissement Local.
<b>FMI :</b>	Fonds Monétaire International.
<b>FNGPF :</b>	Fédération Nationale des Groupements de Promotion Féminine.

<b>FNRA :</b>	Fonds National de Recherche Agricole et Agro-forestier
<b>FONGS :</b>	Fédération des Organisations Non Gouvernementales du Sénégal
<b>GEC :</b>	Groupement d'Épargne et de Crédit
<b>GIE :</b>	Groupement d'Intérêts Économiques
<b>GPF :</b>	Groupement de Promotion Féminine
<b>GRS :</b>	Groupe de Réflexion Stratégique du Parti Socialiste
<b>GTZ :</b>	Coopération Allemande au Développement
<b>IFAN :</b>	Institut Fondamental d'Afrique Noire
<b>IGR :</b>	Impôt Général sur le Revenu
<b>IMF :</b>	Impôt sur le Minimum Fiscal
<b>IPA :</b>	Indicateur de Pauvreté Alimentaire
<b>MEC :</b>	Mutuelle d'Épargne et de Crédit
<b>OCB :</b>	Organisation des Consommateurs de Base
<b>OP :</b>	Organisation des Producteurs
<b>PADMIR :</b>	Programme d'Appui à la Décentralisation en Milieu Rural.
<b>PARC :</b>	Programme d'Appui et de renforcement des collectivités décentralisées.
<b>PBA :</b>	Programme Bassin Arachidier.
<b>PCR :</b>	Président du Conseil Rural.
<b>PIN :</b>	Programme indicatif national.
<b>PNAT :</b>	Plan National d'Aménagement du Territoire.
<b>PNDL :</b>	Programme National de Développement Local.
<b>POS :</b>	Plan d'Occupation des Sols
<b>PRDI :</b>	Plan Régional de Développement Intégré.
<b>PSIDEL :</b>	Programme de Soutien aux Initiatives de Développement Local.
<b>RADI :</b>	Réseau Africain pour le Développement intégré.
<b>SFD :</b>	Systèmes Financiers Décentralisés
<b>UAEL :</b>	Union des Associations d'Élus Locaux.
<b>UE :</b>	Union Européenne.
<b>USAID:</b>	United States Agency for International Development.

## **Sommaire :**

<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE.....</b>	<b>p 9</b>
<b>Première partie : L'EMERGENCE DES PRINCIPES DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU SENEGAL.....</b>	<b>p 37</b>
<b>Chapitre 1 : Regard rétrospectif de l'organisation territoriale du Sénégal avant l'année de la réforme majeure de 1996.....</b>	<b>p 38</b>
<b>Section 1: Héritages historiques de l'organisation territoriale du Sénégal avant l'indépendance en 1960.....</b>	<b>p 39</b>
<b>Section 2 : Dynamiques territoriales et organisation locale pendant l'ère coloniale... ..</b>	<b>p 46</b>
<b>Section 3 : La gouvernance locale et le cadre juridique de la décentralisation.....</b>	<b>p 59</b>
<b>Chapitre 2 : La réforme phare de 1996 : le socle de la politique de décentralisation au Sénégal.....</b>	<b>p 66</b>
<b>Section 1 : L'étape de la régionalisation au Sénégal.....</b>	<b>p 68</b>
<b>Section 2 : L'organisation et gestion politique et institutionnelle du territoire national.....</b>	<b>p 76</b>
<b>Chapitre 3. La décentralisation et la démocratisation locale : gouvernabilité du local.....</b>	<b>p 100</b>
<b>Section 1. Légitimité et système d'action d'une politique de décentralisation.....</b>	<b>p 101</b>
<b>Section 2. De la gestion technique des collectivités locales.....</b>	<b>p 108</b>
<b>Section 3 : La décentralisation des compétences aux collectivités .....</b>	<b>p 119</b>
<b>Chapitre 4 : La gestion financière des collectivités locales au Sénégal.....</b>	<b>p 157</b>
<b>Section 1 : Organisation financière des collectivités et leur système budgétaire.....</b>	<b>p 159</b>
<b>Section 2 : Les problématiques de financement des collectivités locales .....</b>	<b>p 178</b>
<b>Deuxième partie : DE LA DECENTRALISATION AU DEVELOPPEMENT : DE NOUVELLES STRATEGIES ET QUELLES PERSPECTIVES ?.....</b>	<b>p 188</b>
<b>Chapitre 5 : le développement local : entre dynamique nouvelle et une récente inscription dans les stratégies de développement.....</b>	<b>p 189</b>
<b>Section 1 : L'institutionnalisation du développement local.....</b>	<b>P 191</b>

<b>Section 2 : Une multitude d'acteurs présents autour de l'enjeu.....</b>	<b>p 202</b>
<b>Chapitre 6: Mise en perspectives des dynamiques constitutives du couple décentralisation/ développement local.....</b>	<b>p 234</b>
<b>Section 1 : Les stratégies mises en place pour atteindre les cibles .....</b>	<b>p 235</b>
<b>Section 2 : Limites et incertitudes dans la mobilisation des ressources.....</b>	<b>p 245</b>
<b>Chapitre 7 : Des refondations nécessaires à une bonne politique de décentralisation.....</b>	<b>p 266</b>
<b>Section 1 : Des carences liées à l'aménagement et aux actions entreprises.....</b>	<b>p 268</b>
<b>Section 2 : Une nécessité de renforcement des capacités d'action.....</b>	<b>p 288</b>
Conclusion de la deuxième partie.....	p 295
<b>CONCLUSION GENERALE .....</b>	<b>p 296</b>

## **INTRODUCTION GENERALE.**

Cette recherche se donne pour ambition de contribuer scientifiquement à une meilleure connaissance de la politique de décentralisation sénégalaise et du développement. Des raisons conjoncturelles, historiques et politiques ont permis à ce pays de l'Afrique, situé à l'ouest du continent, de côtoyer souvent les modèles politiques français tant au niveau national que local. Cette proximité avec la puissance coloniale a donné lieu à beaucoup de spéculations et a permis en parallèle une remise en cause du rôle de l'État et à la mise en œuvre des politiques de décentralisation auréolée d'une démocratie locale capable de contrebalancer les tendances hégémoniques de l'État centralisateur. Au cours des vingt dernières, cette « singularité » politique est portée par tous les régimes politiques sénégalais (celui du socialisme incarné par le Président A. DIOUF, celui du libéralisme prôné par le Président A. WADE de 2000 à 2012 et par son successeur le Président M. SALL depuis le 25 mars 2012). *Les notions « de décentralisation et de développement apparemment consensuelles se fondent sur des concepts qui méritent d'être éclairés nous dit R. Lemarchand<sup>1</sup>.*

Toutefois, nous, notre ambition est de percer les mystères de cette « vitrine politique, ce modèle politique tant vanté » et d'aller au-delà de la légitimation. Jauger l'approche politique implique la prise en compte de plusieurs niveaux de considération. Nous n'avons pas la prétention de mesurer le niveau de la politique de décentralisation sénégalaise, il s'agit pour nous d'analyser le processus en essayant de repérer au-delà de l'État qui est dans son rôle, les interactions avec d'autres entités (institutions locales, la société, les partenaires : ONG, bailleurs de fonds, etc.) intervenant dans le champ et les faits conjoncturels déterminants dans le déroulement des actions politiques.

---

<sup>1</sup> R. Lemarchand, « La face cachée de la décentralisation : réseaux, clientèles et capital social », in Bulletin APAD, Décentralisation, pouvoirs sociaux et réseaux sociaux, n° 16, LIT, p 8-18.

## **Actualité du sujet.**

Qu'il s'agisse d'un État unitaire ou d'une fédération d'États, la maîtrise du territoire national est une nécessité. L'unité nationale impose de déterminer une politique d'ensemble. Celle-ci peut reposer sur un centre unique de décision, ou sur plusieurs centres unis néanmoins par un même esprit. Plus le territoire est vaste, plus les relais locaux sont indispensables, qu'ils soient établis comme les rouages dépendants d'une machine centrale, ou qu'ils soient considérés comme autant de moteurs travaillant au même but. Le respect de l'unité n'interdit pas en effet, de déterminer le lieu de l'impulsion politique, qui peut se placer au niveau du pouvoir central, ou au plus près des populations administrées constituées en collectivités reconnues. La doctrine administrative a ainsi dégagé deux concepts « purs », qui peuvent se décliner pour illustrer aux mieux des pratiques diverses.

### **Une approche des concepts : centralisation et décentralisation.**

**1 : La centralisation** qui consiste à réunir dans un même lieu les différentes institutions d'un État ou d'une nation. Il y a alors un centre de décision (peu importe qu'il soit géographique) autour duquel tout s'organise. Localement, l'administration revient à un représentant du pouvoir central. La centralisation politique s'accompagne nécessairement de la décentralisation administrative, appelée aussi déconcentration, qui consiste à déplacer dans l'espace périphérique, les autorités dépendantes du centre et qui représentent le centre au niveau local.

L'impulsion est au centre, l'organe administratif peut être lui, pour des raisons évidentes, placé loin du centre tout en dépendant. L'unité nationale se construit alors sur le principe de l'uniformité administrative. Partout sur le territoire, le niveau locale est administré de la même manière et fait l'objet d'une politique uniforme décidée au centre et appliquée localement.

**2 : La décentralisation** qui suppose que les populations réunies en collectivités juridiquement reconnues disposent d'une certaine autonomie de décision et de gestion, afin de mener une politique locale adaptée aux demandes des administrés. La considération des intérêts locaux, relayés par les collectivités qui les représentent devient alors le ciment de l'unité nationale.

Les tenants de la centralisation défendent généralement la primauté reconnue à l'État dans la définition des politiques publiques. Érigé en garant de l'intérêt général, l'État est considéré comme seul responsable du développement économique et social. Les collectivités territoriales sont pour l'essentiel chargées d'appliquer, de mettre en œuvre, de transcrire sur le terrain les choix définis au niveau national sans être en mesure de concevoir des politiques propres. La gestion locale est en elle-même tenue en suspicion et placée sous surveillance.

La décentralisation en revanche, est censée valoriser la dimension locale de la politique générale. C'est ce qui justifie un transfert des compétences de l'État au profit des collectivités, qui sont appelées à les mettre en œuvre selon une plus exacte adéquation des besoins et des moyens. La démocratie participative appelée à faciliter tant l'élaboration de la décision que son application est le corollaire de ce mode d'administration. Économiquement, le développement local semble mieux assuré dans ce cadre puisque les infrastructures économiques s'alignent, elles aussi, sur le principe de proximité.

Aussi la décentralisation est défendue comme facteur de dynamisme de la vie locale. Ce choix suppose qu'à l'échelon national, comme à l'échelon local, on soit convaincu de la capacité des collectivités locales à conduire des politiques publiques et de leur loyauté à agir, dans le respect d'une politique d'ensemble. Dès lors, les rapports hiérarchiques n'ont plus lieu d'être, ce qui n'exclue pas pour autant des mécanismes souples de contrôle qui visent à éviter les abus, et des procédés de régulation qui permettent de maintenir l'unité.

Entre ces deux extrêmes, qui correspondant à de véritables options politiques opposées, la pratique donne le plus souvent lieu à des aménagements et à des solutions qui conjuguent parfois les deux systèmes, et complexifient l'analyse. En effet, un État peut manifester des velléités centralisatrices, sans réunir les conditions nécessaires à ce mode d'administration. Si localement les pressions existantes imposent une continue négociation autour des ordres du gouvernement, voire s'opposent à leur exécution, les pouvoirs du représentant de l'État sont annihilés en pratique.

En dépit d'un schéma centralisateur, la politique locale reste conduite, par les forces locales, en marge des institutions administratives. Et la centralisation est contrariée. A l'inverse, la loi peut accorder la personnalité juridique aux collectivités territoriales et leur concéder même

une forme d'autonomie, si ces dernières sont considérées et agissent comme des auxiliaires du pouvoir dont elles se font l'organe d'exécution, il n'y a pas de réelle décentralisation. Les collectivités peuvent ainsi disposer d'une liberté juridique garantie tandis que des liens de tous ordres qui les attachent à l'État excluent en fait une capacité d'action réellement autonome. Aussi ne faut-il pas se laisser abuser par les formes et considérer, pour se déterminer sur l'existence d'un mode ou d'un autre, la nature du lien qui unit les collectivités territoriales au gouvernement central. Les modalités sont diverses et les combinaisons innombrables.

Il peut s'agir d'une subordination organique, qui s'articule alors sur un lien hiérarchique. Les organes locaux sont placés sous l'autorité directe de l'administration déconcentrée de l'État qui contrôle leurs actes et leurs décisions. Dans le cadre de la décentralisation, on parle plus fréquemment de tutelle, pour une collectivité locale qui, du fait de sa personnalité juridique et de ses compétences propres, n'est pas intégrée dans la pyramide hiérarchique de l'administration de l'État. Toutefois, cette tutelle peut prendre des formes variées, au point de ressembler à s'y méprendre au pouvoir hiérarchique ou au contraire, être à peine sensible.

On distingue ainsi le contrôle a priori, qui porte sur le bien fondé de la décision locale et qui fait de l'autorité de tutelle le juge de l'opportunité de cette décision. C'est le degré le plus étroit de tutelle puisque c'est l'ensemble de l'acte juridique qui est soumis à contrôle. Dans sa forme plus légère, la tutelle peut ne porter que sur la légalité, c'est-à-dire que l'autorité de tutelle, sans apprécier le contenu de la décision, s'assure du respect des procédures et des domaines de compétences. Enfin, il existe des formes de décentralisation sans tutelle, ce qui ne signifie pas que les actes locaux ne sont pas soumis au contrôle. Mais ce contrôle n'est pas assuré par l'autorité administrative ; par souci du respect de l'autonomie locale et pour éviter toute confusion avec un semblant de pouvoir hiérarchique, le contrôle de légalité est confié à l'autorité juridictionnelle.

Centralisation et décentralisation sont avant tout des concepts juridiques qui correspondent à des modes d'administration du territoire. Dans une conception francophone, la décentralisation constitue une réorganisation de l'État qui ne concerne que les acteurs publics. Les anglo-saxons en revanche, considèrent plus largement le phénomène, intégrant ses implications dans les domaines économiques et sociaux. La décentralisation est pour eux un processus politique qui consiste à transférer du pouvoir et des ressources du gouvernement central à des organismes locaux ou à des organismes privés. Les acteurs sont donc les

institutions locales, mais aussi les communautés, les ONG, les coopératives, les associations et les entreprises privées. Mais au-delà des spécificités nationales et de la diversité, on peut identifier les convergences et les lignes de force qui fondent la décentralisation et sa capacité à rendre compte des systèmes d'action complexes qui caractérisent les interventions publiques modernes, en particulier dans le champ des politiques locales.

### **Les exemples étrangers de la politique de décentralisation.**

La décentralisation est à la mode au point de passer aujourd’hui pour la panacée universelle de la démocratie, ce vers quoi tous les gouvernements devraient tendre, surtout pour les pays africains nouvellement indépendants. Pourtant à regarder le processus de près, les modèles étrangers de politique de décentralisation attestent pourtant qu'il n'existe pas de processus linéaire pour tous les pays et ils sont loin d'être univoques au sein de l'Union européenne. A la suite des années soixante-dix, plusieurs pays d'Europe de l'Ouest, dont l'Espagne et la France, voient se structurer des institutions régionales en tant qu'échelon de représentation politique et d'action publique. Cependant, le contenu de ces politiques de décentralisation varie notablement, dessinant des styles nationaux bien distincts.

Souvent citée comme modèle de décentralisation dans le continent européen, l'Espagne a construit son unité nationale à partir de collectivités autonomes, qui ont conservé leur indépendance. Elle compte actuellement 8106 communes, 50 provinces et 17 communautés autonomes. Chaque communauté dispose d'un statut, d'un parlement régional et d'un exécutif<sup>2</sup>. Sans préjudice pour l'autorité de l'Etat central, elles exercent, hors de son contrôle et de sa tutelle, leurs compétences propres. Seul l'organe juridictionnel peut juger de la légalité d'une décision locale. A partir de ce constat sans équivoque, L'Espagne est considérée aujourd'hui comme le pays le plus décentralisé parmi ses voisins d'Europe.

Pourtant dans ce domaine, d'autres pays n'ont pas procédé de la même manière que l'Espagne et, c'est ainsi que la France a connu un processus inverse puisque la centralisation a constitué le préalable à la décentralisation. La priorité était d'unifier la nation par la centralisation, puis de desserrer l'étau de la centralisation une fois l'unité nationale réalisée. L'histoire française

---

<sup>2</sup> J. Larroque Aranguren, « Des stratégies d'appropriation des modèles d'intégration pour les communautés autonomes en Espagne. Une étude comparative des politiques d'intégration des étrangers en Catalogne et au pays basque (2000-2009) », thèse de science politique Université Montpellier 1, 2010.

se caractérise ainsi par un schéma initial, construit par l'administration napoléonienne fortement centralisé, qui s'est au cours des siècles adouci, pour conduire au vote des lois de décentralisation par la majorité socialiste, en 1982, qui marque une étape importante dans le processus de régionalisation en France. Au fil de réformes successives dont la dernière date de 2003, avec l'adoption de la décentralisation comme principe constitutionnel<sup>3</sup> ; la France fait figure d'exception avec 36782 communes, 26 régions et une centaine de départements. Toutes ces collectivités élues, reçoivent des blocs de compétences et des dotations financières globalisées. Mais, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales est exercé a posteriori par l'autorité administrative. Cette réforme de la décentralisation menée tambour battant sous l'égide de Gaston Defferre, ministre de l'Intérieur, voulait donner plus de pouvoirs aux régions ; pourtant les choses n'étaient pas plus simple que cela puisse paraître.

A partir de ces deux modèles cités en exemple et pour beaucoup d'autres pays dont la Grande Bretagne, la décentralisation s'impose comme une évidence indiscutable, aussi bien dans les discours des gouvernants, des grandes institutions que des acteurs et de la société civile. La décentralisation est perçue clairement comme une norme, étroitement associée à une autre norme : celle d'une démocratisation. Entrainés dans cette vague de démocratisation, de très nombreux pays n'échappent pas à cet effet de mode au début des années 90.

C'est ainsi que, certains pays de l'Afrique subsaharienne se sont lancés plus tardivement dans ce mouvement : après l'échec des PAS<sup>4</sup> (politiques d'ajustement structurel), sous la pression de la mondialisation, de l'universalisation d'une norme et dans l'espoir de lutter plus

---

<sup>3</sup> Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, JORF du 29 mars 2003, pp 5568-5570. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003, en modifiant de manière substantielle six articles de la Constitution et en lui ajoutant six nouveaux articles, lève les réserves d'ordre constitutionnel à une nouvelle répartition des compétences et des financements entre l'Etat et les collectivités territoriales d'une part, entre les collectivités territoriales elles-mêmes d'autre part.

<sup>4</sup> Les PAS (politiques d'ajustement structurel) marquent profondément les politiques économiques de nombre de pays africains pour la décennie 1990. Ces politiques initiées principalement par la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International, ont pour justification la faillite des Etats africains dont la prise en charge des besoins par ces institutions se fait selon des conditionnalités, dont l'acceptation oblige tous ces Etats à réduire drastiquement les budgets consacrés au volet social de leur politique publique. La conséquence principale est la déliquescence des structures de santé et de l'éducation. Vu le pourcentage de la jeunesse dans la composition des populations de ces pays, l'explosion quelque soit la forme empruntée était prévisible. A ce propos, Fabien EBOUSSI-BOULAGA dans son ouvrage, Les conférences nationales en Afrique noire : une affaire à suivre, nous rappelle qu' « en obligeant les équipes au pouvoir à démanteler les entreprises publiques à réduire les dépenses de l'Etat en matière de santé et d'éducation, à baisser les salaires des fonctionnaires et à précipiter les départs à la retraite et à alourdir le poids de la fiscalité par des taxes diverses, les experts du FMI et de la BM font peser sur les plus faibles les contraintes permettant de dégager les ressources internes afin de rembourser les dettes. Dans ce contexte explosif, il faut s'attendre à la colère des « ajustés » ». Les conséquences de ces politiques se sentiront aussi au niveau des contestations des élites car leur prise en charge par l'Etat était menacée.

efficacement contre la pauvreté. Rarissimes y sont en effet les Etats qui n'ont pas entrepris de décentraliser avec plus ou moins des modalités et des rythmes contrastés ; car pour certains pays, démocratisation se conjugue avec décentralisation parfaitement. Les bénéfices attendus de la décentralisation s'apprécient en termes de démocratie locale, de l'efficacité administrative, d'une meilleure gouvernance et de développement local en plus d'une rationalisation des choix économiques et budgétaires. En effet, devant l'échec des gouvernements centraux en matière de développement socioéconomique, on espère, par un transfert des pouvoirs au niveau local, favoriser la participation et l'adhésion des populations.

On présume en effet que les citoyens contribueront plus facilement aux activités si celles-ci sont élaborées et mises en œuvre au niveau local et qu'ils consentiront à payer des services qui seront en adéquation avec leurs besoins, surtout s'ils ont été associés à la prise de décision. De façon plus générale, la décentralisation semble propre à encourager la recherche et la mise en œuvre de solutions innovantes localement, puisqu'elle permet, grâce à la proximité et à la taille réduite des collectivités locales dans certains pays, l'expérimentation de méthodes et de mesures nouvelles de gouvernance dans le cadre de sites « pilote ». Et, pourtant à l'analyse, ce qu'on peut appeler la valeur ajoutée « démocratie locale » composante de la décentralisation, reste lacunaire pour ne pas dire inexistante dans certains Etats subsahariens.

Cependant, pour la plupart des Etats africains, la politique de décentralisation présente aussi des risques, qui sont essentiellement ceux reliés aux tensions socioprofessionnelles, tribales ou ethniques qui peuvent être ravivées dans de jeunes états dont la construction nationale n'est pas achevée. Ces risques qui ne sont pas insurmontables par ailleurs, ralentissent considérablement le processus, puisque l'étau de l'Etat central, par prudence ou défiance, tarde à se desserrer comme c'était le cas en France. De plus, en Afrique, la décentralisation est soumise à deux pressions contraires, une tendance mimétique héritée de la période coloniale qui pousse les régimes africains surtout francophones, à reprendre des modèles étrangers comme celui de la Métropole et l'attachement aux pratiques ou habitudes traditionnelles qui ne s'intègrent pas facilement dans ces modèles.

C'est pour cela que certains pays tardent ainsi à trouver leur propre schéma politico-administratif. Parmi ceux-ci, le Sénégal par exemple reste attaché à un modèle francophone, relativement centralisé. Ainsi, bien que la décentralisation soit une pratique ancienne et en

gestation à partir 1972 avec la création des communes rurales, la démocratie locale est un phénomène nouveau, puisque le transfert de compétences aux collectivités locales autonomes s'est opéré tardivement avec la réforme de 1996.

Pour un autre pays comme le Niger en revanche, la communalisation a été calquée sur les espaces des entités coutumières et la loi a intégré les chefs traditionnels dans le dispositif local en place. Et, le Mali : autre pays francophone, s'est engagé dans la décentralisation par une refonte complète du découpage territorial hérité de l'administration coloniale. Il a aussi adopté une démarche originale, en créant au niveau central, le haut conseil des collectivités territoriales chargé de concevoir et mettre en œuvre une politique de décentralisation. Le schéma administratif, qui compte plusieurs échelons de collectivités territoriales est fortement décentralisé, mais la pratique est encore loin d'être satisfaisante. Dans d'autres pays encore, la politique de décentralisation est une occasion de dépasser, voire d'effacer les stigmates de l'organisation politique et administrative antécédente marquée par trop de centralisme d'autant plus inefficace qu'on était en présence du système d'inspiration soviétique de part-Etat.

### **Contexte politique en Afrique.**

Dans les années 1990, la démocratisation amorcée dans la plupart des pays africains, est en quelque sorte considérée comme un pré-requis du développement. Elle pousse à de nouvelles réformes de décentralisation dans un contexte de changements profonds des modes de production économique, de mise en œuvre des réformes démocratiques et de métropolisation. La politique de décentralisation et le développement ont été à cette époque, mis en avant comme des déterminants fondamentaux de la réussite des politiques économiques, et plus généralement des niveaux de développement des pays africains.

Ce fait ou ce constat découle de la conjonction de deux grands phénomènes. D'une part, face à l'échec récurrent des différents types de programmes ou des projets de développement préconisés par les grandes institutions internationales en Afrique, un consensus s'est établi sur l'importance non seulement du contenu des politiques mais aussi de la manière dont elles étaient mises en œuvre. D'autre part, s'inscrivant dans le mouvement qualifié d'une « nouvelle vague de démocratisation » à l'échelle mondiale depuis le début des années 1990, de nombreux en pays sous développés ou en voie de développement, en particulier sur le

continent africain, après l'échec spectaculaire des politiques d'ajustement structurel, se sont engagés dans ce processus de transition politique à savoir la politique de décentralisation et plus récemment dans le développement comme des enjeux majeurs au niveau national et au plan local.

Le panorama des réformes engagées dans les années 1990 présente en effet des situations contrastées selon la zone où l'on se situe : francophone ou anglophone. Dans la plupart des cas, ces réformes sont tout juste à l'œuvre, lorsqu'elles ne sont pas simplement ébauchées (Bénin). Rares sont les pays où elles peuvent être considérées comme réalisées (Mali, Sénégal, Afrique du Sud). Dans d'autres cas enfin (Tchad, Togo), ces réformes semblent être caduques.

En tout cas, les configurations adoptées varient également beaucoup selon les pays. Les cas de décentralisation intégrale où des compétences analogues sont confiées aux villes-communes et aux communes rurales demeurent relativement rares. Les décentralisations peuvent également s'opérer à un ou plusieurs niveaux. C'est ainsi que le Bénin, le Ghana ou le Nigeria ont opté pour des dispositifs où la commune (ou le district) est la seule collectivité décentralisée. La plupart des pays ont choisi des dispositifs à deux, voire trois niveaux, cette multiplication des collectivités décentralisées (régions, départements ou provinces, communes) nuisent sans doute à l'efficacité des réformes, mais recouvrant par ailleurs des objectifs qui n'ont que, peu à voir avec la décentralisation proprement dite. La décentralisation doit décidément être analysée comme « processus négocié » et non comme dispositif technique.

Étant donné que cet élan de transition traduit dorénavant une attente qui s'exprime de plus en plus fortement de la part de la population de chaque régime démocratique, il devient un élément central des dynamiques politiques, économiques, sociales et locales. A ce nouveau rendez-vous qu'on pouvait considérer comme celui du « du donner et du recevoir » comme disait L. S. SENGHOR le président du Sénégal de l'époque ; la mise en œuvre de nouvelles normes inter-acteurs dans un sphère public/privé, local, national et même international, avec différents concepts tels que la participation, l'adhésion et l'appropriation, sont dorénavant placés au centre des programmes de décentralisation et de développement. Ils se manifestent comme des nouvelles stratégies nationales et internationales de lutte contre la pauvreté qui devient une menace grandissante au sein des pays sous développés et ils consistent également

à renforcer les espaces locaux en valorisant les ressources spécifiques et en facilitant l'émergence des conditions sociales, économiques, culturelles et politiques favorables à tous.

La décentralisation et le développement ne sont pas uniquement censés jouer un rôle instrumental ; la politique de décentralisation contribue à la bonne gouvernance d'un pays, d'une nation, qui elle-même favorise la croissance et contient les inégalités et le développement que cette politique a pour fonction de promouvoir par la suite, repose sur un apprentissage de la manière de vivre ensemble en harmonie. Mais aussi, ces deux termes représentent en quelque sorte des dimensions constitutives du bien-être des Etats et des populations dont ils sont destinés, si cela se fait dans les normes et les règles établies. Comme dirait P. Teisserenc dans Les politiques de développement local : « *leurs interactions se nourrissent des mesures incitatives à l'innovation, à la création... elles visent une meilleure maîtrise des processus d'adaptation et de régulation, une valorisation des complémentarités des contextes locaux.* » p 8.

Par exemple, le respect des libertés individuelles (libertés politiques, liberté d'expression, etc.) peut être considéré comme une composante intrinsèque du développement ; de même une administration intègre accroît le sentiment de justice, d'égalité et d'équité en réduisant les pratiques discriminatoires. Nous n'entrerons pas ici dans le débat sur la définition des concepts de décentralisation et de développement, si ce n'est pour souligner, qu'en dépit de leur popularité au sein des gouvernants, des acteurs et de leur utilisateur sur le terrain, parfois aucun consensus ne se dégage réellement, que ce soit dans le champ académique ou sur le front des politiques publiques. A titre d'exemple, et du corpus des donateurs, le spectre des positions varie d'une vision essentiellement économique, principalement centrée sur la gestion publique et la question de la corruption (Banque Mondiale et FMI), à des acceptations plus larges qualifiées de gouvernance démocratique incluant d'autres facteurs comme l'état de droit, lutte contre la pauvreté, etc. (PNUD, Union Européenne, France, etc.).

Quoiqu'il en soit, l'accent mis sur ces nouveaux facteurs et éléments de la politique de décentralisation et du développement en particulier dans les stratégies préconisées pour les pays du Sud n'ont pas, pour l'instant, changé de manière significative la trajectoire et la dynamique de la majorité d'entre eux en matière de démocratisation. Le cas du continent africain, où se concentre une grande partie des nations pauvres, reste particulièrement préoccupant. Certes, des progrès sont à noter dans un certain nombre de pays comme le

souligne le rapport sur la qualité des politiques publiques dans le monde (Banque mondiale, 2006) : « *Malgré l'avancée indéniable du processus de décentralisation en Afrique au cours des quinze dernières années, la phase de consolidation des politiques menées rencontre des difficultés et les risques de retour en arrière ne doivent pas être exclus* »<sup>5</sup>.

Les moyens de renforcer significativement les actions et les corps intermédiaires (médias, associations, ONG, etc.) et de favoriser une véritable participation politique de la population restent encore à trouver. L'amélioration du diagnostic des dysfonctionnements institutionnels et la multiplication des programmes pour y remédier ne se sont toujours pas concrétisés en réformes efficaces jusqu'à présent, et la dynamique attendue pour atteindre les objectifs en matière de politique de décentralisation et de développement, ne sont pas encore au rendez-vous pour la quasi-totalité des pays du continent africain. Au cours des dernières années, l'ambition affichée pour ces deux programmes à savoir : politique de décentralisation et développement, a entraîné une débauche d'énergie à tous les niveaux de responsabilité du secteur public comme celui du privé au niveau des Etats pour intégrer les différents principes qui les sous-tendent dans les objectifs finaux dont une démocratisation globale et un développement local renforcé.

Mais lorsque l'on regarde les déclarations et les discours sur l'importance des enjeux et les avancées sur le terrain au tournant des années 2000, que ce soit dans un pays comme le Sénégal ou ces voisins de la sous-région Ouest africaine, les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes surtout pour des populations qui ont longtemps espérées des lendemains meilleurs à l'annonce des programmes. Et les questions qu'on se pose, sont loin d'être anodines ; pourquoi ce manque ce dynamisme pour tous ces pays ? Et comment expliquer cette absence de résultats tangibles ? Une évaluation d'étape de parcours ne doit-elle pas s'imposer ?

Parmi les hypothèses possibles, le décalage entre les discours et la réalité : « Aussi bien au niveau national (les administrateurs et autorités politiques) qu'au niveau des partenaires (institutions internationales, ONG, des bailleurs de fond) »<sup>6</sup> mérite d'être souligné. Ce

---

<sup>5</sup> La multiplication des conflits armés (Côte d'Ivoire, Sénégal, Tchad, probable séparation du Soudan en deux pays etc.) peut être citée en exemple. Notons toutefois, que de manière générale, la population des pays africains, la première concernée par ces politiques de décentralisation, n'est pas favorable à un retour en arrière. Même les opinions négatives sur les performances des gouvernements élus n'ont pas d'influence sur l'adhésion aux valeurs démocratiques (Mattes et Bratton, 2003).

<sup>6</sup> La manière dont les nouvelles stratégies de décentralisation et de lutte contre la pauvreté sont mises en œuvre, avec les conditionnalités sous-jacentes, va à l'encontre des principes de participation et d'appropriation qu'elles préconisent (Cling, Razafindrakoto et Roubaud, 2003). De même, en dépit de la reconnaissance du rôle

décalage peut résulter des doutes qui subsistent quant à l'importance et au rôle qui doivent être attribués à la politique de décentralisation et du développement pour un pays comme le Sénégal, de la part de ceux-là mêmes qui les mettent en avant à savoir les gouvernants. De plus, malgré de toutes petites récentes études empiriques sur ces questions, les connaissances dans ces domaines restent lacunaires et un peu controversées, surtout pour le Sénégal qui l'objet principal de nos recherches.

### **La politique de décentralisation : une réforme imposée de l'extérieur ?**

La politique de décentralisation, peu contestée dans son essence même si leur mise en œuvre et les dysfonctionnements qui l'ont accompagné, attise aujourd'hui les critiques, obligeant les États, les institutions financières internationales et les autres partenaires à repenser leur mode d'intervention. Les réformes décentralisées en Afrique en général et au Sénégal en particulier ont, contrairement à ce qu'il en est dans les pays occidentaux, pour caractéristique première d'être impulsées de l'extérieur par les bailleurs de fonds internationaux après un lourd échec des PAS (politiques d'ajustement structurel) comme d'ailleurs tous les pays africains engagés dans ce processus.

Elles s'imposent donc aux États africains subsahariens jouissant d'une marge de manœuvre drastiquement limitée, du fait de la situation économique et financière dramatiquement dégradée par des décennies postindépendances de crise en tout genre. En effet, le caractère constraint de cette politique de décentralisation est aussi en quelque sorte la résultante directe de la crise de l'État postcolonial autoritaire. Car il faut le rappeler beaucoup de régimes post-indépendants en Afrique sont restés calfeutrer dans le règne du parti unique ; il était impossible voire même très risquer de parler de multipartisme jusqu'au milieu des années 1980.

Cette réforme portée par l'universalisation de la norme libérale triomphante dans les grandes démocraties occidentales et des thèses valorisant ainsi l'État souple ou l'État minimum comme on l'a dit plus haut. Ce processus lui-même régulateur d'une crise de confiance en

---

fondamental de l'amélioration de l'environnement politique pour favoriser l'équité des pouvoirs et le développement, la promotion de la démocratie, de la politique de décentralisation et la réforme des institutions politiques ne figurent toujours pas dans les recommandations concrètes d'institutions internationales comme la Banque mondiale (Cling et al, 2006).

l'État ; et, la critique de l'État autoritaire a puissamment alimentée le discours aujourd'hui dominant sur les vertus supposées de la décentralisation et de l'émergence de pouvoirs locaux censés favoriser la participation politique ou la démocratisation locale.

Cependant, insister sur le caractère exogène et contraint des réformes décentralisatrices presque partout en Afrique, ne signifie pas qu'elles n'ont pas fait l'objet de processus d'appropriation comme on le verra plus loin dans notre développement avec le cas du Sénégal, même si l'adhésion des élites politiques, la société civile à l'ordre décentralisateur reste bien souvent mimétique et formelle. Car en dépit de l'étroitesse des marges de manœuvre, l'État réformé comme celui du Sénégal, a montré et montre des capacités constamment renouvelées de contournement et d'instrumentalisation des règles de jeu édictées par lui-même ou par les bailleurs de fonds envers les collectivités locales mises en place, vidant les réformes de leur substance et les réduisant à un simple problème de gestion et de techniques administratives déconnectées des enjeux politiques, économiques, sociaux, etc.

La réforme est donc une contrainte et une ressource que les États dans leur dynamique, mobilisent d'autant mieux qu'elle leur est livrée « clef en main » par les grandes institutions, qui ont fait de l'appui à la politique de décentralisation un axe central de leur politique de coopération pour tous les pays engagés en collaboration de puissants organismes et des ONG internationales comme AFD (agence française de développement) ou la GTZ allemande et même des pays déjà développés.

Et cela pour deux raisons majeures : d'une part parce que la décentralisation est, dans une vision idéaliste, réfutant favoriser la participation en organisant une transformation en profondeur des mécanismes de pouvoir et d'autre part parce que le référentiel commun de ces réformes vantant le modèle européen ; du coup, la généralisation des réformes décentralisées légitime forcément la vision occidentale du politique et conforte son genre d'universalisation à tous les continents.

A ce niveau, quelques questions se posent à nous : faut-il privilégier une politique de décentralisation occidentale et plus particulièrement française et qu'en est-il de notre sujet de recherche : le Sénégal le plus exactement. Va-t-elle favoriser par la suite le développement par la base tant galvaudé ?

Aujourd’hui, de façon naturelle s’est installée l’évidence d’une relation transitive entre décentralisation et développement local comme si l’une engendrait l’autre qui trouverait en elle l’instrument logique de sa réalisation pour reprendre les termes de DEBERRE Jean Christophe. Il est utile de revoir la genèse d’une relation complexe entre deux notions qui ne sont pas forcément complémentaires. La greffe ne prend qu’en tenant compte de certaines réalités politique, économique et/ou sociale. Raison pour laquelle : « entre politique de décentralisation et action de développement local, il y va plus qu’un d’accommodelement entre deux modes de gestion, l’un distributif de compétences centrales vers les périphéries de l’État, l’autre participatif à la base des forces qui composent une communauté » disait-il.<sup>7</sup>

Cependant si l’on tient compte du contexte sociopolitique qui a vu naître l’idée d’une politique de décentralisation au Sénégal et par la suite de l’idée qui s’est faite de cette notion « développement local » au sein des acteurs les plus déterminants, à savoir les acteurs étatiques (publics) ; y’a-t-il eu des solutions dans la manière de faire et de penser le développement ? Y’a-t-il un réel accommodement entre les deux termes ? Cela reste pour l’instant, les grandes questions et des interrogations qu’il faut essayer d’analyser en profondeur et que nous allons amener à faire. Comment le développement local a-t-il été inscrit comme une finalité dans une procédure de réformes de politiques imposées : à savoir celle de la décentralisation plus particulièrement ? Et dans un autre contexte tout a fait différent de celui-ci où il y’aurait un libre engagement ?

Autant de questions et loin d’être les seules, pour montrer la complexité de cette notion politique, ainsi qu’une difficile théorisation sur le plan politique, idéologique, social ou culturel voire sociologique. En rappelant sans doute que cette décentralisation est née vraisemblablement en Europe avec l’espoir pour les gouvernants et les acteurs de trouver dans cette expérience politique, les germes d’un développement local et durable et pour les acteurs de prendre en main les affaires qui les concernent. Dans le cas du Sénégal, bien des années après le lancement, cette politique de décentralisation a encore du mal à s’imposer convenablement et me semble-t-il le projet du Président de la République Me WADE Abdoulaye prenait en compte cette dimension lors de son discours au mois de novembre 2010.

---

<sup>7</sup> J-C. Deberre, Décentralisation et développement local, Afrique contemporaine, 2007/1, N°221.

Avec beaucoup de questions particulières et des dysfonctionnements à plusieurs niveaux. Les nouvelles connaissances, la nouvelle géographie (réformes de l'aménagement du territoire : nouveaux découpages dont quatre nouvelles régions administratives avec chacune trois départements entre 2000 et 2008), la rationalité du système administratif et la cohérence des politiques territoriales (crise économique mondiale débutant en septembre 2008) font que le processus de décentralisation présente encore de nombreux dysfonctionnements. Et du coup, cette imposition ne prenant pas en compte certains paramètres et des réalités plus complexes, ne permet pas de réaliser un développement local approprié et viable sur quelque territoire du pays que ce soit en zone urbaine ou en milieu rural. Comme disait B. Ribes dans son livre, *Domination ou partage, transfert des connaissances et développement endogène* : « on ne transfère pas une réforme de décentralisation clef en main, comme pour un usine ».

Ainsi, le passage d'une conception centralisée à une formule de gouvernance décentralisée ne sera pas simple car la conduite centralisée de l'action publique remonte loin dans la tradition de notre pays : le Sénégal. Jusqu'à une période récente, l'organisation administrative et territoriale était pour l'essentiel héritée de l'époque coloniale et d'un système administratif imposé des colons. Entre temps, l'expérience de décentralisation administrative et territoriale fut introduite au Sénégal pour la première fois en 1872 avec les quatre communes qui étaient : Dakar, Gorée, Rufisque et Saint-Louis. Au niveau de chaque commune les principaux pouvoirs sont concentrés entre les mains d'un fonctionnaire représentant de l'Etat et en même temps ordonnateur du budget.

En pratique, des autorités locales pouvaient disposer vis-à-vis de l'administration centrale de pouvoirs de négociations. Il reste que, c'est à Dakar, au niveau des principaux ministères, que les décisions étaient sinon prises dans les détails, du moins arrêtées dans les principes. Le statut<sup>8</sup> de la commune de Dakar que devaient suivre ceux des communes, chefs-lieux de région découle de lui. Au lendemain des indépendances nationales, un important train de mesures législatives et réglementaires a été entamé depuis 1960, en vue de consolider le système politique et administratif sénégalais. Ensuite la réforme administrative de 1972 (adoption des communautés rurales) et en 1996, la mise en route de la réforme de la décentralisation avec un Code des collectivités locales, qui dessine une nouvelle carte institutionnelle de l'action

---

<sup>8</sup> La loi n° 64-02 du 19 janvier 1964 institue en effet pour la première fois un régime municipal spécial dérogeant au droit commun.

publique, « marquée » par une plus grande autonomie des collectivités locales dans la définition des objectifs et des moyens de leurs interventions fixés par ce même Code<sup>9</sup> au moins dans la théorie.

Dans le cadre de cette réforme politique de 1996, les débats ont été menés dans le cadre de la préparation de cette loi afin que les collectivités locales puissent concourir à l'État, à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, local, éducatif, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et de l'amélioration du cadre de vie. Des compétences sont censées être transférées par responsabilités partagées de l'administration centrale vers les différentes collectivités locales afin d'éviter des conflits de compétences entre les différentes entités nouvellement créées, avec toute la difficulté d'identifier un système de transfert de compétences.

Du coup on voit bien que malgré cette politique a été imposée après l'échec des PAS, le Sénégal, en quelque sorte était sur la voie de cette réforme. Maintenant, la question se pose aujourd'hui de savoir si les politiques de décentralisation de l'action publique entamées surtout au début de la décennie 90, doivent être poursuivies et selon quelles modalités ? Le modèle de développement que l'on prétend atteindre avec cette réforme de politique publique est-il réalisable à terme ? Quelles fonctions doivent être attribuées aux différents niveaux d'autorités et de responsabilités ? Quels principes d'attributions fiscales doivent être retenus ? Les objectifs d'un développement local sont-ils réalisables si l'on veut greffer ce nouveau défi sur la politique de décentralisation ?

L'on peut dire que c'est dans ce contexte un peu tendu que certains pays ont accepté de se lancer dans cette réforme. Confrontés à la raréfaction des ressources financières, pris dans l'étau des politiques d'ajustement structurel imposées par les bailleurs de fonds et les institutions financières (la Banque Mondiale et le FMI) dans les décennies 80-90, ils tentent de promouvoir et de mettre en place des processus de « décentralisation » pour enrayer le sous-développement et l'extrême pauvreté. Mais au moment où les instances internationales ont mis en place ce système dans ces pays, il aurait été prudent qu'elles se rappellent

---

<sup>9</sup> cf. l'annexe 3 : Décrets : l'ensemble des décrets instituant le Code des collectivités locales du Sénégal promulgué en 1996 par le Président Abdou DIOUF et publié dans le journal officiel.

qu'aucun pays occidental n'avait jamais eu à faire face à de telles situations de précarité et d'un sous développement critique.

Cette situation en quelque sorte, découle tout simplement du fait que pour les experts internationaux, la reconnaissance d'une prise de décision moins centralisée permettait d'améliorer l'efficacité et la responsabilité des institutions publiques nationales, de même que la capacité des gouvernements locaux et de la société civile à gérer leurs propres affaires. Mais il fallait reconnaître que cette identité était propre aux pays occidentaux et que leur préconisation ne pouvait pas minimiser ou camoufler l'échec des PAS et des mesures préconisées pour combattre la pauvreté dans ces pays.

De ce point de vue plusieurs questions peuvent être posées : les circonstances et le contexte sont-ils favorable à cette nouvelle politique ? Répond-elle mieux aux préoccupations administratives, politiques et économiques de ces pays, à leurs populations qui attendent une meilleure amélioration de leur condition de vie ? De quelle façon, vont-elles être élaborées et réajustées ces réformes ou ce nouveau système ? Quels en sont les objectifs réels ou les enjeux poursuivis ?

Le Sénégal, comme autant de ces pays en Afrique subsaharienne, est également au carrefour de ces interrogations. Il est confronté, d'une façon générale, aux mêmes questions et dans un contexte plus difficile ; mais s'inspirant de ce nouveau système politique qu'est la décentralisation, se propose d'appliquer les premières expériences de ce modèle qualifié de méthode de « bonne gouvernance » par les mêmes institutions financières qui sont à l'origine des déboires de beaucoup pays.

Les réformes engagées cherchent à rompre avec des situations antérieures caractérisées par une forte centralisation des dispositifs gestionnaires dit-on. Créant les conditions d'un repositionnement des acteurs à l'échelle locale au sein des instances dites de collectivités locales, elles mobilisent anciennes et nouvelles notabilités c'est-à-dire chefs traditionnels, coutumiers, religieux, élus au suffrage et les autorités déconcentrées et partenaires privés, suscitent alliances et compétitions à tous les niveaux. Cette évolution du cadre influence considérablement les dynamiques des réformes ; ainsi, avec la décentralisation, cette nouvelle découverte de la dimension locale du politique résulte en quelque sorte d'une prise de conscience, d'une autre approche verticale des problèmes sociaux dans plusieurs domaines

importants comme la lutte contre la pauvreté, l'emploi, l'environnement ou l'urbanisme à un mot au sous-développement. Ainsi les mutations institutionnelles et sociopolitiques que, connaissent les Etats africains, doivent être comprises et analysées comme un élargissement de la démocratie participative afin de stimuler la responsabilisation des acteurs à la base selon la vision des autorités administratives. Mais la décentralisation telle qu'elle est pensée et mise en pratique au Sénégal revêt-il un cas particulier ?

### **Le cas particulier du Sénégal.**

Le Sénégal a fait le choix de la « décentralisation limitée administrativement » depuis très longtemps à partir de l'époque coloniale plus exactement en 1872 avec les quatre Communes (Gorée, Saint-Louis, Dakar et Rufisque). Mais, il l'a institué seulement depuis 1996 suite à une accélération du mouvement de démantèlement des États sous les pressions des bailleurs, avec trois échelons d'administration décentralisée : la région, la commune et la communauté rurale, et opérant à leur profit un transfert des compétences qui étaient jusque là du ressort de l'Etat central. Timide à ses débuts, le processus engagé s'inscrit désormais dans un nouvel élan sociologique et démocratique, fortement ressenti depuis la période de transition et qui s'est massivement exprimé lors des élections de 2000. Les mouvements électoraux qui en ont suivi depuis ne semblent pas l'avoir ralenti ou au contraire, la rhétorique décentralisatrice semble s'accorder réellement sans contraintes apparentes.

Dans ce cadre d'ailleurs, la décentralisation est par ailleurs soutenue par une volonté politique qui s'exprime en déclaration et en actes<sup>10</sup> et, à travers cela, l'Etat du Sénégal a confirmé la priorité qu'il accordait à la réalisation de son engagement pour le pays. Toutefois, bien que l'appareil juridico-étatique qui accompagne la décentralisation ne cesse de se perfectionner réformes après réformes<sup>11</sup>, précisant les concepts, améliorant les procédures, les progrès tardent à se faire sentir sur le terrain. Et, concrètement, la décentralisation avance à

---

<sup>10</sup> Cf. en annexe 2 : Recueil des textes de la décentralisation adopté à l'Assemblée Nationale par la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant **Code des Collectivités Locales** articulée en neuf parties : trois parties pour les dispositions spécifiques à chacun des trois ordres de collectivité locale (région, commune, communauté rurale) et 6 parties communes (libre administration des collectivités locales, administration locale et services locaux, contrôle de légalité des collectivités locales, représentants de l'Etat, organismes de suivi, dispositions diverses).

<sup>11</sup> Le Code des Collectivités locales a été enrichi de textes complémentaires, nécessaires à la gestion locale et à l'exercice des compétences transférées, sans appartenir au code des collectivités locales. Il s'agit notamment de la législation fiscale, de la réglementation des marchés publics, des codes sectoriels régissant les compétences décentralisées. Ces textes sont insérés à la suite des dispositions qu'ils complètent.

pas lents ; les lois existent mais elles sont encore mal appliquées ou comprises, montrant que les différents acteurs de la décentralisation ne se sont pas encore approprié ses mécanismes.

Pourtant la politique de décentralisation suscite l'intérêt et autour d'elle se cristallisent des espoirs et des ambitions. Au cours de l'enquête conduite sur le terrain, auprès des acteurs de la décentralisation : instances élues, autorités administratives, services déconcentrés, associations, populations, ces attentes se sont exprimées clairement. L'arrivée au pouvoir d'élus locaux a profondément modifié les rapports des acteurs entre eux et vis-à-vis de l'Etat central avec des tensions et de nouvelles crispations.

Au plan des principes, la décentralisation est perçue comme un outil de démocratie locale qui implique les acteurs et particulièrement les populations dans la vie locale. Cet impératif suppose la mise en place d'un processus bâti sur une large participation et une concertation élargie aux acteurs locaux. La décentralisation semble aussi pouvoir mieux garantir l'égalité des citoyens devant le service public qui est une exigence politique autant que sociale. Les élus régionaux, municipaux et ruraux défendent leur attachement au principe de l'indépendance de la collectivité locale, et à son autonomie de décision, dont ils font une condition de la démocratie.

Au plan opérationnel, les acteurs, toutes catégories confondues, ambitionnent de faire de la politique de décentralisation un outil ou levier indispensable de développement local qui permette et facilite la réalisation d'activités économiques et sociales destinées à l'amélioration des conditions de vie des populations et de réduction de la pauvreté. Ces actions supposent la mise en place de services opérationnels capables de prendre en charge les besoins fondamentaux des populations, besoins dont la satisfaction reste la finalité essentielle de la décentralisation. Cette orientation doit être réconfortée par l'exercice effectif par la collectivité de ses compétences et l'extension de ces compétences dans tous les domaines.

## **Méthodologie de recherche.**

L'Etat du Sénégal s'est engagé dans la voie de la décentralisation depuis maintenant de longues années. Les investissements consentis ont été importants, les fonds mobilisés considérables, qu'ils proviennent du gouvernement sénégalais ou des programmes d'appui, ainsi que les engagements individuels ou collectifs, des personnes, des fonctionnaires, des

organisations de la société civile, des coopérants de tout horizon. Et, les études sur la décentralisation sont nombreuses qu'elles soient le fait des agences de coopération ou des ONG, et dans une moindre mesure de l'État sénégalais ; les diagnostics et évaluations se succèdent, apportant chacun de nouvelles pierres à l'édifice de la réflexion.

Toutefois, aujourd'hui, les résultats ne semblent pas à la hauteur des efforts produits et ne répondent pas aux attentes des populations. Le temps semble venu de dresser le bilan, non pas seulement pour dénoncer les dysfonctionnements et pointer du doigt des faiblesses que tous les acteurs aimeraient connaître, mais pour en analyser les causes profondes dans une recherche globale, et dégager des lignes stratégiques qui permettront d'améliorer les résultats. Le diagnostic produit n'a de sens qu'assorti des propositions auxquelles il donne lieu. La politique de décentralisation au Sénégal mérite une vue d'ensemble. Pour cela il importait pour nous de rassembler les fruits de l'expérience et de l'observation de la pluralité des acteurs engagés dans le processus et il me paraissait aussi opportun de participer à la valorisation des études antérieures menées sur la question.

Cependant, une des premières phases de la thèse consistait en une recherche bibliographique, documentaire et statistique, à la fois, dans les Universités de Montpellier, de Paris (France), de Dakar et de Saint-Louis (Sénégal). Des visites au Ministère de la décentralisation et des collectivités locales du Sénégal et à plusieurs Agences Nationales qui travaillent dans ce domaine nous ont été d'une grande utilité car on a pu avoir des données récentes sur tout le territoire sénégalais (administration, structures, les instances nationales et internationales, les élus, les populations, et l'environnement de travail). A la bibliothèque centrale de l'UCAD, les thèses, les mémoires de fin d'étude et les ouvrages généraux nous ont permis de circonscrire le cadre physique et humain ainsi que les potentialités des réformes décentralisées engagées au niveau national.

Des ouvrages généraux en sociologie, en droit et science politique, en histoire, en géographie et en écologie, nous ont aussi servi de base pour l'analyse et l'explication de beaucoup de phénomènes observés sur le terrain. Quelques mémoires d'études effectués sur la problématique des questions la décentralisation et du développement ont été consultés. A la Direction de l'Aménagement du territoire, nous avons pu consulter des ouvrages présentant les différentes options politiques en matière de découpage et d'urbanisme, de santé, d'éducation, etc.

La recherche documentaire nous a également poussés à consulter le recueil des bases de données des Ministères comme l'Intérieur ou l'Économie et Finances œuvrant dans ces domaines au Sénégal. Des recherches se sont faites à la Direction de la décentralisation de Dakar, aux Laboratoires de l'Université Gaston Berger (UGB), à l'Institut Fondamental d'Afrique Noire (IFAN) de Saint-Louis et de Dakar, sans oublier les visites au Centre de Suivi et Évaluation à Dakar.

Et, à Dakar, à l'Institut Fondamental d'Afrique Noire, l'historique des processus ainsi que les grandes dates de 1872 et de 1996 au Sénégal sont mentionnées dans les anciennes coupures de journaux nationaux et régionaux (les archives). Lors de notre recherche, la problématique des réformes récurrentes est d'actualité et donc beaucoup d'écrits et d'articles se trouvent sur Internet. Cette problématique a concerné les scientifiques, les chercheurs, les journalistes et même les populations locales qui se sont regroupées en collectif pour défendre leur territoire comme dans beaucoup de localités.

Les recherches documentaires seront complétées par des séjours sur le terrain. Plusieurs types d'enquêtes ont été effectués. Sur le terrain, des collectes de données et des enquêtes exploratrices sont menées pour identifier les zones d'étude ainsi que les sites. Des observations directes et ponctuelles ainsi que des visites d'immersion ont été menées pour observer l'état d'avancement des réformes de nos zones d'étude au cours des conseils régionaux, communaux ou ruraux de Pikine de Saint-Louis, de Kaolack et de Mbour (Thiès).

Et ceci a suscité beaucoup d'intérêts au niveau des populations locales, des partenaires, des associations et des ONG ... Les outils et techniques de recherche en sciences sociales seront utilisés à travers des focus groups, des questionnaires, des enquêtes, des rencontres individuelles ou en groupe. Dans le cadre de l'enquête, les maires, les conseillers municipaux, les élus ruraux, les associations, autant que les responsables des services déconcentrés ont été interrogés. Les données recueillies sont innombrables.

Des questionnaires ont permis de collecter des informations relatives à la connaissance des milieux socioéconomiques et politiques. Des enquêtes sociales sur les différents acteurs concernés ont été effectuées pour comprendre les choix dans les politiques de gestion des

réformes engagées. L’observation et l’immersion nous ont été aussi d’une grande utilité sur ce genre de recherche.

En effet, pour être en mesure de limiter les biais que peuvent contenir les dire-d’acteurs, il est nécessaire d’avoir le courage de nous débarrasser de nos papiers et de nos crayons pour vivre la réalité quotidienne des acteurs sur le terrain. Pour cela, nous avions prévu aussi un travail en immersion pour mieux comprendre certains paradoxes observés à travers les enquêtes. Nous allons aussi mettre à profit notre connaissance des différents acteurs institutionnels qui travaillent dans ce domaine sur le terrain, à savoir les universités et les institutions étatiques ou privées et les chercheurs locaux qui investissent ces territoires. Pour bien des localités, les rencontres ont été écourtées et certaines ont été même annulées à cause des élections locales du 22 mars 2009. La difficulté majeure qu’on a eue à rencontrer aussi, a été l’inexistence des cartes ou de plans de ville mis à jour pour tout le territoire national. A quelques exceptions près, Dakar et Saint-Louis, étant des régions anciennes et politiques possèdent une cartographie grande et variée.

En vue d’une meilleure appréciation de la dynamique et de ses conséquences, nous avons, ainsi, adopté une approche qui intègre des outils de l’histoire, de la géographie et de la sociologie. Un premier séjour sur le terrain a été effectué en Master 2 car notre sujet de thèse n’en est que la continuité. On s’y est rendu ensuite de janvier à juin 2009 dans le cadre d’une première approche. Les entretiens ont été adressés :

- aux enseignants et aux spécialistes des questions de politiques locales, de développement durable de l’Université Gaston Berger de Saint-Louis et de l’Université Cheikh Anta Diop de Dakar ainsi qu’aux témoins privilégiés qui ont une bonne connaissance de la problématique,
- aux personnes et aux chercheurs dont l’activité professionnelle touche les réformes décentralisées et du processus de développement.
- et pour finir aux populations locales à savoir les personnes à qui ces réformes se destinent.

C’est la méthode active de la recherche participative qui a été privilégiée tout au long de nos séjours au Sénégal pour traduire le plus fidèlement possible les propos échangés et les sentiments exprimés afin de les nuancer et d’atteindre la vision la plus juste des situations. Néanmoins, nos choix méthodologiques obéissent à des contraintes dirons nous académiques

mais pas seulement. Nous confessons des insuffisances dues à l'éloignement de notre terrain d'étude ; des séjours répétés sur de longues durées auraient pu nous permettre de recueillir beaucoup de témoignages des acteurs mais tel n'est pas le cas. En plus la version des acteurs de premier plan de la politique de décentralisation, même si elle ne garantie en rien la vérité scientifique, serait d'un apport bénéfique pour éclairer nos recherches.

Cette documentation est amputée d'importantes ressources en langue anglaise du fait de notre manque de maîtrise de cette langue. En Afrique nos quelques éléments de comparaison se sont limités naturellement à l'aire francophone ce qui exclut une part importante de l'expérience africaine en matière de décentralisation.

### **Quelques considérations d'ordre éthique.**

Une partie de ce travail sera élaborée à partir d'un corpus de données collectées aux moyens d'enquêtes de terrain, d'entretiens individuels et de groupe s'adressant à des personnes ayant certaines responsabilités à divers niveaux (administratif, local, national, international, familial, politique et social et même religieux) que nous avons mis en place. Il urge alors de leur garantir la confidentialité des données et de l'anonymat car certaines réponses sensibles sur le social, l'économie et la politique peuvent les exposer vis-à-vis de leur communauté ou du politique.

A chaque entretien, nous expliquerons à la personne ou au groupe que les données recueillies sont utilisées uniquement pour la recherche et leurs noms n'apparaîtront pas ni dans le texte sous forme de citation ni dans les annexes. En effet, il est possible de citer un interviewé sans mettre son nom complet pour éviter une identification formelle. L'échantillon qui sera choisi pour être enquêté aussi peut n'est pas forcément représentatif de l'ensemble de la population ou des collectivités locales. De ce point de vue, pour respecter la déontologie du chercheur, nous prendrions nos dispositions pour faire des réserves quant à la représentativité de l'échantillon.

### **Présentation du Sénégal.**

Le Sénégal est un pays d'Afrique de l'Ouest qui possède une importante façade maritime à l'ouest avec l'océan Atlantique : 530km de côtes. Le fleuve Sénegal constitue la frontière au nord avec la Mauritanie et le Mali se trouve à l'est. Au sud-est, la frontière avec la Guinée est traversée par les contreforts de la montagne du Fouta-Djalon et au sud-ouest avec la Guinée-

Bissau, par une forêt tropicale. La Gambie forme une quasi-enclave dans le Sénégal, pénétrant à plus de 300km à l'intérieur des terres et sépare deux régions : Ziguinchor et Sédiou du reste du pays. Le territoire sénégalais est compris entre 12°8 et 16°41 de latitude nord et 11°21 et 17°32 de longitude ouest. Sa pointe ouest constitue la partie la plus occidentale de toute l'Afrique continentale. Le pays est un État côtier qui s'étend sur 196 192km<sup>2</sup> et qui, comparé à ses voisins, le Mali et la Mauritanie, est un pays de très petite taille avec 14 086 103 habitants (en estimation en 2010)<sup>12</sup>.

En 2008, la loi 2008-14 du 18 mars 2008 modifie la loi 72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972 relative à l'organisation de l'Administration Territoriale et Locale. A cet effet, le Sénégal comprend désormais 14 régions dont trois nouvelles : Kaffrine, Kédougou et Sédiou comme on peut l'observer sur la carte administrative du Sénégal (cf. carte 1).



Source : Carte 1 : Découpage administratif, les 14 régions du Sénégal en 2008.

<sup>12</sup> Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie (ANS) du Sénégal, in « Situation Economique et Sociale 2010 » du Sénégal – Décembre 2011. Pages 30 et 31.

Toutefois, il faut savoir que le pays dans sa structuration actuelle cache une histoire très complexe et même trop mouvementée liée en grande partie par la présence des colonisateurs des siècles durant. Car à la veille de la colonisation, loin d'être un territoire homogène, cet espace était caractérisé plutôt par une diversité de formes d'organisation et de territoires avec des expériences de gestion décentralisées. Ce qui fait dire à certains chercheurs que la décentralisation n'est pas un phénomène nouveau dans l'histoire politique de la République de Sénégal. Dès l'époque coloniale, les autorités françaises avaient pris quelques timides mesures qu'on pouvait qualifiées de « décentralisation », accordant ainsi des pouvoirs restreints d'autogestion aux entités existantes comme les provinces, les communes et plus tard aux cercles et aux cantons.

Après l'indépendance, l'État du Sénégal de plus en plus soucieux à cette idée, a entrepris plusieurs réformes dites de « décentralisation » dans le cadre d'une stratégie visant à une meilleure organisation territoriale pour mieux pénétrer et prendre le contrôle politique des communautés locales et pour une gouvernance locale de plus en plus efficace. À travers différentes réformes intervenues dans ce sens, au fil des années, le processus de décentralisation prend forme et entend toutefois promouvoir des formes de gouvernance plus participatives de manière à ouvrir un espace politique aux initiatives locales et à mobiliser une action de développement socio-économique issue de la base.

Car l'idée de départ, c'est que la décentralisation pourrait en effet, promouvoir une gestion saine et démocratique des affaires publiques au niveau local et créer un « espace » permettant aux individus et aux organisations de la société civile de participer activement au processus de développement. Elle pourrait accroître la capacité d'adaptation des institutions publiques aux exigences des citoyens et améliorer l'attribution des ressources publiques (dont l'aide extérieure). Elle pourrait encore contribuer à mieux exploiter les ressources locales, à promouvoir la croissance économique et à stimuler le marché de l'emploi au niveau local<sup>13</sup>.

Cependant, des provinces et royaumes du 18<sup>ème</sup> siècle à l'organisation territoriale actuelle en collectivités locales, en passant en revue les premières réformes administratives après les indépendances en 1960, l'espace sénégalais a connu diverses mutations qui, à travers de

---

<sup>13</sup> Kullenberg et Porter, *Vaincre la pauvreté humaine. Rapport du PNUD sur la pauvreté 2000*, Programme des Nations unies pour le développement, New York, 2000.

multiples formes de gouvernance, l'ont façonné jusqu'à sa forme actuelle avec des entités territoriales désignées comme des collectivités locales pour promouvoir une politique de décentralisation. Il s'agit dès lors d'analyser cette problématique dans le contexte d'un processus historique : de voir comment les différentes entités territoriales et les formes de gouvernance se sont succédées dans le temps sur le territoire sénégalais avant l'année de la grande réforme de 1996.

Ces évolutions imposent de revisiter le modèle sénégalais de décentralisation et de vérifier son adaptation à la réalité du Sénégal contemporain. Sans doute convient-t-il, s'agissant d'une réforme destinée à rapprocher le pouvoir central aux citoyens, de laisser tout d'abord la parole aux populations. Pourtant depuis son lancement, la décentralisation se heurte massivement à un grief de complexité au Sénégal. Méconnaissance, confusion et flou caractérisent cette démarche décentralisatrice et que la démocratie locale valeur ajoutée, n'est pas toujours vécue comme suffisamment locale ni suffisamment démocratique. D'ailleurs nos enquêtes indiquent clairement que les citoyens sénégalais ne s'y retrouvent pas dans les subtilités de partage du pouvoir et des compétences.

L'hypothèse sous-jacente qui est que la décentralisation favorise la proximité, la bonne gouvernance est vite balayée et cela souligne aussi la grande relativité de l'idée d'autonomie locale. Il est certain que la gestion des affaires publiques au plus près de la population offre de grands avantages : meilleure connaissance des attentes, possibilité de dialogue directe, pouvoir de contrôle des citoyens sur les responsables publics,... Mais alors, au-delà de la perception, quelles sont les réalités ? c'est ce que nous tentons d'analyser dans ce travail.

### **Progression de notre thèse.**

Nous comptons pour cette étude « ... passer de la politologie de la carte postale (se limitant aux évidences aveuglantes aux produits de sens) à la politologie réflexive se fiant au raisonnement qui démasque le caché, l'invisible, les causes structurales inaccessibles au sens. » L. Sindjoun, 2002, p 7). Cette ambition s'appuie sur deux parties essentiellement. La politique de décentralisation opérée par l'Etat du Sénégal de ses débuts jusqu'aujourd'hui ; avec une mise en relief d'un substrat historique permettant de saisir les évolutions que connaît le processus décentralisateur au Sénégal.

**Dans notre première partie : L'émergence des principes de la décentralisation au Sénégal,** l'ambition est grande. Nous allons dans un premier temps mettre en relief le processus historique de ce système politique dont le point focal a été l'adoption de la réforme majeure de 1996 avec l'établissement d'un Code des collectivités. Ce sera le lieu d'établir un lien entre la période coloniale et les réformes postindépendances. Un nouveau système politique dont l'objectif premier déclaré était de construire une démocratie locale axée sur la participation de tous les citoyens, et dont le cheminement est marqué par de nombreuses hésitations ; d'où le balancement entre le maintien d'une centralisation desserrée et l'option d'une décentralisation affirmée (les deux premiers chapitres).

Nous constatons qu'après cette longue hésitation, l'État du Sénégal a fini par opter par la mise sur pied d'une politique de décentralisation mais sous l'encadrement du pouvoir central. Cette volonté de l'État produit une mise sous tutelle des collectivités locales affranchies d'une grande partie de responsabilités du nouveau système politique. Le rappel historique, l'analyse des réformes de la décentralisation et la problématique de gouvernabilité du local, vont nous servir de point d'entrée dans l'opérationnalisation de ce nouveau principe : gestion et gouvernance de la politique locale (les deux chapitres suivants).

**Notre deuxième partie : De la décentralisation au développement local : une nouvelle stratégie et quelles perspectives ?,** a pour objectif de saisir la nature du changement de priorité intervenu ou la stratégie favorisée à divers niveaux dans la nouvelle configuration de la politique de décentralisation. L'institutionnalisation de la politique décentralisée appelle une nouvelle lecture des interrelations entre les différents acteurs. L'enjeu devient de plus en plus grandissant pour le pouvoir local et cela implique en même temps des bouleversements et des luttes importants de positionnement entre les multiples acteurs dans la mise en perspective des dynamiques de la politique de décentralisation.

Pour une vue plus globale de ces enjeux de pouvoir, nous avons considéré que la politique de décentralisation doit être dans une logique plus généraliste pour mieux refonder l'action publique locale. Seule une vision stratégique claire des acteurs, saurait remettre le modèle de décentralisation à la réalité du Sénégal contemporain. Avec toutes les nouvelles évolutions qui s'imposent, le moment est venu de mettre en œuvre une nouvelle étape visant à parachever la décentralisation dans un contexte favorable au développement local.

## **PREMIERE PARTIE :**

### **L'EMERGENCE DES PRINCIPES DE LA DECENTRALISATION AU SENEGAL.**

## **Chapitre 1 : Regard rétrospectif de l'organisation territoriale du Sénégal avant l'année de la grande réforme de 1996.**

C'est à partir du modèle historique que le territoire sénégalais a été construit. Par la suite il a fait l'objet de plusieurs bouleversements à tel point qu'on pourrait même s'interroger sur la durabilité des différents découpages territoriaux actuels. En effet le territoire sénégalais, tel qu'il se présente aujourd'hui est le fruit d'une longue évolution organisationnelle. Des provinces et royaumes du XVIII<sup>e</sup> siècle à l'organisation territoriale actuelle, en passant par la période coloniale, l'espace sénégalais a connu diverses mutations qui, à travers de multiples formes de gouvernance, l'ont façonné.

L'année 1892 représente une date importante dans cette évolution. Elle consacre la pacification de presque tous les territoires et la reconnaissance par les chefs locaux de la domination française. Par différentes initiatives, les territoires conquis par les forces françaises, seront organisés voire réorganisés pour mieux contrôler les velléités de résistance. C'est ainsi que la période coloniale a établi les bases structurelles de l'organisation administrative du Sénégal indépendant parallèlement la reconnaissance d'entités parcellaires distinctes de l'Etat commençait à prendre forme.

A la suite des indépendances, différentes tentatives et des réformes territoriales ont vu le jour pour trouver une solution durable à l'organisation territoriale et administrative du pays : celle de 1972, de 1990 jusqu'à celle de 1996 perçue comme un modèle politico-administratif le plus conforme à la gestion participative des « affaires publiques » au niveau local. D'ailleurs c'est à partir de cette réforme institutionnelle de 1996 que le véritable processus de décentralisation a été engagé au Sénégal officiellement.

## **Section 1 : Héritages historiques de l'organisation du territoire sénégalais avant l'indépendance.**

Comme nous l'avons signalé à la présentation du Sénégal et suivant le cours de l'histoire, le pays, avant et à la veille de la colonisation, est loin d'être un territoire homogène ; cet espace était caractérisé plutôt par une diversité de formes de gouvernance et de territoires. « Il est risqué de chercher à fixer sur une carte administrative, les frontières de ces entités précoloniales dont les définitions territoriales étaient des plus vagues mis à part quelques points de repères : cours d'eau, montagnes, arbres géants » comme l'a relevé Martin Y.J.S<sup>14</sup>. C'est en ces termes que lors d'un entretien que le directeur de l'Administration locale affirmait que :

« *On avait affaire à des zones tampons, très souvent remises en question. Dans la seconde moitié du XIXe siècle, par la force des armes tous ces royaumes et provinces finirent par être conquis par la France et ceci malgré une courageuse résistance des rois locaux* »<sup>15</sup>.

### **1 : Dispositions territoriales avant la colonisation.**

Avant la prise en main des territoires du Sénégal par le colonisateur, le pays était autrefois composé de royaumes et de provinces indépendantes constitués très souvent sur une base ethnique. Il comportait entre autres : le *Djoloff*, le *Cayor*, le *Walo*, le *Baol*, le *Fouta*, le *Gabou*, le *Sine* et le *Saloum*. La société quant à elle, était généralement divisée en plusieurs couches hiérarchiques. Il y avait d'un côté des nobles avec à leur tête, les familles régnantes, ensuite les hommes et de l'autre, les esclaves, à la base. Les hommes de castes (forgerons, griots, cordonniers) formaient un groupe à part. Dans les royaumes Wolof et Sérère, les femmes ont joué un rôle fondamental dans la vie politique. Pour être roi, le prétendant devait être né d'une princesse du sang des *Guelaware* pour ce qui des sérères. Tandis que chez les wolofs, les sœurs ou tantes du roi portaient le titre de Linguère et exerçaient de grandes fonctions politiques et commandaient même des villages.

---

<sup>14</sup> C'est le cas du grand tamarinier où se rejoignaient les limites des royaumes du Walo, du Cayor et du Djoloff, Martin Y.J.S., 1989, p 61.

<sup>15</sup> Entretien, le 23/05/2009, K. DOUMBIA ex-directeur de l'Administration locale et actuel directeur de la délégation de l'AFVP à Dakar.

## **1.1 Le royaume du Walo.**

Le royaume du Walo se confondait avec le Delta du Fleuve Sénégal correspondant aux actuels départements de Saint-Louis et de Dagana. Il était l'une des plus anciennes provinces du Sénégal. Il s'appelait autrefois Sungana. Il fut habité par la plupart des peuples sénégalais (Wolof, Sérère, Lébou) avant leur migration vers le Sud. Son roi portait le titre de Brack et résidait tantôt à N'diangué, tantôt à Khouma ou à N'der. L'histoire du Walo fut continuellement troublée par les conflits dynastiques et les guerres étrangères. Sur le plan de la gouvernance, le Brack n'avait pas un pouvoir exclusif. Il était nommé par les trois grands ministres qui dirigeaient en fait le royaume. Il s'agissait des ministres : celui en charge des terres du royaume, celui des affaires relatives au fleuve et le dernier, sorte de ministre en charge des finances. Parmi les prétendants au trône, le Brack était choisi seulement dans trois familles rivales du clan des Mboji qui se disputaient la conduite des affaires politiques du royaume.

Chaque élection était l'occasion pour chaque camp de nouer des alliances que ce soit à l'intérieur du pays ou à l'extérieur. Cela pouvait même engendrer de graves rivalités et des guerres intestines qui affaiblissaient le pouvoir central. Au XVIIème siècle ces querelles favorisèrent l'intervention des Maures du Trarza et conquirent le royaume. Avec l'installation française à partir de 1659 à Saint-Louis, un petit changement s'opère dans un premier temps avec le pouvoir du Brack qui percevait des coutumes sur les traitants européens. Mais petit à petit, les Français intervinrent directement dans les affaires du royaume et finirent par imposer in allié comme Brack.

C'est dans ce contexte que le gouverneur français Faidherbe lutta contre les Maures du Trarza qui s'étaient rendus maîtres du Walo et les troupes françaises parvinrent à destituer la reine en place Djim Mbot Mboji épouse du roi Trarza. Mais l'immixtion des français dans les affaires intérieures du royaume devenait de moins en moins acceptée. D'où une alliance entre les habitants du Walo et les Maures qui assiégèrent Saint-Louis pendant longtemps. Ce qui donna un coup d'arrêt à l'offensive française et finalement le Walo sera conquis par Faidherbe en 1856 et annexé à l'arrondissement de Saint-Louis.

## **1.2 Le royaume du Djoloff.**

Le royaume du Djoloff sur le plan géographique était situé au centre du Sénégal et il fut l'une des plus vieilles monarchies du pays sous la direction d'un empereur appelé Buurba Djoloff. Fondé par Ndiadiane N'diaye, le grand Djoloff recouvrait pratiquement l'ensemble des régions situées entre les vallées du fleuve Sénégal et Gambie. Du coup, toutes les provinces comprises dans ce vaste espace à savoir le Walo, le Baol, le Cayor, le Sine, le Saloum et une partie du Fouta devaient verser des tributs au Buurba Djoloff. Sur le plan de l'organisation du royaume, l'empereur était nommé par les grands dignitaires dont le plus important était le *Diaraf diuu rey* (le grand Diaraf) représentant des hommes libres, les *diambours* et pour remplir ses fonctions, le Buurba était assisté par des chefs de provinces dont la Linguère (sœur ou tante du roi) et le *Boumi* son héritier.

Situé à l'intérieur du pays, le royaume ne profita pas dans un premier temps du commerce qui se faisait avec les européens (hollandais, portugais, français et anglais) sur les côtes sénégalaises. En même temps, il fut affaibli par les conflits dynastiques de succession. Cette situation amena les provinces tributaires à s'affranchir un à un et l'empire se disloqua pour devenir par la suite, une petite province après plusieurs guerres perdues. Tour à tour les *Buurba* comme *Maba Diakhou Bâ* et *Alboury* N'diaye sont vaincus par les français après avoir combattu farouchement. Vaincu le *Djoloff* fut annexé à son tour, comme le Walo à la colonie française en 1890.

## **1.3 Le royaume du Cayor.**

Ce royaume du Cayor était localisé sur la vaste plaine située entre l'Océan Atlantique à l'Ouest, le Djoloff à l'Est et le Sine au Sud. Il était surtout peuplé de Wolofs et le roi portait le titre de Damel. Comme le Djoloff, le Cayor était une monarchie puissante et disposait de milliers de guerriers Ceddo. Après une victoire sur le royaume du Djoloff, il atteint le maximum de ses limites ; son territoire était alors composé de plusieurs provinces dont Ndiambour, Diender, Pout, Gadiol et du Gueth. Pourtant cela n'a pas empêché les villages Lébou de la côte de conserver leur indépendance.

Comme les autres royaumes, dès la première moitié du XIXème siècle, le Cayor entretient avec la colonie française de relations tumultueuses et l'installation de cette dernière à Dakar en 1857 et le projet de Faidherbe de relier Dakar à Saint-Louis par un fil télégraphique

portaient atteinte à la souveraineté du Damel<sup>16</sup>. Il s'en est suivi des résistances et des contestations et quant Lat-Dior est nommé Damel du Caylor en 1867, il combattit les français pendant presque vingt (20) ans avant d'être finalement vaincu et tué à Deukhlé, le 26 octobre 1886. Ce royaume du Caylor n'échappe pas malheureusement à la règle, il fut alors annexé à la colonie française.

#### **1.4 : Les autres royaumes.**

En dehors des royaumes cités, il existait d'autres grandes provinces autonomes à l'intérieur du Sénégal parmi elles : le Baol, le Sine, le Saloum, les royaumes de Casamance, du Sénégal oriental ou du Tekrour. La plupart de ces royaumes avait une organisation politique identique à ceux déjà cités. Avant l'intervention française vers 1850 au Sénégal, ces entités étaient hétéroclites composées de plusieurs dépendances et furent le refuge de différents peuples : Sérère, Socé, Mandingue, Peul, Bainounk ou Lébou. De guerres intestines finirent par affaiblir toutes ces dépendances ; c'est ainsi que Pinet Laprade, gouverneur de Gorée, en fit prétexte pour les envahir.

Les français qui faisaient du commerce sur le long des côtes sénégalaïses en établissant des comptoirs et continuant des coutumes aux différents rois ; mais l'instabilité chronique résultant des rivalités dynastiques quasi-permanentes, poussa ces derniers à s'immiscer dans les affaires intérieures des provinces. Ils finirent par conquérir tout le pays et l'annexer à la colonie française. En ce moment, l'on puisse dire qu'une véritable gouvernance territoriale commence à se mettre en place sous la direction des gouverneurs français avec une collaboration des chefs défaites.

### **2 : Mode de fonctionnement traditionnel des territoires.**

Autonomie et dépendance, liberté et contrainte, affranchissement ou soumission, c'est dans de telles tensions, de fait, que se nouent les rapports sociaux entre les différents royaumes du Sénégal sous une forme paramétrée par le fait colonial. Le régime colonial qu'a connu le Sénégal, a provoqué des changements profonds dans l'organisation statutaire, civile, militaire et même politique. Et, selon l'idée défendue par un historien et universitaire :

---

<sup>16</sup> Dakar est officiellement fondé le 25 mai 1857 par Pinet-Laprade. Il devient en 1902, capitale de l'Afrique Occidentale Française (A.O.F).

*« Contrairement à l'idée assez répandue, il existait bien une organisation politique en Afrique noire et l'amorce d'une gestion des territoires conquis toujours dirigés par des chefs locaux au Sénégal avant la prise en main du pays par le colonisateur. De plus, de nombreux chefs exerçaient leur autorité sur une grande majorité et il existait aussi une justice qui réglait tant bien que mal, les rapports entre les hommes et les biens »<sup>17</sup>.*

À partir de là on peut dire qu'il n'y avait pas un « Etat » au sens moderne du terme et pourtant existaient des formes de gouvernementalités qui assuraient la survie de chaque royaume, de chaque territoire distinct. Cependant à bien regarder la situation de cette époque, une mise au point nous paraît importante concernant le fait que les systèmes sociopolitiques de l'Afrique précoloniale et du Sénégal, étaient et restent extrêmement diversifiés et complexes. Pour bien illustrer ce mode d'organisation et cette gestion de territoires précoloniales du Sénégal, nous appuierons ici sur l'exemple du Fouta des Almamy qui va correspondre à presque au cas de la plus grande majorité des royaumes sous la domination française.

## **2.1 : Gestion des territoires dans le Fouta des empires.**

Dans ce royaume du Fouta selon Schimitz J., on pouvait distinguer cinq charges municipales si l'on peut dire ainsi, assorties de titres dont les titulaires forment le conseil du chef de territoire (batu). Ces charges sont apparues selon lui, lors de la Révolution Toroodo à la fin du XVIIIème siècle<sup>18</sup>. En effet, face à la faillite du système dynastique des Déniyanké, les marabouts instaurèrent un régime électif assorti de toute une série de garanties visant à éviter la « patrimonialisation » du pouvoir avec à la tête, l'Almamy du Fouta, à la fois guide temporel et spirituel.

Mais bien que ce dernier fût au sommet de l'empire, il pouvait être destitué par un conseil de sages au bout d'un ou deux ans avec restitution des biens accumulés durant son règne<sup>19</sup>. Comme pour dire que le Fouta était une sorte d'oligarchie théologique dans laquelle le peuple exerçait une influence considérable. Le titre d'Almamy créé après concertation des chefs ne donnait pas plus de prérogatives que ça ; personnage choisi parmi les simples marabouts du pays, c'est à ce dernier que revenait la gouvernance avec des pouvoirs d'autorité limités. Car

<sup>17</sup> Entretien, le 18/04/2010 avec M. DIENG, historien et chercheur au Laboratoire Histoire et civilisations anciennes africaines de l'Université C.A. DIOP de Dakar.

<sup>18</sup> J. Schimitz, selon lui, les cinq charges municipales sont la fonction de chef de village, de chef de terre, de chef de territoire, chef de rivage et chef de parcours, « *Cités noires : les républiques villageoises du Fuuta Tooro (vallée du fleuve Sénégal)* », in Cahiers d'Etudes Africaines, n° 133-135, 1986, p 6.

<sup>19</sup> J. Schimitz, op cit, 1986, p 11

il ne pouvait rien faire sans prendre l'avis du conseil. Le pouvoir de l'Almamy était très éphémère ; par exemple en 1918, on a vu disparaître successivement jusqu'à trois Almamy ; car en fait une famine ou une catastrophe naturelle était un prétexte de les révoquer.

Selon Schimitz J., 170 titres conduisaient à l'élection au titre prestigieux d'Almamy du Fouta et il existait une chaîne pyramidale d'élection très complexe pour arriver à ce titre. Il y'avait ceux qui pouvaient être éligibles et les autres qui ne pouvaient pas l'être avec un système de grands électeurs classé en deux catégories : les propriétaires avec titres et ceux sans titres qui représentaient tout le reste des hommes libres.

Par cette disposition on voit bien que le pouvoir local était davantage entre les mains de ces grands électeurs qu'entre celles de l'Almamy. La « gouvernance locale »<sup>20</sup> était essentiellement centrée sur la gestion d'une écologie politique qui garantissait une certaine liberté et l'autocontrôle à tous les acteurs. En effet si l'Almamy était le guide suprême, la gestion du pouvoir était plutôt démultipliée entre différents pôles. Car il était secondé sur le terrain par des chefs intermédiaires tels les chefs de village, les maîtres de territoires, le chef d'une minorité ethnique, d'une caste et autant de juges spécialisés dans des domaines en cas de litiges. En revanche, ces derniers légitimaient le pouvoir de l'Almamy au niveau local.

Et de par cette structuration, le chef de territoire jouissait de prérogatives très importantes : d'une part, le pouvoir de régulation des rapports entre les acteurs de l'espace agro-sylvopastoral, et de l'arbitrage des différends entre l'exploitation des ressources disponibles entre acteurs d'autre part.

## 2.2 : L'organisation du territoire.

Ainsi, le pouvoir local au Fouta était bâti plutôt sur une réelle démocratie élective avec un partage plus ou moins des responsabilités que sur une gestion autocratique comme beaucoup peuvent le penser, une décentralisation avant la lettre. La multiplicité des lieux de responsabilités, partagés entre différents pôles de pouvoirs, faisait qu'au lieu de se concurrencer, ils se complétaient parfaitement dans le temps et dans l'espace. Ce qui constituait un pluralisme politique aussi bien au niveau de chaque territoire qu'au niveau de l'une des provinces ou de la totalité de la confédération du Fouta.

---

<sup>20</sup> Le terme de gouvernance est associé à la fois à la démocratie et à l'administration, à la transparence, la participation et la responsabilité de la société civile, selon la définition de l'ONU, 1998. La gouvernance locale est comprise ici comme les modalités administratives de prise en charge d'une entité territoriale élémentaire par une autorité ou une élue désignée.

En outre en parallèle du compartimentage du territoire, chaque village-territoire possédait sa propre hiérarchie. Ainsi, les changements d'échelles territoriales étaient lisibles aussi dans la gestion quotidienne des relations entre acteurs qu'au niveau du choix du candidat au titre d'Almamy. Ce qui permettrait un contrôle croisé des territoires grâce à un mécanisme de permutation entre groupes statutaires, mis en place et auxquels, revenait le titre d'Almamy du Fouta. Ainsi, aucun de ces groupes ne prétendait détenir le contrôle exclusif de tous les territoires, qu'il s'agisse de toute la confédération ou d'une province particulière.

Le seul bémol c'est que la Révolution Toroodo de 1776 s'est aussi accompagnée d'une grande réforme foncière avec un partage du Fouta entre les grandes familles, proches et alliés de l'Almamy. Et cette dynamique n'a pas malgré leur défaite, effacée toutes les possessions. Plus tard, les processus de planification et des projets de développement conçus sont venus déstabiliser petit à petit ce système traditionnel. Peut être qu'il aurait dû disparaître avec la désintégration du territoire national pendant l'ère coloniale ; et pourtant cette maîtrise du système qui reposait sur une gestion foncière très élitiste, régie par un tissu social très hiérarchisé, s'est maintenu et continu de prévaloir comme seule référence légitime pour les populations locales de cette région. Aujourd'hui encore, celle-ci reste l'une des caractéristiques fondamentales de cette société et cela est typique presque pour les autres territoires des autres royaumes du Sénégal. Une organisation ou une structuration identique sur l'ensemble de l'étendue du découpage de ce qu'on pouvait appeler le Sénégal de l'époque, qui s'est maintenue plus tard et laissant apparaître une dynamique plus ou moins consolidée.

## **Section 2 : Dynamiques territoriales et organisation locale pendant l'ère coloniale.**

L'espace sénégalais homogène, jusqu'à la colonisation, au sens de territoire national, n'existe pas. Il y avait plutôt des royaumes, des empires et des provinces, très souvent minés par des guerres et des déchirures dynastiques intempestives. Entre 1677 et 1814, les puissances européennes se disputèrent la maîtrise du Sénégal ; et c'est finalement le Traité de Paris du 30 mai 1814 qui concède le Sénégal à la France. Dans ce prolongement, Faidherbe est nommé gouverneur du Sénégal en 1854, et son projet pose clairement les jalons d'une réunification des territoires conquis et de toutes les possessions françaises dans une grande Sénégambie entre 1850 et 1890<sup>21</sup>.

En 1904, bien des années après la création de l'Afrique Occidentale Française (AOF) en 1895, que la capitale est transférée de Saint-Louis à Dakar, qui, à l'époque, était détaché du Sénégal et formé un territoire particulier. C'est cette entité qui allait devenir le territoire du Sénégal indépendant comme on le connaît aujourd'hui. Avec toutes ces conquêtes, la France voulait affirmer sa souveraineté et son autorité sur l'étendue du territoire le plus possible.

### **1 : Dynamiques territoriales pendant la colonisation.**

De par sa souveraineté sur la totalité des royaumes qui comptaient le territoire du Sénégal et pour atteindre ses objectifs fixés ; la France : pays colonisateur mise diverses stratégies dont le découpage systématique du territoire en plusieurs entités semi-autonomes et l'appui sur les chefferies locales. En effet, c'est cette maîtrise dans la gestion des nouvelles entités créées, qui a orienté la politique autoritaire et arrogante du pouvoir colonial.

Si au départ, dans les zones de protectorat, le pouvoir était confié aux dignitaires locaux, au fur et à mesure que l'autorité coloniale acquiert une parfaite légitimité sur les « peuples autochtones », les chefs traditionnels étaient réprimandés et remplacés selon sa volonté. En revanche, les limites des circonscriptions désignées furent particulièrement mobiles. Entre 1890 et 1913, par différents maillages territoriaux, l'administration coloniale française pose les bases de la gouvernance de la colonie du Sénégal. La période entre 1913-1920 sera surtout

---

<sup>21</sup> Ordonnance royale du 7 septembre 1840, article 1<sup>er</sup>.

celle de la consolidation de son assise territoriale et la mise en place de mécanismes d'exploitation dans lesquels le commandement indigène occupera une place centrale.

### **1.1 : L'organisation territoriale de la colonie du Sénégal.**

A la nomination de Faidherbe comme gouverneur du Sénégal en 1854, la France ne disposait au Sénégal que de quelques comptoirs (Saint-Louis, Rufisque, Portudal, Joal, Goréé) d'où ils commerçaient avec les peuples autochtones et payaient des impôts aux rois locaux<sup>22</sup> et de quelques postes militaires disséminés sur le littoral et le long du fleuve Sénégal, à Saint-Louis, à Podor et en Casamance. Dans beaucoup de cas, la France n'était qu'un simple locataire des terrains occupés ; alors que l'espace sénégalais était constitué de plusieurs provinces souvent à base ethnique (Djoloff, Walo, Cayor,...), la collectivité Lébou du Cap-Vert, etc.

Ce type d'organisation caractérisait le Sénégal précolonial et ce sont les guerres de coutumes qui vont servir de prétexte à Faidherbe pour s'impliquer davantage dans les affaires intérieures ; ce qui a lancé le début la conquête territoriale. En réalité deux raisons majeurs sous-tendent l'intervention des Français : la première étant de ne plus payer de coutumes aux rois locaux et la deuxième se justifiait pour le développement d'une agriculture de rente ainsi que des débouchés pour le bien de la Métropole<sup>23</sup>. Successivement les Français vont annexer tous les territoires allant du Walo en passant par le Fouta et jusqu'au Cayor.

Cependant en 1859, Faidherbe quitta brusquement la colonie ; mais en avant de partir il soumet un plan d'organisation des territoires au ministre des colonies, projet qui sera approuvé par ce dernier. Et son successeur, Jauréguiberry apporta des précisions et a voulu que la délimitation des nouvelles entités territoriales aille de pair avec celles déjà annexées ou protégées. Très vite son projet est approuvé par les autorités françaises par l'arrêté du 28 décembre 1861<sup>24</sup>, et divisa les possessions françaises au Sénégal en sept arrondissements.

---

<sup>22</sup> La France versait chaque année une redevance à Diagne, chef de l'île de Sor, à titre de loyer de l'île de N'dar, et jusqu'en 1854, Saint-Martin Y. J., op cit, 1986

<sup>23</sup> Saint-Martin Y.J, op cit, 1986.

<sup>24</sup> Saint-Louis et Podor et leurs banlieues, les postes français et cercles du Walo annexés Lampsar, Mérinaghen, Richard-Toll, Dagana et des villages environnants, dont six appartenaient au Cayor, et constituèrent l'arrondissement de Saint-Louis, le second arrondissement comprend la ville de Bakel et trois postes (Médine, Sénoudébou et Matam).

Chaque arrondissement est doté d'un conseil consultatif composé de Blancs, de mulâtres et deux chefs de villages africains et les éléments civils étaient majoritaires. A chaque arrondissement il y'avait un intermédiaire entre l'autorité supérieure et les indigènes. Par ailleurs, cette forme d'organisation connaît plusieurs bouleversements dont la disparition de Bakel fondu l'arrondissement de Saint-Louis comme chef-lieu. Avec des départs et des arrivées de nouvelles autorités, la situation va évoluer ainsi et Faidherbe approuva par contre les dispositions territoriales en cercles et en cantons calqués sur le modèle administratif de la métropole, initiées par Pinet Laprade. En 1904, un décret du 18 octobre, confirme le nouveau maillage de la colonie en cercle<sup>25</sup>.

Après la première guerre mondiale, un événement important allait survenir avec la création de la colonie de la Mauritanie. Tous les territoires situés sur la rive droite du fleuve sont rattachés à cette dernière par le décret du 4 décembre 1920 ; ainsi le territoire sénégalais fût réorganisé. Par arrêté du 6 septembre 1922, la colonie est découpée en 11 cercles auxquels, s'ajoute l'administration supérieure de la Casamance. Ce nouvel espace comprend 5 cercles et les banlieues de Saint-Louis, de Dakar, la zone littorale et le lac Tanma. En décembre 1940, le découpage est porté en 13 cercles et l'administration coloniale organisa les unités territoriales autour des chefs-lieux dont la taille ne dépendait, non pas de l'influence du centre, mais plutôt de la densité de la population.

Selon Brasseur G., ce découpage « devait s'opérer selon un principe unique, un peu à la façon dont la France avait été partagé en départements à la Révolution, l'unité de base étant le cercle, nom qui évoque bien la masse de terre entourant un centre. Différentes considérations interviennent dans leur implantation ». Les mobiles militaires ont été prépondérants dans ce découpage et c'est ainsi qu'une véritable toile d'araignée fut mise en place.

Les termes de « cercle » et de « commandant de cercle » sont désormais définitivement créés et ne disparaîtront qu'après l'indépendance avec la réforme de 1964. En effet, l'Etat du Sénégal postcolonial adoptera dans un premier temps cette disposition territoriale avant d'y apporter des correctifs jugés plus conformes à une réalité extravertie par la période coloniale. La structuration du pays en cercle coiffait le découpage coutumier sur la base de cent trente neuf cantons administrés par des chefs locaux. Ce découpage semble tourner autour de types de paysages développé par les ethnies qui les peuplent. Selon Becker C. et Martin V., « à

---

<sup>25</sup> C'est-à-dire les limites actuelles de la République du Sénégal avec la Gambie : un pays indépendant et souverain, formant une enclave à l'intérieur.

l'intérieur des cercles, on respecte en général les anciens pays dont on fait des provinces ou des cantons » ; ce fut ainsi la disparition petit-à-petit des découpages en royaumes et provinces. Ces nouvelles entités administratives, qui rompaient totalement avec les réalités et le vécu des populations locales, devaient permettre au colonisateur de mieux les dominer pour mieux les assujettir. En effet, le système colonial en supprimant les anciennes entités politiques, avait un but déterminé :

*« Effacer de la mémoire collective de tout ce qui pouvait les rattacher à leur terroir, à leur histoire et de leur faire perdre tout repère, de manière à pouvoir disposer des consciences et des personnes à sa volonté »<sup>26</sup>.*

Donc il fallait bannir ces noms de terroirs qui permettaient aux populations de garder leurs repères. Car qui repère, dit esprit de résistance et esprit d'initiative. Or, l'administration coloniale n'avait pas besoin de citoyens lucides, mais plutôt des sujets obéissants<sup>27</sup>.

Et pour atteindre ces objectifs, toute une politique d'aliénation et de déstructuration des sociétés locales était menée à travers l'école coloniale, l'armée des tirailleurs, mais surtout par un redécoupage hardi du territoire qui met en déclin toutes les capitales des anciens royaumes et crée de nouvelles villes concurrentes.

## 1.2 : Une dynamique territoriale mouvementée.

L'année 1892 représente une date importante dans l'histoire coloniale sénégalaise ; car elle consacre la pacification de presque tout le territoire et la reconnaissance par les chefs locaux de la domination française. Par différentes initiatives, le territoire sera organisé, réorganisé pour mieux contrôler les velléités de résistance. Des démembrements notoires sont observés dans beaucoup de cercles au gré de l'administration coloniale et sous l'influence de certains chefs de canton.

De tout le territoire sénégalais, la partie nord du pays c'est-à-dire celle correspondant avec le long du fleuve Sénégal (Podor, Matam et environs), connaît le plus de problèmes provenant souvent du morcellement en petits cantons enclavés, compliquant du coup la gestion des domaines fonciers. Cette situation aboutissait à des modifications importantes et des nominations parmi les locaux mais toujours sous l'autorité du commandant de cercle.

---

<sup>26</sup> I-D Thiam, in Walfadjiri du 27 Novembre 2001 (journal quotidien de la presse nationale sénégalaise).

<sup>27</sup> I-D Thiam, op, cit, 2001.

De ces territoires, l'organisation n'a pas toujours été linéaire, elle est marquée des découpages et recoupages dans leurs limites : soit pour consolider la présence française, soit pour contenir les revendications des populations locales ; et cela jusqu'à l'indépendance du Sénégal.

De cette dynamique un peu secouée, un autre facteur a joué un rôle très important, il s'agit bien sûr de la seconde guerre mondiale. Elle a eu comme conséquences le démantèlement de beaucoup de cercles comme Bakel avec l'arrêté du 13 décembre 1939. La raison principale qui a sous-tendu ces réformes est le déficit en personnel administratif mobilisé pour la guerre à côté de la Métropole.

L'arrêté du 19 décembre 1940 qui divisa le Fouta en deux grands cercles, n'apporta pas une solution : Matam dans la partie amont et Podor dans la partie aval. Comme partout ailleurs au niveau du territoire national, ces dernières réforme de 1940 resteront inchangées jusqu'à l'indépendance en 1960. D'ailleurs, le territoire de Matam restera d'abord le cercle de Matam puis département avec la réforme de 1964, avant de devenir région de Matam en 2002 comme on peut le constater sur la carte 1.

## **2 : Administration coloniale et consolidation du pouvoir traditionnel local.**

### **2.1 : L'administration coloniale.**

De ce qu'on peut dire rapporté par les historiens, après la conquête totale du territoire sénégalais entre 1865 et 1890, et en vue de passer à la gestion de la « peuplade » et l'exploitation des ressources et au-delà du découpage systématique du territoire, le colonisateur met en place une solide administration qui connaîtra plusieurs modifications au cours de la seconde moitié du XIXème siècle.

Cette administration coloniale a été influencée par les conditions de la conquête territoriale et les structures politiques et sociales des sociétés conquises. En effet, contrairement aux proclamations idéologiques et de la théorie assimilationniste, la pratique coloniale a réussi plus ou moins à subordonner les structures politiques préexistantes au projet de la métropole française. Parallèlement au maillage du territoire, l'administration coloniale entreprend la mise en place d'importantes infrastructures : des routes, des ponts, des ports (Saint-Louis et Dakar) et les lignes des chemins de fer (Dakar-Saint-Louis et Dakar-Niger), des écoles régionales (Sébikhotane, Rufisque, Saint-Louis et Dakar), des centres de santé et d'hygiène etc.... pour mieux exploiter les ressources de la colonie.

Dans l'architecture de l'administration coloniale, le commandant de cercle levier important en tant que premier responsable de l'ordre public et percepteur de l'impôt au niveau local, jouissait de pouvoirs exorbitants. Il était assisté dans ses tâches par un conseil de notables issus de chefferies locales : chefs de canton ou de provinces en général. Il avait sous ses ordres un commis des affaires indigènes, un interprète, un brigadier et des gardes régionaux. Quant au canton, il n'était à vrai dire une circonscription administrative au même titre que le cercle ; il était plutôt une entité féodale et dirigé par un chef indigène ; alors que le commandant de cercle, lui le plus souvent blanc, était un fonctionnaire permutable à tout moment.

De ce dispositif, l'armée, les volontaires et les gardes cercles devaient assurer la soumission et le contrôle des populations. La justice, elle, était confiée à des *cadi* de cercle coiffé par un *cadi* supérieur nommé en vertu de la circulaire du 8 janvier 1899 du Gouverneur Chaudier. Les *cadi* de province ou de canton jugent tous les crimes et délits commis contre la propriété. Mais on peut faire appel de leurs jugements devant le *cadi* supérieur dans un délai de huit jours. Quant à ce dernier il s'occupe de tous les crimes et délits commis contre les personnes et les jugements qu'il rendait, étaient sans appel et seul l'administrateur commandant de cercle pouvait le suspendre.

Mais pendant toute la période coloniale jusqu'à l'indépendance en 1960, au lieu d'une continuité, on distinguait plutôt une dualité dans l'organisation administrative et territoriale de la colonie. Il y'avait d'une part les « petites colonies » d'une superficie de 1km autour d'un poste militaire sous administration directe du colonisateur : le Gouverneur ou son représentant ou le commandant de cercle et d'autre part la « couronne de protectorats » plus vaste correspondant au reste de la colonie, sous commandement indigène (décret du 13 février 1904)<sup>28</sup>. Par cette disposition, d'un côté, il y'avait les français « originaires de » et de l'autre les « sujets »<sup>29</sup>.

La vie politique a été longtemps secouée par cette ambiguïté du statut entre « originaires de », qui, tout en étant français, avaient conservé leur statut particulier (musulman et polygame), n'étaient pas régis par le code civil français et bénéficiaient des priviléges

<sup>28</sup> M. Diouf, *Histoire du Sénégal*, Maisonneuve & Larose, Paris, 2001, p 198.

<sup>29</sup> M. Diouf, op, cit, 2001.

politiques grâce à la politique assimilationniste. Tandis que les sujets, c'est-à-dire la majorité de la population vivant en dehors des quatre communes, étaient soumis au code de l'indigénat qui ne leur accordait aucun droit. Le commandant de cercle (européen) et le chef de canton (africain) pouvaient les jeter en prison sans procès, les mobiliser pour des corvées notamment le travail forcé pour bâtir les infrastructures par exemple.

Par différentes crises, les relations entre chefs locaux et autorités coloniales devenaient difficiles et de plus en plus compliquées surtout à propos de la gestion des terres et de la perception de l'impôt. Face à cette situation, les autorités coloniales réagirent par l'adoption de plusieurs mesures administratives et l'implantation de nouvelles unités administratives<sup>30</sup>. Mais en dépit de l'application de toutes les mesures prises, les problèmes ne furent pas pour autant absorbés ; et la complexité de la question des terres en particulier, atteste l'existence d'une crise de l'autorité traditionnelle<sup>31</sup>. L'organisation administrative qui accompagne l'occupation coloniale crée d'autres causes d'éclatement et les nouvelles unités cantonales ainsi créées, étaient calquées sur les anciens groupements d'alliances sans trop y réussir.

## 2.2 : L'alliance comme moyen de consolidation de son emprise.

La période de 1890-1920, a été celle de la consolidation de son assise territoriale et de la mise en place des mécanismes d'exploitation de la colonie. Mais, « malgré tout un dispositif militaro-administratif contraignant, l'administration coloniale reconnaissait quand même ses limites et éprouve alors la nécessité de se reposer sur une partie de l'élite locale en faisant administrer certaines dépendances par des africains et en y tolérant certaines coutumes locales, y compris l'esclavage », selon Saint-Martin J. Y. C'est ainsi que le « commandement indigène » a vu le jour. D'ailleurs par cet encadrement mixte : « *L'administration coloniale allait non seulement consolider son emprise, mais surtout accroître ses ressources financières indispensables au fonctionnement de ses institutions*<sup>32</sup> ».

Une partie de l'aristocratie locale nommée, rétribuée, mais aussi révoquée, avec le même arbitraire par l'administrateur central, joua ce rôle de courroie de transmission. C'est dans ce

<sup>30</sup> C'est dans ce cadre là que le cercle de Kaédi voit le jour en 1865 avec la suppression temporaire de celui de Matam.

<sup>31</sup> Cette question des terres fut à l'origine du sanglant conflit sénégal-mauritanien d'avril 1989, qui a fait des milliers de victimes de côté de chaque pays.

<sup>32</sup> M. Diouf, op, cit, 2001, p 199.

cadre que l'autorité coloniale posa et impulsa les jalons d'une administration locale. Cet échelon fut en effet, le lieu de contact, de jonction et de matérialisation des rapports de domination par l'exploitation des peuples colonisés. Selon Delavinette, « *il n'y a pas de politique indigène sans commandement territorial et pas de commandement territorial sans chefs indigènes qui servent de rouages entre l'autorité coloniale et la population*<sup>33</sup> ».

Mais le chef indigène restait un simple valet de l'autorité coloniale et c'est ainsi qu'écrivait en 1917 Van Vollenhoven Gouverneur du Sénégal : « le chef indigène n'est qu'un instrument, un auxiliaire du commandant de cercle<sup>34</sup> ». Toutefois, compte tenu de sa proximité, la gestion des hommes et des ressources dépendait presque exclusivement de lui. En revanche, la conquête coloniale, qui consacre la mainmise juridique et administrative de la France sur les territoires du Sénégal s'accompagne aussi de bouleversements et de contradictions que l'administration coloniale tenta tant bien que mal de juguler. Ce processus ne serait facilité sans l'appui sur les élites indigènes qui servaient de relais entre l'administration centrale et les masses populaires ; et malgré toute cette dynamique, l'orientation de la politique coloniale en matière de commandement indigène n'a pas été définie sur des principes rigides.

Elle conserva à plusieurs reprises, un caractère plutôt empirique ; en fait, les administrateurs ont disposé d'une grande liberté d'action dans l'exécution des directives générales, « ce qui entraîne le plus souvent une distorsion entre l'esprit de la politique telle qu'elle était conçue au chef-lieu et son application sur le terrain<sup>35</sup> ». de ce fait, la sauvegarde des priviléges et des acquis territoriaux a été une des constantes de l'action de l'administration coloniale que cette dernière était obligée de les préserver mais aussi de les renforcer. A côté de cette stratégie et au lieu de poursuivre les grands regroupements communautaires (Deniyanké ou Soninké), qui occupaient des zones géographiques plus ou moins délimitées :

« *L'administration coloniale préféra d'une part fragmenter ce territoire en une multitude de petits cantons (13 au total, par décision du Gouverneur Chaudier en date du 13 novembre 1897 et d'autre part conserver l'ancienne organisation féodale en attribuant la plupart des commandements des cantons à d'anciens chefs issus de grandes familles possesseurs traditionnels de fiefs immenses*

<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> R. Delavinette, *Service africain*, Gallimard-Karthala, paris, 1946, p 121.

<sup>34</sup> M. Diouf, op, cit, 2001, p 196.

<sup>35</sup> J. Lombard, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique Noire, le destin d'une aristocratie sous le régime colonial*, Armand Collin, 1967, p 101.

<sup>36</sup> A.N.S. (Archives Nationales du Sénégal) 11 D1/0756, Matam, Affaires politiques et administratives,

Pour des raisons qui lui étaient propres l'autorité coloniale renvoyait aussi une bonne partie des chefs traditionnels en les remplaçant par des chefs dévoués à la cause française ou pour « services rendus » .

Elle fera appel, de manière constante également, aux corps des interprètes, aux commis d'administration et anciens militaires. Dans cette organisation indigène, les chefs de villages étaient désignés par la majorité des chefs de familles et rémunérés au moyen des remises sur le produit des impôts<sup>37</sup> ; alors que les chefs de cantons étaient nommés par le gouverneur et rétribués par solde fixe plus des primes.

Ainsi, malgré toutes les initiatives, la gouvernance des territoires présentait encore des contraintes et à différentes reprises, l'administration coloniale éprouva le besoin de supprimer certaines unités cantonales, soit qu'elle jugeait du point de vue démographique peu importantes, soit trop enclavées ou encore le choix du chef du moment ne permettait pas l'investiture de grands propriétaires fonciers<sup>38</sup>.

C'est là une preuve de l'empirisme qui a prévalu et des contradictions dans la conduite de la politique coloniale au sein de la colonie du Sénégal. En 1935, un arrêté du 11 janvier réorganise l'administration indigène et les chefs de village nomment par élection les chefs de canton. Et par différentes manœuvres, l'institution coloniale sape réellement les bases de la cohésion sociale ; du coup la manipulation des statuts et des coutumes foncières, va davantage exacerber les crises. Dans ce contexte, toutes les terres non exploitées deviennent propriété de droit au gouvernement français par le principe de « terres sans maîtres ».

### **2.3 : L'impôt comme moyen de contrôle sur les populations.**

La conquête coloniale coïncide pour la métropole avec une période faste en matière économique et les nouvelles colonies étaient appelées donc à participer à cet nouvel ordre. C'est dans ce contexte que le système de l'impôt et taxes, le régime de l'indigénat, la pratique

---

organisation administrative et territoriale, traité passé avec le Bosséa ; projet de remaniement territorial, recensement des villages du Nguenar ; P.V. de réunion des notables, 1891-1934.

<sup>37</sup> On retrouve cette disposition dans le Code des collectivités locales du Sénégal, notamment depuis la réforme de l'Administration Territoriale de 1972 avec l'instauration des communautés rurales.

<sup>38</sup> C'est le cas de Dembancané, coupé par l'enclave de Loobaali appartenant au canton de Padalal et de Saldé, de Matam à différentes reprises et du Ferlo en 1928 après la mort de son chef.

du travail forcé, entre autres, furent instaurés. Ces outils iront en s'amplifiant, devenant de plus en plus contraignants et coercitifs :

*« au point de devenir très rapidement le trait le plus caractéristique du phénomène colonial<sup>39</sup>.*

Ainsi, la loi de finance du 13 avril 1900 dans son article 33, fait des charges fiscales la clef de voûte du système colonial et cela en vigueur jusqu'au lendemain de la seconde guerre mondiale ; cette même loi stipule que « les colonies doivent prendre en charge le financement de toutes les questions relatives aux affaires civiles et de gendarmerie ». Ce qui signifie en d'autres termes par le biais de la fiscalité, l'autofinancement de l'exploitation de ceux-là mêmes qui la subissent, selon les correspondances de BA A.T.

Au Sénégal, les modalités de perception de l'impôt ont été prévues dès 1859 mais c'est le décret impérial du 04 août 1860 qui l'officialisa. Dans un premier temps, seules les populations des enclaves de Saint-Louis et de Gorée étaient astreintes à ce tribut dont Faidherbe établit le principe<sup>40</sup> et avec l'extension du territoire il fallait étendre le paiement de l'impôt aux nouveaux territoires conquis.

Perçu d'abord en nature (mil, maïs, gomme, etc.), l'impôt sera payé à partir de 1895 en espèces ; les autorités coloniales justifient cela par le besoin de « création d'emplois et de services ». En revanche, il n'était pas identique partout au Sénégal et cet impôt de capitation dépendait en fait au niveau de développement de chaque région de la colonie. Par exemple en 1932, la contribution personnelle était fixée à 12 francs dans les cercles de Louga et Thiès, de 14 francs dans les cercles de Ziguinchor et du Sine Saloum et seulement dans la zone de Kédougou<sup>41</sup>.

Ces sommes aujourd'hui dérisoires étaient à l'époque un véritable casse-tête pour les populations et le bétail n'était pas en reste ; de ce fait et en raison de l'importance de leurs cheptels, les Peuls souffraient le plus de cette mesure<sup>42</sup>. Les périodes de recouvrement des impôts étaient ainsi des moments très redoutés par la majorité des populations et

<sup>39</sup> Le pouvoir colonial, pour éviter la remise en cause de son autorité donne aux commandants de cercle et aux chefs de subdivision, le pouvoir de punir les indigènes qui font un quelconque acte jugé « anti-français » d'une amende de 100 francs à 500 francs et de 10 à 15 jours de prison. Cette amende fut allégée en 1924 à 15 francs et 5 jours de prison.

<sup>40</sup> Saint-Martin Y.J., op, cit, 1985, pp 482-483.

<sup>41</sup> A.N.S. : 6110 (26), Télégramme officiel du gouverneur du Sénégal, 1932.

<sup>42</sup> Cette loi était relancée à la fin des années 1960, mais elle fut vite abandonnée avec les effets de la grande sécheresse des années 1970.

l'administration coloniale n'hésitait pas à recourir à des pratiques d'intimidation très éprouvantes par le biais des chefs de canton (le chef de famille attaché au soleil ou humiliation devant sa famille ou ses voisins), lorsque le responsable contribuable ne parvenait pas à payer l'intégralité de l'assiette fiscale.

Au-delà de sa fonction financière, le système de l'impôt s'est révélé au fil des années, comme un mécanisme efficace de contrôle des populations, contrôle à la fois physique mais aussi nominatif et économique. Ce contrôle s'est avéré encore plus serré avec l'apparition d'autres taxes (taxes sur les armes, patentes, taxes sur les migrations vers le Baol, le Cayor ou le Sine).

Outre l'impôt sur les personnes, les hommes étaient assujettis à quatre journées de prestations rachetables pour une somme de 20 francs par personne. Et personne n'échappait à ces peines, y compris les chefs de cantons et les chefs de village<sup>43</sup>. De plus, le régime de l'indigénat mis en place par le décret de 1887, offrait à l'administrateur colonial le droit de punition à tout manquement à l'ordre politique et administratif sans recours à un jugement. Ainsi, la pression se généralise et touche tous les segments de la vie économique et sociale du pays<sup>44</sup>.

Par décret, en date de septembre 1907, Ponty, Gouverneur de l'AOF, énumère ces manquements pouvant entraîner des sanctions<sup>45</sup>. Entre 1890 et 1920, ces prestations ont été la formule la plus utilisée pour l'exécution de grands travaux comme la construction de routes, de ponts, l'installation des lignes télégraphiques ou la maintenance des voies de communication. Par le biais de cette fiscalité et des prélèvements sur les récoltes, la population est considérablement mise en contribution ; et à la ponction financière et en nature, s'ajoutent d'autres charges encore plus coercitives « les prestations et services », les réquisitions et les corvées en tout genre et la première guerre mondiale ne fait qu'accroître ces

---

<sup>43</sup> En 1929, il a été infligé dans le cercle de Matam, 38 peines disciplinaires pour omission de déclaration de changement de résidence, refus par certains chefs indigènes de faire exécuter les ordres, refus aussi des populations et des chefs indigènes à répondre aux convocations de l'administrateur pour dissimulation imposable, pour toute manifestation des chefs indigènes susceptibles de diminuer le respect de l'administrateur pour scandale sur la voie publique, pour refus des chefs d'apporter les soins nécessaires le nombre d'indigènes demandé pur les prestations, pour les travaux d'intérêt public ou privé.

<sup>44</sup> Le régime de l'indigénat est mis en place par décret du 30 septembre 1887. Il stipule que chaque habitant valide de plus de 21 ans pouvait être mobilisé à ses frais, fusils, munitions et vivres, par ordre du Gouverneur.

<sup>45</sup> Entre autres, le refus de payer les taxes et amendes ou de rembourser la totalité des redevances ou encore de tenir des propos hostiles aux autorités ou à leurs représentants, le refus d'exécuter des travaux forcés, de participer à la lutte contre les prédateurs, etc.

difficultés en raison des efforts demandés aux populations locales. Cette période coloniale place la société sénégalaise dans ce que Canaley-Suret J. appelle « *la situation coloniale* »<sup>46</sup>. L'administration amène les populations à s'impliquer directement et malgré elles, dans l'œuvre coloniale. Ainsi, face à la consolidation du système « la société colonisée a un aspect instrumental, manipulé, fixation de frontières, déplacements de main-d'œuvre et de villages, remaniement de l'habitat, remplacement ou création d'institutions administratives, dépossession des terres, substitution de pôles économiques, imposition d'un droit, de valeurs, de prestiges nouveaux.... L'interventionnisme colonial est grandiose, la société soumise est un objet que d'autres organisent à leur aise<sup>47</sup> » selon Coquery-Vidrovitch C et Monith.

Vers la fin de la période coloniale, à l'image d'autres colonies françaises, le Sénégal se caractérisait par une extrême concentration de l'administration centrale dans laquelle le statut municipal a évolué très lentement. Pour parvenir à des circonscriptions administratives dirigées par des fonctions permutoables à l'échelle nationale sans tenir de leur ethnie, de leur caste ou de l'origine sociale, il a fallu à l'administration coloniale plus d'un siècle d'organisation et de réorganisation. Progressivement, avec des mesures parfois douloureuses, elle parviendra à remplacer le pouvoir féodal par une autorité plus ou moins moderne ; et sur ce long processus historique que le territoire de l'Etat-nation du Sénégal a été construit. Mais, si elle a introduit d'autres découpages et d'autres formes de gouvernance, elle n'a pas mis en cause non plus fondamentalement l'organisation antérieure héritée des empires et des provinces pré-coloniaux. Les cantons et les cercles ont été constitués à partir de la transformation, du regroupement, du découpage ou redécoupage des provinces et de subdivisions préexistantes, mais aussi souvent créées ex-nihilo. Car il fallait trouver un cadre administratif adéquat pour asseoir durable la domination française. Toutefois, très tôt après l'indépendance du pays en 1960, les exigences d'une autre gestion plus ouverte cette fois-ci, des centres urbains naissants, commençaient à s'imposer.

Enfin, si nous prenions la carte administrative du Sénégal des années 1960, des premiers découpages administratifs et des réformes territoriales, on se rend compte que les différents découpages retenus ont été faits autour des principales entités politiques ou États pré-coloniaux dans un souci d'unité nationale. Suite aux nombreuses réformes avant et après les

<sup>46</sup> J. Canaley-Suret, *Afrique Noire, l'ère coloniale 1900-1945*, Editions Sociales, Paris, 1982, p 11.

<sup>47</sup> V. Coquery-Vidrovitch, D. Hemery et J. Piel, *Pour une histoire du développement : Etats, Société et Développement*, l'Harmattan, Paris, 1988.

années qui ont suivi l’indépendance, cherchant à adapter les structures administratives aux réalités locales, à l’unité nationale et à maintenir une dynamique de changement, les autorités sénégalaises dans une action modernisatrice de l’Etat, se sont engagées dans un processus de gouvernance locale et dans une politique de décentralisation qui dure depuis plus de trois décennies déjà.

Ainsi, la décentralisation s’impose comme un signe de modernisme ; mais si l’esprit général est sans équivoque, les modalités restent à trouver et le pays va hésiter sur l’échelon administratif auquel il convient de confier la politique locale. Hésitations et expériences qui se traduisent pendant de longues années par un mouvement de balancier entre les différents niveaux de collectivités locales retenues.

### **Section 3 : La gouvernance locale et le cadre juridique de la décentralisation.**

Parce qu'il est judicieux, avant de se projeter dans l'avenir et de construire des réformes, de connaître les expériences du passé et d'en tirer les leçons, il n'est pas inutile de porter un regard sur l'histoire administrative du pays, pour s'engager dans une démarche prospective. Ainsi, nous avons montré qu'avant même l'indépendance, le Sénégal a entretenu, avec la décentralisation, un rapport marqué par des avancées ponctuées aussi d'hésitations et de revirements.

La multiplication de ces expériences, leur échec relatif, ne doit pas passer pour la manifestation d'une politique hésitante ou incohérente. Ces solutions éphémères et imparfaites, ne peuvent s'apprécier objectivement qu'eu égard aux finalités que se fixait alors le gouvernement, et par rapport aux bénéfices qui en étaient attendus. Chaque expérience, nous l'avons montré, constituait une tentative de réponse à une situation complexe, qui imposait de concilier au mieux des exigences parfois contradictoires, entre tendances mimétiques et exigences du contexte local.

Retenons que le pays a considéré, conformément au processus administratif qu'a connu la France, que la décentralisation ne pouvait être mise en œuvre qu'une fois l'unité nationale consolidée et par des réformes appropriées au fur et à mesure. Néanmoins, chaque expérience a porté une pierre à l'édifice, permettant au Sénégal de s'engager avec plus de maturité, le moment venu, dans un politique décentralisée.

Ainsi, ce constat nous dispense deux enseignements : le premier est qu'il importe de capitaliser les expériences du passé, sans les tenir trop rapidement pour des échecs.

Le second est que les politiques mises en œuvre dépendent étroitement des priorités que les pouvoirs publics se fixent, et qu'il importe dès lors de les préciser clairement.

Par ailleurs, depuis 1996 un schéma institutionnel s'est progressivement mis en place, qui intègre cette nouvelle donne du paysage administratif. Les avancées sont considérables et se sont manifestées par la mise en place de collectivités locales décentralisées par le biais

d'innombrables règles juridiques, politiques et législatives régissant leur fonctionnement et leur organisation.

## **1 : Une construction progressive : les grandes lois structurantes.**

La gouvernance locale et la décentralisation tirent leur source légale d'abord de la Constitution, puis d'un ensemble de textes législatifs et réglementaires.

En effet, l'article 102 de la Charte fondamentale dispose clairement « les collectivités local constituent le cadre institutionnel de participation des citoyens à la gestion des affaires publique. Elles s'administrent librement par des assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminées par la loi ».

Ce cadre juridique a connu des évolutions du fait des nombreuses réformes entreprises depuis 1960, année de l'indépendance du pays.

Trois grandes périodes ont marqué cette évolution et à chaque fois une organisation ou réorganisation de l'ensemble du territoire avec des découpages territoriaux en tout genre et des structures pour les supplanter et donner une visibilité certaine aux différentes réformes entreprises.

### **1.1 : Les réformes territoriales de 1960 à 1972.**

La première réforme, portée par la loi n°60-015 du 13 janvier 1960 avait pour objectifs d'instaurer une administration de développement centrée sur les besoins prioritaires des populations. Pour la première fois dans l'organisation administrative du pays, apparaît le terme de région, à côté des deux autres échelons : le cercle et l'arrondissement.

La loi n°60-015 complétée par le décret n°60-113 du 10 mars 1960 prévoit le découpage du territoire national en sept régions administratives à l'intérieur desquelles se trouvent 27 cercles. Avec cette loi, la région préfigurait en partie une collectivité décentralisée avec son assemblée régionale disposant d'attributions propres et dont les membres étaient élus par un collège de ruraux.

Le découpage qui en a résulté a été conçu dans le souci de faire coïncider les nouvelles entités administratives avec les grandes régions naturelles du pays. Il devait aussi permettre aux populations rurales de se familiariser avec les institutions démocratiques et de participer ainsi à la gestion de leurs propres affaires par l'intermédiaire des assemblées délibérantes créées au niveau régional.

Ainsi dans le but de pallier aux insuffisances des découpages précédents, le législateur a procédé à une réforme administrative par le décret n°64-282 du 03 avril 1964 ; le terme « département » fait son apparition et se substitue au cercle tandis que le commandant de cercle laisse sa place au « préfet ». De même, le terme « commune » apparaît dans l'architecture administrative, car l'article premier précise dit que le département est divisé en communes d'une part, et en arrondissements d'autre part. Cela semble indiquer que la dimension « décentralisation » de l'administration est de plus en plus intégrée dans l'organisation du territoire.

Dans cette même perspective, l'Etat adopte la loi n°64-02 relative à la suppression de la commune de Rufisque et son rattachement à la commune de Dakar qui totalise 09 arrondissements. Parallèlement, de nombreuses autres réformes ont vu le jour, et parmi lesquelles on peut citer celle relative au domaine national avec la mise en place des terroirs (loi n°64-46 du 21 juin 1964 sur le domaine national).

En 1966, le Code de l'administration communale (loi n°66-64 du 30 juin 1966) est promulgué, réunissant en un texte de référence unique les différentes lois qui régissaient l'institution communale. Et devant l'équation de développer le pays, l'Etat sénégalais, dès l'indépendance, s'est lancé dans plusieurs directions ; cette période s'est caractérisée aussi par des tentatives de développement à la base avec la participation des populations dans le cadre des coopératives sous l'impulsion et l'encadrement des CER (Centre d'Expansion Rural), structures d'animation et d'encadrement entre autres. Dans les différentes politiques en direction des populations sénégalaises et du monde rural en particulier depuis l'indépendance, on peut déceler une volonté politique et une dynamique d'organisation permanente de faire participer toutes les couches de la société au processus de développement du pays<sup>48</sup>.

En effet, dès 1960, le président du Conseil Mamadou DIA avait entrepris une politique de développement fondée sur l'agriculture et ayant comme principale stratégie, l'encadrement et la sensibilisation du monde rural à travers les coopératives<sup>49</sup>. Le programme de Mamadou DIA préconisait à travers une dynamique organisationnelle autonome sous l'action de

---

<sup>48</sup> Ne serait ce que dans les discours des autorités étatiques et administratives du Sénégal.

<sup>49</sup> A l'image des Ujamma en Tanzanie, sur ce sujet voir l'article de Raison J-P., « *les erreurs géographiques de l'Ujamma tanzanienne* », in Tropiques, lieux et liens, Editions de l'ORSTOM, Paris, 1989, pp 402-420.

l'animation rurale, de s'orienter vers une « structuration sociopolitique », afin de parvenir à la création « de communauté rurale de base, cellules de la démocratie paysanne<sup>50</sup> ».

Pourtant, au-delà des espoirs et des craintes qui ont accompagné ces premières réformes et ces engagements, d'autres mesures plus déterminantes verront le jour avec de nouveaux dispositifs législatifs à partir de l'année 1972 et des processus d'organisation et de gouvernance nouveaux après que les autorités ont constaté par eux-mêmes les incohérences de ce système mal adapté aux réalités locales. Le Président L. S. SENGHOR, lui-même s'exprimait ainsi : « une jungle administrative, où s'entrecroisaient agents de l'Etat (SODEVA, ONCAD, CER, BNDS), des autorités régionales et locales, politiques et administratives voire religieuses..., n'est pas fait pour faciliter les compréhensions des procédures par les paysans<sup>51</sup> ». Dans ce cadre là il fallait procéder et intervenir autrement, sous un nouvel angle.

## 1.2 : Les réformes intervenues de 1972 à 1996.

Durant cette période au Sénégal, la loi n°72-20 du 1<sup>er</sup> février 1972 relative à l'organisation administrative et territoriale marque la seconde phase de l'expérimentation des terroirs en communauté rurale : il s'agit de la Réforme de l'Administration Territoriale et Locale. Mais, il faudra attendre la réforme suivante c'est-à-dire deux mois après, la loi n°72-25 du 25 avril 1972 qui crée les communautés rurales, avec une phase test dans la région de Thiès et qui sera progressivement étendue à d'autres régions. Ce nouvel ordre administratif, qui est plus un organe de consultation que de décision, est soumis à l'étroite tutelle des sous-préfets qui approuvaient préalablement les décisions du conseil rural et étaient l'organe d'exécution de la Communauté rurale. En d'autres termes les fonctions d'administrateur de crédits et d'ordonnateurs du budget communautaire sont confiées à titre transitoire au sous-préfet.

Ainsi, l'Etat du Sénégal réoriente son approche d'organisation et de bonne gouvernance vers le monde rural ; et dans l'exposé des motifs du projet de loi de 1972, la création des communautés rurales est présentée comme « une réponse de l'Etat à encourager la participation des ruraux aux structures administratives, et pallier l'inadéquation des instances

---

<sup>50</sup> Débène M. et Caverivière M., Droit foncier sénégalais, Collection Monde en devenir, Paris, 1985.

<sup>51</sup> L.S. Senghor, Président de la république du Sénégal, Allocution du 18 mars 1970 lors de l'ouverture de la première session du Conseil économique et social, cité par BA A.T., op cit, p 73.

institutionnelles dans la gestion des affaires d'intérêt local. Car la participation responsable est motrice du développement »<sup>52</sup>.

Cette réforme de 1972 va se caractériser aussi par : un renforcement des pouvoirs des autorités administratives déconcentrées : gouverneurs, préfets et sous-préfets qui sont dans leurs circonscriptions administratives respectives, les délégués du Président de la République et les représentants des ministres ; par le renforcement des pouvoirs d'intervention des communes dans le domaine économique ; ensuite l'institution des communes à statut spécial dans les capitales régionales avec le bicéphalisme : Président du conseil municipal et administrateur municipal et enfin la création de communautés rurales qui constitue un des actes les plus importants par lequel la politique dite de « décentralisation » mais qui ne dit pas son nom, mais qui vise à impliquer le monde rural.

La communauté rurale était définie comme l'unité territoriale regroupant un certain nombre de villages unis par des liens de solidarité et d'intérêts communs. Elle est dotée d'un conseil rural et de son président. Même si les conseillers ruraux étaient élus au suffrage universel, leurs pouvoirs effectifs étaient limités. En effet, ils n'étaient pas avant 1990, administrateurs de crédit ni ordonnateurs de leur budget. Ils n'avaient ni les compétences ni les moyens pour jouer réellement leur rôle de collectivités locales.

Fondée sur une plus grande responsabilisation à la base, cette réforme marque, aux yeux de la plupart des observateurs la première phase de la « décentralisation ». Cette réforme a pour but de construire la Nation Sénégalaise dans le respect de ses valeurs, de former les citoyens aux affaires pour leur permettre de mieux y participer, de démocratiser la gestion des affaires nationales, de créer de meilleures relations entre administrateurs et administrés, de trouver des solutions immédiates aux problèmes locaux. Elle a aussi pour objectif de combler le fossé entre régions, creusé par l'administration coloniale, de régler les déséquilibres, d'augmenter les emplois et de bien répartir les revenus. Elle compte recourir à des moyens efficaces tels que la déconcentration, la décentralisation, la participation et la planification du développement économique et social.

---

<sup>52</sup> J. Colin, ministre de l'Intérieur, 1972, exposé des motifs du projet de loi relatif aux communautés rurales devant l'Assemblée nationale.

Cette nouvelle phase montre bien que la politique territoriale appliquée, est perçue comme une exigence démocratique, d'efficacité économique mais aussi d'équilibre territorial. Cependant un problème fondamental de choix du « niveau optimal d'organisation de la participation, de programmation et d'aménagement du territoire » fut posé. A cette fin, le niveau régional a été retenu comme l'échelon le plus pertinent puisqu'il constitue un lieu de cohérence entre objectifs locaux et choix nationaux de développement.

En prolongement de cet élan d'organisation et de structuration à travers tout le pays, des Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI) ont été élaborés en 1985. Ils ont été suivis par les premiers plans d'investissements communaux (PIC) pour les communes et les plans locaux de développement (PLD) pour les communautés rurales. Ces outils ont le mérite d'exister même si leur niveau d'élaboration en est resté au stade descriptif et statique. Aujourd'hui chaque communauté du Sénégal dispose de son Plan Local de Développement. Ainsi, pour résumer on peut dire les réformes s'enchaînent et de nouvelles mesures sont prises.

En 1990, la loi n°90-35 du 08 octobre 1990 modifie le Code de l'administration communale et verse les communes à statut spécial dans le droit commun. Toutes les communes sont désormais administrées par un maire élu et non plus par un fonctionnaire par les pouvoirs publics. La loi n°90-37 du 8 octobre 1990 retire la gestion des communautés rurales aux sous-préfets et la remet entre les mains du président de la communauté rurale et ce même Président du Conseil Rural, à l'instar du maire devient ordonnateur du budget communautaire. Dès 1992, un projet de loi qui érigerait la Région, jusque-là simple circonscription administrative, en collectivité territoriale décentralisée, dotée d'une personnalité juridique et de l'autonomie financière et qui verrait le transfert à tous les niveaux de collectivité locale des compétences importantes, voit le jour.

Pour conclure sur ce chapitre, nous constaterons que le chemin menant vers un processus de décentralisation a emprunté plusieurs trajectoires. Juste avant les indépendances c'est-à-dire durant la période coloniale et au moment des indépendances, vers les années 1958 et 1960, la méthode la plus employée a été la négociation entre les états-majors qui comptaient la scène politique. À partir de 1960, la donne change parce que le parti majoritaire en l'occurrence, l'UPS (l'Union Progressiste Sénégalaise) de L.S. SENGHOR détenait des moyens de rétributions politiques qui lui permettaient d'imposer sa vision politique. Ces rétributions se

déclinaient en termes de postes électifs et aussi des postes administratifs pour attirer les intellectuels et les élites au giron du pouvoir.

Cependant, d'autres « combines » ont été utilisées les années suivantes pour mettre en application des dispositions autorisant un système politique allant dans le sens de la décentralisation. Pour être exhaustif sur les voies et moyens pour arriver à un système décentralisé, nous n'oublions les contraintes imposées à l'État, aux populations locales et aux opposants à un régime mono-partisan jusqu'en 1976. Malgré cela, ceci nous permet d'observer un réel dynamisme des hommes politiques sénégalais à travers l'histoire politique et ce qui va suivre de l'indépendance à la décennie 90, nous montre une vraie envie d'engagement et d'assumer pleinement certaines libertés politiques. Car au moment de l'échec des PAS et durant les années qui vont suivre, le Sénégal a su engager sous le diktat des institutions de Bretton Woods, une politique de décentralisation dans un contexte peu propice à la réalisation de quelque chose de tenable sans moyens financiers et sans capacité d'anticipation.

## Chapitre 2 : La réforme phare de 1996 : le socle de la politique de décentralisation au Sénégal

L'année 1996 fut, au Sénégal, une année de relance de la politique dite de « décentralisation »<sup>53</sup>. Avec l'adoption en 1996 et l'entrée en vigueur en 1997 des nouveaux textes<sup>54</sup>, l'Etat sénégalais envisage d'accomplir un pas qualitatif dans l'évolution du mouvement de décentralisation enclenché sous la période coloniale et postcoloniale. En effet, après avoir expérimenté dès l'indépendance survenue en 1960 plusieurs réformes structurelles « *le Sénégal qui a opté pour une politique de décentralisation progressive et prudente, mais désormais irréversible* » selon les termes de l'exposé des motifs de la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales va élargir et approfondir la décentralisation considérée, dans ce pays et en général dans les autres pays africains, comme une opportunité de relancer le développement politique, économique et social. Elargissement par l'érection de la région en collectivité locale à côté des collectivités locales classiques que sont la commune et la communauté rurale.

---

<sup>53</sup> La décentralisation revêt des significations nuancées voire différentes selon les contextes historiques, sociologiques et culturels différents. Ainsi, l'on considère, en général, que la décentralisation, en tant que modalité institutionnelle permettant une prise en charge de responsabilités par des collectivités de base, est mieux socialisée dans les pays de tradition anglo-saxonne (*self government ou local government*) ou germanique que dans les pays comme la France marquée une forte tendance centralisatrice héritée de l'Ancien régime et imposée après la Révolution par le jacobinisme fort et sa doctrine d'un Etat fort et autoritaire caractéristique d'un Etat unitaire. Paul Bernard note fort justement à cet égard qu' « *à la différence des pays de tradition anglo-saxonne ou fédérale, dans lesquels les collectivités territoriales ou les citoyens prennent spontanément en charge les intérêts nationaux et les compétences afférentes, en France, les collectivités locales prétendent limiter leurs compétences au cercle des intérêts locaux, rejetant ainsi sur l'Etat la charge des intérêts nationaux et considérant que tout transfert de compétences dans ce domaine mérite le reproche de désengagement* ». Cf. Paul Bernard, « un Etat déconcentré dans une nation décentralisée », in AJDA du 20 avril 1992 (n° spécial), p.44. « *En France, poursuit-il, les régions, les départements et les communes n'assument des responsabilités nationales (action sociale, enseignement, santé..) que si la loi leur en fait l'obligation alors qu'en Grande Bretagne ou en Allemagne, les collectivités locales sont compétentes de droit commun par une vocation naturelle à supporter les charges* ».

<sup>54</sup> Il s'agit de six lois et de leurs décrets d'application (vingt quatre décrets au total). Pour ce qui est des lois, il s'agit des loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales, loi 96-08 du 22 mars 1996 modifiant le code électoral, loi 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement dans ses rapports avec la ville, loi 96-10 du 22 mars 1996 modifiant la loi n°72-02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale et loi organique n°96-11 relative à limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions modifiée. v. République du Sénégal, Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales, *Le recueil des textes sur la décentralisation*, Edition novembre 2003

D'où la dénomination de la réforme du nom de « *régionalisation* » qui est pourtant juste un aspect de la réforme. Car la réforme voulue et engagé par les autorités administratives avec le soutien des législateurs, a modifié les structures existantes (avec un paysage institutionnel fragmenté) et s'est focalisée sur les transferts de compétences. Pour autant, les raisons, les choix du gouvernement et du législateur ne sont pas dans ce domaine, toujours cohérents. Que l'on pense aux dispositions et aux procédures, il y'a un manque de lisibilité d'une part, dans l'organisation et les fonctions des diverses catégories de collectivités locales. D'autre part, cette réforme, dont les principes sont peu contestés, a-t-elle eu un impact considérable sur le gestion politique et institutionnelle des collectivités locales ?

## **Section 1 : L'étape de la régionalisation au Sénégal.**

Prônée par tous dans le monde, la décentralisation est désormais envisagée au Sénégal comme la voie de sortie de la double crise économique et sociopolitique dans laquelle se trouve l'Etat<sup>55</sup>, sorte de thérapie de choc aux pathologies de l'Etat postcolonial par les autorités. Comme annoncé, lors de son adresse à la Nation sénégalaise à la veille de la fête de l'indépendance par le Président Abdou DIOUF, le projet du 03 avril 1992 devient la troisième phase du cadrage institutionnel de cette nouvelle politique de décentralisation. Elle est intervenue en 1996 avec la promulgation des textes dits de la décentralisation, dont les plus significatives sont les six lois citées en bas à la note 41, ainsi que leurs textes subséquents (décrets et arrêtés d'application). Rien qu'avec ces deux mesures d'abord, ce sont des pans entiers de l'organisation territoriale et administrative du pays qui se sont effondrés notamment avec l'érection des 10 régions toutes en collectivités locales autonomes et dotées d'instance exécutive et délibérante.

Cette nouvelle étape appelée aussi « régionalisation » érige la région jusqu'ici circonscription administrative en collectivité locale, à côté de la commune et de la communauté rurale. Cinq principes directeurs sous-tendent la réforme et visent également des objectifs bien définis :

### **❖ Principes :**

- le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire ;
- l'équilibre entre décentralisation et déconcentration ;
- la répartition des compétences entre les collectivités locales suivant le principe de subsidiarité ;
- l'existence d'un statut unique pour les régions ;
- l'institution d'un contrôle de légalité sur les actes et les organes des collectivités locales.

### **❖ Objectifs :**

- assurer le développement économique et social de chaque région ;

---

<sup>55</sup> C.N. Mback, « La décentralisation en Afrique: enjeux et perspectives », in *Afrique contemporaine*, n° spécial, 3é trimestre 2001, p. 96. V. dans le même sens, A. R. Sawadogo, *l'Etat africain face à la décentralisation*, Karthala, 2001.p. 96.

- installer une administration proche des usagers ;
- créer des régions dynamiques dans un État unitaire.

Ces principes visent à clarifier les rapports entre les trois ordres de collectivités locales fondés sur l'égalité tout en tenant compte de la spécificité de chacune d'elle à assurer l'ancrage de la présence administrative dans la région et le développement de l'activité économique régionale, par le rapprochement des centres de décision, la confiance en la capacité de gestion des populations et la valorisation des particularismes locaux dans le cadre de l'unité nationale. L'architecture comprend désormais deux niveaux de base (commune et communauté rurale) et un niveau de coordination et de planification (région). Dans la même lancée, et en vue d'une meilleure administration, les grandes communes de la région de Dakar ont été scindées en communes d'arrondissement (43 au total) et ont pris le nom de villes.

Grace à cette réforme de la régionalisation de 1996, une autre dimension de la participation se mettait en place implicitement à partir de cette structuration. Celle-ci met en avant la mobilisation des populations à travers la collectivité locale pour la conduite d'actions de développement local. C'est dans ce cadre et à travers cette réorientation politique, que toutes les collectivités locales seront considérées comme les outils et les moteurs du développement au niveau local et surtout le territoire national.

Et selon le Président du Sénégal Abdou DIOUF, le principe général qui inspire cette réforme se résume en trois mots : « liberté, démocratie, proximité ; son efficacité par rapport à l'impulsion qui doit être donné au développement local peut être évaluée et des réajustements pourraient se faire en cas de besoin, l'essentiel étant que les acteurs à la base se sentent concernés et s'approprient des programmes en contribuant aux mécanismes de prise de décision<sup>56</sup> ».

Avant la régionalisation, les politiques étaient décidées et appliquées sans les avis et sans la participation des populations, ce qui entraînait le plus souvent une non-adhésion des populations. Ainsi, la régionalisation prêche pour une meilleure prise en compte des potentialités humaines dans l'élaboration et l'exécution des politiques de développement. Enfin, la régionalisation aura comme finalité une démocratisation poussée et la consolidation de l'unité nationale menacée par les velléités séparatistes du sud, et les frustrations des autres

---

<sup>56</sup> Extrait du discours du Président A. DIOUF, à Ziguinchor, le 22 janvier 1999, in le Soleil du 23 janvier 1999, [www.primature.sn/lesoleil/](http://www.primature.sn/lesoleil/)

régions périphériques. Ainsi, comme le dit Jacques Mariel Nzouankeu : « *la véritable intention du gouvernement, la face cachée de la politique de décentralisation, c'est la consolidation de l'unité nationale* »<sup>57</sup>. Mais pas seulement, et face aux difficultés et crises économiques galopantes ; il fallait trouver d'autres solutions pour l'Etat et pour les populations.

C'est ainsi que l'idée de ré-envisager le développement de l'Etat sénégalais par le transfert de pouvoirs et de responsabilités du pouvoir central, qui n'a pas été à la hauteur de ses missions de développement, à des entités infrarégionales est avancée par les bailleurs de fonds mais aussi par une certaine doctrine. C'est pourquoi, certains auteurs considèrent que l'amorce d'un mouvement de décentralisation est motivée par le fait que les partenaires au développement, n'ayant plus confiance à l'Etat central, désirent changer d'interlocuteur en recourant aux collectivités locales considérées comme les lieux de proximité pertinents de mise en œuvre des projets de développement. Les partenaires au développement se repositionnent ainsi en devenant des partenaires au développement local. R. Stern souligne, à cet égard, que « *la décentralisation est d'abord un moyen de trouver des nouvelles ressources financières à une échelle plus efficace d'applicabilité des projets* »<sup>58</sup>.

L'analyse du système global de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales montre que l'Etat est désormais théoriquement confiné aux missions régaliennes. A titre d'exemple, on peut lire dans l'exposé des motifs de la loi sénégalaise 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales, une formule dont on retrouve l'équivalent dans bien des textes décentralisateurs d'autres pays : « le titre premier précise les principes fondamentaux et les modalités générales de transfert de compétences, laissant à l'Etat toutes ses compétences de souveraineté, l'impulsion générale et la coordination des actions de développement économique et social. Il s'agit de responsabiliser très largement les collectivités locales tout en maintenant l'autorité de l'Etat ». La cause semble entendue, les compétences de l'Etat sont réduites aux missions de souveraineté et la sphère des missions des entités locales proches des populations considérablement élargie mais dans un cadre institutionnel.

<sup>57</sup> Collectif, « La décentralisation au Sénégal : l'étape de la régionalisation », acte du Séminaire ENEA, Dakar, juin 1994, p.131.

<sup>58</sup> Cf. Pouvoirs et Cités d'Afrique noire- Décentralisations en questions (sous la direction de S. Jaglin et A. Dubresson, Karthala, 1993, p.8. C'est un signe des temps que le culte de la proximité, « near is beatiful », « le fétichisme du local »

## **1 : Le cadre institutionnel de la nouvelle réforme.**

### **1.1 : Le découpage administratif et la répartition territoriale opérée.**

Depuis 1960, l'Etat procède, chaque fois que nécessaire, à des réformes territoriales, en vue d'apporter des réponses aux problèmes de développement liés aux diverses formes de disparités (spatiale, économique, démographique,...). L'organisation administrative du Sénégal est fondée sur deux piliers : la déconcentration et la décentralisation.

Avec le système déconcentré retenu par les autorités administratives, le Sénégal a trois ordres de circonscriptions administratives que sont : la région, le département et l'arrondissement. Le pays compte 14 régions, 45 départements et 123 arrondissements. A la tête des circonscriptions, se trouvent des autorités administratives (gouverneur pour la région, préfet pour le département, sous-préfet pour l'arrondissement) nommés par décret. Ces autorités administratives sont les délégués du Président de la République et les représentants de tous les ministres dans leurs circonscriptions respectives. En plus de ce découpage administratif, viennent s'imbriquer les entités désignées comme des collectivités locales. Le schéma ci-dessous, nous donne une parfaite illustration de la structuration du territoire sénégalais.

**Tableau 1 : L'organisation territoriale nationale du Sénégal à partir de l'année 1996.**

En leurs qualités de représentants de l'Etat, ces fonctionnaires de l'Etat, exercent le contrôle de légalité des actes administratifs des collectivités locales. Mais, avec le système décentralisé adopté sur l'étendue du territoire, le Sénégal a également opté pour trois ordres de collectivités locales que sont : la région, la commune et la communauté rurale.

Le Sénégal compte aujourd'hui 570 collectivités locales dont 14 régions, 172 communes (y compris les 46 communes d'arrondissement de la seule région de Dakar) et 384 communautés rurales. Le tableau suivant retrace le nombre de circonscriptions administratives et de collectivités locales :

**Tableau 2 : les circonscriptions administratives et territoriales du Sénégal en 1996.**

Régions	Départements	Arrondissements	Communes	Com. rurales
14	45	123	172	384

Toutes ces collectivités locales sont d'égale dignité. En effet, l'article 13 du Code des collectivités locales, dispose qu'aucune collectivité locale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité locale. Par ailleurs, la collectivité locale au Sénégal est régie par deux organes : un organe délibérant et un organe exécutif. Son fonctionnement repose donc sur des conseils élus au suffrage universel qui instituent en leur sein un bureau exécutif. Elle peut mettre en place des commissions techniques pour l'étude et le suivi des principes entrant dans ses attributions.

Les élus locaux des différents niveaux de collectivités sont élus au suffrage universel pour un mandat de cinq ans sur la base d'un scrutin mixte : majoritaire et proportionnel dont la première en 1996 et la dernière en date, est celle des élections locales de 2009. L'affiliation politique est obligatoire pour prétendre à une fonction élective locale. En d'autres termes, les candidatures indépendantes ne sont pas admises dans les élections locales. Cette mesure exclut d'office une part importante du corps social de la gestion des affaires locales. Ainsi, cette modalité du code électoral sénégalais fixant les cadres d'élection des élus locaux, est fortement remis en cause et bien critiquée par les organisations de la société civile.

De manière générale, comme le prétend le Code des collectivités locales : les collectivités locales ont pour mission « la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural ». Mais spécifiquement et un peu plus loin dans le texte pour chaque catégorie de collectivité que ce soit : la région, la commune ou la communauté rurale est citée à exercer des compétences dans neuf domaines qui ont fait l'objet de transfert de l'Etat vers ces nouvelles entités territoriales ; d'où le fameux transfert des compétences aux collectivités locales. Des neuf domaines, il ya l'environnement et gestion des ressources naturelles ; santé, population et action sociale ; jeunesse, sport et loisirs ; culture ; éducation ; planification ; aménagement du territoire ; urbanisme et habitat.

Les compétences de chaque ordre de collectivité locale sont définies par les décrets d'application de la loi n°96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés rurales. Au niveau central, la politique de décentralisation définie par le Président de la République est mise en œuvre par le Ministère chargé des Collectivités locales. Cependant, le secteur est marqué par une grande instabilité institutionnelle à cause de

nouvelles réformes et de nouveaux aménagements, même si des progrès sont réalisés dans le sens de consolider cette politique de décentralisation et du développement.

En outre, le Sénégal à cette période connaît un fort et dynamique mouvement associatif avec trois associations d'élus locaux : l'Association des régions du Sénégal (ARS), l'Association des Maires du Sénégal (AMS), l'Association nationale des Conseils ruraux (ANCR). Ces trois associations sont réunies autour d'une association faîtière : l'Union des Associations d'Elus locaux (UAEL). A cette date également, cette réforme, plus connue sous le vocable de « régionalisation », consacre toutes les simples circonscriptions administratives de l'Etat comme la région en collectivités locales dotées de la capacité juridique et de l'autonomie financière.

## **1.2 : L'affirmation d'une gestion de proximité.**

Avec la réforme majeure de 1996, les collectivités locales qui ont reçu des compétences nouvelles devaient recevoir des moyens accrus pour une large autonomie de décision. Elle modifie considérablement le rapport de tutelle entre le représentant de l'Etat et les organes des collectivités locales. Ainsi leurs actes deviennent désormais exécutoires de plein droit dès leur publication et leur notification par transmission au représentant de l'Etat. A partir de là, c'est plutôt le contrôle d'approbation ou d'opportunité, à posteriori, qui prévaut sur les actes des collectivités par l'autorité administrative.

Le système de transfert de compétences voulu par la réforme de 1996, repose aussi sur le principe de subsidiarité ; c'est-à-dire qu'on confère aux entités locales des prérogatives concernant ce qu'elles peuvent mieux faire à la place de l'Etat central pour plus d'efficacité. L'innovation majeure introduite par cette réforme se trouve également dans ses objectifs qui sont au nombre de trois. D'abord, « elle devra permettre aux populations de prendre en charge la gestion de leurs propres affaires avec la responsabilisation des élus locaux ; ensuite d'approfondir par ce moyen, la démocratie en rendant compte directement aux populations ; enfin elle devra favoriser un développement harmonieux par la réalisation d'infrastructures et d'investissements pouvant générer des richesses »<sup>59</sup>.

---

<sup>59</sup> Extrait du discours du Président A. DIOUF, 1999, op cit.

Ainsi il y'a d'un côté les autorités décentralisées et proches des citoyens libres de leurs décisions (dans les domaines de compétences transférées) et, de l'autre les représentants de l'Etat (gouverneurs, préfets et sous-préfets) dotés de pouvoirs déconcentrés et exerçant une caution de légalité à posteriori adaptée et rapprochée. Cette politique de décentralisation voulue par les autorités sénégalaises s'appuie surtout sur un principe d'essence constitutionnelle consacré par l'article 102 de la charte fondamentale du pays « la libre administration des collectivités locales par des assemblées élues ».

Toujours pour favoriser les conditions d'une gestion de proximité, les articles 43 à 46 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 et le décret d'application n° 96-1133 du 27 décembre 1996 fixent ainsi les compétences des collectivités en matière de fonctionnement et de planification ; et dans l'optique d'une meilleure harmonisation, les collectivités locales peuvent s'associer pour gérer des ressources communes ou pour exploiter des biens d'équipements et d'infrastructures collectives.

## **Section 2 : l'organisation et la gestion politique du territoire national sénégalais.**

Au lendemain de l'indépendance du pays en 1960, les pouvoirs publics sénégalais sont séduits par le modèle de l'Etat unitaire et centralisé, hérité de l'ancienne puissance qu'est la France. Il semblait urgent de renforcer, sinon de construire, l'unité nationale et d'enraciner l'idée de l'Etat dans la conscience collective des populations sénégalaises à travers la mise en place de structures administratives uniformes et fortement arrimées au pouvoir central.

En effet, conformément au schéma français, on ne peut concevoir alors l'unité nationale sans le passage obligé par la centralisation. Les pouvoirs publics issus de l'indépendance allaient donc opter pour la continuité et s'employer par conséquent, à consolider et développer le dispositif embryonnaire dont ils avaient hérités. L'administration des lendemains de l'indépendance est marquée par le dogme unitaire ; elle est jacobine et ne laisse que peu de place à l'expression des libertés locales, pourtant ancrées dans les traditions du pays durant l'existence des royaumes. Ainsi, à partir d'un découpage territorial, des entités administratives comme les régions et d'autres subdivisions ont été instituées avec la loi du 13 janvier 1960 portant sur la réorganisation et le découpage de l'administration territoriale.

### **1 : Le découpage au niveau des circonscriptions administratives.**

#### **1.1 : la région administrative au Sénégal.**

À l'indépendance du pays, les nouvelles autorités voulaient organiser le territoire national sur la base de zones homogènes ; c'est ainsi que le maillage territorial hérité de la période coloniale, devait connaître quelques modifications. Sur cette perspective, la planification régionale devait permettre de mettre en exergue les spécificités et les caractéristiques d'ensemble du pays de façon logique et la loi 60-015 crée d'abord 7 (sept) régions comme pôles de développement économique et social.<sup>60</sup> Avec la réforme de 1972, la région : entité uniquement administrative a reçu pour mission la coordination des actions de développement local en son article 4 de la loi 72-02, mais elle restait une simple circonscription administrative avec à la tête, un gouverneur de région nommé par le chef de l'Etat.

---

<sup>60</sup> C'est sur ce fondement qu'avaient créé dès l'indépendance, les 7 (sept) régions : la Casamance, le Sine Saloum, Diourbel, le Sénégal oriental, Thiès, le fleuve et le Cap-Vert

Toujours en 1972, la loi 72-02 confirme le découpage du pays en 7 régions mais aussi les régions en départements, les départements en arrondissements et ces derniers en communautés rurales. En 1976, le découpage territorial du Sénégal connaît de nouvelles modifications : la région de Diourbel est scindée en deux régions pour donner d'une part la région de Diourbel, correspondant à l'ancien cercle de 1958 et, d'autre part, la région de Louga couvrant elle, les cercles de Louga et de Linguère. Après cette réforme, le nombre de régions passe à 8 et toujours dans le même prolongement en 1984, la loi du 24 mars crée deux nouvelles entités régionales après la scission des régions du Sine Saloum qui va donner Kaolack et Fatick et celle de la Casamance en deux autres : Kolda et Ziguinchor.

Désormais le nombre de régions passe à 10 dont chacune compte 3 départements et toutes les régions portent le nom de la commune chef-lieu et après la réforme sur la régionalisation c'est-à-dire celle de 1996, le régime socialiste a hésité sur l'opportunité d'augmenter ou de réduire le nombre de régions, ce n'est finalement qu'après l'alternance politique de 2000 au sommet de l'État, et par la volonté du Président Abdoulaye Wade, une nouvelle entité est créée autour de l'ancien département de Matam. En 2008, le Sénégal passe à 14 régions administratives avec deux régions de Kaffrine et Kédougou. Après toutes ces réformes, on peut constater que l'évolution des découpages administratifs du pays en régions a tourné pour l'essentiel autour des anciens cercles. À travers les différentes réformes initiées depuis l'indépendance pour trouver le juste équilibre, il y'a eu d'une part le maintien des certaines limites et d'autre part le regroupement d'anciens cercles ou subdivisions précoloniales.

Pour son fonctionnement, la région en tant qu'entité administrative est dirigée par un gouverneur (l'équivalent du préfet de région en France). Personnalité de premier ordre après le ministre de l'intérieur, le gouverneur de région est le chef du « commandement territorial »<sup>61</sup> : l'échelon supérieur de l'administration territoriale. Le gouverneur est le délégué du Président de la République et le représentant de tout le gouvernement et à ce titre il est chargé de veiller à l'exécution des lois et des règlements du pays votés à l'Assemblée

---

<sup>61</sup> Suite à une proposition de M'baye Jacques DIOP, étant maire de Rufisque, une circulaire de la primature du lundi 14 janvier 2001 supprime l'expression « commandement territorial » du lexique administratif et judiciaire au profit du vocale « Administration territoriale », lors de la rencontre Fal-Gouvernement du 11 janvier au palais de la République. Selon ce dernier, l'utilisation abusive de l'expression commandement territorial dans le vocabulaire administratif du Sénégal dans le langage courant de l'Administration est aux antipodes de la citoyenneté ». Car « en République la seule légitimité politique est celle que confère le suffrage des citoyens », in Sud quotidien du lundi 15 janvier 2001.

nationale et promulgués par le Chef de l'État. En outre, le gouverneur a sous son autorité les préfets, les sous-préfets et l'ensemble des fonctionnaires et agents civils de l'État en service dans la région.

De surcroît, il est responsable de la coordination du développement socioéconomique et culturel de sa circonscription ; en assurant l'élaboration et l'exécution des plans et des projets de développement économique et local au niveau régional. Dans ses missions qui lui sont confiées par les hautes autorités du pays et pour bien mener les tâches, il peut s'appuyer sur l'équipe du Comité Régional de Développement (CRD) composée de l'ensemble des chefs de services régionaux. D'ailleurs avec la régionalisation de 1996 et le début d'une véritable politique de décentralisation, le gouverneur a vu ses compétences renforcées et sans être un supérieur hiérarchique du Président du Conseil régional, il a acquis la compétence de l'approbation, à posteriori des actes de la région collectivité locale ainsi que la délégation de signature pour le droit d'association<sup>62</sup>.

Toutefois, ce fonctionnement cache une exception majeure pour Dakar en tant que région et capitale de pays. Cette circonscription a connu plus de bouleversements dans son organisation que les autres régions du Sénégal. Pour dire qu'après l'indépendance du pays en 1960, la loi 60-015 du 13 janvier 1960 et la loi 60-026 du 1<sup>er</sup> février 1960 accordent son statut spécial. En 1964, pour une meilleure gestion de la région marquée par une croissance démographique rapide par rapport aux moyens publics, les autorités par la loi 64-02 du 19 janvier 1964, portant réforme du régime municipal, créent la grande commune de Dakar, regroupant les communes de Dakar et de Rufisque à l'époque.

Plus tard pour la nécessité d'une gestion de proximité la région est scindée en trois (3) départements en 1983 et toujours dans la même logique pour des raisons de gestion efficace en 1990, Guédiawaye et Bargny deviennent des communes dans les départements respectifs de Pikine et Rufisque. L'entrée en vigueur de la régionalisation à partir de janvier 1997, s'est traduite dans la région de Dakar par un découpage : création de communes villes comme Dakar, Pikine, et Rufisque et 43 communes d'arrondissements. Enfin avec la réforme de 2002, Guédiawaye est érigé en département au même titre que Pikine.

---

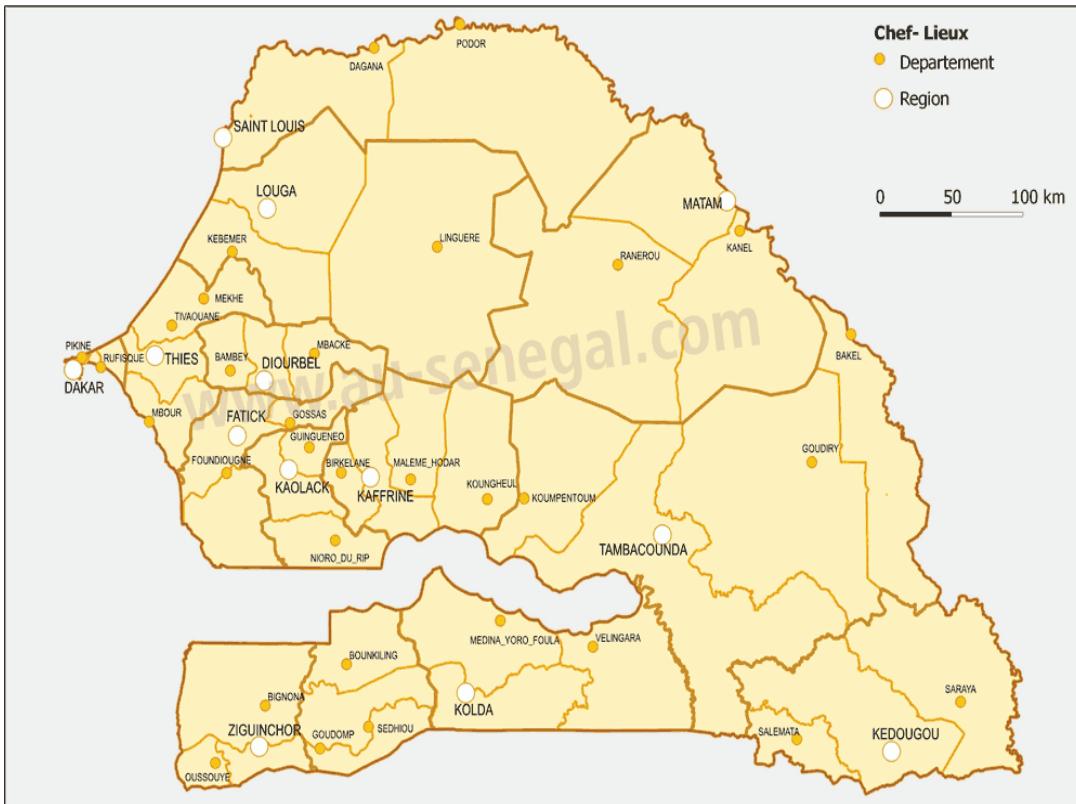
<sup>62</sup> Décret portant délégation de pouvoirs du ministre de l'Intérieur aux gouverneurs de région pour délivrance de récépissés de déclaration d'associations du 2 avril 1997.

## **1.2 : Le département.**

Jusque là, contrairement à l'expérience française où le département est une collectivité locale, au Sénégal le département n'est qu'une simple circonscription administrative avec à la tête un représentant de l'État : le préfet de département subordonné hiérarchique du gouverneur. Les départements ne sont en fait que les anciens cercles institués par la loi 60-015 du 13 janvier 1960 et tout en conservant les noms des dits cercles, ces derniers changent en 1964 de dénomination pour devenir département et avec toutes les réformes administratives intervenues au cours des découpages, le Sénégal compte en 2008 : année de la dernière réforme administrative, 45 départements.

À l'échelle du département, le préfet est le délégué du Président de la République et le représentant de tout le gouvernement ; c'est ainsi qu'il a sous sa charge tous les fonctionnaires et les agents civils de l'Etat en service dans sa circonscription. Comme pour le gouverneur, le préfet aussi depuis la réforme de 1996, assure le contrôle à posteriori des actes des communes contenues dans sa circonscription et c'est à lui qu'incombe la responsabilité du développement économique et social de son département.

Pour ce faire il est assisté dans ses missions, d'une équipe du Comité Départemental de Développement (CDD) qui réunit tous les chefs de service du département et du Conseil départemental (CD) et, ce dernier est composé des représentants élus des communes et des conseillers d'arrondissement choisis parmi les délégués des communautés rurales. On y trouve aussi des représentants des groupements à caractère économique et social désignés par arrêté du gouverneur sur proposition des organismes les plus représentatifs. C'est ce même Conseil départemental qui fixe, par exemple, chaque année le taux de la taxe rurale à recouvrir dans les communautés rurales de chaque arrondissement d'après ce que disent les textes mais la réalité est d'une autre chose par rapport à ce qui se passe sur le terrain.



**Carte 2 : différents départements du Sénégal.**

### 1.3 : L'arrondissement.

Malgré les différentes et nombreuses réformes intervenues entre 1960 et 1996 au Sénégal, l'arrondissement est resté à l'image du département une simple circonscription administrative sous la direction d'un représentant de l'État avec comme étiquette le sous-préfet. Mais jusqu'à la réforme de 1972, cette circonscription qu'est l'arrondissement avait à sa tête un « chef d'arrondissement » et à cette date, celle-ci devient la sous-préfecture avec la réforme de l'Administration Territoriale et Locale.

C'est en 1990 qu'elle redevient et retrouve son appellation arrondissement et comme le gouverneur ou le préfet, le sous-préfet est le représentant légal du chef de l'État et de l'ensemble du gouvernement ; en plus de ses fonctions, il coordonne l'activité de tous les services civils de l'État dans sa circonscription et il est officier de l'état-civil au niveau des communautés rurales, effectue chaque année un recensement des populations et tient à jour le fichier des villages composant l'arrondissement. Si jusqu'en 1990, il est ordonnateur du budget des communautés rurales, la loi 90-34 transfère cette compétence au P.C.R, néanmoins, il continue de « contrôler » de manière permanente l'action des Présidents des

Conseils Ruraux, notamment dans leur rôle de collecteurs de l'impôt et dans la gestion du foncier.

En outre, le sous-préfet est chargé de la coordination des actions de développement des communautés rurales contenues dans sa circonscription et, pour bien mener cette mission, il s'appuie lui aussi sur le Comité Local de Développement (CLD) qui regroupe tous les responsables des services civils de l'État et le Conseil d'Arrondissement. Ce dernier est composé de représentants élus des communautés rurales et des regroupements de coopératifs désignés par arrêté du préfet sur proposition des coopératives. Chaque conseil rural est représenté, au sein du Conseil d'Arrondissement, par deux conseillers élus au scrutin uninominal à un tour ; et, chaque Conseil d'Arrondissement est consulté sur toutes les actions ayant des répercussions directes sur l'essor de la circonscription et notamment sur toutes les opérations comportant des investissements ou aménagements aux différents niveaux de sa composante spatiale : quartiers ou villages.

#### **1.4 : Le village et les quartiers.**

Les communes et les communautés rurales sont constituées respectivement de quartiers et de villages qui sont les cellules de base de l'administration territoriale au Sénégal. Ces derniers regroupent des concessions habitées par des citoyens qui en général sont unis par une solidarité résultant du voisinage, d'où le besoin d'être administrés par une personne morale. C'est ce que l'administration coloniale avait compris en instituant le titre de chef de quartier ou de village devenu délégué de quartier ou chef de village après l'indépendance. Rouage indispensable de l'architecture administrative, ils exercent le rôle de croix de transmission entre d'une part l'État et les populations et d'autre part entre ces dernières et les collectivités locales. Ils veillent à l'application des lois, des directives et des décisions de l'État au niveau local. Par ailleurs, ils sont toutefois incontournables dans la conduite des affaires locales : de la récupération de la taxe rurale, du recensement pour le recouvrement du minimum fiscal, de la tenue des cahiers de naissances et de décès, de la résolution de certains conflits (foncier, agriculteurs et éleveurs), délivrance des attestations de domicile, en passant par l'hébergement temporaire d'étrangers en l'absence de complexes hôteliers et d'infrastructures d'accueil dans plus de 99% des villages du Sénégal.

Le village est ainsi administré par un chef nommé par arrêté du préfet sur proposition du sous-préfet après consultation des chefs de carrés (art.34 de la loi de 1972) ; mais cette décision ne devient décisive qu'après approbation du Ministre de l'intérieur ; quant aux délégués de quartiers : ils sont nommés par le préfet sur proposition du maire. Avec le transfert des compétences aux collectivités locales en 1996, les chefs de villages et les délégués de quartiers sont devenus des auxiliaires de l'administration territoriale dans les communes et les communautés rurales<sup>63</sup>.

Au vu de tout ce qui précède on voit bien que la reconnaissance d'entités administratives, avec une responsabilisation des agents et des acteurs locaux pour leur gestion au sens politico-administratif, a été une constante au sein Sénégal depuis l'indépendance en dépit des nombreuses réformes jusqu'à l'institutionnalisation de la politique de décentralisation.

## **2. Le cadre institutionnel de la décentralisation.**

### **2.1 : L'architecture (organisation) des collectivités locales sénégalaises : l'innovation institutionnelle.**

Avec la mise en application de la régionalisation, l'architecture des collectivités locales sénégalaises qui comprenait deux (2) niveaux de base : la commune et la communauté rurale, change pour laisser place à 3 catégories de collectivités locales ; il s'agit de la région, de la commune et de la communauté rurale. Ceci étant, pour développer une administration de proximité, proche des populations, une autre innovation a été mise en place au sein de la capitale : Dakar. Ainsi, les grandes communes que constituent Dakar, Pikine, Guédiawaye et Rufisque, ont été scindées en communes d'arrondissement autour de ces quatre grandes communes désormais appelées « ville ».

La répartition s'est faite de la façon suivante :

- ville de Dakar : 19 communes d'arrondissement ;
- ville de Pikine : 16 communes d'arrondissement ;
- ville de Guédiawaye : 5 communes d'arrondissement ;
- ville de Rufisque : 3 communes d'arrondissement.

Les objectifs de cette réforme sont clairement indiqués dans l'exposé des motifs de loi 96-09 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville. Il s'agit d'appliquer aux grandes villes les principes fondamentaux de la

---

<sup>63</sup> Le délégué de quartier titularisé perçoit entre 10 et 20000f cfa par mois, alors que le chef de village perçoit une indemnité sur le recouvrement de la taxe rurale entre 7 et 10% du montant collecté.

politique de décentralisation pour une meilleure administration des zones urbaines. Un autre aspect du changement est marqué par la disparition de la communauté urbaine.

La ville est une institution communale régie par le même statut que les communes de droit commun. Son conseil municipal est composé pour moitié de conseillers municipaux élus au scrutin de liste proportionnelle et pour l'autre moitié de conseillers des communes d'arrondissement à raison de deux conseillers par commune d'arrondissement dont le maire. L'organe exécutif de la ville est le maire qui est élu dans les mêmes formes que les maires des communes de droit commun.

La commune d'arrondissement dispose d'un conseil municipal dont les membres sont élus conformément au titre VI du Code électoral. Le maire de la commune d'arrondissement est également élu dans les mêmes formes que ceux des communes de droit commun. La seule différence entre les deux ordres de communes réside au niveau de la répartition des compétences. La commune d'arrondissement s'occupe de la gestion de proximité tandis que les gros œuvres reviennent à la ville. Mais à Dakar, en tant que région et capitale du Sénégal, certaines difficultés rendent difficiles l'application de la réforme. Elles sont liées d'une part à la répartition ou au partage des ressources entre ces deux ordres de collectivité.

Une autre innovation dans la réforme de Dakar concerne la subdivision de son territoire en arrondissement urbains regroupant des communes d'arrondissement dont le nombre varie d'un arrondissement urbain à un autre en fonction d'un certain nombre de critères<sup>64</sup>.

Au total, le territoire sénégalais est couvert par 570 entités réparties en trois niveaux :

- 14 Régions ;
- 172 Communes dont 46 Communes d'arrondissement ;
- 384 Communautés rurales.

---

<sup>64</sup> L'articulation entre les échelles de décentralisation et de déconcentration est extrêmement complexe au Sénégal. Les communes d'arrondissement sont des niveaux de décentralisation de la Commune ou de la ville. Les Arrondissements sont des niveaux de déconcentration des Départements ; ces deux circonscriptions restent alors des entités administratives.



Carte 3 : composition des collectivités locales du Sénégal.

L'organisation des collectivités locales sénégalaises respecte le principe de la gestion des affaires locales par des élus qui sont de deux sortes : une assemblée délibérante et un exécutif.

### 2.1.1 : La région en tant que collectivité locale.

Les nouvelles structures régionales qui vont être mises en place témoignent d'une certaine évolution politique et administrative qui s'inspire beaucoup du modèle français. Babacar Gueye note à ce sujet une certaine similitude entre les lois n°96-06, n°96-07 du 5 février 1996 et la loi française n°82.231 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions modifiées et complétées par la loi du 22 juillet 1982<sup>65</sup>.

<sup>65</sup>In journal officiel français, 24 février 1996

Les structures sénégalaises ne sont donc pas une grande originalité dans ce domaine. Ainsi il est prévu que la région sera administrée par un organe délibérant : le conseil régional, et un organe exécutif : le Président du conseil régional. Ils seront assistés du Comité économique social régional, du secrétaire général, du bureau et des secrétaires régionaux. Le gouverneur est le seul représentant de l'Etat devant le conseil régional. Il exerce sur les décisions du conseil régional un contrôle de légalité pouvant aboutir à un recours juridique. Elle peut disposer d'un Comité Economique et Social pour donner des avis sur tout projet intéressant la région. Elle est appuyée par une Agence Régionale de Développement (ARD), représentant toutes les collectivités locales pour leur apporter une assistance gratuite en matière de développement économique. Sans entrer dans une analyse détaillée, nous proposons de rappeler brièvement les rôles et missions des différentes instances qui composent la région en tant que collectivité locale, et les organes techniques mis en place pour impulser le développement régional et local. Pour cette analyse, nous nous sommes inspirés du rapport de Martin Mayer et Gaoussou Diba<sup>66</sup>.

Pour commencer on peut distinguer d'abord le conseil régional : c'est l'organe délibérant de la région. Le conseil régional est composé de conseillers régionaux tous élus au suffrage universel direct pour une durée de 5 ans. Le nombre de conseillers régionaux est variable d'une région à une autre en fonction de l'importance de la population. L'article 166 bis 1 du Code électoral modifié fixe leur nombre comme suit :

- 42 membres dans les régions de moins de 800.000 habitants
- 52 membres dans les régions de 800.000 à 1.500.000 habitants
- 62 membres dans les régions de plus de 1.500.000 habitants.

Le Sénégal compte ainsi un total de 648 conseillers régionaux répartis comme suit, dans les 14 régions :

---

<sup>66</sup> M. Mayer & G. Diba, « Les collectivités locales à la lumière de la réforme sur la régionalisation », Rapports du projet, Dakar, octobre 1997, pp 4-11.

**Tableau 3 : Nombre de conseillers régionaux au Sénégal.**

Régions	Conseillers régionaux
Dakar	62
Diourbel	52
Fatick	42
Kaffrine	42
Kaolack	52
Kolda	42
Louga	42
Matam	42
Tambacounda	42
Thiès	52
Ziguinchor	42
Saint-Louis	42
Sédhiou	42
Kédougou	42
<b>Ensemble</b>	<b>648</b>

Le conseil régional siège au chef-lieu de la région et se réunit en session ordinaire une fois par trimestre, mais il peut aussi être convoqué en session extraordinaire à la demande de son Président ou du tiers de ses membres. Il ne peut valablement décider si la majorité de ses membres en exercice est présente. La présence du gouverneur ou de son délégué dûment mandaté à cet effet est de plein droit.

Le conseil régional, selon l'article 44 de la loi n°96.06 (titre II, chapitre III) forme de droit 4 commissions :

- la commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur ;
- la commission de l'éducation, de la santé et de la population, des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports ;
- la commission des Finances, du Plan et du développement économique ;
- la commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.

Toute autre commission peut être créée ou dissoute par délibération du conseil régional, sur demande de son président ou sur proposition d'au moins 1/3 des membres du conseil régional. L'article 47 stipule que les séances du conseil régional sont publiques sauf si le conseil en décide autrement à la majorité absolue des membres présents représentés.

Selon l'article 52, « lorsque le fonctionnement du conseil régional se révèle durablement impossible, sa dissolution peut être prononcée par décret, après avis du Conseil d'Etat.

Le conseil régional vote le budget dans les conditions fixées par la loi et joue en matière de développement économique, social et culturel le rôle de coordination des actions de développement à l'égard des communes et des communautés rurales sous réserve des dispositions de l'article 13 du code, à savoir le respect de leur autonomie.

Les décisions du conseil régional prennent la forme de délibération, qui sont prises à la majorité absolue des membres présents à l'ouverture de la session. Toutefois, le conseil régional peut prendre des recommandations, des résolutions, émettre des vœux et donner des avis dans des conditions prévues par la loi.

Le Président du conseil régional doit être obligatoirement membre du conseil régional ; il est élu par ce dernier pour une durée de cinq ans. L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue des membres du conseil régional. Si après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a alors lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. Le Président du conseil régional est assisté de deux vice-présidents et d'un secrétaire soit un exécutif de quatre personnes. Ceci remédie au problème de personnel pléthorique qui avait étranglé l'ancien système administratif. Les pouvoirs et les attributions du Président sont fixés par les articles 32 à 34 du Code des collectivités locales. Ainsi, le Président du conseil régional :

- ❖ prépare et exécute les délibérations du conseil régional
- ❖ ordonne les dépenses de la région et prescrit l'exécution des recettes sous réserve des dispositions particulières du Code général des impôts relatives au recouvrement des recettes fiscales des collectivités locales ;
- ❖ disposant des services de région, il peut sous sa surveillance et sa responsabilité donner délégation de signature aux membres du bureau ainsi qu'au secrétaire général de la région et aux responsables des dits services ;

- ❖ peut également passer des conventions avec des organismes publics ou privés nationaux et internationaux dans le cadre des limites fixées par la loi ;
- ❖ assurant la gestion du domaine de la région, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion.

Selon l'article 32 (Titre II, chapitre III), le Président du conseil régional est chargé de la gestion du domaine de la région, il exerce à ce titre « les pouvoirs de police afférents à cette région, notamment en ce qui concerne la circulation dans ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux représentants de l'Etat, aux maires et aux Presidents de conseil rural. L'article 49 précise que « quinze jours au moins avant la réunion du conseil régional, le Président adresse aux conseillers régionaux un rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises.

Chaque année, le Président rend compte au conseil régional par un rapport spécial, présenté au mois de janvier de l'année suivant la fin de la gestion, de la situation de la région, sur les matières transférées, de l'activité et du fonctionnement des différents services de la région et des organismes qui relèvent de celle-ci ainsi que des crédits qui leur sont alloués. Le rapport précise également l'état d'exécution des délibérations du conseil régional et la situation financière de la région. Ce rapport spécial donne lieu à un débat, il est transmis pour information au représentant de l'Etat, il est ensuite rendu public.

Le Président du conseil régional représente la région dans la vie civile et en justice ; il est l'interlocuteur obligé de l'Etat dans ses rapports avec la région. En sa qualité de chef du pouvoir exécutif régional, il a le monopole de la correspondance avec les représentants de l'Etat et les organes municipaux et ruraux. Quant au Bureau du conseil régional, il assiste le Président du conseil et est élu pour cinq ans au scrutin majoritaire de liste à un seul tour. Le bureau est composé d'un Président, d'un Vice-président, d'un second Vice-président et d'un Secrétaire. Le bureau est chargé de préparer l'ordre du jour des sessions du conseil régional ; entre les sessions, de prendre des décisions, en cas d'urgence, provisoirement exécutoires sous réserves de la ratification par le conseil régional à sa toute prochaine session et de prendre, sur habilitation du conseil régional des décisions d'application des délibérations qu'il a votées. Les conseillers jouent un rôle déterminant dans le développement économique, assurent la coordination des activités entre les communes et les communautés rurales.

En ce qui concerne le Secrétaire Général, il assiste le Président du conseil régional dans la préparation et la présentation au conseil du budget, du compte administratif et de tous les actes de gestion courante. Sa fonction générale donne droit à certains avantages fixés par décret. Il peut recevoir délégation de signature du Président. Placé sous l'autorité supérieure de celui-ci, le secrétaire général est le supérieur hiérarchique du personnel administratif et technique de la région et, à ce titre, il assure trois missions principales : une mission de suivi et de coordination de l'action des services extérieurs mis à sa disposition ; une mission générale d'organisation, d'impulsion et de coordination des services régionaux et une mission de suivi en matière de gestion financière et de gestion du personnel.

Cependant à côté du conseil régional, il y a le gouverneur de région qui représente l'exécutif. Ce représentant de l'Etat dans la région est le Gouverneur qui est nommé par décret. Il veille à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois et de l'ordre public. Il exerce le contrôle de la légalité et le contrôle budgétaire, en outre veille à l'exercice régulier, par les collectivités locales de leurs compétences. Représentant chacun des ministères, le Gouverneur de la région a autorité sur les services déconcentrés de l'Etat dans sa circonscription sous réserve des exceptions limitativement énumérées par décret. Il est seul habilité à s'exprimer au nom de l'État devant les conseillers élus de sa circonscription.

Il donne au Président du conseil régional des informations nécessaires à l'exercice de ses attributions, il assure la coordination entre l'action des services de la région et celle des services de l'Etat en rapport avec le Président du conseil régional. La présence du Gouverneur ou de son délégué aux séances du Conseil Régional est de droit chaque fois qu'il le demande. Une conférence d'harmonisation sur les programmes d'investissement de l'Etat et de région est réunie au moins deux fois par an sur initiative du Gouverneur.

L'article 50 de la loi n° 96.06 du Code des collectivités locales, stipule que : « une fois par an, le Gouverneur expose, devant le Conseil régional, par un rapport spécial, présenté au mois de janvier de l'année suivante la fin de la gestion, l'activité des services de l'Etat dans la région et ce rapport donne à un débat en sa présence ».

On voit bien que par toutes ces décisions prises par les autorités politiques et administratives, la tâche est loin d'être facile pour le conseil régional. Ce train de mesures traduit concrètement les velléités de contrôle de l'espace politique régional par le pouvoir central. Les activités de régulation des collectivités locales continuent de dépendre des décisions et des

orientations prises au niveau supérieur. L'instrumentalisation de la décentralisation par la classe politique nationale entame la possibilité d'accroître l'imputabilité politique des décisions publiques à l'échelle régionale et il en sera de même au niveau communal.

### **2.1.2 : La Commune instituée comme collectivité locale.**

A l'image de la région qui est institutionnalisée comme une collectivité, la Commune devient une collectivité locale dans le paysage administratif sénégalais. Mais cette entité décentralisée est beaucoup plus ancienne que la région ; puisque très tôt le Sénégal a acquis une expérience assez originale en matière d'institution municipale qui date de l'époque coloniale avec la création des communes entre 1872 et 1887 de Saint-Louis, Gorée, Rufisque et Dakar : une stratégie volontariste voulue par le colonisateur pour asseoir tout simplement une domination économique et politique sur le territoire. Par la suite, afin de mieux adapter l'institution communale aux réalités sénégalaises, d'autres réformes interviendront après l'indépendance.

Avec la réforme majeure de 1996 instituant les trois niveaux de la décentralisation au Sénégal et comme le souligne Martin Mayer et Gaoussou Diba<sup>67</sup>, L'article 77 du Code des collectivités locales définit la Commune comme une collectivité locale, personne morale de droit public jouissant de l'autonomie financière. Elle se reconnaît par le regroupement autour d'une même localité des habitants : unis par une solidarité résultant du voisinage ; désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver des ressources à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la Nation.

La Commune est créée par décret et peut être dissoute dans les mêmes formes sous réserve des limites imposées par la loi. Pour la création d'une Commune, deux conditions doivent au moins être remplies :

- elle doit disposer de ressources propres nécessaires à l'équilibre de son budget ;
- elle doit disposer d'une taille de population groupée au moins égale ou supérieure à 1.000 habitants d'après l'article 3<sup>68</sup>.

En accédant à l'indépendance, le Sénégal comptait 34 communes, toutes de plein exercice ; et ce nombre est porté à 48 entre 1966 et 1990. En 2000 on recensait 103 communes et

---

<sup>67</sup> M. Mayer & G. Diba, op, cit, 1997, p. 19.

<sup>68</sup> Code de l'Administration communale, loi n° 66-64, du 30 juin 1966, qui a été reconduit dans toutes les réformes.

aujourd’hui il y’a 172 communes dont 45 sont chefs-lieux de département et 14 chefs-lieux de région. C’est ce que nous pouvons observer sur le tableau en-dessous : une évolution à chaque événement ou changement politique majeur intervenu.

**Tableau 4 : communalisation et évolution démographique au Sénégal.**

Années	Nombre de communes	Nombre d'habitants
<b>1926</b>	6	+5000
<b>1936</b>	10	+5000
<b>1956</b>	20	+5000
<b>1960</b>	34	+5000
<b>1988</b>	39	+5000
<b>2000</b>	103	+5000
<b>2008</b>	172	+5000

Source : D.A.T 2008.

La Commune est administrée par un organe délibérant : le Conseil Municipal et un organe exécutif : le Maire assisté de ses adjoints et d'un secrétaire municipal. La représentation de l'Etat est assurée par le Préfet. A l'échelon de base, dans les quartiers, on trouve les délégués de quartier nommés par le Maire dans les conditions fixées par décret. Rappelons succinctement le rôle de chaque instance.

En ce qui concerne le conseil municipal, il est composé de conseillers élus pour 5 ans au suffrage universel direct conformément au code électoral. Il a pour mission d'assurer à l'ensemble de la population sans discrimination les meilleures conditions de vie possibles. L'étendue de cette mission explique sans doute l'élargissement de ses champs d'intervention qui englobe à la fois la planification, la programmation du développement ainsi que l'harmonisation de cette programmation avec les grandes orientations régionales et nationales. Le conseil municipal peut émettre un avis et formuler des vœux sur toutes les questions ayant un intérêt local.

Le maire est l’organe exécutif de la commune. Élu parmi les membres du conseil municipal pour une durée de 5 ans, il est responsable de la mise en œuvre dans la commune de la politique de développement économique et social défini par le gouvernement. Il est aussi le représentant du pouvoir exécutif auprès des populations dans sa circonscription. A ce titre, il

est chargé sous l'autorité du représentant de l'État de la publication et de l'exécution des lois, des règlements et des décisions du pouvoir exécutif, de l'exécution des mesures de sûreté générale et des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois et règlements.

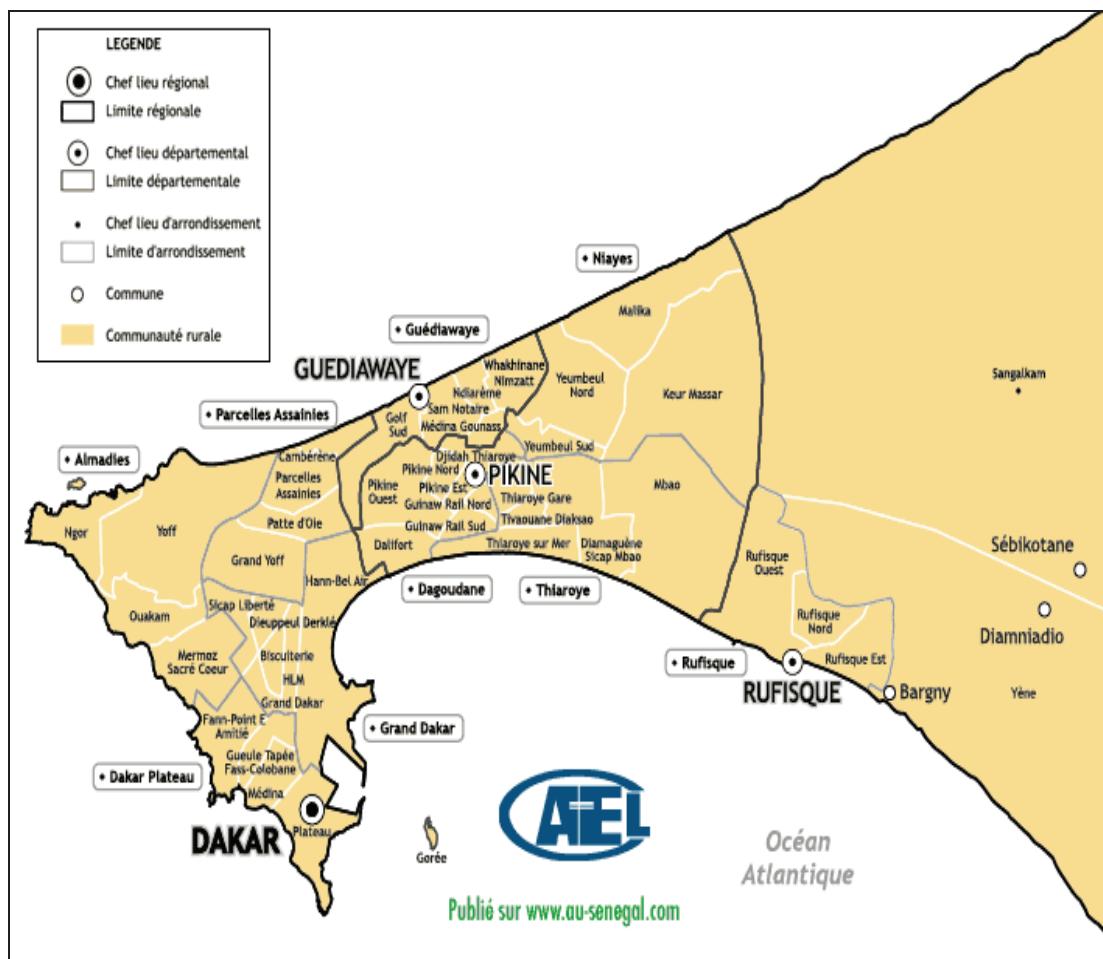
Le maire est aussi officier de l'Etat civil. Il peut déléguer ses attributions à un adjoint, à un membre du conseil municipal et même à un ou des agents communaux sous réserve de transmettre l'arrêté portant délégation au représentant de l'Etat, au Président du Tribunal Départemental et au Procureur de la République puis le tribunal régional. Le maire dispose en outre des pouvoirs spéciaux en matière de police.

En ce qui concerne le représentant de l'Etat dans la Commune, le Préfet, il est nommé par décret. Comme le Gouverneur de région, le Préfet veille à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois et de l'ordre public dans le territoire de la commune en vertu des dispositions établis par la loi. Il exerce aussi le contrôle de légalité des actes des organes de la commune ainsi que le contrôle budgétaire de leurs comptes. Il peut assister aux réunions du conseil municipal.

Quant au délégué de quartiers, il convient de préciser que la commune est subdivisée en plusieurs quartiers à la tête desquels se trouvent les délégués de quartiers, qui sont nommés par le maire après avis du représentant de l'Etat. Ils exercent un double rôle de représentants de l'Etat et de la commune dans leurs quartiers. Là aussi, le conseil municipal a les mains liées, leur liberté d'activité est tout simplement entravée. Mais reste à savoir qu'en est-il pour la commune d'arrondissement ?

## **2.2 : La commune d'arrondissement : une collectivité locale d'exception.**

De création nouvelle par le décret n°96-745 du 30 avril, cette entité administrative et territoriale ne date que de 1996. En effet, par ce décret, les villes de la région de Dakar furent découpées en 43 communes d'arrondissement administrées par des maires élus (cf. la carte de la région de Dakar et le tableau de répartition des communes d'arrondissement) comme à l'image des grandes villes de la métropole : Paris avec ses 20 arrondissements, Marseille ou Lyon.



Catre 4 : la région de Dakar.

Tableau 5 : communes d'arrondissements de la région de Dakar.

Villes	Nombre de communes
Dakar	19
Pikine	16
Guédiawaye	5
Rufisque	3
<b>Total</b>	<b>43</b>

Source : D.A.T 2000

Si les mobiles politiques ont été à la base de ce processus, les données démographiques prouvent cependant au moins une chose : la taille de la population des anciennes communes de Dakar était telle qu'elle ne permettait pas une réelle gouvernance de proximité. De ce fait, comment un seul maire peut-il gérer une population des villes de Dakar ou Pikine, avec plus d'un million d'habitants ? Même s'il existe des délégués de quartier, maillons intermédiaires

avec la base, ces derniers ne permettaient pas de maîtriser les aspirations d'une population en croissance constante et en proie à des difficultés aussi diverses qu'urgentes : logement, santé, éducation, ressources financières, etc....; des raisons parmi tant d'autres qui justifiaient cette nouvelle mesure.

Ensuite, il fallait trouver des mécanismes pour mieux maîtriser le développement de cette agglomération dakaroise et, toujours selon les autorités sénégalaises, loin d'être un émiettement inutile comme certains l'ont critiqué, ce découpage épouse parfaitement l'esprit de la politique de décentralisation adoptée en 1996 et de l'ensemble des réformes depuis les années 1972. Cependant certains partis politiques d'opposition au Sénégal comme le PDS, le PIT, l'AJ/PADS, la LD/MPT..., n'ont vu dans la création des communes d'arrondissement, qu'un clientélisme pour récupérer la capitale sénégalaise (la ville de Dakar) suite à la défaite électorale du PS (parti socialiste) au pouvoir en 1993.

Par ailleurs, de par leurs compétences et leur fonctionnement : les organes exécutifs et délibérants des communes d'arrondissement sont identiques à ceux des autres collectivités locales du pays. Cela entraîne aussi la création de sous-préfets urbains avec les mêmes prérogatives que leurs homologues en milieu rural. Toutefois, ces collectivités locales depuis leur création, sont confrontées à des situations très compliquées comme le casse-tête des ressources financières ; et après leur survie jusqu'en 2002, le décret n°2002-174 fixe la composition des conseils municipaux des communes d'arrondissement et le décret n° 2002-175 détermine le nombre des conseillers de la ville par commune d'arrondissement.

Cependant, malgré leur légitimité et leur volonté de prendre en charge la gestion des affaires, les élus à ces nouvelles entités n'ont pas les moyens d'agir efficacement à cause d'un fonctionnement qui reste entravé par des lenteurs liées à l'absence des ressources suffisantes dans tous les domaines de compétences. Une situation qui sera comparable au niveau des communautés rurales : autres structures qui ont le statut de collectivité locale.

### **2.3 : La communauté rurale typée collectivité locale.**

Envisagée de la mettre en place depuis l'indépendance en tant que circonscription administrative, elle verra le jour avec la réforme de 1972 et la loi 72-25 précise le régime juridique de la communauté rurale et son mode d'organisation ainsi que les attributions de ses

organes délibérant et exécutif. Selon Débène M. et Caverivière M., la réforme de 1972 dépasse de loin celle de 1964, crée la communauté rurale en tant qu'entité administrative. Alors que celle de 1964, ne lui attribuait que des compétences limitées, notamment en matière de gestion foncière. La communauté rurale de 1972 est créée en tant qu'entité administrative de base d'une part et d'autre part, elle acquiert le rôle de promoteur de développement à la base. En choisissant cette option, l'État du Sénégal a opté pour la logique de l'institution et un niveau intermédiaire d'administration entre l'arrondissement et le département<sup>69</sup>.

Cependant la loi de 1972 ne prévoyait pas une dévolution complète des pouvoirs au niveau local, puisque le conseil rural demeure sous la tutelle du « commandement territorial »<sup>70</sup>, notamment pour ce qui concerne la gestion des terres et de ses finances<sup>71</sup>. Les raisons avancées pour justifier l'importance de cette tutelle reposaient sur des pesanteurs sociologiques, l'analphabétisme des élus et la résistance des structures traditionnelles au changement ; mais aussi dans la mesure où la grande majorité des élus locaux n'a pas les compétences requises. Toutefois, il a fallu attendre la grande réforme de 1996 et l'adoption du Code des collectivités locales, pour que la communauté rurale soit reconnue comme une collectivité locale au même titre que la région et la commune dans son article 1<sup>er</sup>. « Elle est une personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière ; elle est formée à partir d'un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables, ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement ». (art.1<sup>er</sup> de la loi 72-25 de 1972 modifié par l'article 192 de la loi 96-06 du 22 mars 1996).

Pour son fonctionnement, la communauté rurale est gérée par un conseil rural dont la composition varie en fonction de sa population. Avant 1996, une partie des conseillers était seulement élue tandis que l'autre partie était désignée au sein des coopératives de la communauté rurale. Depuis 1996, les conseillers sont élus au suffrage universel pour cinq ans qui au sein du Conseil rural, nomme un Président et deux vice-présidents. Ainsi ses organes représentatifs sont le conseil rural, l'organe délibératif et le Président du dit conseil, l'organe exécutif.

---

<sup>69</sup> M. Débène et M. Caverivière, 1985, p 185.

<sup>70</sup> Ce terme est utilisé pour désigner les autorités déconcentrées de l'État, gouverneurs, préfets et sous-préfets.

<sup>71</sup> Nous avons vu plus haut que la loi a évolué depuis, notamment avec la réforme de 1990 et l'adoption du texte du Code des collectivités locales de 1996.

Le Conseil rural, par ses délibérations et le Président par ses décisions, concourent à l'administration de la communauté rurale (art.193). Pour l'exécution de ses attributions, le Président du conseil rural a autorité sur les chefs de villages, notamment dans leur rôle de collecteur de l'impôt et de la tenue d'un cahier des naissances des villages. Depuis les élections locales de mai 2009, le nombre de conseillers ruraux du Sénégal est de 15476 élus pour l'ensemble des communautés rurales du pays. Au vu de ce qui précède on voit que bien les niveaux de responsabilités nationales et locales sont partagés du point de vue politico-administratif comme cela s'est matérialisé sur le tableau suivant.

**Tableau 6 : les différents niveaux de responsabilité au Sénégal.**

<b>ECHELLES TERRITORIALES</b>	<b>Organe Consultatif</b>	<b>Organe Délibératif</b>	<b>Organe Exécutif</b>	<b>Organe Technique</b>
<b>NATIONAL</b>	Conseil de la république	Assemblée National	Gouvernement	Comités interministériels
<b>REGIONAL</b>	Conseil économique et social	Conseil régional	Président conseil régional	ARD
<b>DEPARTEMENTAL</b>	Conseil du département	-	Préfet	Services déconcentrés
<b>ARRONDISSEMENT</b>	Conseil d'arrondissement	-	Sous-préfet	C.E.R.P
<b>COMMUNAUTE RURALE</b>	-	Conseil rural	Président conseil rural	C.E.R.P
<b>COMMUNE</b>	-	Conseil municipal	Maire	Services techniques
<b>COMMUNE D'ARRONDISSEMENT</b>	-	Conseil municipal	Maire	Services techniques
<b>VILLAGE</b>	Conseil des Notables	-	Chef de village	-
<b>QUARTIER</b>	Chef de quartier	-	-	-

Source : MDCL 2008.

### **3 : La collectivité locale sénégalaise et le maintien d'une tutelle étroite.**

Si aujourd'hui la collectivité locale est parfaitement intégrée à la structure administrative et territoriale du Sénégal, elle présente toutefois des incompréhensions qu'il faudra expliciter et

des dysfonctionnements qui méritent d'être remédiés. En outre, bien que des entités sont dotées d'un statut de collectivité locale, d'une autonomie financière et d'un dispositif juridico-politique lui accordant une certaine liberté d'action par rapport à la région ou au département, cette institution est confrontée depuis sa création en 1996 à des difficultés chroniques pour donner une impulsion à sa mission : asseoir une véritable politique de décentralisation et, par la suite au projet de développement local.

Ainsi, l'institution même de la collectivité locale n'est pas mise en cause dans son existence, mais, un doute sérieux pèse cependant sur ces capacités à jouer le rôle qui lui est dévolu. Car, au lendemain de la décentralisation, les pratiques habituelles de l'administration centrale perdurent sans tenir compte de la nouvelle donne des compétences transférées aux collectivités locales. Des comportements encore favorisés par un lien de tutelle qui reste étroit. Or, la décentralisation, en dépit de la tutelle, exige une forme de partenariat entre les acteurs locaux qui ne peut s'accorder d'un lien exclusivement hiérarchique.

En l'état actuel, l'administration territoriale, reste une administration de commandement, plus qu'un partenaire des collectivités, engagé avec elles dans la conduite d'une politique de décentralisation. Il a été relevé par certains élus interrogés « *qu'au début, la décentralisation était un système complexe ; parce que d'une part, l'Etat revendiquait la décentralisation et d'autre part répugnait à couper le lien hiérarchique qui l'attachait à la collectivité locale. L'administration sénégalaise elle-même ne parvenait pas à saisir l'articulation entre administration déconcentrée et collectivité décentralisée. Du coup, toutes les collectivités (régions, communes ou communautés rurales) se retrouvaient dans une position difficile à tenir* »<sup>72</sup>.

Il importe, pour réussir la décentralisation de mettre un terme à cette incompréhension réciproque, de lever les soupçons infondés d'une mise sous tutelle du local mais surtout de créer un espace de relation entre une administration déconcentrée et la collectivité avec des instances élues, en développant aussi dans l'administration territoriale locale, des actions de sensibilisations génératrices à terme, d'une culture de la décentralisation. Promouvoir une véritable culture de décentralisation pour les autorités locales.

---

<sup>72</sup> Propos recueillis lors du séminaire annuel des élus locaux sur l'institution décentralisée : fonctionnement et financement, 22/04/2008, Dakar.

Mais outre cela, certains vides juridiques et institutionnels rendent incohérents les compétences transférées aux élus locaux. A titre d'exemple, le fonctionnement du Conseil rural peut être bloqué par l'absence prolongée de son président du fait des restrictions relatives à la délégation de pouvoir prévue par l'article 209 du Code des collectivités locales. Pour ce qui est de la gestion des terres, l'article 8 du décret n° 96-1130 donne compétence au maire de la commune de recevoir les demandes de parcelles « après lotissements approuvés par le receveur des domaines », aucune disposition similaire n'est prévue dans ce domaine pour le président du conseil rural qui s'occupe de la communauté rurale comme collectivité.

Après, s'agissant de la collaboration entre les services techniques de l'État et les communautés rurales, il se pose un problème d'utilisation de la «convention-type » établie par la loi 96-07 en son article 1<sup>er</sup> et son décret d'application du 27 décembre. Cet instrument fait du gouverneur le mandataire légal de l'État pour l'approbation entre le service déconcentré sollicité et la collectivité locale demandeuse<sup>73</sup>. Or, dans la pratique cette disposition est ignorée très souvent par la communauté rurale et cela peut s'expliquer par l'éloignement (de la distance et les rapports) entre les deux à savoir le gouverneur et le président du conseil rural.

Cependant, pour parer à d'éventuelles difficultés et à des manquements au bon fonctionnement des collectivités locales et anticiper sur certains dysfonctionnements pouvant affecter la politique de décentralisation mise en œuvre, l'État sénégalais par le biais des autorités initiatrices de cet ambitieux programme, a mis en place, à la suite, un système de démocratie locale avec des instances élues localement, des organes techniques et des dispositions qui serviront de supports solides et des instances stratégiques à l'exécution des programmes engagés au niveau des collectivités locales (régionale, communale ou locale).

En conclusion, on pourrait dire que, l'institutionnalisation du principe de la libre administration des collectivités locales par des organes élus à partir de la réforme de 1996 aurait par ailleurs supposé que l'autorité administrative centrale n'assure plus de contrôle à

---

<sup>73</sup> L'usage de cette convention-type est lié à certaines conditions. Il se fait sur la base d'une convention signée entre le représentant de l'État et le président du conseil rural. Selon l'article 4 de cette loi, les chefs de services extérieurs de l'État fournissent aux collectivités locales tous les rapports, les informations, les statistiques, études et documents nécessaires pour la préparation et l'exécution des délibérations, actes et décisions des organes. Ainsi, les services extérieurs utilisés par les collectivités locales reçoivent une part des ressources visées à l'article 58 de la loi 96-07 pour l'exécution des missions qui leur sont confiées, (article 6), c'est-à-dire le fonds de dotation.

posteriori sur les actes des collectivités et la faculté pour elle de saisir le juge administratif pour sanctionner une illégalité avérée ; mais, en aucun cas, de mettre en place une tutelle pour se substituer aux autorités locales.

Il n'en demeure pas moins qu'à travers le maintien de cette tutelle, en plus de l'exclusion d'un réel pouvoir de décision et d'actions autonomes détenus par les élus locaux pourtant érigés en gages de la politique locale, c'est une stratégie d'imposition par le centre des intérêts locaux et de l'action politique locale légitimes qui est établie. Cette tentative de transition d'une démocratisation locale semble donner un enjeu et une ouverture dans la forme d'une nouvelle compétition politique locale. Toutefois, l'opérationnalisation de ces principes reste encore extrêmement complexe au sein de l'État même qui a avancé l'idée et au sein des populations. Car ce passage nécessite une connaissance fine des équilibres et des relations du pouvoir central au niveau local, du paysage sociopolitique, institutionnel, économique,....

## **Chapitre 3 : La décentralisation et la démocratisation locale : gouvernabilité du local.**

Après plusieurs tentatives de réformes de démocratisation locale au Sénégal, nous assistons en 1996, à une refonte du cadre juridique et une ouverture du jeu politique local ou du moins dans la forme avec l'annonce d'échéances électorales locales pour les trois catégories de collectivités locales. Avec, ces mesures adoptées, l'autonomie administrative des collectivités élues sera accrue, puisque le contrôle de l'État sera désormais censé se limiter au seul contrôle de légalité. Un engagement majeur qui vise à donner plus d'autonomie et de responsabilités aux autorités locales, en plus d'une légitimité tirée du processus institutionnel qui sera mis en place.

À ce niveau, la question de la gouvernabilité du local n'en reste pas moins pertinente, dans la mesure où, plus ouverte et plus problématique, elle dépasse celle du gouvernement ou de la gouvernance, en les intégrant dans une perspective plus large. Au-delà de l'étude de la structure du pouvoir ou de la mise en évidence des inflexions dans ses méthodes, il s'agit en effet de s'interroger sur les conditions politiques et sociales de son exercice ; elle permet ainsi une prise de vue globale sur le gouvernement des sociétés, en mettant au centre de l'analyse la relation de pouvoir local.

Ainsi, ce tournant dans la transition de la vie politique locale à partir de 1996, va essayer d'imprimer une nouvelle marque au pouvoir local : sa légitimité. Une démarche quelque peu risquée, pour un pays qui a toujours fonctionné avec un système centralisé. La décentralisation, dès lors, ne saurait se réduire tout simplement à un transfert de prérogatives du pouvoir central aux nouvelles autorités locales. Pour qu'elle atteigne son véritable objectif, qui est de tirer le meilleur parti des potentialités locales, elle doit permettre aux élus, aux populations locales de participer pleinement à la valorisation de la démocratie locale et de s'appuyer sur tous les acteurs qui feront preuve par la suite d'un réel dynamisme.

## **Section 1 : Légitimité et système d'action d'une politique de décentralisation.**

La décentralisation plonge le Sénégal dans une nouvelle phase qui ne devait pas de manquer d'impulser de nouvelles stratégies au sein des états-majors politiques existants mais aussi des acteurs de la société civile et des partenaires comme les grandes institutions (FMI et Banque mondiale) qui hésitaient à franchir le pas à nouveau après le cuisant échec des PAS (politiques d'ajustement structurel) des années 90. L'image de « « vitrine de la démocratie » en Afrique est entretenue par cette ouverture démocratique locale dans un continent encore marqué par le parti unique qui demeurait la règle, surtout dans sa partie francophone.

Toutefois, s'il est devenu aujourd'hui banal de constater, que si l'on connaît bien, grâce à d'innombrables commentaires les textes idéologiques et les règles juridiques régissant le fonctionnement et l'organisation des collectivités locales, la transformation pratique des élus locaux, des processus de représentation et de participation des populations, des orientations et des gestions locales et leur interférence avec les autres segments du pouvoir constituent un vaste champ de recherche, fort peu fréquenté. Au moment où la politique de décentralisation semble dessiner une nouvelle configuration du régime politique sénégalais, il n'est pas sans intérêt d'en dégager quelques éléments de réflexion sur ses perspectives locales.

Si l'État sénégalais est un héritage colonial, la Nation sénégalaise est encore un processus en cours. Dans un pays de tradition ethnique, de culture agropastorale, l'enjeu de la démocratie réside dans l'émergence d'un esprit civique qui ne soit pas fondé sur des considérations communautaires, mais qui puisse renforcer, voire constituer le ciment de l'unité nationale en faisant appel aux valeurs socioculturelles de solidarité, de justice sociale et de tolérance. Or une valeur fondamentale : la citoyenneté ne s'instaure pas par la force, pas plus qu'elle ne naît spontanément. Tant dans sa verticalité qui consiste à déterminer le lien avec les autorités et le respect des normes, que dans sa dimension horizontale, qui impose de savoir vivre ensemble dans un cadre de droits et de devoirs respectifs, elle constitue un long processus culturel et éducatif qui requiert une pédagogie propre à susciter l'adhésion des populations.

La décentralisation peut favorablement accompagner ce mouvement dans la mesure où, réduisant la taille de l'espace politique de base, elle est propre à favoriser l'expression citoyenne et à faciliter l'exercice de la démocratie. Alors que la centralisation se propose d'intégrer par une politique uniforme et d'imposer à tous le même régime, la décentralisation fonde l'unité nationale sur la prise en compte de la diversité, afin d'apporter des réponses appropriées aux besoins. La collectivité locale est alors conçue comme une école de la démocratie. Elle est tout à la fois un lieu d'apprentissage et d'intégration. Apprentissage parce que la proximité et l'accessibilité de l'institution offrent l'occasion de pratiquer, d'expérimenter dans un cadre restreint et par voie de conséquence, de mieux maîtriser les procédés démocratiques, tant dans leur mise en œuvre que dans leurs effets.

Intégration parce que les collectivités locales deviennent les relais de la vie politique au plan national, contribuant à la définition et à la mise en œuvre d'une politique nationale plus juste, qui tienne mieux compte des situations particulières. Impliquer les acteurs de la société civile dans la conduite de la politique locale, c'est assurer la réussite de la politique nationale. D'une part, parce qu'on peut légitimement penser qu'une décision prise en concertation avec la population sera mieux adaptée aux besoins de celle-ci et que la politique générale sera dès lors plus judicieuse. D'autre part, parce qu'il est aussi reconnu qu'une population associée à la formation de la norme est plus favorablement disposée au respect de son application.

Ces considérations induisent un changement idéologique profond : accepter que la politique nationale trouve son impulsion, son dynamisme, voire ses orientations dans les initiatives locales et loin de menacer l'unité nationale, ce positionnement contribue au contraire à la constituer. En renforçant les libertés locales, c'est une meilleure intégration nationale que l'on poursuit et que l'on espère.

Cependant, quoi que les textes de 1996, aient dit sur la politique locale, sur le mode d'organisation et de fonctionnement de la collectivité locale au Sénégal, la réalité est beaucoup plus complexe et la diversité des cas, invalide la conception uniformisante de la gouvernabilité du local. D'ailleurs, les problèmes ne sont pas réductibles au cadre défini par les seuls textes. L'accessibilité au pouvoir et son mode de légitimité vont au-delà des procédures électoralles mises par l'État. Cela nous renvoie à l'éénigme de Schönfeld et Toinet

qui posaient cette équation en disant : « *nous ignorons si le vote est ou non le meilleur indicateur de la participation politique ou de la démocratisation* »<sup>74</sup>.

En tout cas, il n'en demeure pas moins que la participation aux élections locales depuis leurs mises en place au Sénégal, ne constitue pas une donnée fiable. Toutefois, cette réserve ne doit pas être interprétée comme une sorte de disqualification du principe électif ; il s'agit simplement pour nous, de souligner son insuffisance comme variable explicative du comportement politique. D'après ce constat, l'effectivité et l'efficacité du « pouvoir local » comme disent les autorités du Sénégal, sont-elles fondées sur l'élection, c'est-à-dire sont-elles ou non l'expression de la volonté des électeurs ? Ou bien sont-elles la manifestation et le simple prolongement de la volonté étatique ?

## **1 : La mise en œuvre d'un système électoral local en guise de légitimité du processus.**

La vie politique locale du Sénégal emprunte un nouveau tournant à partir de 1996 après des élections locales. À la différence des précédentes élections générales que le Sénégal a organisées, celle-ci va enrichir le champ politique local de nouveaux leaders implantés dans le territoire national au sein des différents partis politiques. En plus, selon les autorités, l'élection est sans doute le canal privilégié de la démocratie, puisque mieux qu'aucun autre, elle semble véhiculer l'expression de la volonté générale. Au Sénégal, elle s'est imposée comme mode de désignation des élus locaux de la vie politique locale suite à l'application du système de décentralisation en 1996.

Ce processus démocratique est toutefois assez nouveau et cette forme de consultation à l'époque, pour briguer un mandat local ne sera pas une des meilleures formes de consolidation de la démocratie locale sénégalaise. Ainsi, le pays, faut-il le rappeler, va connaître sa première élection locale après la réforme de 1996, avec tous les enjeux que cela comporte. Encore que les années qui ont suivi l'indépendance, toutes les élections générales ont été marquées par l'empreinte d'un même régime politique avec un même parti politique (le Parti Socialiste), jusqu'en 2000, puis par la succession d'un régime libéral (le Parti Démocratique Sénégalais).

L'intérêt de mettre l'accent sur ces élections locales ne réside pas dans la narration des événements marquants cette séquence électorale tout à fait nouvelle, mais il se situe plutôt au

---

<sup>74</sup> W.R. Schönfeld et M.F. Toinet, Les abstentionnistes ont-ils tort ? RFSP, Vol 25, n°4, 1975.

niveau des conséquences politiques sur la mise en œuvre de la politique de décentralisation. Des élections générales de 1988 et 1993, les contestations étaient violentes pour cas de fraudes avérées ; dans ce contexte, l'introduction des élections locales, va connaître le même sort ou pire encore.

Vu sous cet angle et quelle que soit la réticence que l'on peut avoir à l'égard du principe électif local, celui-ci constitue un gage de démocratie dans la mesure où il donne aux citoyens la possibilité s'ils sont élus de participer à l'élaboration d'une politique locale et à la gouvernance de la collectivité locale, cela atténue d'une part, la ligne de démarcation entre gouvernants et gouvernés et d'autre part entre les partis politiques : celui qui est au pouvoir et ceux de l'opposition. D'ailleurs, cette transition a permis une prise de conscience citoyenne majeure qui a abouti en quelque sorte à l'alternance politique à la tête de l'État en mars 2000.

Fort de ce constat, nous pouvons déduire que le mouvement a reçu une impulsion déterminante à partir des années 2000 ; avec l'alternance politique survenue au Sénégal et le nouveau régime politique (la coalition Sopi) qui ont consolidé les acquis de 1996 et les principes de l'élection aux instances locales. Réforme inédite puisque pour la première fois, dans l'histoire du pays, des entités territoriales sont vouées de droit et surtout, de fait, au suffrage universel direct, marquant ainsi un début de pluralisme local, jusqu'ici inconnu dans le pays. Et même, avec un court passage à des délégations spéciales pour gérer les collectivités locales entre 2000 et 2002 sur décision prise par le Président de la République A. WADE et approuvée par le Conseil d'État du Sénégal.

On peut dire aussi que depuis les premières élections locales après la réforme de 1996, ont été l'amorce d'un grand retournement et comme le dit A. B. Diop : « *l'évolution des cycles électoraux sénégalais montre une tendance nette à la pacification progressive et à la régularité des scrutins locaux. Par le passé, les lendemains électoraux étaient souvent accompagnés de violence du fait que l'opposition accusait généralement les pouvoirs publics (le parti au pouvoir en l'occurrence le PS), organisateur des élections, d'avoir manipulés les résultats des scrutins en leur faveur* »<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> A. B. Diop, Espace électoral et violence au Sénégal (1983-1993) : l'ordre public otage des urnes, in Africa development, vol. XXVI, n° 1&2, 2001.

Toutefois, ces expérimentations opérées par le parti socialiste (PS) au pouvoir à l'époque ont donné le résultat d'une certaine situation très enrichissante et d'une expérience de politique locale assez significative sur le chemin de la démocratisation. Cette nouveauté dans la conduite des affaires locales ne manquera pas d'avoir des conséquences plus ou moins directes sur la vie des partis politiques et des populations en général. Avec le temps et au fur et à mesure, que se tiennent les élections locales car il y'a quelques unes même si elles ne sont pas régulières, les positions vont changer et l'une des manifestations les plus visibles, c'est l'ébranlement de la position dominante du parti au pouvoir. On a même constaté qu'aux dernières consultations locales en 2009, le taux de participation était important ; ainsi, les populations se sont impliquées massivement dans la campagne électorale et commençaient à s'intéresser à la vie politique locale.

## **2 : Les élections locales de mars 2009 : gage d'institutionnalisation des collectivités locales.**

Le processus électoral est essentiel pour le bon fonctionnement d'une démocratie en ce sens qu'il demeure le moment privilégié de l'expression de la souveraineté populaire. D'ailleurs, Lindberg<sup>76</sup> a développé la thèse selon laquelle le caractère répétitif des élections était de nature à renforcer l'assise démocratique d'un État. De façon plus spécifique, il soutient que les activités électorales répétées stimulaient l'action des acteurs politiques en faveur de l'expansion et de l'approfondissement des valeurs démocratiques.

Le scrutin qui sanctionne la fin du processus électoral est donc un éminent indicateur permettant de refléter l'animation de la vie politique et la vitalité du système démocratique. Ainsi, un taux d'abstention élevé peut être considéré comme une désaffection des partis politiques engagés dans la compétition, tout comme il peut traduire l'absence d'enjeu pour les élections. De ce point de vue, les élections locales sénégalaises de mars 2009 constituent un bon baromètre et un moment privilégié pour faire l'état des lieux de la démocratie locale sénégalaise.

Les élections locales de mars 2009 ont constitué un tournant majeur dans le rapport entre le parti au pouvoir en l'occurrence la coalition SOPI et l'électorat politique sénégalais. Ces

---

<sup>76</sup> S. Lindberg, Democracy and elections in Africa, Baltimore, Johns Hopkins University press, 2006, 227p.  
The power of elections revisited, paper presented at the conference on elections and political identities in new democracies, Yale University, April 28, 29, 2007.

élections avaient comme enjeu le renouvellement des élus locaux de toutes les collectivités locales. Il s'agissait d'un enjeu de taille car déterminant les choix et l'orientation en matière de décentralisation, de développement local, l'animation de la vie politique locale et la mobilisation de l'électorat.

Pour le parti libéral au pouvoir, en plus de ces raisons, la victoire aux élections locales, devrait être une preuve de la transparence des élections présidentielles précédentes : celles de 2007 dont les résultats ont été contestées par l'opposition qui avait considéré qu'elles étaient truquées. Pour l'opposition, l'enjeu était double. Les élections devaient d'abord permettre de mesurer le degré d'adhésion des populations aux programmes des politiques de décentralisation et de développement. Ensuite, la victoire aurait permis aux partis membres de cette mouvance de concrétiser leur programme une fois parvenus aux affaires et de montrer ainsi leur aptitude à gérer les collectivités locales, gage d'une fidélisation et d'un meilleur contrôle de l'électorat.

D'ailleurs, ce sont ces enjeux de part et d'autre qui ont donné à ces élections les allures d'une campagne présidentielle avant l'heure au Sénégal. Le Président de la République A. WADE, qui en même temps, le secrétaire général du parti au pouvoir et d'une très grande coalition politique, s'est personnellement investi dans la campagne, prétextant une tournée économique qui l'a menée dans toutes les localités du pays. Des moyens qui n'avaient jamais été mobilisés auparavant mobilisés dans une élection le furent. Malgré ce déploiement de moyens exceptionnels, le PDS et sa coalition subirent une lourde défaite avec à la clé, la perte des départements et des centres urbains importants dont certains étaient des bastions de la coalition au pouvoir.

Ainsi dans les collectivités locales de Dakar, la coalition de l'opposition Benno Siggil Sénégal a obtenu 28,83 % des suffrages alors que la coalition SOPI du Parti au pouvoir ne totalisait que 22,46 % des voix. A Thiès, autre région regroupant plusieurs collectivités locales, la coalition And Liguey Sénégal (de l'ancien Premier ministre Idrissa Seck) faisait un score honorable de 31,6 %, des voix devant la coalition Sopi 22,6 % et Benno Siggil Sénégal 14,9 %. Dans la région de Saint-Louis, Benno Siggil Sénégal avait obtenu 30,46 % des voix et la coalition Sopi 23,12 %. Enfin, dans la région de Kaolack pour ne citer que ces exemples les

plus représentatifs des collectivités sénégalaises, Benno Siggil Sénégal avait obtenu 32,0 % des voix contre 25,68 % à la coalition SOPI<sup>77</sup>.

Ainsi, on peut dire que les résultats de ces élections locales ont été spéciaux. En effet, pour la première fois, le Président de la République et chef du parti majoritaire était battu dans son propre bureau de vote. Ce désaveu de son programme de la décentralisation pour l'ensemble des collectivités locales, était d'autant plus symbolique que les membres de sa famille ainsi que plusieurs ténors de son parti subissaient le même sort dans leurs propres fiefs. Les trois plus grandes communes après Dakar (Thiès, Kaolack et Saint-Louis) étaient tombées dans l'escarcelle de l'opposition.

De l'avis de certains commentateurs avisés de la scène politique sénégalaise, ce camouflet du parti au pouvoir était assimilable à la sanction de l'électorat aux projets et aux dispositifs pour la viabilité des collectivités locales dans le processus de la décentralisation marqué par cette accélération combien déterminante. Cette situation illustre bien une certaine capacité d'évolution de la scène politique et d'un certain niveau de démocratisation locale. En dépit, de ces initiatives, l'on peut toujours douter de la profondeur de la politique de décentralisation sénégalaise ; mais on peut reconnaître la vitalité de ce système qui à travers des mécanismes de régulation comme la voie électorale ou autres techniques de gestion, tente d'imprimer sa marque à jamais.

---

<sup>77</sup> Tous les résultats et les pourcentages de chaque parti politique ou de chaque coalition figure dans le Journal Officiel de la République du Sénégal (JORS) de juin 2009.

## **Section 2 : De la gestion technique des collectivités locales.**

Dans son essence même, bien que la décentralisation offre des opportunités de gestion concertée aux uns et aux autres : administrations locales, élus locaux et autres acteurs de la société civile et du secteur privé ; elle ne peut être aussi efficace que par la conjugaison des projets et des initiatives au niveau des collectivités locales soutenues dans une moindre mesure par des organismes efficaces. Pour ce faire, l'État du Sénégal, de par sa démarche institutionnelle de 1996 en mettant sur pied ces « dites collectivités locales », a très tôt mis sur place des structures voire des instances qui pourront apporter des contributions dans le fonctionnement et dans la gestion des collectivités, dans le suivi du processus.

Cependant, si les élections locales, dans l'ensemble, ont joué un rôle très important dans le processus et ont permis une alternance des élus locaux ; l'on peut dire aussi que d'autres dispositifs ont été plus ou moins décisifs dans le processus en cours. Par les organes techniques, on entend tous les services, les agences ou même les dispositifs d'appui et de suivi qui sont auprès des collectivités locales au niveau national, régional, communal ou local pour les épauler dans les missions et l'exercice de leurs compétences respectives.

### **1 : Les organes locaux de la politique de décentralisation.**

Les réformes politiques engagées par l'État du Sénégal pour une décentralisation, ont favorisé en même temps l'émergence des organes ou des dispositifs visant à faciliter les relations entre les collectivités locales et le pouvoir central. Ainsi, au fil des années, se sont développés des organes nombreux et divers, depuis la communauté rurale jusqu'au niveau national, plus ou moins vivaces, à partir desquels pourrait s'effectuer une relecture des interventions de l'État au sein des différentes collectivités. Ces dispositifs circonscrits dans l'espace local, cherchent plus ou moins à fonctionner comme des alternatives au renforcement des capacités. Au Sénégal, il en existe plusieurs et chaque organe cherche à participer aux débats, à l'action avec une volonté fédérative de la politique mise en place.

## **1.1 : Le Comité Économique et Social de la Région (C.E.S.R).**

Les procédés visant à mettre l'accent sur l'approche locale par la création d'une instance locale au sein des collectivités locales et sur le renforcement de leurs compétences peuvent constituer des gages d'efficacité. C'est ainsi que, l'article 31 du Code des collectivités locales prévoit la création par décret auprès du conseil régional d'un organe consultatif dénommé Comité Économique et Social de la Région. Composé de représentants de groupements socio-économiques et professionnels, d'élus locaux et de personnalités choisies en fonction de leurs compétences, le C.E.S.R est né de la nécessité de faire rencontrer les élus et les techniciens dans l'élaboration des plans et des programmes visant à promouvoir une politique de décentralisation axée sur la qualité. Son effectif est variable d'une région à une autre en fonction de l'importance de la population. Par ailleurs, les membres du C.E.S.R ne sont pas élus mais sont nommés par décret pour une durée de 5 ans, comprenant de 25 à 35 membres pour la région de Dakar par exemple.

Le C.E.S.R est dirigé par un bureau composé d'un Président, d'un Vice- Président et d'un Secrétaire. Le Président est nommé par décret et les autres membres du bureau sont élus par le comité. Le C.E.S.R forme de droit, quatre commissions qui sont les suivantes :

- Finances, planification et développement économique ;
- Domaines, urbanisme habitat et aménagement du territoire, environnement et ressources naturelles ;
- Éducation, affaires culturelles, jeunesse et sports, santé, population et action sociale ;
- Affaires administratives, juridiques et règlement intérieur.

Le C.E.S.R est obligatoirement saisi pour avis sur des sujets en rapport avec l'organisation et la gestion de toute collectivité parmi lesquels on peut citer:

- des projets de budgets annuels de la région ;
- des projets de plans de développement de la région et de contrats-plan ;
- des plans d'aménagement régional ainsi que sur leur déroulement annuel ;
- des propositions d'entente interrégionale.

Le C.E.S.R peut en outre donner son avis sur toute matière dont il est saisi, notamment les budgets des communes et des communautés rurales. Cependant, il n'est pas le seul à œuvrer dans la collectivité locale ; à côté de lui, il y'a d'autres instances qui participent et apportent également des expertises non négligeables à la vie de la collectivité locale.

## **1.2 : L'Agence régionale de Développement (ARD)**

Comme avec le C.E.S.R., le Code des collectivités locales prévoit dans son article 37 la création d'une Agence Régionale de Développement qui serait une structure regroupant en commun la Région, les Communes et les Communautés Rurales. Cette agence a pour mission d'apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés à la politique de décentralisation et par la suite au développement local.

Et, la loi n° 96-07 portant transfert des compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales dans son article 43 vient compléter l'article 37 du Code des collectivités locales en précisant le champ d'application de la mission de l'ARD qui serait de « *rendre moins onéreuse, pour chacune des collectivités locales concernées, l'élaboration de son plan ; de permettre une meilleure harmonisation des différents plans de développement des collectivités locales de la région et leur cohérence avec le plan national de développement économique et social ; de favoriser la constitution et la conservation des banques de données nécessaires à toute planification et d'assurer la coordination et les études en matière d'urbanisme et d'habitat, de planification, d'aménagement du territoire et d'environnement* »<sup>78</sup>.

Ses organes sont :

- Le Conseil d'Administration composé du Président du conseil régional, des représentants des collectivités locales (région, communes, villes, communes d'arrondissement et communautés rurales) et le président du comité économique et social auprès de la région.
- Le bureau qui est élu par le Conseil d'Administration comprend le président et deux vice-présidents. Le bureau a pour compétence de préparer l'ordre du jour et d'exécuter les délibérations du conseil d'administration
- Le Président qui est en charge de la proposition du programme d'activité de l'ARD
- Le Directeur, nommé par le Conseil d'Administration, qui est ordonnateur du budget passe tous les actes et contrats de l'ARD. Il dirige les activités de l'Agence selon les directives du Conseil d'Administration

---

<sup>78</sup> Extrait de l'article 43 du Code des collectivités locales du Sénégal, figurant sur la loi 96-07 de la réforme de 1996.

- Le comité Technique qui regroupe essentiellement les services déconcentrés de l'État a pour mission d'éclairer les décisions du Conseil d'Administration.

Il se réunit avant toute réunion du Conseil d'Administration.

Les ressources de l'ARD sont constituées par des contributions des collectivités locales, les subventions de l'État et les remboursements des frais correspondant aux prestations fournies. Le processus de désignation des représentants des collectivités locales a été engagé depuis 1998. La région, siège de l'autorité administrative, de l'action économique et sociale devient un cadre privilégié de dialogue entre élus et administrés. Les collectivités locales sont plus responsabilisées pour un travail de proximité et une meilleure répartition des centres de décisions et un rapprochement de ces derniers des administrés.

C'est ainsi, que l'ARD a adopté pour devise « simplicité, rapidité et proximité »<sup>79</sup> ; et, ces structures régionales doivent, à travers des projets solides et bien ficelés, conduire à un développement économique, social et culturel équilibré en passant par une participation effective des populations au niveau de chaque collectivité à l'image de l'action des citoyens dans une démocratie participative. Les populations ayant voix au chapitre, il s'ensuit une meilleure gestion des ressources humaines et foncières.

Au sein des ARD en même temps, des Plans Régionaux de Développement Intégré (P.R.D.I.) sont élaborés pour planifier les objectifs et les moyens pour les atteindre à plus ou moins long terme. Un contrôle léger de la part de l'État, des moyens financiers qui lui sont propres doit conduire à une autonomie et à une meilleure prise en charge des régions par elles-mêmes. Pour faire des régions des pôles de développement, il faut une meilleure utilisation des budgets régionaux, une bonne orientation des investissements dans des projets rentables, le contrôle d'un personnel suffisant et efficace, du matériel adapté, une bonne planification des projets : ce sont là des recommandations de l'ARD d'une part.

D'autre part, les actions sectorielles menées dans le cadre de la coopération décentralisée à travers les activités des ARD, permettent aux régions d'accéder à des sources de financement et à des expériences très importantes. C'est ainsi qu'on peut citer à titre d'exemple le partenariat Lille-Saint-Louis du Sénégal par un membre du comité ARD de cette région, ce

---

<sup>79</sup> Collectif, La décentralisation au Sénégal, op, cit, 1994

qui constitue une belle réussite en matière de coopération décentralisée dans le domaine de la santé et de l'agriculture.

Cependant, leur implantation au niveau des régions est une réforme qui suscite beaucoup d'espoirs mais également de nombreuses inquiétudes. En effet, différents problèmes se posent à la bonne application de cette réforme dont la réussite dépendra principalement des moyens humains et financiers. Comme le soulignent Kader Ndoye et Philippe Tersiguel :

*« il est clair que la faiblesse des ressources des collectivités locales ne facilitera pas leur autonomie même si à terme un budget autonome alimenté par les ressources locales et contrôlé par les élus locaux constituera la garantie du bon fonctionnement des institutions régionales*<sup>80</sup>. Puisqu'il appartient dans un premier temps à l'État d'octroyer les moyens financiers aux instances locales créées ; cela ne facilitera pas un bon fonctionnement, vue la situation financière du Sénégal. Étant donné que cette carence de moyens financiers, se prête donc mal à une véritable régionalisation dont le premier objectif est le développement économique. C'est toujours dans ce même ordre d'idées que Demba Sy se demande si la régionalisation de l'ARD n'est finalement pas un «label »<sup>81</sup>.

Quant aux problèmes de distorsions entre différents organes, ne faut-il pas un rééquilibrage systématique entre eux, afin de relancer la compétitivité des collectivités locales ? Pour cela, il s'agit d'instaurer un dialogue fructueux en permanence entre l'État et les collectivités locales, promouvoir l'entraide et une meilleure coordination des actions entre services techniques déconcentrés de l'État et les populations locales. Les premiers ayant plus d'expérience pourraient conseiller les autres. Ensuite, il faut délimiter les champs de compétences des uns et des autres, jouer sur la complémentarité sur les tous plans.

Outre ces structures-conseils phares, on observe dans le paysage sénégalais d'autres programmes et des agences d'appui à la politique de décentralisation à tous les niveaux : régional, communal et local. Le développement régional ou local à travers la décentralisation ne peut se faire sans évaluation des ressources et une planification économique et spatiale. Mais aussi par la mise en place des organes de suivi des politiques ciblées, ainsi que des instruments de planification des programmes, qui vont être des leviers indispensables.

---

<sup>80</sup> Collectif, La décentralisation, op, cit, 1994 pp.15-17

<sup>81</sup> Ibid, p.119.

## **2 : Les organismes nationaux de suivi et instruments de planification décentralisée**

### **2.1 : Les organes de suivi de la décentralisation**

Ces organismes qui constituent des instances de prospective, d'impulsion et de suivi sont au nombre de quatre (4) :

#### **- Le Conseil National de Développement des Collectivités Locales**

Il est présidé par le Chef de l'État, il comprend des ministres, des députés, des représentants de l'administration centrale et territoriale ainsi que des élus locaux et de la société civile. C'est un organe chargé de veiller correctement à l'application de la politique de décentralisation. Le Conseil national de Développement des Collectivités locales est tenu informé du rapport établi par le gouvernement sur le contrôle de légalité. Il se réunit, au moins, une fois par an sur convocation de son président, l'ordre du jour est proposé par le Ministre chargé des Collectivités locales qui est, en outre, chargé du suivi de l'application des décisions et orientations prises par le Président de la République au cours de la réunion du conseil. Le secrétariat du Conseil est assuré par le Directeur des collectivités locales Il établit annuellement un bilan de l'évolution des collectivités locales et propose, le cas échéant les mesures correctives idoines.

#### **- Le Comité Interministériel de l'Administration Territoriale**

Présidé par le Premier ministre et comprenant des ministres, des représentants des services centraux de l'État et des chefs de circonscription administrative, il est consulté annuellement sur la conduite de la politique de décentralisation.

#### **- Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire**

Placé sous la présidence du Premier ministre, il comprend les membres du gouvernement. Peuvent également y siéger à titre consultatif les Présidents de conseil régional. Il fixe les orientations et veille à la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire. Dans ce cadre, il est consulté sur toute modification des limites territoriales et du nombre des collectivités locales régionales.

#### **- La Commission Nationale d'Assistance aux Centres d'Expansion Rurale Polyvalents**

Présidé par un représentant du Premier ministre et comprenant les Présidents de conseil régional, des directeurs de services nationaux et des chefs de circonscription administrative, la commission est consultée sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et programmes de développement à la base<sup>82</sup>.

---

<sup>82</sup> Rapport du Comité Technique Sectoriel, op, cit, octobre 2001, p .13.

## **2.2 : Les instruments de planification décentralisée**

Le nouveau code des collectivités locales et les textes subséquents reconnaissent trois instruments de planification décentralisée : le P.R.D.I., le P.I.C., le P.L.D. et le S.R.A.T. Il n'y a pas de liens entre les différents instruments, ni relation hiérarchique entre les régions, les communes et les communautés rurales.

### **Le Plan Régional de Développement Intégré**

L'élaboration du PRDI, se veut le point de départ d'une planification régionale véritable, associant les régions à l'ensemble du processus de planification nationale. Le PRDI est conçu et réalisé au niveau régional par des comités techniques régionaux qui doivent rassembler en un seul document, des produits attendus de l'aménagement du territoire.

Conçu dans le cadre du travail d'ajustement économique mené par le gouvernement, ce plan d'une très grande importance vise à lutter contre les disparités régionales et, à associer davantage le développement à moyen et long termes sur les structures décentralisées au niveau régional et local. Il a pour but essentiel :

- ➔ de faciliter l'élaboration des plans nationaux de développement en s'appuyant sur les possibilités et les potentialités de chacune des régions du pays ;
- ➔ d'aider à mieux préparer les dossiers des projets à soumettre aux bailleurs de fonds et investisseurs publics ou privés, étrangers ou nationaux ;
- ➔ d'informer les investisseurs des possibilités régionales et locales de développement ;
- ➔ de faire des régions, des forces de propositions d'actions de développement.

Les dix (10) PRDI adoptés en février 1998 ont essayé d'aller dans cette direction. En effet, ces documents qui présentent les potentialités et faiblesses des régions, retiennent des objectifs à moyen et long termes et proposent une liste de projets à mettre en place en vue de la réalisation de ces objectifs. Cependant la mise-en œuvre s'est heurtée à un certain nombre d'obstacles. Les difficultés d'exécution des PRDI relèvent essentiellement des conditions de prise de décision et de financement des projets en vigueur au Sénégal.

Les circonscriptions territoriales (régions, départements et arrondissements) qui n'étaient que des entités purement administratives n'avaient ni personnalité morale ni autonomie financière. Leur statut ne leur permettait pas de gérer des opérations d'équipements et de développement. Ainsi, le pouvoir de décision et de financement des projets était partagé entre l'État d'une part, et les collectivités locales d'autre part (région, communes et communautés rurales). Il en résultait que les projets dits « d'initiative régionale » ne pouvaient être exécutés que dans le cadre du PTIP.

### **Le Plan d'Investissement Communal (PIC).**

L'introduction de la planification municipale dans le système de planification générale date de 1985, avec une action menée par l'Association des Maires du Sénégal (AMS). Elle faisait suite à un constat des difficultés de coordination des réalisations, en l'absence de programmation pluriannuelle des investissements communaux. C'est dans ce cadre que furent envisagés les Plans d'Investissement des Communes : il s'agissait d'harmoniser et de coordonner les actions entreprises au niveau communal et celles mises en œuvre au niveau national et régional.

Ces PIC, dont l'objet principal est de satisfaire les besoins des populations ne devraient pas être seulement des projets d'infrastructures mais également des projets de secteurs générateurs d'emplois et de recettes budgétaires. C'est ainsi qu'un instrument de financement a été mis en place dans le cadre du 3ème Projet Urbain pour appuyer les PIC : le crédit communal. Malheureusement, les conditions initialement fixées pour y accéder n'ont pas permis une large utilisation des ressources disponibles. Des aménagements ont été apportés (bonification de 5% du taux d'intérêt) pour rendre plus attractif le crédit communal à travers le programme d'appui aux communes.

L'objectif du programme d'appui aux communes était d'améliorer la gestion administrative et financière, de rendre la fiscalité locale efficace et de soutenir les efforts d'investissement des communes par la modernisation ou la construction d'infrastructures à travers un programme prioritaire de développement local. L'initiative ou l'ambition de l'État sénégalais, était de mener une opération séduction, de rendre plus attractive, la politique de décentralisation, aux yeux des populations et des élus locaux.

D'ailleurs, c'est dans ce contexte qu'une autre structure voit le jour, il s'agit de l'Agence de Développement Municipal (A.D.M) dont les principaux financeurs sont la Banque Mondiale et les ONG, ainsi que le gouvernement du Sénégal dans une contribution de moindre mesure pour toutes les communes. L'État, initiateur de ce programme demande aux collectivités de nouer des « contrats de ville » comme le modèle français des « contrats État-régions » pour en bénéficier de ce budget et, pour entretenir les équipements et appuyer la formation des élus et d'agents municipaux aux techniques de gestions budgétaires, à la maîtrise d'ouvrage, à l'assainissement à la santé et bien dans d'autres domaines.

Ainsi, douze ans après son lancement, le taux de satisfaction par rapport au bilan tiré, reste mitigé au regard des ambitions de départ car sur les 120 communes que comptait le Sénégal en 2000, 75 communes seulement ont bénéficié des mesures d'accompagnement pour la gestion des compétences transférées ; avec une répartition très inégalitaire privilégiant certaines localités par rapport à d'autres avec des taux de financement relativement faibles. Pour certains élus, cela s'explique par une gestion en faveur d'un clientélisme politique en vue des élections et pour d'autres par l'absence d'une véritable logique dans la politique du pouvoir central.

Quoiqu'il en soit en dépit de la relative autonomie des acteurs locaux, l'incapacité de l'État à rationaliser sa gestion est au cœur de cette situation. Ce mode de régulation de l'action publique décentralisée, conduit à des décalages et ne favorise pas la décentralisation, le constat qui s'impose est celui d'une diversité de logiques dues à des phénomènes de « dissonances asymétriques ». D'ailleurs en 2003, un rapport parlementaire piloté par un député de l'opposition, soulignait ce dysfonctionnement dans la conduite des programmes et remet en clair que : « *Cette absence de jeu de rôle entre les élus, les acteurs et l'État sur l'attitude à prendre pour gérer les programmes d'appui aux communes, constitue un blocage et ne pourrait en aucun cas favoriser l'adhésion des citoyens pour une meilleure prise en compte de la politique de décentralisation* »<sup>83</sup>. C'est cela même le principal obstacle à cette initiative, une absence de coordination et de concertation des différents acteurs qui s'activent et interviennent au niveau des communes.

---

<sup>83</sup> Rapport parlementaire contrôle et suivi de programmes d'aide destinés aux Communes, Assemblée Nationale, 2003, Dakar, Sénégal

## **Les Plans Locaux de développement (PLD)**

Les P.L.D sont des instruments légaux, et énoncent les orientations stratégiques du développement local sur une période de 5 ans. Les premiers PLD ont été élaborés en 1995. La démarche de planification qui a permis la réalisation des PLD vise trois objectifs essentiels : premièrement mettre en évidence, avec les populations, tous les problèmes du terroir, ses potentialités et la dynamique d'évolution de l'environnement et des systèmes de production. En deuxième lieu impliquer les villages et les conseillers ruraux dans la recherche et la définition, avec les techniciens, des solutions à mettre en œuvre suivant les priorités et les ressources locales ou extérieures qu'elles nécessitent. Et pour finir parvenir à une convergence d'intérêt des villages, ses sous-groupes socioprofessionnels, des techniciens et des conseillers ruraux sur le plan de développement du terroir de la communauté rurale, définissant les objectifs, les priorités, les moyens et les modalités de sa mise en œuvre.

En 2008, sur 384 communautés rurales que compte le Sénégal, plus de 380 sont dotées d'un Plan Local de Développement. Ce programme a démarré avec une phase pilote et cinq communautés rurales avaient été choisies pour ce projet avec comme but de renforcer le processus de décentralisation budgétaire, rationnaliser les méthodes d'approche en matière de décentralisation et de développement et donner les moyens et capacités aux populations rurales à s'organiser et défendre leurs intérêts locaux.

Par ailleurs, pour appuyer tous ces organes, ces projets, un système financier est mis en place à travers des réseaux comme le Microcrédit pour favoriser l'émergence d'une culture entrepreneuriale au niveau des territoires ruraux les plus défavorisés n'ayant pas accès aux grands investissements de l'État. Comme ce fut en France au début des années 90, où des études sociologiques sur les politiques publiques mettaient l'accent et l'importance sur les renforcements des « organes intermédiaires »<sup>84</sup> pour un meilleur développement des actions menées.

Pour résumer toutes ces transformations à la fois administratives et institutionnelles, rendent aujourd'hui l'émergence de périmètres de régulation et d'actions publiques adéquates au Sénégal. Elles conduisent même à s'interroger sur l'existence de ces dispositifs et la validité

---

<sup>84</sup> G. Massardier, Politiques et actions publiques, Armand colin, 2003, citant P. Durand.

des découpages territoriaux garantissant une gestion optimum et une efficacité de l'action publique dans le respect des principes de la décentralisation. Mais, l'innovation majeure introduite par les textes de réforme de la politique de décentralisation de 1996 au Sénégal, réside dans la décentralisation des compétences (ou transfert de compétences) aux collectivités locales. ce système de transfert de compétences repose également sur le principe de subsidiarité ; c'est-à-dire qu'on confère aux entités locales des prérogatives concernant ce qu'elles peuvent mieux faire à la place de l'État central pour plus d'efficacité. Ainsi neuf domaines de compétences sont transférés aux collectivités locales par la loi 96-07.

## **Section 3 : La décentralisation des compétences aux collectivités locales.**

### **1 : L'approche générale des transferts de compétences.**

Cette réforme, mise en application à partir de janvier 1997, dépasse de loin en ampleur, toutes celles qui l'ont précédée. Au cas où, elle peut se résumer principalement à deux lois phares : loi 96-06 et 96-07 du 22 mars 1996 portant respectivement, la régionalisation et le transfert des compétences aux différentes collectivités locales et à leurs organes ; elle consacre aussi pleinement les collectivités locales sur le principe d'une libre administration. Cependant, si la loi N° 96-07 du 22 mars 1996 relative aux transferts de compétences aux régions, aux communes, et aux communautés rurales ne constitue pas à elle seule la date de naissance de la nouvelle décentralisation au Sénégal, du moins ce texte législatif capital a t-il eu le mérite de corriger la difficile mission qui était celle des collectivités locales sénégalaises<sup>85</sup>.

Jadis, l'ancienne méthode de transfert de compétences de 1972, qui s'identifiait à la clause générale des compétences, était insuffisante. Trois phénomènes vont contribuer à mettre en relief les faiblesses de l'approche traditionnelle. En premier lieu, la clause générale de compétence<sup>86</sup> est atténuée par le respect et la protection de l'initiative privée. En effet, l'interventionnisme des collectivités locales au Sénégal en matière économique et sociale n'est qu'exceptionnel. En effet, les collectivités locales sénégalaises ne peuvent traiter des affaires relevant de l'initiative privée qu'en cas de carence et seulement lorsque l'intérêt public l'exige<sup>87</sup>, tel ne semble pas être le cas en Algérie où le secteur économique local est très développé grâce à l'existence des entreprises communales qui sont des sociétés à capitaux publics locaux dans le domaine industriel, artisanal, du transport, du tourisme et dans le secteur du logement et de l'habitat<sup>88</sup>.

---

- loi N° 96 06 du 22/03/1996 portant code des collectivités locales (JORS N° 5689 du 20/05/1996)

<sup>85</sup> - loi N° 96 07 du 22/02/1996 portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales l'ensemble de la réforme de la décentralisation du 1996 au Sénégal, on pourra consulter le recueil de textes de la décentralisation - février 1997 Primature SGG Imprimerie nationale Rufisque.

Acte du Colloque International de Dakar sur la Régionalisation du 1 au 3 juillet 1996, approche sénégalaise et expérience Française-Dakar Edition Crédila 1998

<sup>86</sup> J. M. Pontier, Semper Manet, sur une clause générale de compétence RDP- 1984 -p 1423 et s.

<sup>87</sup> Article 306 du code des collectivités locales.

<sup>88</sup> M. Bedjaoui, La Nouvelle organisation communale en Algérie, RJPIC, 1968 N° 2 .545

En second lieu, la multiplication des collectivités locales de taille différente empêchait de définir la compétence de chacune d'elle par la seule référence à la clause générale de compétence sous peine d'aboutir à des chevauchements. En troisième lieu, les pouvoirs publics, à partir de 1992 ont exprimé leur volonté de décentraliser davantage une première génération de compétences dont la santé et l'éducation etc. Aujourd'hui, les collectivités locales vont intervenir de façons de plus en plus poussée dans le domaine intéressant la vie quotidienne des citoyens.

La loi sur les transferts de compétences de 1996 rompt avec la clause générale de compétence qui affectait les textes antérieurs. La législation nouvelle va attribuer aux collectivités locales des compétences précisément énumérées et cernées. Ces compétences (d'attribution ou partagées) transférées aux collectivités locales étaient le seul moyen de réaliser le but qu'elles avaient, qui était de décharger l'État de certaines tâches au profit de celles-ci<sup>89</sup>. Dans cet ordre d'idées, la nouvelle méthode de délimitations des compétences locales se réalise aujourd'hui par le transfert des compétences.

Donc, cette nouvelle conception réalise une décentralisation des compétences laquelle suppose que l'État renonce à remplir lui-même certaines tâches, dans des secteurs déterminés, au profit de celles-ci. Au Sénégal, le texte principal à y avoir contribué sera la loi sur le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales. Toutefois la décentralisation ou le transfert des compétences au plan technico-juridique consiste à conférer à des autorités élues dans une circonscription du territoire donnée des pouvoirs relevant jusqu'ici de l'État au niveau national ou exercés au niveau local par ses représentants aux différents échelons de l'administration mais une telle décentralisation signifie également au plan politique que celle-ci implique qu'à l'unité voire l'uniformité qui résulte du principe d'égalité soient substituées la diversité et la différence qui sont liées à la reconnaissance et à l'exercice de la liberté<sup>90</sup>.

Pourtant, il peut paraître intéressant d'étudier les transferts de compétences parce que le phénomène apparaît comme un critère important de mesure de toute la décentralisation

<sup>89</sup> Article 195 sur les compétences d'attribution du conseil rural code des collectivités locales. Sur les compétences partagées dans les domaines de la planification et de l'aménagement du territoire entre l'État et les collectivités locales, article 43 et 47 de la loi sur le transfert des compétences.

<sup>90</sup>M. Giraud, « Rapport sur le projet de la loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions », J.O. doc parle. Première session 1981-1982, N° 33 tome 1 p 109

territoriale. En effet, la décentralisation territoriale est effective si les collectivités locales sont véritablement maîtresses de leurs pouvoirs et de leurs finances. A l'inverse, la décentralisation est purement fictive lorsque les collectivités locales n'ont pas une autonomie réelle même si elles bénéficient de compétences juridiques étendues<sup>91</sup>. Dès lors, on peut se demander, à la suite des élections successives d'élus locaux et surtout celle de 2009 au Sénégal, quels sont les problèmes les plus importants et les plus urgents que soulève l'état actuel des transferts de compétences dans la politique de décentralisation.

L'évaluation des transferts de compétences se pose avec acuité lorsqu'on sait que les pouvoirs publics d'alors ont mis en place une première génération de compétences qui laisse apparaître des disfonctionnements<sup>92</sup>. Sur un autre registre, les pouvoirs publics de l'alternance jugeant l'évaluation positive invite à une seconde génération de compétences<sup>93</sup>. De même, en France il est significatif de faire remarquer qu'il existe des revendications fréquentes et fortes d'un accroissement des compétences des collectivités territoriales dans les secteurs de l'éducation et de la formation : en premier lieu ces nouveaux transferts sont possibles parce que les collectivités territoriales disposent de véritables services capables de manager les secteurs en cause. En second lieu les nouveaux transferts sont justifiés. Il est possible de citer ici la politique des zones d'éducation prioritaire, celle de l'accueil en enseignement supérieur et la politique du développement des nouvelles technologies de la communication.

En troisième lieu, les nouveaux transferts sont nécessaires parce que les revendications concernant le transfert aux départements et régions des personnels ATOS, la dévolution et la gestion du patrimoine immobilier des universités, la santé scolaire, l'information et l'orientation, les contenus d'enseignement, la carte scolaire, la formation professionnelle initiale et continue<sup>94</sup>. Mais pour rendre compte de la décentralisation des compétences locales au Sénégal de la manière la plus fiable nous nous placerons dans une perspective à la fois analytique, dynamique et comparative. De fait, l'évaluation des transferts de compétences dans la politique de décentralisation de 1996 laisse apparaître un double mouvement : il

---

<sup>91</sup> A. Baldé, « Le contrôle des finances locales au Sénégal (approche comparée avec le système français de contrôle des finances locales) », un acte du colloque international sur la régionalisation ... déjà cité p 300.

<sup>92</sup> D. SY, « Aperçu sur la loi portant transfert compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales-gouvernance locale », observatoire de la décentralisation N° 3 deuxième et troisième trimestre 1996, p15.

<sup>93</sup> K. F. Diallo, « la décentralisation revue et corrigée », le Soleil N° 8978 du 04 mai 2000, p 8.

<sup>94</sup> C. D. Prinborgne, « A propos de la politique de décentralisation : vers de nouveaux transferts de compétences en éducation et formation ? », AJDA, 20 janvier 2003, p 65.

s'agit, d'abord, d'une décentralisation juridique affirmée, il s'agit ensuite, d'une décentralisation financière mitigée.

### **1.1 : Une décentralisation juridique affirmée.**

La décentralisation à travers les lois de 1996 ne consiste pas seulement en un aménagement des contrôles de l'État sur les collectivités locales et en une modification des structures de celles-ci. Elle est aussi l'occasion d'un important transfert de compétences jusqu'alors exercées par ou au nom de l'État vers les communautés rurales, les communes et les régions. Nombreux sont les secteurs touchés par cette répartition des rôles. Le transfert des compétences constitue le second volet le plus important de cette nouvelle décentralisation au Sénégal<sup>95</sup>. On tentera de préciser, en premier lieu, que ces transferts de compétences sont aménagés, en second lieu, nous montrerons que ces transferts sont limités.

#### **1.1.1 : Des transferts de compétences aménagés.**

L'approche traditionnelle de la détermination des compétences découle de l'idée de compétence générale selon laquelle la mission des collectivités locales englobe toutes les affaires locales c'est à dire l'ensemble des problèmes qui intéressent particulièrement les habitants d'un territoire donné, de telle commune ou communauté rurale sans qu'il y ait lieu d'énumérer par avance et de façon limitative des différents secteurs d'activité concernés. Or, cette vaste compétence de principe ou clause générale de compétence des collectivités territoriales sénégalaises a été critiquée. Il faut reconnaître en premier lieu qu'en ce qui concerne les communes et communautés rurales il n'existe pas une réglementation qui prévoyait de manière précise et concise les rôles respectifs de chaque collectivité territoriale. Ensuite, un Maire a pu penser que « la difficulté majeure rencontrée dans la gestion communale, c'est cette imprécision dans la détermination des compétences locales »<sup>96</sup>.

Cette thèse nous paraît fondée lorsqu'on sait qu'en matière de gestion urbaine dans de nombreux domaines (assainissement, santé, éducation) les centres de décisions sont multiples et les missions enchevêtrées et non partagées. Dès lors, il devenait nécessaire au Sénégal de

---

<sup>95</sup> Les autres volets sont relatifs aux institutions et aux moyens.

<sup>96</sup>M. Diop, « La gestion des communes au Sénégal », Université d'été du Parti socialiste, Dakar, 27 septembre 1990 p4

préciser de façon claire les rôles respectifs de chaque collectivité locale. C'est ce que le législateur de 1996 a tenté de réaliser. Il a ainsi mis en place des transferts de compétences aménagés. La philosophie de cet aménagement des compétences comporte trois volets : d'abord, son esprit et ses méthodes, ensuite, son objet, enfin ses modalités.

### **1.1.2 : l'esprit et les méthodes.**

Les auteurs des réformes de la décentralisation avaient souhaité deux choses son esprit et sa méthode. S'agissant de l'esprit du transfert des compétences on peut dire en France que chacun de ces domaines de compétence a été transféré en fonction d'une aptitude géographique objective ou en fonction d'une capacité technique à exercer la compétence. Ainsi la France a opté pour des blocs de compétences<sup>97</sup>.

Au Sénégal, le législateur a opté pour un partage de compétences. Dans la nouvelle décentralisation de 1996 au Sénégal, c'est à la région que profitent les compétences propres, parce que celle-ci apparaît comme une collectivité territoriale à vocation spécialisée. Ces compétences sont finalisées ou fonctionnelles<sup>98</sup>. Quant à la méthode du transfert de compétences, trois principes importants sont exprimés par la nouvelle loi sur le transfert : d'abord la répartition des compétences doit tenir compte des tâches de souveraineté de l'État (contrôle de légalité, coordination des actions de développement, rôle majeur de l'État, garant de la cohésion et de la solidarité nationale et de l'intégrité du territoire). Ensuite, il existe le principe de non-tutelle d'une collectivité locale sur une autre. Enfin, les transferts de compétence sont faits au profit de collectivités existantes (région, commune, communauté rurale, commune d'arrondissement)<sup>99</sup>.

Cela signifie que l'organisation générale des compétences doit s'opérer en fonction du principe de la complémentarité entre les planificateurs-aménageurs que sont l'État et les

---

<sup>97</sup> J. M. Pontier, « Les principes de la répartition des compétences » in les nouvelles compétences sur la direction de F Moderne economica, 1985 p 2  
- l'État et les collectivités locales LGDJ 1978.

J.C. Bouzelay, La répartition des compétences, Rev .adm. 1983 p 81.

J.L. Lebreton, « La loi du 07 janvier 1983 relative à la répartition des compétences », JCP, 1983, I. 3107  
J.Chapuisat, La notion d'affaires locales en droit public français, thèse droit Paris II.1974.

<sup>98</sup> B. Guèye et D. Fall, « Les compétences de la région au Sénégal », in colloque international sur la régionalisation, p 206.

<sup>99</sup> Voir loi N°96 07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences sur les principes fondamentaux, notamment des articles 1 et 5

régions, d'une part, et les gestionnaires locaux que sont les autres collectivités locales, d'autre part. Ces compétences, par lesquelles, les collectivités existantes et l'État concourent à l'exercice des neuf<sup>(9)</sup> compétences, sont pour l'essentiel partagées.

### **1.1.3 : L'objet des transferts de compétences.**

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

Les tenants de cette conception l'apprécient fréquemment sur les dispositions des textes fondamentaux de l'administration locale qui prévoient que le conseil régional, municipal ou rural règle par ses délibérations les affaires de la région, de la commune ou du conseil rural<sup>100</sup>. La seconde question qui se pose ici est celle de la nature des compétences. Elles sont d'abord des compétences d'attribution. En effet si personne n'est capable de délimiter de manière précise les affaires locales, les collectivités locales n'auraient compétence que pour gérer les questions qui leur seraient attribuées par la loi. Cette position est le cas des communautés rurales<sup>101</sup>. Il en est ainsi lorsque le conseil rural délibère en toutes matières pour lesquelles, compétence lui est donné par la loi et notamment sur le foncier.

Les modalités d'exercice de tout droit d'usage pouvant s'exercer à l'intérieur du territoire de la communauté rurale, sous réserve des exceptions prévues par la loi. Ensuite les compétences sont propres et spécifiques. Dans ce cas, les pouvoirs publics déterminent avec précision les missions que la région peut exercer dans le domaine économique et il lui appartient également d'organiser l'aménagement du territoire<sup>102</sup>. Enfin, il existe des compétences partagées, complémentaires ou associées. En effet les communes, les communautés rurales et les

---

<sup>100</sup> Voir la loi N° 96 06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, sur les compétences générales des autorités décentralisées notamment les articles 25 pour la région, article 88 pour la commune et article 195 pour les communautés rurales.

<sup>101</sup> Sur les compétences spécifiques de la région dans les domaines de la planification et de l'Aménagement du territoire –voir article 43 et 47 de la loi relative au transfert de compétence.

<sup>102</sup> Sur les compétences partagées – voir article 31 et article 40 de la loi relative au transfert de compétence de 1996.

communes d’arrondissement sont-elles plus associées à l’exercice des compétences, aussi bien de l’État que de la région.

Ces compétences nouvelles sont partagées ou complémentaires. Exemple dans le domaine de la santé et de l’éducation<sup>103</sup>. S’agissant du champ de transfert des compétences, neuf domaines de compétences ont été transférés aux collectivités locales dans les secteurs suivants : les domaines, environnement et gestion des ressources naturelles ; santé, population et action sociale ; jeunesse, sports et loisirs ; culture ; éducation ; planification ; Aménagement du territoire ; Urbanisme et habitat. Ce tableau ci-dessous nous renseigne plus clairement sur le partage des responsabilités entre l’État et les collectivités locales de ces compétences.

---

<sup>103</sup> Articles 31 et 40 relatifs aux domaines de la santé et de l’éducation, loi sur le transfert de compétences déjà cités.sur la compensation et le fonds de dotation de la décentralisation. Voir article 54 et suite de la loi sur le transfert.

**Tableau 7 : Partage des responsabilités entre l’État et les collectivités locales des compétences transférées.**

COMPETENCES	CENTRES DE DECISION
❖ Gestion et utilisation du Domaine national, domaine public et domaine privé de l’État.	❖ État+ Région+ Commue + Communauté rurale
❖ Environnement et la gestion des ressources naturelles	❖ État+ Région+ Commue + Communauté rurale
❖ Santé, population et action sociale	❖ État+ Région+ Commue + Communauté rurale
❖ Jeunesse, les sports et les loisirs	❖ État+ Région+ Commue + Communauté rurale
❖ Culture	❖ État+ Région+ Commue + Communauté rurale
❖ Éducation, alphabétisation, promotion des langues nationales et de la formation professionnelle	❖ État+ Région+ Commue + Communauté rurale
❖ Planification et aménagement du territoire	❖ État+ Région+ Commue + Communauté rurale
❖ Urbanisme et habitat	❖ État+ Région+ Commue + Communauté rurale

Au vu de ce qui précède, on voit bien que, l’objet des compétences est une responsabilité partagée entre l’État et les différentes catégories de collectivités locales sans conteste, mais les procédures (modalités) d’exécution des compétences transférées sont opaques et élitistes pour que les collectivités y trouvent toute une efficacité.

#### **1.1.4 : les modalités du transfert des compétences.**

Au Sénégal, les transferts de compétences inclus dans la réforme de 1996 occasionnent pour les collectivités locales un surcroît de charges (dépenses) par rapport à la situation antérieure, mais qui seront assorties de « compensations » de plusieurs sortes : en premier lieu, la loi de décentralisation a prévu la compensation financière des transferts. Cela signifie que les

transferts de compétences devraient tous être accompagnés du transfert concomitant par l'État aux communes, aux régions et aux communautés rurales : des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences.

De ce point de vue, cette compensation financière s'opérera par un transfert de moyens financiers directs par un versement approprié du fonds de dotation de la décentralisation et de la déconcentration. En second lieu, la législation a prévu le transfert des services. En effet, les transferts de compétences sont accompagnés normalement des services aux collectivités sur convention ou par mise à disposition des fonctionnaires et agents de l'État et non des services correspondant de l'État<sup>104</sup>. En troisième lieu, la nouvelle décentralisation a préconisé la mise à disposition des biens aux collectivités territoriales. Les transferts de compétences sont accompagnés de la mise à disposition des biens, qu'à l'époque du transfert, l'État utilisait pour l'exercice des compétences transférées dans un délai prochain<sup>105</sup>.

## **1.2 : Des transferts de compétences limités.**

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

### **1.2.1 : la faiblesse des transferts de compétences.**

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

---

<sup>104</sup> cf. article 9 de la loi portant transfert de compétences

<sup>105</sup> cf. article 13 de la loi portant transfert des compétences

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

De même, les compétences et responsabilités des communautés rurales n'ont pas tenu compte du domaine de la pêche qui relève de l'État, alors que dans certaines collectivités comme les communes maritimes (Mbour, Saint-Louis), par exemple les activités halieutiques pourraient générer la perception de taxes importantes<sup>106</sup>. Enfin, on pourrait citer dans le même registre le domaine du tourisme où les communautés rurales devraient tirer profit des gains réalisés par les campements touristiques, des villages de vacances ou la fixation d'une taxe sur le prix de la chambre, par exemple, devrait être envisagée. Il est regrettable que certaines communautés rurales sur la petite côte ou la région de Ziguinchor, qui ont des conditions climatiques favorables, des sites historiques ou des spécificités socioculturelles accueillent une infrastructure touristique sans y gagner directement.

### **1.2.2 : les difficultés d'application des transferts de compétences.**

L'application des transferts de compétences aux collectivités sénégalaises, laisse apparaître des faiblesses au moins sur trois points : le premier est relatif à un paradoxe en matière foncière et domaniale. En effet, il ne s'agit pas de transfert de compétence. Dans ce cadre bien précis qu'est le foncier au Sénégal, la loi ne prévoit pas un transfert de compétence aux collectivités locales, mais la cession d'un droit<sup>107</sup>. Ensuite le domaine national n'a pas fait l'objet d'un nouveau transfert de compétences à l'égard de la région.

La loi 96.07 a conféré les compétences en matière foncière sur le domaine national aux communautés rurales et aux communes<sup>108</sup>. Le paradoxe, nous dit l'universitaire S. Traoré,

---

<sup>106</sup>Voir ce point Article 5 de la loi N° 76 66 du 02 juillet 1976 portant code du domaine de l'Etat (JORS 20/09/1976) p 1478.

<sup>107</sup> Article 18 de la loi sur le transfert des compétences

<sup>108</sup> Article 24 et 25 de la loi sur le transfert des compétences

*« se situe dans le fait que la région est chargée d’élaborer les plans régionaux dans lesquels les collectivités de base doivent se reconnaître. Or, en matière foncière, la région ne peut mettre en œuvre ses politiques et projets qu’avec l’aval des communautés rurales. Or cette collectivité locale n’a pas de terroir dans le sens juridique du terme. On peut ranger dans un autre registre, le cas des limites entre le domaine national et le domaine public de l’État. En effet, les communautés rurales, ignorant que les pas géométriques font partie du domaine public continuent à affecter pour l’usage agricole ce domaine. L’existence de plans d’occupation des sols, de plans de développements locaux pourraient corriger pour l’avenir ce phénomène relatif aux délimitations des frontières entre les domaines*<sup>109</sup>.

Le deuxième point est relatif à la problématique des mines et carrières. Même si l’État en reste le principal bénéficiaire dans le domaine des compétences, il serait plus juste d’attribuer un pourcentage des recettes ou un montant forfaitaire aux communes ou communautés rurales qui abritent le siège des mines et carrières exploitées ou même d’instituer une taxe minière au profit de celles-ci. A ce sujet, le législateur devrait réglementer certaines situations particulières, tel est peut être le cas de la communauté rurale de Ross béthio qui loge la plus grande carrière de latérite du département de Dagana ; mais pas de généralisation pour le moment.

Le troisième point concerne les distorsions en matière d’environnement et de gestion des ressources naturelles. Toutefois les collectivités locales ont, certes, reçu des compétences assez intéressantes dans ce domaine, mais leur mise en œuvre ne manque pas de soulever quelques problèmes. En tout premier lieu, si nous prenons les compétences de la région dans le domaine de la création des bois, forêts et les zones protégées. La question se pose de savoir sur quel espace implantera-t-elle ses forêts et bois ?

Aucun, car il n’existe pas de forêts régionales, ensuite parce que les communautés rurales ont seules compétences pour assurer le contrôle des réalisations sur leur espace. En second lieu, la gestion des parcs (comme le parc du Djoudj dans la commune de Saint-Louis) risque d’être une source de conflits entre les collectivités locales et l’État. En effet, la gestion décentralisée commande que les parcs qui regroupent des ressources soient mieux gérés et bien partagés par

---

<sup>109</sup> S. Traoré, « Quelle contribution de la décentralisation à la résolution des conflits liés à la gestion du pouvoir et des ressources naturelles », in colloque international sur la décentralisation en Afrique du 26 au 28 novembre 1997, Saint-Louis, p 2.

les collectivités locales, mais l'Administration n'entend pas, pour le moment, céder les compétences sur ces espaces ; ce qui va entraîner des empiètements de compétence entre les différentes collectivités concernées.

### **1.2.3 : le dysfonctionnement dans l'exercice des compétences transférées.**

Des contraintes aiguës ont été soulevées par les pouvoirs publics dans le cadre des compétences transférées. Il s'agit en premier lieu, dans le domaine de la santé de la population et de l'action sociale des confusions qui ont été notées entre le comité de santé, association de droit privé, et le comité de gestion, organe de gestion et de mise en œuvre des compétences transférées. Ces divergences sont relatives à la compréhension et à l'interprétation des textes et de certaines notions comme le « district » qui n'a fait l'objet que d'un consensus. La destination des crédits de dotation a également soulevé beaucoup de controverses entre les autorités sanitaires et les autorités décentralisées<sup>110</sup>.

Il s'agit en second lieu dans le domaine de l'éducation, le défaut de concertation entre élus et autorités scolaires et de la méconnaissance de la carte scolaire sont à l'origine de l'inadéquation et de l'inégalité dans les équipements et des fournitures. Aussi la compétence relative à la construction d'écoles reconnue aux communes et aux communautés rurales qui a été omise par les textes a provoqué une controverse aiguë entre les autorités scolaires et décentralisées<sup>111</sup>.

Enfin, certaines incohérences notées dans le domaine de l'urbanisme et de l'habitat sont trop manifestes. Dans ce contexte, il a été signalé que les actes d'urbanisme ont été pris sans instruction préalable des services d'urbanisme et sans l'approbation du représentant de l'État<sup>112</sup>. Sur un autre registre, les procédures d'instructions sont jugées longues à Dakar avec la consultation des communes d'arrondissement (permis de construire ou la délibération du conseil municipal (lotissement).

L'imprécision des limites entre certaines collectivités locales en rend difficile l'identification par les services de l'urbanisme et leurs interlocuteurs. La méconnaissance et le non-respect

---

<sup>110</sup> Décret N° 96-1135 du 27 décembre 1996 (santé et action sociale)

<sup>111</sup> Décret N° 961136 du 27 décembre 1996 (éducation, alphabétisation ...)

<sup>112</sup> Décret N° 961138 du 27 décembre 1996 (urbanisme et habitat)

des procédures sont généralement soulevés. On constate enfin que le code de l'urbanisme et le code de la construction ont pris trop de temps pour être élaborés ou finalisés. On remarque par ailleurs que la planification concertée, matérialisés par les contrats-plans entre l'État et les collectivités locales sous-tend le principe de partenariat consacré par la réforme de 1996.

Dans la pratique, les difficultés soulevées proviennent du retard dans l'actualisation des outils de planification des collectivités locales et dans la non prise en compte des options de la planification nationale dans les programmes locaux et régionaux, ce qui est source de désagrément et de disparités dans le développement national<sup>113</sup>. Si la décentralisation juridique des compétences est largement entamée par les textes il reste que la décentralisation financière des compétences essentiellement pratique demeure fortement mitigée.

## 2 : Une décentralisation financière mitigée.

Comme le disait François LABIE : « *si la décentralisation a d'importantes conséquences sur les structures et le fonctionnement de l'appareil public, elle a également et nécessairement des aspects financiers qui lui donnent souvent sa vraie dimension* »<sup>114</sup>. Ce rappel conserve toute sa pertinence au Sénégal lorsqu'on sait en matière de gestion des collectivités locales que ce sont les moyens financiers qui permettent dans une large mesure d'atténuer les déséquilibres ou les inégalités et d'accroître les performances de l'initiative locale. Jadis le système financier local était inadapté aux impératifs d'une bonne politique de décentralisation et du développement local.

En effet, les collectivités territoriales ont hérité d'un système doublement incohérent. D'abord du point de vue global, les budgets de la commune et de la communauté rurale étaient totalement encadrés par le pouvoir central. Ainsi toutes les décisions prises en matière de recettes et de dépenses par ces collectivités devaient toujours être approuvées par l'autorité de tutelle en l'occurrence le Ministre de l'économie et des finances. C'est la raison pour laquelle, qu'Alain BOCKEL a dit que « *l'État par cette tutelle financière serrée sur celles-ci se comportait comme un maître incontesté des finances locales* »<sup>115</sup>.

<sup>113</sup> C'est en ce sens que le décret N° 98399 du 05 mai 1998 permet de mettre en place des agences régionales de développement pour la coordination des actions de développement à l'échelle régionale

<sup>114</sup> F. Labie, Les finances locales, Dalloz 1995, p.2.

<sup>115</sup> A. Bockel, Droit administratif, Dakar, Abidjan, NEA, 1978.

Du point de vue de la gestion financière proprement dite, les ressources disponibles, (taxes, impôts, aides, emprunts) à défaut d'être recouvrés sont insuffisantes pour assurer la couverture de l'ensemble des besoins locaux<sup>116</sup>. Aujourd'hui, à travers la décentralisation des compétences, la finalité optimale est donc l'éradication de la faiblesse du système financier local d'alors par l'octroi d'une autonomie financière à toutes les collectivités territoriales. C'est ainsi qu'en matière de finances locales les pouvoirs publics ont cherché à améliorer la situation et à atténuer dans une certaine mesure la dépendance des collectivités locales vis à vis du budget de l'État.

Les actions développées dans ce cadre concernent essentiellement certains domaines comme l'accroissement des ressources affectées (compensation et réforme de la fiscalité locale) et les mécanismes de répartition des ressources (globalisation, dotation) et les subventions et prêts extérieurs. Malgré tout, après deux mandats d'élus, on constate que la décentralisation financière des compétences est mitigée parce que d'une part, le financement est à rénover actuellement, mais celui-ci est aussi critiqué d'autre part au Sénégal.

## **2.1 : Un financement à rénover pour les collectivités.**

La décentralisation des compétences entamée à partir de 1996 s'est cependant accompagnée de toute une série d'innovations afin de mettre en harmonie le dispositif juridique d'encadrement des collectivités locales avec les exigences d'une plus grande liberté d'initiatives. Vu l'ampleur des missions et des compétences qui leur sont transférées, les collectivités locales pour s'affirmer, ont besoin d'une décentralisation financière assumée par les initiateurs de cette politique. Pour ce faire, il s'agit tout simplement de réviser ou de rénover la fiscalité dans son ensemble : d'élargir et de varier les sources de recettes des collectivités par rapport à toutes les compétences léguées par l'État du Sénégal.

Compte tenu des changements intervenus depuis plusieurs années au sein des collectivités, l'amélioration de la situation financière devient un impératif pour les budgets de

---

<sup>116</sup> M. Diouf, « Les ressources financières des collectivités locales », Actes du colloque sur la décentralisation en Afrique, p.143.

B. O. Ndiaye, « La fiscalité locale », journées d'études sur la formation et le renforcement des capacités des élus de la région de Dakar – le 11, 12, et 13 janvier 2003- Mbour

fonctionnement et les investissements à entrevoir. Ainsi, ce financement à rénover pour toutes les collectivités sénégalaises, peut être présenté doublement : Il s'agit d'abord, d'un nouveau régime de la compensation financière. Il s'agit ensuite de l'instauration de mécanisme de la compensation financière.

### **2.1.1 : Le nouveau régime de la compensation financière.**

Globalement, l'ensemble des intervenants dans la politique de décentralisation s'accordent sur le constat d'une faible application des lois et règles de la compensation financière officielle au niveau des collectivités au Sénégal depuis 1996. C'est pour cette raison qu'il nous convient de décrire et d'analyser les principes de la compensation financière avant de présenter des modalités retenues pour les compétences transférées. S'agissant des principes fondamentaux, la loi de 1996 a fixé les principes de base relatifs à la compensation des accroissements de charge qui résultent, pour les collectivités concernées des transferts de compétences.

Les principes sont au nombre de trois : *en premier lieu, avec la simultanéité des transferts de compétences et de ressources*<sup>117</sup>, la loi de 1996 prévoit que les transferts de compétences sont accompagnés de transferts concomitants par l'État, aux communes, aux communautés rurales et aux régions, des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences. *En second lieu, avec l'intégralité de la compensation*<sup>118</sup>, la loi pose deux règles : l'intégralité de la compensation des accroissements des charges résultants des transferts de compétences et l'évaluation de ces accroissements de charge à la date du transfert. *En troisième lieu, par la complémentarité entre transfert de ressources fiscales et de ressources budgétaires*<sup>119</sup>, la loi prévoit que le financement des accroissements de charge résultant des transferts des compétences est assuré, par partie, par accroissement des ressources fiscales des collectivités locales et, pour le solde, par transfert des ressources budgétaires dans le cadre de la dotation générale de la décentralisation et la dotation de la déconcentration.

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

---

<sup>117</sup> Article 5 du code des collectivités locales

<sup>118</sup> Articles 54 et 59 de la loi sur le transfert des compétences

<sup>119</sup> Article 4 de la loi sur le transfert des compétences et les articles 248 et 252 du code des collectivités locales

lieu, le principe de la compensation est le fondement de tout le mécanisme du fonds de dotation. C'est en cela qu'il détermine tous les aspects du mécanisme, de la mobilisation à la répartition des dotations<sup>120</sup>.

Dans la recherche de l'équité qui est le fondement de ce principe, la compensation peut revêtir deux formes, elle peut être arithmétique lorsque les ressources attribuées par l'État aux collectivités locales doivent être d'un montant au moins équivalent à celui des charges transférées ; c'est le cas du Sénégal. D'ailleurs, le rapport de la cour des Comptes rappelle clairement ce principe : « la loi portant transfert de compétences précise que le montant de la dotation de compensation ne peut être inférieur à 82 % du montant global au fonds de dotation de la décentralisation ce qui signifie que c'est le plancher qui est fixé et non le plafond. Par ailleurs, la loi précitée, dispose que la part du fonds de dotation destinée à appuyer les services déconcentrés de l'État ne peut être supérieure à 8% de ce fonds. Ces deux parts représentent respectivement en valeur absolue.

- ❖ pour le fonds de compensation : 6 062 374 040 f Cfa (9 255 533 euros)
- ❖ pour la part destinée aux services déconcentrés : 527 162 960 f Cfa » (804 829 euros).<sup>121</sup>

Mais, l'État pour montrer sa bonne volonté, décline dans un rapport les propositions de répartitions par grandes masses et par niveau de collectivités locales pour les années 1999 et 2000.

---

<sup>120</sup> Code des collectivités locales en ses articles

<sup>121</sup> Extrait du rapport de la Cour des Comptes de l'Etat du Sénégal, pour le budget de fonctionnement des collectivités locales de l'année 2000.

**Tableau 8 : estimations des dotations financières de l’État aux trois catégories de collectivités par rapport aux transferts de compétences.**

Collectivités	Dotations en 1999	Pourcentage %	Dotations en 2000
<b>Régions</b>	3 548 785 225	61	3 980 481 164
<b>Communes</b>	2 020 264 365	35	2 121 830 914
<b>Communautés rurales</b>	222 292 666	4	242 494 962
<b>Totaux</b>	<b>5 791 342 256</b>	<b>100</b>	<b>6 062 374 040</b>

**Source CNDCL / MINT 26 janvier 2000.**

Elle n'est peut être pas assez dynamique comme dans d'autres pays. En plus des difficultés de trésoreries que connaît le Sénégal, les charges ne sont pas statiques d'où la nécessité de reconstruire la solution de la compensation à la question de moyens financiers. En effet, ici, la compensation financière effective s'opère d'une double façon : par transfert de ressources fiscales et par transfert de moyens financiers directs inclus dans la dotation générale de décentralisation<sup>122</sup>. En second lieu, l'indexation du fonds de dotations sur la TVA comporte un double choix relatif à la nature de la recette et au schéma de l'indexation sur cette recette. S'agissant du choix de la TVA, le gage sur celle-ci des ressources à allouer aux collectivités locales en compensation des charges découlant des transferts de compétences est un choix révélateur des sources auxquelles se sont inspirées les autorités sénégalaises pour mettre en place le mécanisme de dotation accompagnant ce transfert de compétences. On peut même dire que présenté sous ces modalités, le fonds de dotation sénégalais est en effet une réplique de la « dotation globale de fonctionnement français »<sup>123</sup>.

Quant au mode d'indexation, d'une part, le taux auquel la loi fait référence n'est pas fixé ou du moins n'est publié : soit par manque d'expérience en la matière, soit cela est sans doute lié au fait que pour la période dite transitoire, le montant du fonds a été systématiquement aligné sur celui des crédits de 1996 relatif au dépenses faites par l'État au titre des charges

<sup>122</sup> G. Melleray, Les nouvelles dotations de l’État aux collectivités locales. In les nouvelles compétences locales J. C. Douence, « Fiscalité et décentralisation » in les nouvelles compétences locales, ...

B. Rémond et J. Blanc, Les collectivités locales, Presses de la fondation nationale des sciences politiques et DALLOZ 199 p.255 et s

J. Bourdon, J. M. Pontier, J. C. Ricci, Droit des collectivités territoriales, PUF, collection « Thémis » 1987 p.66 et suiv.

<sup>123</sup> L. Lartour, L'autonomie financière des collectivités territoriales en droit français, Paris, 2009.

transférées en 1997. D'autre part, il est également nécessaire de préciser l'année financière par laquelle le montant de la TVA servira de base à l'application du taux fixé.

Certes, il y a tout lieu de croire qu'il s'agira de la pénultième année pour des raisons d'ordre pratique évidentes. Mais, si l'on se base sur les rapports établis en ce sens par l'État du Sénégal et par la Cour des comptes, la compensation financière ne saurait être opérationnelle pour plusieurs années en raison de la technicité d'un tel système.

### **2.1.2 : L'instauration de nouveaux mécanismes financiers des transferts de compétences.**

Au Sénégal, les mécanismes financiers de transferts de compétences se résumaient dans un passé récent à un soutien aux investissements des collectivités locales, soit par des dotations au budget d'investissements des collectivités, soit par intervention à travers L'Agence d'Exécution de Travaux d'Intérêt Public pour la réalisation d'infrastructures programmées pour celles-ci. Avec la décentralisation des compétences, les modalités de soutien de l'État se sont élargies avec d'une part, la création d'un mécanisme de dotation de fonctionnement de la décentralisation et d'autre part la réorganisation du cadre d'intervention par projets interposés, d'où le réajustement d'un fonds d'équipement des collectivités locales. En ce qui concerne l'émergence d'un fonds de dotation de la décentralisation, celui-ci est un nouveau mécanisme financier venu accompagner la dernière réforme.

La loi de 1996 portant code des collectivités locales énumère les recettes de fonctionnement des collectivités locales<sup>124</sup>. A cet effet, elle insiste sur les contributions des fonds de dotation en rajout aux autres recettes préexistantes. La loi portant transfert des compétences parachève l'existence juridique de mécanisme en précisant ses orientations et son fonctionnement. Selon, un spécialiste, le financement des transferts de compétences en France et au Sénégal laisse transparaître une philosophie différente. S'agissant de la source de financement on peut dire que le financement en France est ambivalent alors qu'il est monovalent au Sénégal<sup>125</sup>. Comme l'atteste le tableau ci-joint.

Au Sénégal, l'État a certes pris conscience des besoins énormes des collectivités locales et a donc dû prévoir dans son budget un fonds de dotation à la décentralisation qui a d'ailleurs

---

<sup>124</sup> Article 4 de la loi sur le transfert des compétences.

<sup>125</sup> F. Tano, « Le financement des transferts de compétences au Sénégal et en France », in colloque international sur la régionalisation en France et au Sénégal, p.244 et s.

servi à financer une très grande partie des dépenses de fonctionnement des régions. Néanmoins, cela reste assez faible pour pallier le bon fonctionnement et soulève même quelques problèmes récurrents. En ce qui concerne les fonds de dotation, les dysfonctionnements constatés sont relatifs à la modicité desdits fonds par rapport aux objectifs qui leur sont assignés, à l'absence d'équité dans leur répartition entre les collectivités locales, aux retards dans leur mise à disposition qui intervient vers la fin de l'année budgétaire, au financement d'opérations étrangères à leurs vocations et à l'inexistence d'un système approprié de suivi de leur exécution<sup>126</sup>.

**Tableau 9 : Évolution du Fonds de Dotation par région 1997-2011.**

Année	MONTANT en F CFA
1997	4.889.537.000
1998	4.889.537.000
1999	5.889.537.000
2000	6.589.537.000
2001	7.289.537.000
2002	7.289.537.000
2003	8.089.537.000
2004	9.089.537.000
2005	10.689.537.000
2006	12.369.537.000

<sup>126</sup> République du Sénégal, Ministère de la décentralisation et des collectivités locales, Assises nationales de la décentralisation, Communication sur les transferts financiers (FDD et FECL).

<b>2007</b>	13.369.537.000
<b>2008</b>	16.600.000.000
<b>2009</b>	14.933.108.000
<b>2010</b>	16.233.108.000
<b>2011</b>	16.866.599.000

**Source : DCL/CAD**

Quant au réajustement du fonds d'équipement des collectivités locales, celui-ci est le second instrument par lequel l'État va apporter son soutien financier. Ce mécanisme date de 1977<sup>127</sup>. C'est en effet la loi de finances de 1977 qui l'a mis en place avec la création d'un compte spécial du trésor nommé Fonds d'équipement des collectivités locales. Depuis 1991, le fond d'équipement des collectivités locales a été intégré au budget général de l'État. Cette transformation a une signification financière pratique : le compte d'affectation spéciale dont il s'agissait précisément suppose l'existence d'une recette affectée à une réalisation d'une catégorie de dépenses spécifiques alors que l'intégration du fonds au budget implique le passage des opérations concernées sous le régime du principe d'universalité. Les aspects financiers du fonctionnement des transferts de compétences présentent des spécificités par rapport à la France quant à la nature de l'affectation.

On remarque, au Sénégal, que les dotations sont affectées globalement aux collectivités locales qui en disposent librement tandis qu'en France, les dotations spéciales qui ont été

---

<sup>127</sup>Sur l'ensemble de la question, on pourra consulter, l'ouvrage de Marie C. Bouat et J. L. Fouilland, *Les finances publiques des communes et des communautés rurales au Sénégal*, Editions clairafrique Dakar 1983. Cf. également sur le F.E.C.L pour sa création article 5 de la loi N° 77 –67 du 04 juin 1977 portant loi de finances pour l'année financière 1977 1978.

Arrêté interministériel N° 1224 du 25 janvier 1978 (J O du 20 mai 1978) fixant les règles d'organisation et de fonctionnement du compte spécial du Trésor « Fonds d'équipement des collectivités locales », lettre circulaire du ministre de l'intérieur du 25 janvier 1980 – cf. loi 79 60 du 25 juin 1979 instituant un prélèvement des taxes sur le chiffre d'affaire au profit du F.E.C.L.

mises en place se détachent de ce schéma général<sup>128</sup>. Ainsi, au Sénégal l'étude du fonds d'équipement des collectivités locales comporte deux modalités actuelles d'intervention que sont l'allocation de fonds de concours et la participation au budget de l'Agence de développement Municipal (A.D.M) qui est un instrument de réalisation au programme d'appui aux communes (PAC)<sup>129</sup>. Au Sénégal de même pour appuyer les efforts de mise en place des collectivités régionales, l'État a su mobiliser un fonds d'équipement des collectivités locales, comme le montre le tableau ci-joint.

**Tableau 10 : F.E.C.L des quatre premières années suivant l'application du code des collectivités locales.**

REGIONS	1997	1998	1999	2000
<b>DAKAR</b>	61 136 403	60 136 403	80 000 000	71 750 000
<b>DIOURBEL</b>	69 696 180	83 696 180	90 000 000	77 250 000
<b>FATICK</b>	96 807 438	101 807 438	90 000 000	77 250 000
<b>KAOLACK</b>	65 248 499	69 248 499	70 000 000	61 250 000
<b>KOLDA</b>	101 349 672	90 349 672	91 000 000	79 590 000
<b>LOUGA</b>	70 269 778	75 263 778	80 000 000	70 000 000
<b>SAINT-LOUIS</b>	61 636 400	72 636 400	73 000 000	66 910 000
<b>TAMBACOUNDA</b>	71 993 989	64 993 989	76 000 000	65 500 000
<b>THIES</b>	64 008 108	76 008 108	78 000 000	68 250 000
<b>ZIGUINCHOR</b>	67 859 533	67 859 533	70 000 000	61 250 000
<b>TOTAUX</b>	730 000 000	763 000 000	800 000 000	700 000 000

**Source DCL/CAD.**

Si le cadre financier des transferts de compétences est rénové et beaucoup soutenu depuis les années 2000 après l'alternance politique et l'élection d'A. WADE à la tête du Sénégal et les

<sup>128</sup> Les lois du 2 mars 1982 et 7 janvier 1983 renvoient à des dotations et à des subventions : Dotation globale de fonctionnement (DGF), dotation globale d'équipement (DGE) et dotations générales de décentralisation (DGD), etc.

Cf. également F. Tano., Le financement des transferts de compétences au Sénégal et en France, in colloque international sur la régionalisation en France et au Sénégal, déjà cité, p.244 et s

Cf. R. Muzellec, le solde financier de la décentralisation, les cahiers du droit 1986, p. 185.

<sup>129</sup> Sur les fonds de concours de l'État voir article 253 du code des collectivités locales, sur la dotation du fonds d'équipement des collectivités locales – voir article 63 relatif à la loi sur les transferts des compétences, sur l'agence de développement municipal et l'apport du programme d'appui aux communes, voir la lettre de politique sectorielle du Ministre de l'économie, des finances et du plan – janvier 2000

ambitions revues à la hausse par ces mécanismes et ses projets mis en place, il reste cependant que celui est aujourd’hui critiqué dans son fonctionnement.

### **3 : Un financement critiqué.**

La réforme des compétences intervenue après 2000 sous le régime libéral du Président A. WADE, tendait à renforcer l’autonomie des collectivités locales. Elle a, à cet effet prévu la création de nouveaux mécanismes qui confèrent à ces entités l’essentiel de ses ressources. Mais les spécialistes nous rappellent qu’une décentralisation qui ne s’accompagnerait pas d’un transfert de ressources suffisantes serait une réforme étriquée<sup>130</sup>. Or, le fonctionnement des transferts de compétences est soumis à des règles qui ne sont pas sans susciter des critiques. Parmi ces dernières, les unes sont centrées sur les effets pervers des concours globalisés qui sont destinés à l’action locale, les autres portent sur les limites de la compensation financière des transferts de compétences.

#### **3.1 : Les effets pervers des concours globalisés.**

Alors que la mise en œuvre des Fonds de Dotations de la décentralisation et de la déconcentration s’était effectuée de façon relativement satisfaisante pour des collectivités qui n’en avaient pas les moindres ressources comme les régions selon certains, l’année 1997 qui a vu les premiers versements des fonds de dotation a été très vite marquée par une série de réflexions critiques portant sur l’ensemble du système de globalisation. Actuellement le système sénégalais de globalisation des concours de l’État semble présenter trois inconvénients : d’abord, certains risques sont apportés par l’indexation.

En effet, le système assorti des mécanismes d’indexation peut être considéré à la limite comme inflationniste. Toutefois si des indexations constituent pour les collectivités locales, de bonnes garanties, relativement, quant à l’évolution des concours globalisés qu’elles reçoivent de l’État, surtout en période de croissance économique, elles présentent en revanche, si l’on raisonne en termes d’équilibre général des finances publiques, l’inconvénient de peser sur le

---

<sup>130</sup>B. Guéye et D. Fall, « Les compétences de la région au Sénégal », in colloque international sur la régionalisation ... p.212

budget de l'État et de provoquer des rigidités à la réduction de la dépense publique en cas de conjoncture économique dépressive.

A la limite, ces mécanismes d'indexation peuvent donc être considérés comme inflationnistes. Ensuite, le système de globalisation repose sur une délocalisation de la ressource qui semble aller à contre courant d'une véritable décentralisation financière. En effet, au Sénégal, la décentralisation ne semble pas devoir impliquer un renforcement de l'autofinancement local parce que les collectivités locales ne votent pas directement les taux d'impôts locaux. Il apparaît alors que la globalisation tend à faire des concours de l'État une ressource privilégiée dont le caractère incitatif s'estompe et prend peu à peu l'apparence d'une ressource automatique<sup>131</sup>. Enfin, la globalisation des concours de l'État n'a pas permis au Sénégal de mettre en place un système de péréquation à plusieurs niveaux. Ce système aurait pu compenser les disparités entre collectivités locales et aurait pu aboutir à une redistribution de la ressource. Pourtant la mise en œuvre des fonds de péréquation intercommunautaire et interrégionale ne semble pas exclue.

Cependant la solidarité entre la région, les communes et les communautés rurales est le gage même de l'équilibre durable du développement régional. Raison pour laquelle le groupe de synthèse qui a travaillé sur ce sujet depuis les années 90, a donc proposé qu'au fonds d'équipement des collectivités locales qui existe déjà, puisse être associé un prélèvement des ressources du fonds de dotation, pour alimenter un fonds de péréquation intercommunautaire<sup>132</sup> destiné à aider les communes et les communautés rurales relativement moins dotées en ressources propres et qui sont les seules à les avoir.

Sur un autre plan, le fonds de péréquation interrégional contribuera à la réduction des disparités entre les régions. Cet instrument de solidarité nationale pourrait être alimenté par un prélèvement sur les ressources du fonds de dotation. Comme l'a bien constaté F. Quéröl qui affirme que : « *c'est pour cette raison qu'en France, la globalisation des concours de l'État a été, pour ce dernier l'occasion de mettre en place un système assorti de plusieurs mécanismes* ».

---

<sup>131</sup>M. Bouvier, Les finances locales, LGDJ, 1995, p.51 et s.

<sup>132</sup>cf. rapport de synthèse d'avril 1993 sur la politique de régionalisation au Sénégal.

*de péréquation qui ont entraîné des distorsions qui pourraient conduire à son propre déperissement »<sup>133</sup>.*

Cela n'étant pas pris en compte, l'architecture devient trop complexe en phase de transition, ainsi, on aboutit à une multiplicité de mécanismes de péréquation qui comportent deux défauts comme l'a souligné un parlementaire de la commission des finances:

*« Le premier est relatif à leur inefficacité qui vient du caractère cumulatif des diverses péréquations opérées : fonds national de la taxe professionnelle, D.G.F, D.G.E, et même, pour partie, les ressources compensant les transferts de compétences. Aujourd'hui, il en résulte que l'effet cumulé de ces systèmes de péréquation n'a pu être mesuré avec exactitude. Le second concerne la multiplication des critères. En effet, la globalisation reposait, à l'origine sur deux idées simples : la mise à la disposition des collectivités locales de dotations libres d'emploi et la prise en compte de critères de répartition uniformes et équitables »<sup>134</sup>.*

A ces propos, un autre spécialiste rajoute que :

*« Si le premier objectif a été atteint sauf peut être pour un certain nombre de crédits entrant dans la compensation des transferts de compétences, en revanche les critères de répartition ont été marqués par une atomisation accentuée »<sup>135</sup>.*

Et, en d'autres termes certaines contraintes viennent plomber toutes les initiatives des autorités sénégalaises dans ce cadre et la nécessaire régulation du système financier demeure confrontée à certaines évolutions conjoncturelles pouvant faire vaciller les relations entre l'État et les collectivités locales. En effet, bien que les difficultés financières des collectivités locales ne soient pas nouvelles et qu'elles apparaissent depuis le début de la politique de décentralisation, la crise économique qui a débuté à l'automne 2008, a entraîné une exacerbation des déséquilibres budgétaires entre elles et cela a montré les limites des efforts de ces remèdes.

---

<sup>133</sup>F. Quérol, « La solidarité financière entre collectivités territoriales : la nouvelle donne », la semaine juridique (JCP) doctrine 1993 p. 36-43.

<sup>134</sup> Entretien du 28/03/2008 avec A. C., député membre du groupe parlementaire de la coalition SOPI et vice-président de la commission des Finances à l'Assemblée nationale à Dakar, Sénégal.

<sup>135</sup>B. Raymond et J. Blanc, Les collectivités locales, Presses de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz 1989 p. 257

### **3.2 : Les limites de la compensation financière pour les collectivités.**

Bien que toutes les collectivités locales sont loin de disposer de moyens équivalents pour mettre en œuvre les compétences que l'État leur transfère dans le cadre de la décentralisation ; la compensation financière des transferts de compétences aux collectivités locales sénégalaises, présente également deux insuffisances majeures qui méritent d'être signalées : la première est relative à la faiblesse de la compensation financière attribuée aux collectivités. En effet, les transferts de compétences dont bénéficient les collectivités locales sénégalaises supposent des mesures financières et fiscales d'accompagnements assez solides.

Or deux séries de facteurs limitent la portée de la compensation financière : en premier lieu, les mesures d'accompagnement des transferts de compétences ne répondent pas à une préoccupation financière d'ensemble. En effet, l'accompagnement au Sénégal des mesures financières est minimal (du fait des manques de ressources financières par l'État : pays classé endetté par les institutions financières comme le FMI ou la Banque Mondiale).

De surcroît, comme l'a souligné David Philot dans son livre « *en France, les dotations représentent plus de 35% des ressources des collectivités dont près de 29% du budget est destiné au fonds de dotation de fonctionnement*,<sup>136</sup> » ; alors qu'au Sénégal, la part réservée par le budget au fonds de dotation de fonctionnement est seulement de 1%, si on peut faire une petite comparaison de la politique fiscale appliquée aux collectivités<sup>137</sup>. En second lieu, l'effort n'a pas porté sur le transfert effectif des mesures fiscales. En effet, les textes ont prévu au Sénégal, un transfert de fiscalité, il est vrai que les communes et les communautés rurales perçoivent des impôts sur leur territoire qui constituent d'ailleurs 6% du budget des collectivités locales<sup>138</sup>.

L'impôt local est constitué de l'impôt local direct qui comprend principalement les taxes foncières sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation et la taxe professionnelle et de l'impôt local indirect qui comprend les taxes sur

---

<sup>136</sup>D. Philot et G. Caburet, Guide pratique des dotations de l'État aux collectivités locales, berger-levrault, 2006, p 20.

<sup>137</sup> Beaucoup de travaux et analyses insistent sur la faiblesse des dotations, voir Mamadou DIOUF, Les ressources financières des collectivités locales, et B. O. Ndiaye, la fiscalité locale déjà citée

<sup>138</sup>Rapport de l'observatoire des finances locales sur les finances des collectivités locales en 2006.

l'électricité consommée, sur l'eau, sur les établissements de nuit, la taxe d'abattage<sup>139</sup>. Seulement l'impôt ne peut être perçu que par les communes et les communautés rurales à l'exclusion des régions.

Ce serait ainsi une entorse à la libre administration des collectivités locales. En France, où il est permis aux régions de le percevoir, l'impôt local, contribue largement à la bonne santé financière de celles-ci. Ainsi perçoivent-elles environ 18% de l'impôt local direct et 37,8% de l'impôt local indirect qu'elles sont seules, avec les départements habilités à percevoir<sup>140</sup>. Dès lors, il ne serait pas intéressant au Sénégal d'envisager de faire une part à la région dans cette panoplie d'impôts et de taxes fiscales prévus par le code des collectivités locales<sup>141</sup>.

Cela vaut également pour les recettes découlant des revenus du domaine et de l'exploitation du patrimoine. En effet, le Code des collectivités locales classe parmi les recettes de fonctionnement de la région les redevances du domaine, les produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour servir rendus. Mais ceux-ci n'ont aucune effectivité puisque la région n'a pas de domaine ni de patrimoine suffisamment consistant pouvant faire l'objet d'une exploitation judicieuse<sup>142</sup>.

De même, les produits d'exploitation doivent être perçus sur la tarification des services publics locaux, or la région n'en a aucun. Dans ce contexte, on constate en définitive, que le transfert des compétences n'est pas effectivement accompagné de mesures fiscales. Toutes fois, il n'existe pas de politique fiscale lorsqu'on sait que la fiscalité locale traditionnelle héritée de l'époque coloniale s'était révélée inapte aux inflexions d'une réalité économique en perpétuelle mutation<sup>143</sup>.

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

---

<sup>139</sup> Article 250 du code des collectivités locales

<sup>140</sup> J.F Copé et F. Werner, Les finances locales, Paris, deuxième édition economica, 1993 p. 46.

<sup>141</sup> Articles 250 et 251 du code des collectivités locales.

<sup>142</sup> Article 249 du code des collectivités locales

<sup>143</sup> M. Diouf, op. cit.

la valeur marchande, la décentralisation de la chaîne fiscale et la redéfinition du pacte de répartition<sup>144</sup>.

La deuxième catégorie de la faiblesse quantitative est relative à deux constats : le premier permet de faire remarquer que l'objet des dotations de l'État est de fournir une base de ressources régulières aux collectivités locales, celles allouées aux régions sont loin de répondre parfaitement à cette préoccupation. En effet, une part de la dotation de l'État, c'est à dire celle réservée à la compensation des charges transférées aux régions est inadaptée car statique, dans son montant et limitée aux seuls besoins de fonctionnement des organes régionaux.

Le deuxième constat permet de faire observer que la compensation des charges destinée aux domaines de compétences transférées des régions n'est pas correctement assurée. En effet, comme le montre le tableau des allocations des régions ci-joint, on peut dire qu'en dehors des dépenses réservées à l'éducation et à la santé et à l'action sociale, toutes les charges compensées afférentes aux autres domaines de compétences sont dérisoires. La deuxième concerne les effets néfastes de la compensation financière. On peut citer en premier lieu la mise en place tardive des fonds de dotation qui fait que les collectivités locales ne gèrent que pour quatre à cinq mois l'année budgétaire. En effet, la cause du retard s'explique par l'État sénégalais qui met du temps pour recouvrer la totalité de la TVA et de ce fait, ce manquement a des répercussions sur la mise à disposition du fonds de dotation à temps.

On peut ensuite faire remarquer qu'il existe un phénomène opaque dans la répartition des concours financiers. Ainsi, la répartition des fonds alloués aux collectivités locales est marquée par le favoritisme du trafic d'influence du parti au pouvoir. En effet, les pratiques peu orthodoxes de certains élus poussent des techniciens chargés de la répartition à ne pas tenir compte des exigences de la péréquation nécessaire entre collectivités au point de créer des inégalités choquantes et des déséquilibres. Les rares communes financièrement stables comme Dakar, Kaolack, Saint-Louis bénéficient de fonds substantiels au moment où les

---

<sup>144</sup> Étude de faisabilité des propositions de réforme de la fiscalité locales, 16 septembre 1999 République du Sénégal, Ministère de l'économie et des finances et du plan et l'Agence Canadienne de Développement International, voir aussi le Quotidien N° 48 du 14 avril 2003, « Fiscalité locale ce que prévoit la nouvelle loi »

petites communes (Gossas, Mbacké ou Nioro) et les communautés rurales (Colobane, Taïf ou Fissel) sont attributaires de sommes dérisoires<sup>145</sup>.

Toutefois, eu égard aux compétences transférées aux collectivités locales et le vote des textes de 1996 intervenu dans un contexte de généralisation de la pauvreté, aussi bien dans les campagnes que dans les villes, on voit nettement qu'elles ne sont bien préparées pour faire de cette autonomie financière : une moyen indispensable face à la gestion de la décentralisation. En dépit, cette volonté maintes fois affirmée ou voulue par l'État du Sénégal, cette disposition à gérer le volet financier par les collectivités locales sans « ressources propres », risque de soulever de nombreuses contraintes qui vont certainement défavoriser à la fois, la gestion du processus de décentralisation et de développement local par la suite après plusieurs années d'engagements et de réformes sans arrêt.

Toutes les mesures prises et le « soutien remarquable » de l'État sénégalais auprès des collectivités locales, sont entachés de difficultés et des manquements qui ne favorisent guère le processus engagé. Certains phénomènes, non maîtrisés, peuvent annihiler les efforts en cours et empêcher une bonne et judicieuse exploitation des opportunités. L'acceptation d'une nouvelle approche de la compensation financière repose essentiellement sur un changement culturel profond ; et à mon avis, qui nécessite de dépassionner les débats sur les relations financières entre l'État et les collectivités afin de résoudre l'ensemble des problématiques financières qui ont trait avec le transfert de compétences par la méthode de concertation et la cogestion entre tous les acteurs concernés. Il est probable que l'intégration de ces composantes autonomes et interdépendantes, pourrait permettre un bon pilotage du système financier à ce niveau et prendre en considération l'ensemble des contraintes rencontrées à chaque échelon ou à chaque étape du processus.

#### **4. Difficultés et insuffisances d'ordre institutionnel et sociopolitique.**

La réforme de l'État engagée depuis plusieurs années, est assurée par les collectivités locales à qui on a confié des compétences et ayant une certaine autonomie d'action par rapport au pouvoir central ne s'est faite pas sans difficultés. Du coup, la reconnaissance et la délimitation du principe d'autonomie financière apparaissent comme les problématiques centrales portant

---

<sup>145</sup> Rapport d'Évaluation de la mise en œuvre de la décentralisation au Sénégal présenté par USAID aux autorités administratives en juin 2007, p.80.

sur la réforme fiscale locale et sur la définition du principe de libre administration des collectivités locales.

Sans remettre en cause l'administration territoriale de l'État sénégalais, c'est-à-dire les trois niveaux de collectivités locales (région, commune et communauté rurale) et les trois niveaux de circonscriptions administratives générales de services déconcentrés (région, département et arrondissement), la réforme décentralisée, grâce aux transferts de compétences ainsi que des nouvelles pratiques budgétaires au profit des collectivités, consacrant l'affirmation institutionnelle d'autonomie en même temps, reste confronter à des divergences traditionnelles (persistance des clivages opposant le pouvoir central au pouvoir local) et à d'autres difficultés notoires : conflits de compétences, une absence de bureaucratie locale et des insuffisances en moyens humains.

#### **4.1 : Conflits de compétences entre autorités déconcentrées et collectivités locales.**

Le manque de précision de certains textes (confus et mal compris pour certains élus locaux et la réticence de certains acteurs institutionnels « à jouer véritablement le jeu » de la décentralisation en reconnaissant les nouvelles compétences des élus locaux, génèrent divers conflits de compétences entre les acteurs centraux de cette politique. Des questions de préférence ou des problèmes liés au contrôle de légalité opposent souvent au niveau régional, gouverneur et président du conseil régional ou sous-préfet et président du conseil rural au niveau de la commune d'arrondissement. Des conflits et tensions résultent également de l'ambiguïté, dans la tutelle et les conditions de mobilisations des services techniques déconcentrés correspondant aux domaines transférés aux collectivités locales.

Dans beaucoup de communautés rurales, l'administration déconcentrée continue à s'ingérer, au-delà du contrôle de légalité, dans la gestion des affaires locales ou à prendre des décisions (par exemple sur le foncier), sans toujours fournir des explications aux élus locaux ou même sans les consulter au préalable. Selon le point de vue d'un PCR (Président du Conseil Rural) : « *Dans bien des cas, l'État persiste à revendiquer le monopole d'une action publique orientée vers la préservation du bien commun mais comme ces gestes sont mal expliqués aux populations locales ; cela semble être un étouffement contradictoire du discours ou des programmes de l'État vis-à-vis des collectivités. La nécessité d'une mise en œuvre en cohérence des initiatives dispersées, est vivement ressentie par tous les acteurs tant au niveau*

*des autorités déconcentrées, des élus locaux qu'au niveau des chefs locaux traditionnels. Car ici l'enjeu majeur est de garder toute légitimité et écarter toute influence pour faire valoir ses projets et ses points de vue. Être des acteurs déterminants à toute politique de décentralisation au lieu d'être des spectateurs, des consommateurs ou de simples exécutants »*<sup>146</sup>.

Pour confirmer cette position des autorités déconcentrées et leur engagement, des élus locaux sont décidés de prendre part activement au projet de décentralisation et, que lorsqu'en 2001, la vie des collectivités locales a été marquée par la mise en vacance dans un contexte difficile pour organiser des élections locales pour le renouvellement des élus, la proposition d'instaurer des délégations spéciales par les pouvoirs publics a été trop problématique et même fortement contestée<sup>147</sup>.

Cette solution a été adoptée par le Président A. WADE en dernier recours mais sur de fonds de crise politique entre l'État et les élus sortants majoritairement apparentés à l'opposition. Si l'on tient compte bien de cela, cet état de fait ou cette situation de 2001 confirme clairement un exemple de difficulté majeure où l'expérience d'une politique de décentralisation s'appuyant sur une démocratisation, qui, après plus d'une décennie, a connu un système de planification déstructuré et centralisé sur les mains de l'État, en dépit de toutes les dispositions législatives votées par les députés de l'Assemblée Nationale et des décrets depuis 1996 : date de l'entrée en vigueur des transferts de compétences.

Cette situation curieuse survenue au tout début de l'alternance politique mérite d'être signalé, car marquant l'instauration des délégations spéciales officiellement. Ce passage permet de voir que ces écarts vis-à-vis de la bonne tenue de la démocratie locale participent paradoxalement à la bonne marche du système de démocratisation. Cette coordination mal articulée entre les autorités administratives et les élus locaux au sein des collectivités, a eu aussi des échos défavorables au sein des partenaires aux projets de réforme : cela ralentit

---

<sup>146</sup> Entretien du 13/03/2009 à Dakar, avec J-C. L., PCR, députée de l'opposition et vice-président de la commission des finances à l'Assemblée nationale.

<sup>147</sup> Structures d'exception, les délégations spéciales ont été initiées à la suite de l'amendement du député libéral M. SY qui avait pour objectif principal de ne pas proroger le mandat des élus locaux arrivé à expiration le 24 novembre 2001. Malgré les contestations des élus des partis de l'opposition, le Conseil constitutionnel approuve la loi 2001-11 du 18 décembre 2001 instituant « à titre transitoire des délégations spéciales pour la gestion des collectivités locales ».

considérablement les processus de coopération entre les parties et par rapport aux programmes et des difficultés de leur mise en œuvre.

Pourtant ce modèle d'organisation et de gestion, bien que peu démocratique, devrait permettre aux collectivités locales de disposer de plus de moyens pour mieux conduire les plans et les projets de développement qui étaient au cœur de cette réforme, puisque l'État avait les pleins pouvoirs locaux. En plus, même si le processus de décentralisation est une réalité bien ancrée dans l'architecture administrative, territoriale et politique du pays, il convient toutefois de noter qu'il comporte aussi des écarts et d'importantes lacunes d'origine qui ne favorisent guère cette dynamique entre les élus et les autorités centrales. On peut même dire que les rapports sont parfois biaisés et il y'a lieu de s'interroger ou de remettre en cause tout le système. Si les intentions qui l'animaient ont d'abord pu paraître bonnes, le temps écoulé a permis une prise de conscience collective locale. Le renforcement de la capacité des instances représentatives locales demeure fondamental.

#### **4.2. Absence de bureaucratie locale.**

En effet, bien qu'il soit prévu que les collectivités locales assument leurs missions en s'appuyant sur leurs services propres et sur les services de l'État par le biais notamment des conventions d'utilisation des services extérieurs de l'État par les collectivités locales, celles-ci ne disposent pas toujours en quantité et en qualité des services nécessaires à la prise en charge d'une bonne politique de décentralisation et du développement local<sup>148</sup>. Ainsi, en l'absence d'une fonction publique locale et de l'ineffectivité du dispositif de mise à la disposition des agents de l'État au profit des collectivités locales, ces dernières ont besoin d'un profil minimal de compétence pour assumer leurs missions.

---

<sup>148</sup>Ministère de la décentralisation et des collectivités locales, Programme national de développement des collectivités locales, *Etude sur le profil des compétences des collectivités locales* (réalisée par A-L. Fall et I-M. Fall), 2010.

Malgré quelques efforts consentis par l'État comme le recrutement des assistants communautaires<sup>149</sup> et la rémunération du personnel politique des collectivités locales<sup>150</sup>, les ressources humaines pour une bureaucratie locale demeurent le parent pauvre de la politique de décentralisation. Il est impossible aux collectivités locales de promouvoir le développement local avec la qualité et la quantité de ressources humaines dont elles disposent.

En dépit, des dispositions législatives et règlementaires offrant différentes possibilités pour recruter du personnel, les collectivités locales pour leur plus grand nombre, ont très peu investi dans les ressources humaines qualifiées. Tant qu'elles pouvaient utiliser les fonctionnaires de l'État à moindre frais et ce principalement par manque de moyens. Mais aussi parce que les textes de 1996 prévoient des mesures transitoires jusqu'en 2001 donnant la possibilité aux collectivités locales d'utiliser des ressources humaines des services déconcentrés (par ailleurs sous-employés) dans le cadre de conventions mises à disposition (article 9 de la loi 96-07).<sup>151</sup>

Mais les services de l'État, considèrent ces nouveaux dispositifs de la décentralisation comme portant atteinte à leurs prérogatives ce qui ne les encourage pas à se mettre à disposition des élus locaux considérés comme « des politiciens analphabètes ».<sup>152</sup> Malgré tout, ce dispositif a rendu les collectivités locales étroitement dépendantes de l'État sénégalais. Est-ce une stratégie affinée et volontaire pour maintenir une tutelle étroite et une dépendance des collectivités vis-à-vis de l'État ? Sur ce point, il est quand même difficile de trancher ; cependant il faut être conscient de l'apport indispensable de l'État envers les collectivités sénégalaises même si c'est toujours peu considérable pour certains acteurs qui en voudraient davantage.

---

<sup>149</sup>Les secrétaires ou assistants communautaires affectés par l'État aux communautés rurales sont payés comme « prestataires de services » sur les ressources du Fonds de dotation de la décentralisation. Voir Décret n° 2000-851 du 30 octobre 2000 fixant les conditions de nomination et les avantages accordés au secrétaire communautaire, modifié par le décret n° 2001-605 du 8 août 2001.

<sup>150</sup>Le Décret n°2005-73 du 27 janvier 2005 fixant les taux d'indemnités pour frais de représentation alloués aux Maires et aux Présidents de délégations spéciales et le Décret n° 2005-48 fixant les taux d'indemnités pour frais de représentation alloués aux Présidents et Vice présidents de conseil rural, aux Présidents et Vice-présidents de délégation spéciale.

<sup>151</sup>Cf. Code des collectivités locales du Sénégal article 9

<sup>152</sup>MAE. SCAC de Dakar, compte rendu d'activités du PADDEL, Dakar 2004.

Afin de rompre cette situation et donnant suite à la demande des acteurs, l'État du Sénégal a cherché et entrepris des mesures visant à renforcer les capacités humaines des communautés rurales notamment avec le recrutement de 320 secrétaires communaux en 2002 par la création (décret 98-399) des Agences Régionales de Développement (ARD) dans le sens de promouvoir une bureaucratie locale afin de « libérer » les collectivités de certaines contraintes qui pèsent sur leur fonctionnement. Par ailleurs ces ARD, administrées par les représentants des collectivités, ne sont que des agences d'assistance et d'appui technique gratuites auprès des collectivités. La situation actuelle reste cependant insatisfaisante ; s'y ajoute que les communes qui ont un budget leur permettant de recruter, ont un très faible taux d'agents d'encadrement de catégorie A. Par contre le personnel d'exécution mis à disposition, est souvent pléthorique et ne contribue pas pour autant à l'efficacité de la gestion des services locaux.

Les conseils régionaux, eux, n'ont pas su (ou n'ont pas voulu) développer leurs propres services techniques, sachant par ailleurs qu'ils pouvaient très facilement (pour des raisons de proximité en particulier) utiliser des agents des services déconcentrés de l'État et des ARD. Pourtant, cette question de la fonction publique territoriale et locale est indispensable non seulement pour les collectivités locales mais aussi pour l'État, car c'est elle qui, par le champ de carrière, par les statuts, par les garanties de formations, de qualifications, de mobilité, qu'elle offre, puisse donner à ceux qui seraient amenés à quitter les services de l'État, pour entrer au service d'une collectivité, des conditions de travail, des garanties d'indépendance. C'est à partir de ce moment que cette disposition qui fera partir des compétences transférées, remplira sa fonction principale : combler ces lacunes qui entravent sur plusieurs aspects le processus de la décentralisation sénégalaise. Malheureusement, ce ne sont pas les seuls soucis, en plus de cela, il ya d'autres plus complexes qui ne traduisent pas cette volonté de l'État.

#### **4.2.1 : Un manque de moyens humains pour les collectivités.**

En 1996, l'État sénégalais a pris le parti de transférer, outre les compétences générales, des compétences dans neuf domaines sans l'accompagner du transfert des services correspondants. Le législateur a prévu que « les fonctionnaires et autres agents de l'État dont

les collectivités locales ont besoin dans l’accomplissement de leurs missions, sont affectés au Ministère chargé des collectivités locales pour servir dans lesdites collectivités »<sup>153</sup>.

Ce texte précisait clairement que « pendant une période de cinq ans à compter de la date de mise en application de la présente loi, sauf décision contraire prise par décret, le transfert de compétences de l’État aux collectivités locales ne peut entraîner le transfert aux régions, communes et communautés rurales le transfert des services ou partie des services correspondants de l’État. Toutefois, les conditions d’utilisation de chaque service de l’État par les collectivités locales sont déterminées par des conventions passées entre le représentant de l’État et le Président du Conseil régional, le Maire et le Président du Conseil rural »<sup>154</sup>. Pour bien assurer l’exercice de leurs compétences, les collectivités locales s’appuient sur leurs services propres et sur les services extérieurs de l’État, dans ce dernier cas, à travers le dispositif des conventions d’utilisation des services extérieurs de l’État.

Globalement ce dispositif s’est révélé inefficace. Les services des collectivités sont en général limités pour prendre en charge leurs missions. Les raisons sont nombreuses. D’une part, force est de constater que près d’une quinzaine d’années après l’entrée en vigueur des textes de la décentralisation, l’État n’envisage pas encore, sous quelle forme que ce soit, un transfert d’une partie de son personnel aux collectivités locales parce que comme le fait remarquer un Gouverneur lors de l’élaboration de la Charte sur la déconcentration : « les deux tiers des effectifs de l’Administration sénégalaise sont à Dakar, les 4/5 du budget de l’État sont gérés par les départements ministériels et les 4/5 des décisions intéressant la vie de nos compatriotes sont prises au niveau des ministères »<sup>155</sup>.

Dans un contexte où il y a une difficulté pour envoyer une bonne partie des agents de l’État dans les circonscriptions administratives, la difficulté de les mettre dans les collectivités locales demeure encore plus forte. D’autre part, s’il y a eu transfert de compétences pour toutes les collectivités territoriales, il n’a pas été accompagné de transferts de ressources humaines nécessaires et compétentes ; outre que les collectivités locales ne disposent pas toujours d’un cadre juridique attractif de ressources humaines de qualité.

---

<sup>153</sup> Article 8 de la Loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

<sup>154</sup> Article 9 de la loi 96-07 du 22 mars 1996.

<sup>155</sup> Cf. le Quotidien du 6 juillet 2009. Réforme administration territoriale et Charte de la déconcentration.

À l'état actuel des choses, il n'y a pas encore un code ou une loi définissant de façon claire et sécurisante les conditions, avantages et obligations des travailleurs des collectivités locales. Toujours sur le registre juridique, il est que la capacité de recrutement de personnel des collectivités locales est limitée au Sénégal. En effet, seules les régions, les villes et les communes disposent de la capacité de recruter du personnel. Les communautés rurales ne disposent de la capacité de recrutement parce que son budget a essentiellement une vocation d'investissement. Les communes d'arrondissement, elles aussi, reçoivent leur personnel de la ville mais ne peuvent pas les recruter sur la base de leurs ressources propres. Cette situation est d'autant plus problématique avec l'existence des pratiques clientélistes qui aggravent ces problèmes.

#### **4.2.2 : Le peu entaché d'un recrutement clientéliste.**

Procédant du suffrage universel, les organes des collectivités locales revêtent un caractère politique marqué au Sénégal avec pour chaque élection une participation record de partis politiques depuis 1998 lors des premières échéances électorales. Mais depuis, le système est perverti par ces derniers de la volonté de rétribuer les soutiens électoraux des candidats ; et, la volonté de fidélisation de la clientèle politique pousse la plupart des élus en général et les maires en particulier à procéder à des recrutements obéissant plus à une logique clientéliste qu'à une logique managériale. Il s'agit souvent de satisfaire les militants en les plaçant comme salariés de la collectivité locale. Ce qui gonfle de façon exagérée les effectifs des communes et des régions sans qu'il y ait la qualité.

Ainsi, plusieurs collectivités du Sénégal comme les communes disposent d'un personnel pléthorique non qualifié. La grande majorité du personnel des communes demeurent sans diplôme et sans qualification professionnelle<sup>156</sup>. Ce problème est évoqué à la fois par les élus eux-mêmes, les représentants déconcentrés comme les gouverneurs ou préfets, les responsables des ministères, les organisations de la société civile et les partenaires au développement qui appuient la politique de décentralisation. Tous reconnaissent les dérives et effets pervers de la politique de recrutement du personnel des collectivités locales.

---

<sup>156</sup> Cette situation de surnombre des commis et manœuvres et de sous nombre voire l'inexistence de cadres est générale à la plupart des communes et régions du Sénégal. A titre d'exemple pour se limiter à l'actualité, le nouveau Maire de la ville de Pikine indique que sur les 1.503 salariés de la municipalité de Pikine, 68,3% sont sans diplômes. Il ajoute qu'il y a 1.503 salariés dans la municipalité, dont 410 délégués de quartier. Sur ce qui reste, conclut-il « je n'ai pas plus de 15% de bacheliers. 68,3 % du personnel sont sans diplômes ». Interview donnée sur APS le 17 juillet 2009.

Dans la plupart des cas, ce sont des agents subalternes qui sont recrutés parmi les militants politiques et qui n'exercent pas de fonctions précises. On observe donc un surnombre de personnel non qualifié dans la plupart des collectivités locales. Ce qui fait que beaucoup de ces agents se retrouvent de fait sans tâches précises. Il s'y ajoute une situation<sup>157</sup> de vieillissement du personnel car, en effet, pour l'ensemble des communes, 62% du personnel est âgé de plus de 40 ans et exerce depuis plus de 15 ans, 5% ont dépassé l'âge de la retraite et 19 à 20 % en sont assez proches (50 à 55 ans) et peuvent même, en majorité (12%), prétendre à la retraite parce qu'ayant dépassé largement les vingt années de service. Une des conséquences de recrutements politiques réside dans l'inadéquation entre les dépenses de personnel et les possibilités budgétaires offertes par les collectivités locales. En effet, même s'il semble que la règle fixée par la Direction des collectivités locales est généralement respectée (23,98% du budget en 1996, 20,55% en 1995, et 25,13% en 1994), les dépenses de personnel continuent d'absorber l'essentiel des ressources des collectivités locales<sup>158</sup>.

Ce recrutement clientéliste est aussi facilité par l'absence d'un référentiel de compétences et d'organigrammes type pour les collectivités locales. Pourtant, les bases juridiques d'un référentiel de compétences et d'organigrammes types pour les collectivités locales sont formulées par l'article 8 de la loi 96-07 du 22 mars 1996 qui précise également que « les services des régions, communes et des communautés rurales sont organisés conformément aux organigrammes-types fixés par décret ». Cependant, ces bases juridiques n'ont pas eu de réels prolongements institutionnels : il n'y a encore ni décret fixant les services des collectivités locales, ni référentiel de compétences, ni organigrammes types pour les collectivités locales<sup>159</sup>.

Touchant au cœur le problème d'organisation des collectivités locales, le chargé de mission au Conseil Régional Nord en France au Sénégal, évoque dans son rapport remis aux autorités administratives à savoir au Ministère de la décentralisation, des dysfonctionnements récurrents qui maintiennent des déséquilibres au niveau de l'ensemble des collectivités

---

<sup>157</sup> Ce qui rend difficile l'obtention d'informations précises pour renseigner les fiches-postes des agents.

<sup>158</sup> Ces données générales seront précisées au niveau de l'analyse des types d'organisation, compétence, âge et genre des collectivités locales.

<sup>159</sup> Il convient de signaler que l'article 165 du code des collectivités locales prévoit pour les communes qu'« un tableau type des emplois communaux tenant compte de l'importance respective des différentes communes, est établi par décret après avis du Conseil supérieur de la fonction publique communale. Les modes et taux de rémunération des personnels des collectivités locales ainsi que les indemnités auxquelles ils peuvent prétendre sont également déterminés par décret dans les mêmes conditions de consultation préalable ».

locales : « *Il en découle plusieurs conséquences dont deux au moins peuvent être évoquées : d'abord, l'absence d'organigrammes types définissant clairement chaque poste à pourvoir<sup>160</sup> et le profil pour le pourvoir fait qu'il n'y a pas de contrainte réelle qui pèse sur le pouvoir des maires et présidents de Conseil régional de recrutement du personnel et ouvre la porte aux recrutements clientélistes ; ensuite il y a des contrastes et disharmonies remarquables au niveau de l'organisation des services des collectivités locales. Pendant que l'administration de certaines communes et de certaines régions est organisée en directions, celle d'autres collectivités du genre est organisée en divisions ou en services. Pendant que certaines communes ne disposent que d'un secrétaire général ou d'un secrétaire municipal, d'autres y ajoutent un directeur de cabinet du maire ou du président du conseil régional. L'absence de référentiel de compétences et d'organigrammes types pour les collectivités locales est donc, entre autres, un facteur explicatif de la mauvaise qualité de l'organisation des services des collectivités locales*<sup>161</sup>.

Toutefois, une des causes majeures de tout cela, réside sur le fait d'un faible niveau d'instruction des élus locaux au niveau des conseils régionaux, municipaux ou ruraux ; même si cette tendance est en train de s'inverser. D'où « une étude menée en 2005 par la cellule d'appui des élus locaux de la M.E.L (maison des élus locaux) montre que plus d'un tiers (1/3) des élus n'ont jamais fréquenté l'école durablement et avec des cursus scolaires trop faibles. Cependant le niveau d'instruction est très variable selon la position occupée. En effet, 80% des maires et des conseillers régionaux ont un niveau qui va du secondaire au supérieur alors que 73% des présidents des communautés rurales n'ont jamais dépassé le primaire »<sup>162</sup>. Cette différence s'explique en partie par l'obligation légale pour les conseillers régionaux et les conseillers municipaux de savoir lire et écrire, et une obligation qui n'est pas prévue pour les conseillers ruraux. Il est donc d'autant plus important que ces élus puissent se reposer sur un personnel compétent dépendant des services de l'État pour bien mener leur mission.

---

<sup>160</sup> Entretien du 20/03/2009 avec C. GADREY chargé de mission au Sénégal. « De tels organigrammes devraient en outre dégager de manière précise le profil de l'agent appelé à occuper un poste déterminé. L'inexistence de tels documents fait donc qu'il n'y a pas de critères précis de recrutement pouvant lier le maire et éviter les recrutements politiques ».

<sup>161</sup> Ministère de la décentralisation et des collectivités locales, Programme national de développement des collectivités locales, *Etude sur le profil des compétences des collectivités locales* (réalisée par A-L. Fall et I-M. Fall), 2010.

<sup>162</sup> Rapport d'études sur la formation et le niveau de compétences des élus, d'une commission mandatée par la Maison des élus locaux, Dakar, 2005.

Des efforts de formation des élus locaux ont été faits notamment grâce à l'appui des bailleurs, mais ils se sont heurtés au fort taux de renouvellement des élus lors des élections municipales de 2002 et de 2009 également ; ce qui n'était pas prévu dans le programme. En effet en 2002, trois (3) collectivités sur quatre (4) ont changé de majorité avec de nouveaux conseillers élus. Du coup, une très grande majorité exerce leur premier mandat de conseiller et une partie d'entre eux ne sont pas encore familiers avec les textes de lois de la décentralisation, les propositions d'encadrement des projets ou des programmes de développement, mais surtout leur rôle et le fonctionnement dans les collectivités locales. La conséquence directe est la faible maîtrise d'ouvrage de ces collectivités, et un ralentissement des actions planifiées en vue du développement. Autant de difficultés à surmonter au plus vite, si l'État du Sénégal veut faire progresser les réformes entreprises et à amorcer un nouveau cap de décentralisation vers le processus de développement.

En définitive, le pilotage du système ou de la gouvernabilité du processus de décentralisation au Sénégal, doit reposer maintenant sur une implication équilibrée des différents acteurs dans la discussion et la décision des politiques. La tradition centralisatrice héritée du colonialisme voulant que seuls les acteurs nationaux aient un rôle prépondérant sur ces politiques publiques, n'est plus compatible avec un ensemble fluctuant, complexe et composé d'entités dotées d'une certaine autonomie technique et financière. Face à ces nombreuses contraintes économiques, institutionnelles, politiques, financières,..., la politique de décentralisation nécessite une réorganisation et une réadaptation des collectivités locales et la reformulation du processus de gestion doit au centre des questions et des préoccupations. Sans cette remise en cause profonde du système de gouvernabilité, le processus de décentralisation pourrait avoir des impacts sur la gestion financière des collectivités locales entre autres.

## **Chapitre 4 : La gestion financière des collectivités locales du Sénégal.**

Depuis la mise en place de la politique de décentralisation au Sénégal en 1996, les ressources financières des collectivités locales sont des deniers publics et leurs budgets de fonctionnement sont en grande partie axés sur leurs ressources propres, celles en provenance de l'Etat et les fonds alloués par les divers partenaires. Ainsi le budget de la commune, de la communauté rurale (CR) ou de la région est un instrument financier de prévision des recettes et des dépenses, sur une période annuelle, élaboré par le Maire, ou le Président du Conseil Rural (PCR) ou le Président du Conseil Régional et voté par leurs assemblées délibérantes respectives (Conseil Rural, Conseil Municipal ou Conseil Régional).

Les recettes prévues dans ces budgets locaux incluent, très souvent, des dotations budgétaires de l'Etat et les montants de l'Appui des Partenaires au Développement par l'intermédiaire des projets et programmes dont les montants annuels sont connus. A défaut d'informations précises sur les montants des fonds de concours (car ceux-ci peuvent varier au cours de l'année), des fonds de dotation et des projets et programmes initiés par l'Etat au profit de l'élaboration de leurs budgets, la loi les autorise à voter des autorisations de recettes et de dépenses, en vue de prendre en compte ces ressources financières dès que des assurances relatives y auront été données. Il en sera de même des appuis financiers issus de la coopération décentralisée.

Les ressources financières des collectivités locales sont donc multiformes. Si l'on s'en tient aux montants globaux des projets et programmes au profit des collectivités locales pour les prochaines années, c'est une enveloppe de 200 milliards qui est prévue d'après les prévisions du ministre de tutelle. Il apparaît donc, aussi bien à l'égard des populations qui contribuent à renflouer les budgets locaux par l'acquittement d'impôts et de taxes, des pays donateurs ou des organisations multilatérales qui appuient les collectivités décentralisées, comme à l'égard des programmes de coopération décentralisée, les élus locaux doivent veiller à l'utilisation scrupuleuse des finances locales à des fins d'intérêt général pour lesquels les budgets sont votés.

Après avoir exécuté les budgets, ils ont l’obligation de rendre compte aux populations qui les ont élus. C’est cette reddition des comptes qui s’impose aux élus locaux qui constitue l’axe central du fonctionnement des collectivités, de la transparence budgétaire et de l’exécution des programmes et projets décidés par l’ensemble des acteurs.

## **Section 1 : Organisation financière des collectivités locales et leur système budgétaire.**

### **1 : Organisation financière des collectivités locales.**

Jusqu'en 1966 c'est-à-dire six ans après notre accession à l'indépendance, les finances des structures administratives étaient régies par des textes français : la loi municipale de 1884 et plus tard sous le régime de la loi cadre, la loi du 18 novembre 1955. A partir de 1966, la loi n° 66-64 du 30 juin 1966 définit les finances des municipalités et le décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 en fixe le régime. Ce dernier était en avance puisqu'il est intitulé « régime financier des collectivités locales » alors que le Sénégal ne comptait que des communes.

En 1972, avec la naissance des communautés rurales, la loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales donne les grandes lignes des finances de ces nouvelles entités administratives. L'avènement de la régionalisation en 1996 et d'autres types de communes et les communes d'arrondissement, conduit le législateur à harmoniser le dispositif institutionnel en créant un code des collectivités locales (loi n° 96-06 du 22 mars 1996), mais le décret du 4 juillet 1966 cité plus haut continue de régir les finances des collectivités locales notamment la partie relative aux règles et procédures budgétaires.

#### **1.1 : Le budget des collectivités locales : procédure de vote et composition.**

Au Sénégal, c'est le Code des Collectivités Locales et le décret n° 66-510 du 4 juillet 1966 notamment en ses articles 1 à 10 qui définissent les règles budgétaires des collectivités locales, la composition, la préparation et le vote pour l'ensemble des collectivités locales sénégalaises. En ce qui concerne, les inscriptions budgétaires nous retiendrons les dispositions des paragraphes 2 et 3 du décret précité : « les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année financière au cours de laquelle elles ont été encaissées par le receveur (de la collectivité locale). Les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année financière au cours de laquelle les mandats sont visés par le receveur ; elles doivent être payées sur les crédits de ladite année quelle que soit la date de créance ».

S'agissant de la présentation, l'article 244 du Code des Collectivités Locales dispose : « Le budget est présenté dans les conditions qui sont déterminées par les décrets relatifs à la comptabilité publique » et l'article 246 du même code précise que « le budget est proposé par l'organe exécutif de la collectivité locale, voté par le conseil et approuvé par le représentant

de l'Etat ». L'article 5 du décret 66-510 du 4 juillet ajoute que « le budget est présenté et voté par chapitre et article selon une nomenclature fixée par arrêté conjoint du Ministre de l'Intérieur et du Ministre des Finances». <sup>163</sup>

### **1.1.1 : Les agents d'exécution du budget des collectivités**

Les agents d'exécution du budget des collectivités locales sont principalement l'organe exécutif (Président du Conseil régional (la région), Maire (la commune) et Président du Conseil rural (la communauté rurale) et le comptable, receveur de la collectivité, comptable du Trésor. Examinons maintenant la nature des ressources de fonctionnement, des ressources d'investissement, les mécanismes de répartition des fonds de concours ainsi que le contrôle de l'exécution des recettes et des dépenses pour les collectivités locales. Pour ce qui est des ressources de fonctionnement des collectivités, en dehors des ressources propres, on peut citer le Fonds de Dotation de la Décentralisation alimenté par les fonds de l'Etat du Sénégal.

#### **❖ Fonds de dotation de la décentralisation (FDD).**

Ce fonds de dotation constitue un apport financier de l'Etat du Sénégal et ces dotations concourent au financement des budgets locaux à hauteur de plus d'un tiers environ chaque année. Il s'agit donc des ressources essentielles pour les collectivités locales. Si l'impôt local est perçu comme une ressource pour l'autonomie financière de ces dernières, il est souvent dérisoire pour constituer un budget solide face au fonctionnement ; en plus, on ne saurait négliger l'intérêt pour les collectivités des mesures protectrices entourant les concours financiers de l'Etat dans un contexte où la ligne de partage entre ressources fiscales propres et dotations, est plus nuancée qu'auparavant. Ainsi, aux termes de l'article 14 du décret n° 96-1126 du 27 décembre 1996 fixant les critères de répartition de ce fonds, la répartition de celui-ci obéit d'abord à :

#### **\* un critère de compensation:**

Sur la base de ce critère, une part du Fonds de Dotation (laquelle ne peut être inférieure à 82% de son montant global) est répartie entre les régions, les communes et les communautés rurales en fonction du coût des charges résultant des compétences qui leur sont transférées et du coût de fonctionnement des organes de la région et des institutions annexes : Agence Régionale de Développement (ARD) et Comité Économique et Social (CES) auprès de la région. Ces allocations du FDD à l'ARD et au CES sont assimilables à des subventions de la

---

<sup>163</sup> Article 5 du Code des collectivités locales du Sénégal.

région, en attendant que des ressources propres leur soient affectées. Il faut signaler que c'est la quote-part du FDD normalement dévolue à l'institution régionale que sont distraits les montants dévolus à l'ARD et au CES. Cette situation pèse lourd sur le budget régional stricto sensu et frustré certains conseillers régionaux.

Ensuite, le deuxième critère obéit à :

**\* un critère relatif à l'appui donné aux services déconcentrés de l'Etat:**

Ce critère permet une répartition sur la base d'un montant forfaitaire d'une part, et d'un montant proportionnel à l'étendue et à la population de la région d'autre part. Cette part destinée aux services déconcentrés de l'Etat est répartie entre les régions selon les modalités suivantes :

- 70% de ce montant sont répartis entre les régions à parts égales ;
- 30% proportionnellement à l'étendue et à la population de la région.

L'utilisation de cette quote-part du FDD devrait faire l'objet d'un contrôle rigoureux par l'Inspection de l'Administration Territoriale et Locale, car beaucoup de chefs de service et d'élus locaux interrogés ignorent le mode d'utilisation de ces fonds, alors qu'ils sont destinés à appuyer les services mis à la disposition des collectivités locales, suite aux conventions passées entre leurs organes exécutifs et les représentants de l'Etat. Toutefois, les opérations d'exécutions des recettes doivent respecter des procédures claires en tenant compte des règles définis par les lois et les articles du Code des collectivités locales.

Après l'adoption du budget, c'est le comptable receveur de la collectivité locale ou ses mandataires qui effectue les recouvrements tant en ce qui concerne les recettes fiscales que les autres produits. D'autres agents concourent aux opérations de recettes conformément aux dispositions de l'article 17 du décret 66-510 du 4 juillet 1966 : « l'agent chargé dans le ressort de la commune du service des impôts dirige et surveille en outre l'assiette de toutes les impositions sur rôles dont le recouvrement, au profit de la commune a été autorisé»<sup>164</sup>. Les opérations de recettes donnent lieu à la tenue d'une comptabilité administrative au niveau de l'ordonnateur sur des registres appelés « livres » et d'une comptabilité de deniers au niveau du comptable. La tenue correcte et régulière de cette comptabilité permet l'établissement du compte administratif de l'ordonnateur et du compte de gestion du comptable receveur de la

---

<sup>164</sup> Article 17 du décret 66-510 du 04 juillet 1966 paru dans le JORS du mois d'août 1966.

collectivité à la fin de l'année budgétaire. Cela facilite d'une manière générale, les bonnes démarches dans la gestion des ressources destinées aux collectivités.

Ainsi, l'exécution des dépenses des collectivités locales obéit aux règles classiques d'exécution des dépenses publiques : engagement, liquidation, ordonnancement et paiement. Les trois premières opérations sont effectuées par l'ordonnateur du budget et la dernière par le comptable. Le renforcement des libertés et compétences des collectivités locales doit être accompagné de l'amélioration de leurs capacités financières. L'article 249 alinéa 1er du Code des collectivités locales dispose que : « les recettes de fonctionnement de la région proviennent des ressources que lui apporte l'Etat dans la répartition annuelle du Fonds de dotation ainsi que des redevances du domaine, des produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour services rendus ».

Une distinction est faite entre les « communes de droit commun » et les communes d'arrondissement, étant entendu que les ressources de fonctionnement de la Ville sont les mêmes que celles des communes de droit commun à l'exception des ressources directement perçues par les communes d'arrondissement (art. 20 loi n° 96-07 du 22 mars 1996). Outre les excédents de clôture, elles comprennent les ressources fiscales, les revenus du domaine et du patrimoine communal, les ristournes accordées par l'Etat, les contributions du Fonds de Dotation à la Décentralisation et, d'une façon générale, toutes les ressources actuellement perçues par les communes ainsi que celles dont la perception est autorisée par les lois et règlements.

D'ailleurs, le tableau ci-dessous, nous montre un exemple très clair de cet appui qu'est ce fonds de dotation destiné aux collectivités locales et aux quelques structures qui les accompagnent dans cette politique : une part de l'effort financier de l'Etat du Sénégal, tel que prévu dans le projet de loi des finances par année (les montants de la loi des finances votée peuvent différer légèrement qu'il s'agisse de la région, de la commune, de la communauté rurale et des organes d'appui.

**Tableau 11 : Fonds de dotation de la décentralisation en 2005 pour les collectivités et les structures d'encadrement.**

DESTINATAIRES	MONTANT FCFA
<b>Communautés rurales</b>	768 000 000
<b>Communes</b>	648 000 000
<b>Communes d'arrondissements</b>	895 000 000
<b>Régions</b>	5 000 000 000
<b>ARD</b>	465 000 000
<b>Services déconcentrés</b>	300 000 000
<b>TOTAL</b>	<b>7 779 000 000</b>

Source : FGAV, 2005.

### **1.1.2 : Les ressources fiscales des collectivités :**

Au Sénégal les collectivités locales disposent de plusieurs types de ressources financières et suivant les textes, elles sont dotées de l'autonomie financière et dispose de budgets propres sauf une des catégories de collectivités que sont les régions qui sont sans ressources propres. De ce fait, le budget de la collectivité locale prévoit pour une année financière toutes les recettes et les dépenses de la collectivité. Il est géré par l'organe exécutif qui est l'ordonnateur du budget et des dépenses et prescrit l'exécution des recettes. Le comptable de la collectivité locale provient du trésor car étant nommé par le Ministère des finances. Ainsi, l'ensemble des ressources proviennent des impôts locaux, des taxes et des avances de l'État, des partenaires privés et de la coopération décentralisée nationale et internationale.

#### **1.1.2.1 : La région : une collectivité sans ressources propres.**

Contrairement aux autres niveaux de collectivités locales, la région ne dispose pas de ressources fiscales : elle est dépourvue de ressources endogènes. Comme, elle ne dispose pas d'une fiscalité propre ; elle est dans une dépendance vis-à-vis de l'Etat pour la prise en charge des compétences qui lui sont transférées. En effet les recettes de fonctionnement de la région, sont déterminées par l'article 249 du Code des collectivités qui stipule que « *les recettes de fonctionnement de la région, proviennent des ressources que lui apporte l'Etat après la*

*répartition annuelle du Fonds de dotation, ainsi que des redevances du domaine, des produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour services rendus »<sup>165</sup>.*

Compte tenu de cette situation, c'est la mission de conception, de programmation et de mise en œuvre confiée à la région dans le processus de la politique de décentralisation qui en souffre fortement. En d'autres termes, cette faible disposition à l'égard des régions amène des ambiguïtés pour une meilleure lisibilité dans la planification et le fonctionnement de celles-ci. Ainsi, le positionnement du directeur de l'antenne du Partenariat à Saint-Louis à l'égard de ce dispositif est sans équivoque :

*« L'argument selon lequel l'Etat qui a seul la capacité de garantir des financements pour les régions ne résiste pas à l'analyse de la situation actuelle et en l'absence de leurs ressources propres, la construction de toute politique autonome de décentralisation ou de développement deviendrait aléatoire ; notamment si la collectivité doit dépendre de l'Etat pour tout ce qui concerne les finances ». <sup>166</sup>*

Une réflexion tout à fait justifiée, d'autant plus que les autres catégories de collectivités locales ne sont pas dans les mêmes dispositions en matière de ressources financières.

#### **1.1.2.2 : Les ressources de fonctionnement de la commune.**

- ❖ **Les impôts locaux** : malgré un contexte économique et financier assez difficile, les collectivités locales de la catégorie des communes disposent de petites ressources en provenance des impôts locaux prélevés. Pour l'ensemble, ces impôts proviennent des secteurs différents :
  - l'impôt du minimum fiscal, perçu au profit des collectivités locales et dû par toute personne résidant au Sénégal âgée d'au moins quatorze ans relevant de l'une ou l'autre des catégories fixées par l'article 230 du Code Général des Impôts ;
  - la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal ;
  - la contribution des patentés et la taxe complémentaire y afférante;
  - la contribution foncière sur les propriétés bâties ;
  - la contribution foncière sur les propriétés non bâties;
  - la surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties;

---

<sup>165</sup> Article 249 du Code des collectivités locales du Sénégal.

<sup>166</sup> Propos recueillis lors de l'entretien du 12/04/2009 avec N. DUPUY à Saint-Louis, directeur de l'antenne du Partenariat et chargé de mission à l'ARD de Saint-Louis.

- la contribution des licences.

Le conseil municipal peut appliquer sur l'impôt du minimum fiscal et sur la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal, sur la contribution des patentes et sur le droit de licences des prélèvements complémentaires dits : « centimes additionnels » dont le nombre doit être déterminé, chaque année, par délibération. Ils sont perçus sur les mêmes rôles que ceux de la contribution à laquelle ils s'appliquent. L'absence de toute nouvelle proposition vaut reconduction du maximum fixé l'année précédente. A côté des impôts locaux, l'Etat a mis également un système de prélèvement ou de création des taxes au niveau des communes.

Par cette possibilité, les communes sont habilitées à créer, par délibération du conseil municipal un certain nombre de taxes directes et indirectes dont les modalités d'assiette et de perception ainsi que les taux maxima sont déterminés par la loi. Comme taxes directes, on peut citer, entre autres, la taxe d'enlèvement des ordures ménagères, la taxe de balayage, la taxe de déversement à l'égout, etc....

Parmi les taxes indirectes, il y a la taxe sur l'électricité consommée, la taxe sur l'eau, la taxe sur les établissements de nuit etc.

Par ailleurs, pour assurer la trésorerie des communes, l'Etat leur consent au début de chacun des deux premiers trimestres de l'année financière, une avance égale à 25% des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue au titre des impôts locaux précités. Dans d'autres cas, certaines ressources sont aussi tirées de l'exploitation du domaine communal.

#### **❖ Les ressources provenant du domaine public.**

Au Sénégal, la mise en application de la loi foncière du domaine public et privé donne un privilège très important pour la commune. Ainsi, l'utilisation privative du domaine public communal habilite cette catégorie de collectivité à percevoir une redevance à l'encontre du bénéficiaire. Le taux de cette redevance est fixé par délibération du conseil municipal. Les ressources tirées de l'exploitation du domaine public concernent :

- le permis de stationnement ou de dépôt temporaire;
- le permis de voirie ;
- les droits de place ;
- les droits de fourrière municipale ;
- les concessions du domaine public ;

- les redevances liées à l'utilisation d'un service municipal.

#### ❖ Les ressources provenant du domaine privé

La commune dispose d'un domaine privé à l'égard duquel elle peut engager tous les actes qu'un propriétaire peut faire sur sa propriété. Les ressources tirées de la gestion du domaine privé proviennent, pour l'essentiel, de la location de biens communaux ou de la vente de biens meubles ou immeubles appartenant à la commune. A côté de cela, il y'a aussi les ristournes accordées par l'Etat aux communes. Elles comprennent d'abord la part qui leur revient sur le produit de la taxe sur les véhicules (50%), ensuite la quote-part qui leur revient sur le produit de la taxe sur la plus-value immobilière perçue par l'Etat (50%)...

S'agissant toujours des communes, d'autres ressources interviennent pour leur fonctionnement. Il s'agit, d'une part, des contributions que les communes reçoivent au titre de leur part dans la répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation (la part des communes au Fonds de dotation de la décentralisation pour l'année 2001 a été de 7 289 537 000 francs CFA , ) et, d'autre part, de toutes les autres ressources qu'elles perçoivent, actuellement, ainsi que celles dont la perception est autorisée par les lois et par les règlements établis par le Code des collectivités locales.

Mais, ce qui fait défaut à ce niveau, c'est la faible capacité de recouvrement de ces impôts ; et l'Etat sénégalais n'a pas su non plus assurer une bonne vulgarisation pour motiver les populations à s'acquitter de leurs obligations fiscales. Selon les élus locaux interrogés sur cette question des impôts locaux :

*« Les facteurs limitant sont le manque d'information des populations de leurs droits et de leurs devoirs ; mais surtout le manque de transparence dans la collecte des taxes et les pratiques de détournement des ressources »<sup>167</sup>.*

#### **1.1.2.3 : Les ressources de fonctionnement de la commune d'arrondissement.**

Les ressources de fonctionnement de la commune d'arrondissement proviennent de ses recettes fiscales, du produit de l'exploitation de son domaine, des services communaux et des ressources issues de la dotation globale qu'elle reçoit de la Ville. Au Sénégal, c'est un cas un peu spécial, puisque les communes d'arrondissement concernent la région de Dakar, toutes les

---

<sup>167</sup> Entretien du 13/03/2009 avec J-L C, député de l'opposition et vice-président de la commission des finances locales à l'Assemblée nationale, Dakar.

autres n'en font pas fait parti. Les ressources fiscales de la commune d'arrondissement se rapportent aux produits de :

- la contribution des patentés et de la taxe complémentaire y afférente;
- l'impôt du minimum fiscal de 4ème catégorie (visant les bénéficiaires de traitement) ;
- la contribution des licences ;
- certaines taxes indirectes, (taxe sur l'électricité consommée, taxe sur l'eau, etc...)

Les ressources tirées de l'exploitation de son patrimoine. Elles comprennent pour l'ensemble : les revenus du domaine privé immobilier, les revenus du domaine public et divers autres revenus. En plus de celles-ci, les ressources provenant de la dotation globale de la ville sont d'un apport très peu significatif pour le fonctionnement de la commune d'arrondissement. L'article 23 de la loi n° 86-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement et ses rapports avec la Ville dispose que « la commune d'arrondissement reçoit de la ville, chaque année, une dotation globale suivant des modalités qui seront fixées par décret ». Manque de considération à celle-ci ou choix stratégique déraisonnable, la situation pour le moment reste chaotique pour ces types de communes.

#### **1.1.2.4 : Les ressources de fonctionnement de la Communauté Rurale.**

A l'instar de la commune, la communauté rurale tire ses ressources de la fiscalité locale, de l'exploitation de son domaine, des ristournes accordées par l'Etat et de sa part du Fonds de Dotation de l'Etat en général. Cette fiscalité locale est fort variée, mais une petite minorité seulement des impôts et taxes fournit l'essentiel des ressources fiscales locales.

##### **Les ressources fiscales de la communauté rurale.**

###### **\* les impôts locaux.**

Il s'agit principalement, de la taxe rurale, de l'impôt du minimum fiscal, de la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal, de la contribution des patentés et des licences, des contributions foncières des propriétés bâties et non bâties. Comme les communes, les communautés rurales reçoivent, au début de chacun des deux premiers trimestres de l'année financière, une avance égale à 25 % des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue au titre des impôts locaux et des centimes additionnels.

Les taxes indirectes : elles sont composées de la taxe d'abattage et la taxe sur les distributeurs de carburant et, les produits de l'exploitation du domaine et des services. Il s'agit des droits de place perçus dans les halls, marchés, foires, abattoirs et parcs à bestiaux et des revenus découlant de l'utilisation de ses services. Cependant, toutes les communautés rurales ne sont pas dotées de ces services. D'une manière générale, concernant les impôts locaux, la communauté rurale ne développe pas de grandes stratégies de mobilisation financière et même certains élus locaux craignent de demander des impôts ou des taxes pour des raisons électoralistes. A ce niveau, les ressources sont faibles et incapables de financer le fonctionnement de ces collectivités. Mais, pour fonctionner, elles perçoivent le soutien financier de l'Etat à travers des dotations comme le fonds de dotation de la décentralisation.

Les communautés rurales ont droit, comme les régions et les communes, à une part du Fonds de Dotation de la Décentralisation. « *Pour la gestion 2001 l'enveloppe globale allouée aux communautés rurales est de 338 963 471 F.CFA d'après les chiffres avancés par l'État du Sénégal* »<sup>168</sup>. Mais, pour certains élus comme les présidents des conseils ruraux par le biais de leur représentant à l'assemblée annuelle du comité de financement déclare que : « *Les sommes mobilisées sont largement insuffisants par rapport à l'ampleur des tâches à accomplir pour viabiliser certaines communautés rurales. Et que l'appréciation exhaustive des actions menées par les collectivités rurales, a souffert jusqu'ici de l'absence de soutien approprié et d'une réelle stratégie d'intervention de l'Etat sénégalais : principal donateur.* »<sup>169</sup>

Cependant, à côté de cette dotation qui ne peut pas couvrir toutes les dépenses de fonctionnement, il existe d'autres ressources pour les communautés rurales et comme pour les communes et les régions aussi. Il s'agit de divers revenus constitués, entre autres, par :

- 60% du produit des amendes forfaitaires et des amendes prononcées par les juridictions répressives de droit commun pour les infractions commises sur le territoire de la communauté rurale ;
- le produit des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil;
- les droits de légalisation.

---

<sup>168</sup> Ministère chargé des collectivités locales au Sénégal, 2003.

<sup>169</sup> Propos recueillis lors de l'entretien du 25/05/10 à Dakar avec le représentant élu des Présidents des Conseils Ruraux (PCR) en marge de l'Assemblée annuelle du Comité de financement en charge des Fonds de Dotations pour collectivités locales.

En plus de leurs ressources ordinaires, les collectivités locales disposent de ressources extraordinaires ou d'investissements d'origine budgétaire et extrabudgétaire. Les recettes temporaires ou accidentelles sont les suivantes :

- les dons et legs assortis de charges d'investissement;
- les fonds de concours ;
- le produit de la vente des biens communaux, de l'aliénation ou d'échange d'immeubles;
- le produit de la vente des animaux ou matériels en fourrière;
- le produit des centimes additionnels extraordinaires dûment autorisés.

Quant aux avances extraordinaires : ce sont celles que l'Etat peut consentir aux collectivités locales pouvant justifier : que leur situation de caisse compromet le règlement de dépenses indispensables et urgentes et que cette situation n'est pas due à une insuffisance des ressources ou à un déséquilibre budgétaire.

Enfin, les autres ressources d'origine budgétaire portent :

- ❖ sur les crédits alloués par le budget de l'Etat ou par tout autre organisme public sous la forme de fonds de concours pour grands travaux d'urbanisme et de dépenses d'équipement suivant les devis et plans de campagne délibérés par le conseil de la collectivité locale concernée;
- ❖ sur les prélèvements effectués au profit de la section d'investissement à partir de la section de fonctionnement.

Toutefois, il faut noter que ces derniers niveaux de collectivités se sont en effet dotés de marge de manœuvres importantes entre 2000 et 2006 de la part de l'Etat sénégalais dans un contexte de mutation de leurs rôles et de leurs missions surtout, grâce à la mise en œuvre de la phase test de la décentralisation de l'exécution du Budget Consolidé d'Investissement en début 2006.

Malgré, la bonne initiative de l'Etat pour les deux catégories de collectivités (communes et communautés rurales), le niveau de recouvrement de la fiscalité propre est assez bas pour deux raisons : d'une part, le manque de réalisme de la fiscalité elle-même ne favorise pas un meilleur rapport entre le niveau de fiscalisation et le niveau de richesse locale, d'autre part, le système d'évaluation basé les estimations des années antérieures, entraîne la reconduction des

erreurs d'appréciation d'une année sur les suivantes. A cela s'ajoute le fait que la fiscalité locale est inégalement répartie, la capacité contributive du milieu rural étant en deçà de la norme en raison de l'absence d'activités économiques et de la pauvreté.

L'étude sur la fiscalité en milieu rural a démontré, entre autre, que l'absence de cadastre fiscal contribue à une sous-évaluation des recettes, les autres causes étant d'ordre matériel et relatives au coût mal maîtrisé des dépenses fiscales. En effet, les renonciations fiscales (abattements, exonérations ou réductions d'impôts) diminuent le potentiel fiscal local, quel que soit leur bien fondé (incitation à l'investissement). Mais depuis 2004, la modification du Code général des impôts au Sénégal a permis de simplifier le système d'imposition, tout en renforçant la capacité financière des collectivités locales et, dans son rapport de 2007, la commission des finances locales à l'assemblée nationale fait état d'une nette amélioration dans le cadre de gestion des ressources locales :

*« Au total, la fiscalité sur les impôts locaux perçus s'est accrue de 6,4% en 2007, et de plus de 6,5% en prenant la TEOM. Cette évolution est toutefois différenciée selon le niveau de la collectivité avec +4,1% pour les communautés rurales, +7,9% pour les communes et près de 24,8% pour les régions »<sup>170</sup>.*

Toutefois, comme la décentralisation fiscale constitue certainement un enjeu très déterminant par rapport aux compétences transférées et que les ressources fiscales propres sont insuffisantes au regard des charges nées de l'exercice des nouvelles compétences. Et, pour soulager les collectivités de ce goulot d'étranglement et de ce casse-tête, l'Etat mise sur une autre compensation financière à travers le dispositif du Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (F.E.C.L.).

## **1.2 : Les autres dotations de l'État pour les collectivités locales.**

Le Fonds d'Equipement des Collectivités Locales a été créé par l'article 5 de la loi n° 77-67 du 4 juin 1977 portant loi de finances pour l'année financière 1977/1978. Ce fonds avait pour mission d'accorder aux collectivités locales :

- des prêts sans intérêt pour la réalisation de leur investissement, (jusqu'ici non encore accordés);

---

<sup>170</sup> Rapport 2007 de la commission de l'assemblée nationale des finances locales sur l'état des finances locales et Bulletin d'informations statistiques (octobre 2007).

- des fonds de concours dont les bénéficiaires sont : les communes, les communautés rurales et les régions ;
- il serait alimenté par des prélèvements sur le chiffre d'affaires (taxe principale et centimes additionnels institués par la loi n° 79 - 60 du 25 juin 1979 instituant un prélèvement de taxes sur le chiffre d'affaires au profit du Fonds d'Équipement des Collectivités Locales).

Les contraintes budgétaires et les décisions prises dans le cadre de l'application des Plans d'Ajustement Structurel des années 90 ont conduit à : alimenter le F.E.C.L sur les recettes générales de l'Etat sans mécanisme d'indexation et supprimer le compte d'affectation spéciale (loi de finances de 1991) dans lequel était logée, initialement, la dotation du F.E.C.L. C'est ainsi qu'en 1977, il était prévu que le montant du F.E.C.L atteindrait 4 milliards de francs CFA. Cependant, en moyenne, sur la période, son montant n'a pas dépassé 3 milliards 500 millions de FCFA par an et il n'a pas été réévalué à la suite de la dévaluation de la monnaie de l'année 1994.

La répartition du F.E.C.L s'opère, dans un premier temps, en 3 grandes masses :

- ✗ collectivités locales de la région de Dakar;
- ✗ communes autres que celles de Dakar;
- ✗ communautés rurales.

Dans un second temps, une autre répartition est effectuée à l'intérieur de chacune de ces 3 grandes masses par le comité de gestion du F.E.C.L prévu par l'article 2 de l'arrêté interministériel n° 12488 du 15 octobre 1988 fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de ce fonds. Le F.E.C.L est géré par un comité de gestion présidé par le représentant du Ministre chargé des Collectivités locales. Pour fonctionner le FECL dispose de ressources provenant d'un prélèvement sur la TVA dont le taux est fixé chaque année par la loi de finances. Le comité se réunit périodiquement pour examiner les demandes de fonds de concours présentées par les collectivités locales. A cet effet, le F.E.C.L attribue deux types de fonds : un fonds de concours ordinaire et un fonds de concours spécial.

D'une part les fonds de concours ordinaires correspondent à une dotation d'équipement attribuée aux collectivités locales sans attribution précise de projet. Sa répartition entre les collectivités locales répond à des critères de bonne gestion dans le but de les inciter à faire des efforts pour améliorer le rendement de leurs recettes et rationaliser leurs dépenses. Une fois

attribuée, le fonds de concours ordinaire est utilisé librement par la collectivité locale avec la seule obligation de servir au financement d'investissement.

D'autre part, Le fonds de concours spécial est octroyé aux collectivités locales pour leur permettre de financer soit la contrepartie demandée par les projets et les programmes d'appui à la décentralisation, soit de prendre en charge des dépenses d'équipements initiées par l'Etat lui-même. Le fonds de concours spécial est également utilisé dans la plupart du temps, pour encourager les communautés rurales à réaliser de bons recouvrements de la taxe rurale. Ainsi, la communauté rurale qui assure le recouvrement de la taxe rurale à 100% bénéficie d'un fonds de concours spécial ces dernières années<sup>171</sup>. Par ailleurs, en dehors de ces fonds octroyés par l'Etat sénégalais, les collectivités locales sont également soutenues par la coopération décentralisée, certaines ONG ainsi que les Institutions d'Appui au Développement.

### **1.3 : Les ressources provenant des partenaires au développement.**

Avec la régionalisation de 1996 et la mise en application des textes sur les transferts de compétences aux différentes catégories de collectivités, l'Etat a donné la possibilité à ces dernières, d'intervenir de façon beaucoup plus dynamique et large dans un domaine qui, jusqu'à une date encore récente était de son domaine exclusif à savoir les relations et la coopération internationales par le biais de la coopération décentralisée. En effet, l'article 17 du Code des Collectivités locales dispose que « les Collectivités locales peuvent, dans le cadre de leurs compétences propres entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des Collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement ».

Les collectivités locales peuvent bénéficier de ressources provenant de la coopération décentralisée à travers les jumelages, ou obtenues par le biais de certaines institutions internationales de coopération décentralisée comme la Fédération Canadienne des Municipalités, la Fédération Mondiale des Villes Jumelées, Cités-Unie etc...

---

<sup>171</sup>« Rapport de synthèse d'études et d'évaluations menées au Sénégal sur la décentralisation de l'exécution budgétaire », MEF-DCEF/Comité de Pilotage « gestion décentralisée des ressources du BCI », 28 mai 2003.

D’autres ressources leur proviennent des institutions internationales, des organisations non gouvernementales (O.N.G.) dont certaines interviennent au niveau des collectivités locales directement pour le financement ou la cogestion de grands projets dans certains domaines comme la santé, l’éducation ou les infrastructures. Mais, comme tient à le préciser, le technicien du cabinet du Ministère de la coopération décentralisée :

*« Si toutefois les initiatives sont louables, il y'a une chose qui est à déplorer, c'est que la plupart de leurs actions et interventions se font de façon non concertée avec les élus locaux, souvent d'une manière dispersée et avec beaucoup d'hésitations ou des tâtonnements à certains niveaux de décisions »<sup>172</sup>.*

A l’instar de l’appréciation mitigée de ce responsable administratif, cette situation est préjudiciable à une bonne coopération et aux collectivités locales ; néanmoins l’Etat sénégalais cherche à élaborer des stratégies pour appuyer des projets et programmes d’appui au processus de décentralisation en concert avec les partenaires au développement. Par ailleurs, pour accompagner la réforme de la décentralisation, l’Etat a mis en place avec la collaboration des partenaires au développement, de nombreux projets et programmes dont le Programme d’Appui aux communes, le Projet d’Appui à la Décentralisation et au Développement Local, le Programme national de la lutte contre la pauvreté, le Programme national d’infrastructures rurales et l’étude sur la fiscalité locale sont parmi les plus importants.

Un document de la Direction de la Coopération économique et financière (DCEF), daté de mai 2003<sup>173</sup>, avance pratiquement des chiffres tout à fait précis. Ainsi, les ressources des collectivités locales sénégalaises proviennent à : 35% de ressources propres seulement, soit environ 25 milliards de F Cfa ; 25% de transferts de l’Etat (le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) et le Fonds d’équipement des collectivités locales (FECL), soit environ 18 milliards de F Cfa en moyenne ; et 40% de ressources extérieures issues de projets et programmes d’appui à la décentralisation et au développement local, soit 27,5 milliards de F Cfa.

---

<sup>172</sup> Entretien réalisé le 22/03/2008 avec M. Sidibé au cabinet du Ministère de la coopération décentralisée à Dakar, comité de pilotage « gestion décentralisée de grands projets ».

<sup>173</sup> « Rapport de synthèse d’études et d’évaluations menées au Sénégal sur la décentralisation de l’exécution budgétaire », MEF-DCEF/Comité de Pilotage « gestion décentralisée des ressources du BCI », 28 mai 2003

Pour autant, après tant d'initiatives et de mesures prises pouvant permettre de mettre sur les rails les politiques initiées au niveau des collectivités locales, la gestion de celles-ci, est confrontée à de nombreuses difficultés majeures et à des critiques virulentes de la part des populations.

## **2 : Gestion décriée des ressources financières des collectivités.**

Quantitativement insuffisantes, les ressources font l'objet d'une gestion souvent décriée par les populations. Les acteurs locaux sont nombreux à percevoir les organes des collectivités locales comme des permanences politiques, des enjeux de déploiement de réseaux clientélistes et dans certains cas des lieux de déploiement de la corruption. Dans cette ambiance, les parties prenantes comme les ONG des secteurs de l'éducation et la santé, les organisations féminines mais certains hommes politiques aussi sont fondés à dénoncer la gestion opaque des ressources destinées aux besoins des populations et nourrissent des réserves sur l'arrivée des fonds aux secteurs affectés.

En tout cas, le positionnement de certains parlementaires a été clair à l'égard de la gestion des collectivités rurales et c'est le point de vue d'un membre du parlement sénégalais non-inscrit : « *Le local devient souvent l'enjeu de positionnements et de confrontations sectaires qui brouillent ou relèguent au second plan les enjeux de la bonne politique de décentralisation, gestion et du développement local au niveau des collectivités. Le pouvoir de gestion des terres transférés aux collectivités en général et aux communautés rurales au Sénégal en particulier, est souvent utilisé à des fins d'enrichissement illicite ; ce qui provoque de plus en plus des réactions violentes des populations comme cela a été récemment le cas dans la communauté rurale de Fanaye où l'attribution de 20 mille d'hectares à un promoteur privé a été à l'origine d'affrontements entre les partisans et les adversaires de l'affectation qui s'est soldée par des morts* »<sup>174</sup>.

C'est ainsi que toutes les tares du système politique national sont reproduites et aggravées à l'échelle locale. A cela s'ajoute que les modes de gestion financière des ressources des collectivités ne favorisent pas souvent la circulation des informations budgétaires, ne

---

<sup>174</sup>Entretien réalisé le 09/11/11 avec le député L. P non inscrit membre de la commission des finances locales. Cf. la presse sénégalaise de la dernière semaine du mois d'octobre 2011, notamment *Wal fadjri* et *Le Quotidien*.

Deux journaux nationaux qui ont consacré des sujets vastes sur cette question de mauvaise gestion du foncier par les communautés rurales.

permettent pas la transparence et sont le lieu de prédilection et de développement de pratiques corruptives non sanctionnées ni par les citoyens qui n'ont pas les moyens de contrôle, ni par l'Etat dont les contrôles ne sont souvent pas mis en branle ou le sont sélectivement, ni par le juge des comptes confronté à un manque criard de moyens humains et matériels pour opérer sur les comptes des collectivités locales les contrôles qu'il faut<sup>175</sup>.

Pourtant, un des espoirs investis dans la politique de décentralisation sénégalaise était de favoriser l'émergence d'une citoyenneté locale, c'est-à-dire d'un citoyen de type nouveau qui participe à la gestion et au contrôle de la gestion de sa collectivité locale. Dans l'ensemble, tarde à arriver ce citoyen de type nouveau revendiquant son implication dans la gestion des affaires de sa cité. Le fait remarquant au Sénégal est une faible appropriation du processus de décentralisation par les populations. Au surplus, les textes sur la décentralisation ne recèlent pas beaucoup de mécanismes de participation citoyenne. Même les quelques mécanismes existants ne sont pas mis à profit par les citoyens<sup>176</sup>. Pas de participation citoyenne, pas de contrôle citoyen, pas de responsabilité au sens (accountability) des élus locaux, aucun instrument de mesure de la performance de la gestion des collectivités locales<sup>177</sup>.

En effet, le caractère participatif de la démocratie locale s'est accommodé voire enrichi de diverses formes de prise en compte direct des souhaits des citoyens en dehors des campagnes électorales comme les débats d'orientation budgétaire, les forums et autres séances de planification participatives, c'est du moins ce que nous remarquons. Mais, pour l'essentiel, le système sénégalais de décentralisation ne prévoit pas de vrais mécanismes de participation effectifs de la société civile ou des acteurs indépendants au processus décisionnel local comme la technique du budget participatif née à Porto Alegre au Brésil. Il y a vraiment très peu d'efforts pour créer des mécanismes d'une plus grande participation citoyenne en dehors de l'acte électoral et d'un contrôle citoyen au nom de la transparence dans la gestion des affaires publiques, condition d'existence d'une gouvernance locale de qualité<sup>178</sup>.

---

<sup>175</sup>Cf. à cet égard, *Sénégal, Finances publiques* (sous la direction de J. H. Sy), Aid Transparency, 2005, p 170.

<sup>176</sup>Article 3 du code des collectivités locales qui permet aux citoyens de demander des documents relatifs à la gestion de leur collectivité.

<sup>177</sup>A. Guéye, « Primer la performance dans la gestion : enjeux et perspectives pour les collectivités locales », *Leeru, Revue sénégalaise du développement local, de la décentralisation et de la bonne gouvernance*, Sénégal, L'Harmattan, 2011, p. 429.

<sup>178</sup>Sénégal, Finances publiques, Décentralisation et Transparence budgétaire (dir. J. H. Sy),Aide Transparency, 2005.

Pourtant, les cas de succès de participation des populations à la gouvernance de leur cité sont aujourd’hui nombreux et pourraient être une source d’inspiration pour les collectivités sénégalaises. Il apparaît alors essentiel de réfléchir et mettre en œuvre des stratégies alternatives de mobilisation de ressources et d’implication réelle des principaux acteurs pour impulser le développement local. C’est dans cette perspective que doit s’inscrire à notre avis, la mise en place d’outils participatifs, dans le domaine du budget, permettant une meilleure définition et un financement plus aisés des agendas locaux de développement.

Le Budget Participatif, comme approche alternative de financement du développement local, entre dans ce cadre et il s’articule autour de quatre principes de base :

- ✓ réorienter les ressources publiques en direction des plus pauvres;
- ✓ créer de nouvelles relations entre municipalités et citoyens, c'est-à-dire une autre manière de gouverner;
- ✓ reconstruire le lien social et l'intérêt général;
- ✓ inventer une nouvelle culture démocratique et mobiliser le sens de la citoyenneté.<sup>179</sup>

Pourtant, une expérience intéressante de certification citoyenne de la gouvernance menée par le Forum civil mérite de retenir l’attention pour son éventuelle généralisation progressive à l’ensemble des collectivités locales. La certification citoyenne se présente comme un outil de reconnaissance des pratiques relevant de la bonne gouvernance invitant le citoyen à donner son avis sur la gestion publique locale à travers la désignation des membres d’un Comité local de certification<sup>180</sup>.

Au total, le processus de décentralisation en cours semble conduit avec réticence par des gouvernements centraux (socialiste et libéral) désireux à la fois de conserver leurs positions de pouvoir, de montrer leur foi en la décentralisation et de continuer à capter les aides conditionnées par cette décentralisation. On est alors tenté de croire que les réformes en cours ne procèdent pas vraiment à une réorganisation en profondeur des administrations et des

---

<sup>179</sup>République du Sénégal, Ministère de la décentralisation et des collectivités locales, Assises nationales de la décentralisation (2007), « Le budget participatif, une approche de gouvernance inclusive pour un contrôle citoyen de l'action publique et l'approfondissement de la décentralisation », communication présentée par B. Kanouté.

<sup>180</sup>E-H. Kane, N. Diop, B. Diamé, « Stratégie d’impulsion de la bonne gouvernance au niveau local : le processus de certification citoyenne, un projet de recherche action du Forum civil », *Leeru, Revue sénégalaise du développement local, de la décentralisation et de la bonne gouvernance*, Sénégal, L’Harmattan, p. 357.

systèmes de gouvernance mais « pourraient n'être qu'un mode de partage compensatoire vers le bas des difficultés rencontrées en haut<sup>181</sup>... ».

De toute évidence, la nécessité d'une réforme du système fiscal local et le financement des collectivités locales, deviennent à la fois inévitables et des mesures stratégiques doivent être entreprises par les autorités sénégalaises pour une meilleure gestion de ces dernières. L'Etat n'est sans doute plus le financeur qu'il fut au début de la décentralisation, qu'on le regrette ou non. Au fil des années, ses crédits d'intervention se sont restreints et il laisse désormais à d'autres opérateurs le soin d'intervenir dans les collectivités locales. Et, si le rapport de la Cour des comptes établit depuis quelques années, un bilan en demi-teinte voire négatif dans ce domaine et formule ces critiques ; la responsabilité est en quelque sorte partagée par les autorités et les autres acteurs.

En résumé, nous constaterons que le chemin menant vers un système équilibré a emprunté plusieurs trajectoires. Entre 1996 et 2005, la méthode la plus employée a été la subvention totale des investissements malgré la loi leur accordant une autonomie. Une mise sous-tutelle si l'on peut dire ainsi, qui n'a pas facilité à la recherche d'autres alternatives.

---

<sup>181</sup>Pouvoirs et cités d'Afrique noire, op.cit., p. 304.

## **Section 2 : Les problématiques de financement des collectivités locales ou l'enjeu de l'autonomie financière des collectivités locales.**

S'interroger sur l'autonomie financière des collectivités locales dans le contexte actuel des finances locales au Sénégal semble à première vue relever du goût du paradoxe, voire de la provocation. En matière de financement, les collectivités locales disposent en effet de pouvoirs de décision très peu étendus en matière de ressources financières locales et d'impôts locaux alors même que ceux-ci constituent une bonne part de leurs ressources pour ce qui est de la commune ou de la communauté rurale. En complément de ces ressources fiscales, toutes les catégories de collectivités reçoivent des transferts et des dotations financières dont le volume global n'a cessé de croître d'année en année et dont les modalités d'utilisation aussi n'ont cessé de s'élargir compte tenu de l'ensemble des compétences transférées. En ce sens que, cette problématique devient un enjeu de taille pour les autorités du pays et les collectivités locales.

Au total, l'autonomie financière des collectivités locales sénégalaises apparaît limitée, voire dérisoire comparée à la situation des collectivités dans un pays comme la France où l'autonomie est effective, fortement étayée par la politique de décentralisation et garantie par le poids politique dont disposent les élus locaux au sein de la représentation nationale.

Il me semble en effet qu'il convient de revoir la politique fiscale et de dépasser ce constat sur la situation présente au Sénégal. L'évolution du contexte économique du pays et dans le monde (crise économique majeure et durable), conduit à s'interroger sur les chances du maintien de la dépendance des collectivités vis-à-vis de l'Etat et des bailleurs de fonds car bien des signaux perceptibles aujourd'hui laissent penser que la situation actuelle sera soumise à l'avenir à des tensions considérables qui pourraient conduire à une redistribution considérable des marges de manœuvre financières entre les différents niveaux de collectivités. En conséquence, la question de l'autonomie financière est un principe qui doit être garanti à tout prix. La responsabilité des finances au niveau des collectivités locales doit être effective et une composante fondamentale de la nouvelle approche de décentralisation ; celles-ci doivent disposer de ressources d'un niveau adéquat pour avoir le pouvoir de décision concernant les dépenses.

A travers le processus actuel de financement avec lequel, elles ont l'habitude de fonctionner, les collectivités sénégalaises risquent à court terme de subir une désintégration et l'anéantissement de leur degré d'autonomie financière. Dans ce cas, rien n'interdit de penser à une réforme fiscale d'ensemble au niveau local (celle que les lois de la décentralisation n'ont pas pu ou pas voulu réaliser depuis 1996). Sans réforme du système fiscal accordant une large autonomie financière et des marges de manœuvres aux collectivités, la consolidation de la politique de décentralisation et de la promotion du développement local ne saura être que des discours.

## **1 : L'harmonisation du système des finances locales au Sénégal.**

La kyrielle d'impôts et de taxes dévolus aux 570 collectivités locales leur rapportent moins de 50 milliards de FCFA par an, soit moins de 7% des ressources budgétaires de l'Etat. Le système fiscal des collectivités locales est vétuste et mérite d'être rénové. C'est pourquoi il est apparu opportun de réformer la fiscalité locale au regard des enjeux de la politique de décentralisation et de développement au niveau du Sénégal.

Pour ce faire, les propositions de réforme de la fiscalité locale au Sénégal doivent chercher à atteindre plusieurs objectifs parmi lesquels: accroître la capacité de financer les services, renforcer la gouvernance locale, protéger la compétitivité des entreprises du secteur moderne et favoriser l'acceptation par les populations des projets de réformes et de développement local. Cette réforme respectera aussi des principes d'équité, de vérité des prix et d'équivalence fiscale. La réforme doit, avant tout, fortifier les finances des collectivités décentralisées par la population. Ensuite, elle doit donner vie à la décentralisation par un renforcement de la gouvernance et gestion locales à court terme.

Pour accomplir leur mission d'allocation, les collectivités locales doivent privilégier un mode de financement basé sur le principe de l'équité fiscale de la taxation selon le bénéfice reçu, plutôt que de la taxation selon la capacité de payer.

*«En effet, il n'est pas souhaitable pour les municipalités de faire directement ou indirectement de la redistribution de richesses une fonction mieux assumée par le*

*gouvernement central, qui rejoint les plus pauvres et les plus riches sur l'ensemble du territoire national. La taxation selon le bénéfice reçu cherche quant à elle la correspondance la plus directe entre les bénéfices reçus de la consommation d'un service local et les taxes perçues» : c'est le point de vue d'un membre du parti libéral (PDS)<sup>182</sup>.*

La transparence est fondamentale pour les services qui seront financés par une tarification directe à l'usager. Elle signifie que les contribuables doivent pouvoir connaître le coût de revient d'un service pour être en mesure d'apprécier la juste part qu'ils paient pour ce service. Si le service chargé par la collectivité locale est sans rapport avec le coût, la critique sera facile et les contribuables perdront confiance dans le système élaboré, avec les conséquences qu'on peut prévoir.

De plus, en vertu du principe de l'équivalence fiscale, on fera en sorte que les citoyens (consommateurs) situés dans l'espace où les bénéfices d'un service public sont consommés soient ceux qui décident de la quantité et de la qualité du service (décideurs) et également ceux qui paient pour le service (contribuables). On dira que, pour tel public, les consommateurs, les électeurs et les contribuables constituent un seul et même groupe. Bref, le groupe qui consomme doit également être celui qui décide et celui qui paie. Car l'équivalence fiscale renforce la base démocratique de la décentralisation et contribue à améliorer les projets de développement local. Par ailleurs, si la situation actuelle de la fiscalité locale des collectivités urbaines ou rurales laisse entrevoir très peu d'espoir ; les résultats des consultations et des enquêtes que nous avons menées sur quelques collectivités, montrent des déséquilibres qui se présentent avec quelques points de forces et des faiblesses ou des manquements notoires selon l'interprétation des spécialistes. Et, les principales forces peuvent être présentées comme suit :

- une fiscalité locale basée sur la taxation des valeurs foncières locatives et des valeurs véniales, est déjà opérationnelle,
- les recettes fiscales représentent près de 50 % des recettes totales des collectivités locales,
- les recettes fiscales locales couvrent environ les deux tiers des dépenses de fonctionnement,

---

<sup>182</sup> Entretien réalisé le 28/03/08 avec A. Cissé, député (coalition SOPI) à l'Assemblé Nationale et inscrit à la commission Affaires sociales.

- les recettes non fiscales sont bien maîtrisées par les collectivités locales et des contribuables se disent prêts à payer plus si les services sont de meilleure qualité,
- des relations Etat-Collectivités locales relativement bien rôdées permettent, par l'unicité de caisse, de répondre aux besoins financiers d'un grand nombre de collectivités locales,
- les Recettes Perceptions Municipales (RPM) en opération dans certaines localités ont permis d'améliorer le recouvrement.

Pour ce qui est des principales faiblesses, on peut les indexer ainsi:

- un faible taux de recouvrement des taxes locales surtout les communautés rurales ; ainsi que des difficultés importantes existent au niveau de l'établissement d'un recensement annuel complet des contribuables ;
- des critiques sévères sont émises sur la qualité des services locaux offerts, comme l'enlèvement des ordures ménagères, ce qui justifie que beaucoup de contribuables ne paient pas leurs taxes ;
- l'absence d'application effective de sanctions contre des contribuables solvables mais qui refusent de payer ;
- une faible capacité de payer face à de nombreuses taxes forfaitaires inévitables et souvent sans lien avec le bénéfice reçu ;
- une perception négative de la gestion des finances locales, ce qui n'encourage pas une adhésion spontanée au paiement des impôts locaux en milieu rural ;
- des processus de recrutement manquant de transparence pour une fonction publique locale qui devrait, dans l'ensemble être mieux qualifiée,
- un partenariat difficile avec le secteur privé qui dénonce fréquemment les lenteurs des collectivités et des taux d'imposition relativement élevés non expliqués par les autorités.

En définitive pour réformer le système fiscal et les ressources financières, il faut procéder à la décentralisation de la chaîne fiscale et envisager la mise en place d'un Fonds de péréquation pour corriger les disparités économiques entre les différentes zones du pays ; définir des critères de bonne gouvernance pour l'allocation des fonds de dotation et des fonds d'équipement des collectivités locales et définir des procédures de gestion plus contraignantes pour la gestion desdits fonds ; instaurer un cadre juridique clair pour le Budget consolidé d'investissement ; inciter les partenaires au développement à harmoniser leurs interventions

en matière d'aide budgétaire. L'Etat doit veiller à la tenue des comptes administratifs par les élus locaux, les publier et les mettre à la disposition du public.

La législation sur la décentralisation doit aussi mettre en place des mécanismes efficaces de contrôle des citoyens sur leurs institutions locales pour garantir leur droit de sanction concernant les décisions prises par les élus ; ce qui passe par le respect du droit à l'information des citoyens en rendant les séances publiques et prévoyant des possibilités de révocation populaire avant les élections. Mais au-delà, de toutes ces initiatives et de réelles volontés politiques, c'est cette faiblesse de l'économie locale à mettre en place des ressources humaines qualifiées qui vient anéantir les efforts de cette réforme fiscale.

## **2 : La relative faiblesse des économies locales pour le recrutement d'un personnel de qualité.**

Au Sénégal les collectivités locales ont-elles les moyens économiques de procéder au recrutement de personnel de qualité à l'avenant de leurs besoins ? Au regard de la réalité de la faiblesse des économies locales en général et de l'absence de fiscalité locale significative en particulier, les collectivités locales ne disposent pas en général des ressources capables de couvrir des charges de personnel importantes. Les études disponibles montrent le faible poids économique et financier des collectivités locales. En 2002 elles n'ont participé qu'à hauteur de 0,8% à la formation brute de capital fixe de la Nation et n'emploient que 5630 agents, soit 8,7% des effectifs de l'Etat et à peine 5% de cet effectif s'occupe des questions de ressources financières<sup>183</sup>.

A titre d'exemple sur un montant global de recettes de 170,03 milliards de F CFA perçus de 1998 à 2002 par une catégorie de collectivités que sont les communes au Sénégal, celles de l'agglomération de Dakar totalisent 111,41 milliards de F CFA soit 65% dont les 3/4 pour la seule commune de Dakar. Les communes de l'intérieur totalisent 58,62 milliards de F CFA<sup>184</sup>. La prédominance de la région de Dakar, au plan des recettes, s'explique par la forte concentration des activités économiques et son poids démographique où réside un sénégalais sur quatre. La ville (commune) de Dakar perçoit 70% des recettes de la région de Dakar. Ces

---

<sup>183</sup> Voir Programme de Développement Municipal (PDM), Fiche pays Sénégal réalisée en 2007.

<sup>184</sup>Programme de Développement Municipal, op cit.

atouts socio-économiques expliquent la situation exceptionnelle de la capitale en matière de ressources humaines par rapport aux autres collectivités locales sénégalaises.

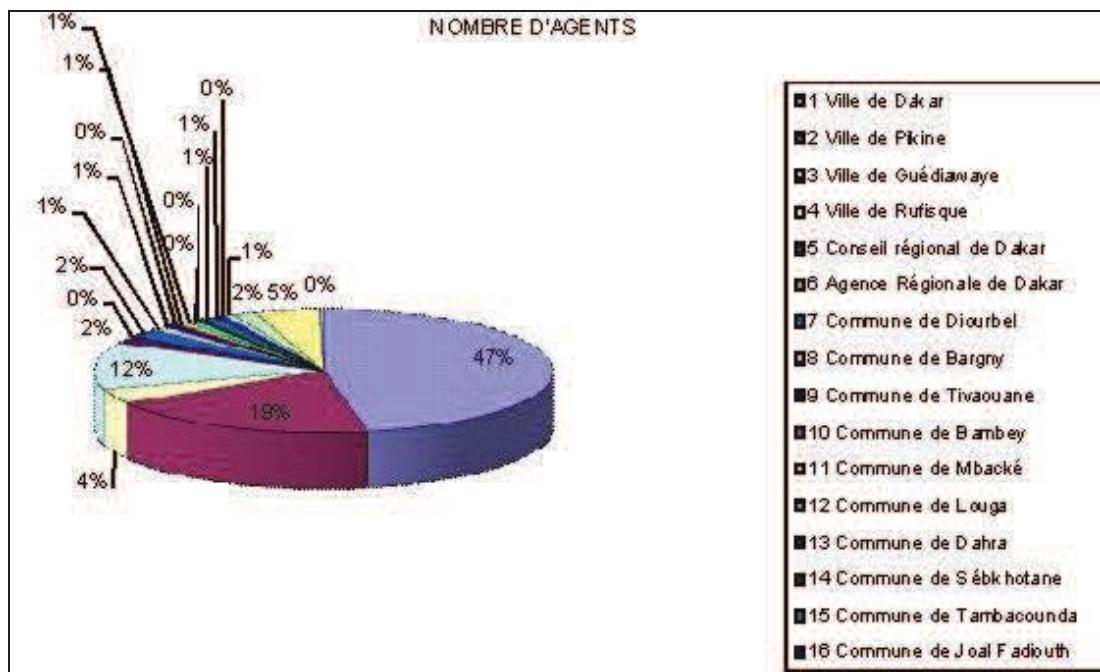
Au total, l'observation montre que seules les villes de la région de Dakar en général et la ville de Dakar en particulier ont des ressources qui leur permettent de payer des niveaux de rémunération attractives des cadres bien formés. La répartition des agents des collectivités locales se révèle inégale d'après les études disponibles sur la question. Ainsi, cette répartition est inégale dans la mesure où près de 50% des agents sont recensés dans la seule Ville de Dakar. Par ailleurs, les deux tiers de ces agents non fonctionnaires travaillent dans la région de Dakar. 75% des agents en service dans les collectivités locales se trouvent dans la Région de Dakar et 47% de l'ensemble national dans la commune de Dakar suivi de Pikine (19%) et Rufisque (12%) et Guédiawaye (5%)<sup>185</sup>.

Ce constat montre que de nombreuses collectivités rurales sont incapables de se doter de services de gestion administrative et humaine à la hauteur des défis que pose la complexification de la politique de décentralisation. Et, cette figure représentant la répartition du nombre d'agents sur quelques collectivités locales<sup>186</sup> nous en donne une image assez expressive de cette réalité et une parfaite illustration de la situation :

---

<sup>185</sup> E. H. S. Niang, *Vers une Fonction publique locale*, Document présenté aux Assises nationales sur la décentralisation des 27, 28 et 29 novembre 2007.

<sup>186</sup> E. H. S. Niang, op, cit.



**Figure 1 :** répartition du nombre d'agents dans certaines collectivités du Sénégal.

Clé de voûte des collectivités locales par rapport à la complexité des processus et des réformes de la politique de décentralisation, le personnel qualifié, doit en priorité, faire l'objet de tous les soins et de réflexions des autorités déconcentrées, des élus locaux, des bailleurs de fonds et de tous les acteurs. Il est urgent même avant de se lancer dans une autre réforme d'envergure, il peut paraître utile de se consacrer à la formation de ce personnel, en instituant un concours de recrutement spécifique à la hauteur des responsabilités afférentes.

Il se trouve qu'aujourd'hui, le constat est tout autre ; alors que les communes signalées dans cette figure ci-dessus se caractérisent par des problèmes de personnel sans grande efficacité dans la gestion fiscal qui est pourtant le moteur de la décentralisation ; l'amélioration des capacités des élus locaux à trouver et à doter ces collectivités de ressources financières pour bien prendre en charge ce processus, demeure une nécessité pour la réforme. Or, la tradition politique centralisée et la forte dépendance financière vis-à-vis de l'Etat compromettent toute évolution dans la gestion rationnelle des ressources financières pour les collectivités locales. Cela aura tendance à freiner tous les espoirs de développement auxquels elles aspiraient dans le contexte de décentralisation.

Compte tenu de ce qui précède, le constat d'incapacité structurelle, humaine et financière de la collectivité locale semble être établi. La collectivité locale sénégalaise n'est pas aujourd'hui

en mesure de faire face seule, à ses obligations. Cela ne saurait pour autant préjuger de la pertinence de l'institution territoriale ; et des alternatives, temporaires ou durables, peuvent renforcer les capacités de la collectivité et assurer sa viabilité. Il s'agit d'ores et déjà de prendre les mesures nécessaires pour permettre aux collectivités et à leurs établissements de faire face au défi du recrutement et de la formation des hommes.

## **CONCLUSION DE LA PREMIERE PARTIE.**

Pour conclure cette partie, on voit bien que d'une façon générale, après plus d'une décennie la politique de décentralisation au Sénégal, constitue toujours un enjeu de taille et l'analyse des différentes phases et de nombreux dispositifs, confirme bien le processus en cours. Tout a été mis en œuvre par les autorités des différents régimes à commencer par L.S. Senghor jusqu'au nouveau Président Macky Sall élu le 25 mars 2012 pour mettre en route cette politique de décentralisation. Cependant de nombreuses questions subsistent à l'état actuel des choses et les objectifs assignés à cette politique ne sont manifestement atteints

Durant tout le processus (des dispositions juridiques et législatives pour la phase institutionnelle, en passant par la détermination des moyens d'existence des collectivités locales, de l'accompagnement par les acteurs, des partenaires privés, etc....), on voit bien différentes approches ont été sollicitées à la recherche d'une formule inédite et spécifique pour libérer les énergies des uns et des autres et servir de souffre-douleur à un système politique méconnu et confronté aux divers aléas : structurel, économique, social, etc. Une mise en place marquée aussi par des tâtonnements, des hésitations et il en découle un jeu de pouvoir, c'est-à-dire une relation de complémentarité, de négociation ou de confrontation politique entre l'ensemble des acteurs.

Toutefois, la volonté des pouvoirs publics sénégalais d'effectuer une véritable politique de décentralisation en transférant des moyens de l'Etat central vers des structures locales représentatives est affirmée, mais la décentralisation dans un pays démocratique, ne saurait être qu'une affaire d'Etat, les partis politiques, la société civile, d'autres organisations nationales ou internationales joueront une part active dans la construction d'un tel système politique ou même à un processus de type développement local. Cette nouvelle donne confère une dimension autre à l'étude de la politique de décentralisation sénégalaise. Ainsi, il me semble à l'heure actuelle qu'on soit très limité à l'émergence d'un développement local à partir d'une telle politique ; peut-être, il s'agissait plutôt pour les autorités sénégalaises d'insuffler une nouvelle dynamique à la politique de décentralisation.

Si le processus de décentralisation au Sénégal, a ouvert des opportunités importantes : un changement de stratégie avec une nouvelle cible s'opère aussi. Une autre composition sociale, une modification des relations avec des objectifs à certains niveaux et l'émergence de

forces nouvelles modifient le point de chute de la politique de décentralisation pour en imposer le développement local tout simplement. À partir de là, il convient de souligner quand même la très grande difficulté d'articuler les deux approches et de faire la jonction de l'appréhension des acteurs. Nous essayerons de voir dans la deuxième partie dans quelle mesure, ce nouveau paradigme : le développement local va prendre le relais à la politique de décentralisation longtemps menée et voir si cette nouvelle stratégie va porter ses fruits.

**DEUXIEME PARTIE :**

**DE LA DECENTRALISATION AU**

**DEVELOPPEMENT : UNE NOUVELLE**

**STRATEGIE ET QUELLES**

**PERSPECTIVES ?**

## **Chapitre 5 : Le développement local : entre dynamique nouvelle et une inscription récente dans les stratégies de développement.**

Jusque vers la fin des années 1990, les travaux sur le développement portent en premier lieu sur les politiques et les dynamiques structurelles de niveau national. L'État centralisé, appuyé par l'extérieur, incarne pour la transition le volontarisme et l'activisme nécessaires au « décollage » de toute une nation et à l'industrialisation de l'économie.

La critique, théorique, politique mais également sociale du rôle de l'État dans les années 1990 sera à l'image des espoirs qu'il avait cristallisés: extrêmement forte. L'échec de l'État-développeur relance le débat État-marché. Le cheminement des stratégies de développement, non linéaire et heurté, n'aboutit pas pour autant à la victoire définitive de la coordination marchande. Au cours de la décennie 90-2000, l'aggravation des problèmes sociaux consécutifs aux programmes d'ajustement structurel imposés à la presque totalité des pays du tiers-monde, puis la faible émergence des marchés poussent au dépassement de l'opposition usuelle entre les deux principes de coordination.

Au-delà de la recherche de leur combinaison optimale, les approches contemporaines relevées dans les pays industrialisés comme la France reconnaissent le rôle potentiel d'autres formes de coordination que sont la société civile et les organisations. Ce faisant, elles habilitent une diversité d'arrangements institutionnels favorables au développement. Ces changements conceptuels ouvrent un nouvel espace de justification à la décentralisation investi par les dernières stratégies de développement soutenues techniquement et financièrement par les institutions internationales (FMI, Banque Mondiale), la communauté des bailleurs de fonds et des ONG et de toutes les bonnes volontés.

De l'impasse sociale des ajustements aux stratégies publiques, le Sénégal entré de plein pied dans la réforme décentralisée, s'engage vers une habilitation nouvelle de la décentralisation, des partenaires et des acteurs locaux. Durant cette période s'opère un déplacement des attentes de la politique de décentralisation vers le potentiel d'un développement local mieux orienté et plus soutenu.

Mais comme le souligne Hugon. P : « *l'État se retrouve donc dans une situation paradoxale, propice à une logique de délestage vers les autres acteurs qui prennent davantage de place et de responsabilité. Il est dans l'incapacité d'assurer une partie importante des fonctions qui lui sont habituellement dévolues (services publics, politiques sociales)* ».<sup>187</sup>

Mais la question qu'on se pose nous, est que les collectivités locales sénégalaises aussi démunies et sans aucunes ressources et l'ensemble des acteurs, coordonnés dans de nouveaux dispositifs d'actions décentralisées, ont-ils la capacité de modifier ou d'infléchir les ressorts de la création et de la distribution des richesses à partir d'une intégration plus forte du facteur « local » ?

Pour jauger les particularités du développement local à travers la décentralisation, nous analysons dans un premier temps la définition du terme développement local pour ensuite voir l'approche nécessaire pour ce nouveau concept et terminer par les nouveaux rapports entre décentralisation et développement local.

---

<sup>187</sup> P. Hugon, Le concept d'acteurs du développement chez les pionniers du développement : Albert Otto Hirschman et François Perroux, *Mondes en développement*, vol. 31, n° 24, 2003/4, pp 9-31.

## **Section 1 : L'institutionnalisation du développement.**

À la différence de la politique de décentralisation engagée avec la réforme de 1996, le développement fait irruption plus tardivement au milieu des années 2000. Pour les uns, l'idée qui commence à faire son chemin, est l'alternative d'un affaiblissement d'un modèle de décentralisation piloté par l'État sénégalais. Et, pour les autres, l'émergence et la reconnaissance de l'institution locale, avancée majeure de la décentralisation et une nouvelle prise en considération des préoccupations comme mode de relations entre l'État et les collectivités. Vers les années 2000, l'ouverture aux partenaires financiers et aux ONG, conduit aussi à repenser à une autre conception de pilotage de réformes décentralisées, d'où le processus d'un développement local. Le discours fondateur est complexe et s'inspire des principes négatifs : le refus ou la contestation de l'État. Mais que faut-il prendre pour développement local ?

### **1.1 : Le développement local : un concept fourre-tout.**

Pour bien des auteurs, *ce concept de « développement local est né en France dans les années 1960-1970 et rattaché au milieu rural, notamment aux régions à forte identité culturelle, comme la Bretagne ou aux zones difficiles ou délaissées comme l'Ardèche »<sup>188</sup>*. De ce fait, ce concept est difficilement séparable d'une vision européocentriste étudiant le monde à l'aune de sa propre expérience, tout simplement.

Dans le contexte africain et plus particulièrement celui du Sénégal, ce concept est perçu avant tout pour décrire les actions aussi diverses, entreprises par les ONG, les organismes déconcentrés de l'État ou encore les collectivités en direction d'une localité ou d'un territoire. Pour d'autres encore, ce mouvement est lié à diverses dynamiques locales dans le cadre de collectivités locales ou non, notamment par la multiplication d'initiatives au travers des réseaux associatifs. Des initiatives qui loin du défaitisme ambiant, montrent qu'il est possible de se mobiliser collectivement pour vivre mieux.

Mais pour autant, on peut noter que cette définition est restrictive, incomplète et n'épouse pas toutes les grilles de lecture ; et encore que faut-il comprendre sur la notion de développement

---

<sup>188</sup>C. Lelievre, « Le village, le magazine de l'Acteur Rural » in Être acteur du développement local, Université rural du pays de Langres juin-juillet 1997.

local dans un contexte comme celui où nous l'étudions. Les chercheurs ont éprouvé de nombreuses difficultés à définir la notion de développement local. De quelle discipline scientifique cette notion relèverait-elle ? Sous quel angle faut-il l'appréhender ? L'économie ? La sociologie ? La science politique ? Le droit ?... Une seule branche scientifique suffit-elle à appréhender une notion aussi complexe ? Une définition « trop scientifique » ne risque-t-elle pas de nous éloigner des réalités concrètement vécues par les acteurs ruraux pour ce qui est du Sénégal ?

Laurent Lhopitalier nous invite à une approche transversale : « Affranchissez- vous de votre déformation professionnelle : un vétérinaire peut s'intéresser à autre chose que l'élevage »<sup>189</sup>. Pour Henri Poincaré, « la pensée ne doit jamais se soumettre ni à un dogme, ni à un parti, ni à une passion, ni à un intérêt, ni à une idée »<sup>190</sup>.

Ainsi, une définition hâtive d'une notion aussi complexe et recouvrant des réalités aussi diverses paraît périlleuse. Une démarche plus prudente consiste à déterminer les ingrédients qui entrent dans la composition du concept de développement local. Partant de là, il sera plus aisément d'appréhender le développement local au Sénégal en termes d'approche.

## 1.2 : Quelle approche pour le concept de développement local.

L'importance croissante du développement local s'explique aujourd'hui, dans une large mesure, par l'échec des modèles de développement global. Construits du côté des sphères de l'État et des impératifs économiques, ces modèles ne tiennent pas suffisamment compte de la complexité sociale et de ses dimensions qualitatives, relationnelles et locales. En effet, l'émergence récente du concept de développement local participe de l'incapacité du développement global à trouver des réponses pertinentes aux préoccupations des communautés de base, surtout dans le monde rural. Ni les politiques d'aménagement du territoire, mises en œuvre pour corriger les disparités géographiques, ni le jeu du marché ne peuvent aboutir à un développement local réussi sans une adhésion et une participation effective des acteurs et des organisations locales.

---

<sup>189</sup>L. Lhopitalier, « Changez de lunettes ! 10 erreurs de perception à éviter », *Grain de sel* n° 21 : (D'après Le Guide pratique des consultants, Centre suisse de vulgarisation agricole, Lindau), 2005.

<sup>190</sup>J. H. Poincaré, *Dernières pensées*, Appendix III, cité par Marc Julia dans *Point de vue mensuel pour la science*, n° 159, janvier 1991.

Au Sénégal, sur la base de ce constat d'échec, depuis une dizaine d'années, de nouveaux discours et de nouvelles pratiques sociales, basés sur des expériences concrètes de proximité commencent à être entendus, encouragés et même prônés par les organismes de décision nationaux ou internationaux : responsabilisation de la société civile, décentralisation, lutte contre la pauvreté et l'exclusion, concertation et participation citoyenne. En effet, Il s'agit d'une nouvelle forme d'approche des problèmes plus que d'un modèle ou d'une idéologie. Mise en œuvre dans des zones économiquement en difficulté, (zones rurales défavorisées, vieilles régions industrielles, banlieues) elle rejoint les pratiques développées par des associations et des opérateurs du Sud dans des contextes institutionnels pourtant très différents comme en France.

Pour Benoit Lisch<sup>191</sup>, « le développement local, à ce niveau, se caractérise par un fourmillement d'initiatives et d'expériences très diverses dans de nombreux domaines. En donner une définition précise est par conséquent difficile ». Et, pour un autre spécialiste, Michel Rocard<sup>192</sup>, « c'est une démarche fédérative de mobilisation des acteurs d'une zone géographique autour d'un projet d'ensemble, économique, social et culturel afin de créer une dynamique durable sur un territoire ».

Plusieurs caractéristiques importantes ressortent de ces deux définitions : Il s'agit d'un processus ou d'une démarche, et non d'un projet défini ou d'une simple procédure. On intervient sur le moyen voire le long terme. Des durées de 5 à 10 ans sont souvent mentionnées comme minimum à sa mise en place. Il intervient sur un espace donné (par exemple un territoire), non pas administratif, mais dans lequel les acteurs se retrouvent sur des bases de solidarité et d'identité. Il est nécessaire que les gens se connaissent et se reconnaissent dans cet espace.

Selon Bernard Vachon, qui abonde dans le même sens, précise : « *la stratégie que préconise le développement local s'appuie sur trois principes fondamentaux :*

- ❖ *le développement ne découle pas uniquement de la fonction, ni de la valeur économique des activités et de l'organisation sociale des individus ;*

---

<sup>191</sup> B. Lisch, « regards parallèles sur le développement local : France-Afrique de l'Ouest ». AFVP mars 1995.

<sup>192</sup> CRIDEL (centre de recherches et d'informations sur le développement local), les conventions de développement, Dossier de présentation octobre 1991.

- ❖ *le développement ne relève pas seulement des grands systèmes macroéconomiques, ni des institutions centralisées ; il est aussi largement lié aux micro-initiatives ;*
- ❖ *la personne constitue la force motrice du développement »<sup>193</sup>.*

L'idée de développement appelle l'introduction d'autres valeurs que celles liées à l'économie ; elle suppose une vision différente de l'économie, dans laquelle cette activité serait au service de l'être humain et non pas, prioritairement, un système d'échanges d'objets, de services et d'argent, sans égard pour l'individu, à l'épanouissement des ressources naturelles et au déséquilibre social des collectivités. Le développement, c'est aussi assurer la prise en compte des besoins immatériels, non quantifiables et de caractère social, culturel d'une collectivité ou d'un territoire. Le développement, c'est l'accès à un mode de vie dans lequel la personne revêt plus d'importance que la production de biens et services, et où son épanouissement personnel et collectif est d'un intérêt supérieur à sa fonction de consommateur.

Le développement local doit être fondé sur la mobilisation locale des ressources et des savoir-faire. Il met l'accent sur le développement des institutions locales, le renforcement des solidarités locales et les prises en compte des aspirations et des besoins de la population dans les domaines économique, social, culturel, partenarial. Le développement local, c'est donc une stratégie qui vise, par des mécanismes de partenariat, à créer un environnement propice aux initiatives locales afin d'augmenter la capacité des collectivités, des territoires, des localités ou des quartiers en difficultés à s'adapter aux nouvelles règles du jeu de la croissance macro-économique<sup>194</sup>.

Delà, il faudra déterminer singulièrement toutes les composantes de cette nouvelle politique de développement local. Et, du coup, la tentative de définition du développement local avancée par les uns et les autres, a montré que la notion est irréductible à des approches stéréotypées et théoriques. Elle revêt des caractéristiques dynamiques et multiformes tirant leur source de la diversité des réalités vécues par les acteurs impliqués dans les dynamiques respectives de développement local.

---

<sup>193</sup> B. Vachon, *Le développement local : théorie et pratiques, réintroduire l'humain dans la logique du développement*. Ed Gaétan Morin, Québec, 1993.

<sup>194</sup> B. Vachon, op, cit, p74

D'où, à travers ce processus de développement local, il est fondamental de distinguer les éléments fondamentaux des autres éléments moins déterminants. Ces éléments sont déterminants pour toute tentative d'approche du développement local même s'ils ne font pas toujours l'unanimité au sein de la communauté des chercheurs, mais n'empêche qu'on peut retenir quelques essentiels : le terroir, la participation, l'ambition commune et la disponibilité des ressources.

Mais, l'observation transversale de ces mêmes dynamiques est révélatrice d'un certain nombre de contraintes plus ou moins constantes. Ces contraintes sont alimentées par des sources diverses dont certaines sont liées à la viabilité des structures, au comportement des acteurs comme, la faiblesse de leur engagement, la survivance d'attitudes traditionnelles anachroniques, les biais des interventions des partenaires aux projets, au développement (à l'aide) et le déficit d'esprit citoyen, alors que d'autres sont davantage liées à l'environnement général comme, le casse-tête des finances, le retard économique et la politisation du concept.

De ce fait, le développement local est une réalité dynamique et évolutive tandis que la décentralisation est une donnée relativement plus stable parce que organisée par des textes juridiques dont la modification requiert des procédures souvent lourdes et contraignantes. Cette antinomie apparente rend compte déjà de l'intérêt de l'étude des relations entre ces deux phénomènes indissociables.

## **2 : Comment tisser les liens entre décentralisation et développement local ?**

Le second acte de la décentralisation, outre le rapprochement entre l'État et les citoyens par le biais des structures locales, est la mise en place d'un mode d'intervention publique susceptible d'assurer une plus juste répartition des ressources sur l'ensemble du territoire national, en particulier au profit des localités les plus reculées du pays. Pour mettre en valeur le développement local à travers la politique de décentralisation ; cela passe par des dispositifs solides entre autres des « cadres de concertation ». L'objectif des cadres de concertation par exemple est d'ouvrir des espaces permettant aux différentes composantes de la société d'échanger et de s'affronter pour réaliser des choix rationnels de politique. Cet enjeu prend une signification particulière dans un pays comme le Sénégal où la population est inégalement répartie et connaît un taux d'urbanisation croissant à l'exemple d'une seule région et capitale du pays : Dakar.

L'enclavement interne d'une partie du pays (les régions du sud) constitue, on le sait, un handicap majeur pour le développement économique et local. Celui-ci a en effet, des conséquences tant macroéconomiques (morfcellement du marché interne sénégalais, approvisionnement perturbé des grands centres urbains, acheminement onéreux des produits principaux d'exportation), que microéconomiques et sociales (du fait d'abord des contraintes des populations vivant dans les zones enclavées pour accéder aux biens de premières nécessité et écouler leurs productions, ensuite de l'accessibilité plus difficile aux services sociaux de base). Si l'on considère que la relation que le citoyen entretient avec l'État est en grande partie conditionnée par son degré de satisfaction, le développement qui vise l'amélioration durable des conditions de vie et d'existence des populations d'un territoire, est un enjeu fondamental pour l'État, non seulement comme source de richesse, mais aussi comme puissant vecteur d'intégration citoyenne.

En d'autres termes, la décentralisation a pour objet de mieux répondre aux exigences du développement local par la responsabilisation et l'implication des intéressés eux-mêmes. Localement, les besoins sont mieux identifiés et les réponses sont plus appropriées. Elles tiennent alors mieux compte de la diversité des situations. Il s'agit, par la décentralisation, de stimuler et orienter la vie locale, en vue d'agir sur le développement au niveau le plus proche des citoyens, en intégrant les caractéristiques des territoires. D'où l'idée de faire des collectivités locales, les cellules de base du développement local et de la lutte contre la pauvreté. On attend d'elles plus de dynamisme pour développer les services publics de proximité. L'existence de ces derniers est toutefois étroitement subordonnée aux questions de capacité et de viabilité des collectivités locales dans un contexte comme celui du Sénégal, et que nous examinerons successivement.

Avant tout, des incertitudes demeurent autour du concept de développement ; et les questions essentielles sont de savoir : sur quoi est fondé ce concept enchanteur d'abord et qu'est ce qui explique son degré d'importance après avoir émergé et quelles réponses pertinentes le développement local peut-il apporter aux préoccupations des communautés de base, surtout du monde rural sénégalais à travers la politique de décentralisation ?

## **2.1 : La décentralisation au service du développement local.**

On peut considérer que la décentralisation offre au développement local un cadre formel pour l'émergence d'initiatives locales mieux organisées. En suscitant la création de collectivités locales, elle délimite le socle territorial de déploiement des dynamiques populaires pour les communautés respectives. La décentralisation a également un autre avantage considérable pour les acteurs locaux : elle offre un cadre d'apprentissage de l'organisation administrative à travers les expériences de gestion de collectivité locale. En effet, à la fin de leur mandat, les élus réintègrent leurs organisations de base respectives en y reproduisant l'expérience acquise au sein de l'institution.

On admet ainsi, que la décentralisation est un catalyseur du développement économique parce qu'elle favorise la libération des énergies à la base, la culture de l'esprit d'initiative et de responsabilité et, surtout, la motivation, l'émancipation et la participation des populations. Elle devient, dans cette optique, un instrument du développement.

L'un des principaux challenges du législateur de la décentralisation est de réussir un savant dosage afin que les règles produites soient suffisamment claires et adaptées aux réalités locales souvent mal appréhendées et suffisamment souples pour préserver l'expression du savoir local et des initiatives de développement local. Mais les motivations des décideurs sont-elles conformes aux préoccupations des acteurs locaux ? Jusqu'à quel niveau les acteurs locaux sont-ils associés à la prise de décision dans la politique de décentralisation ? Le développement local a-t-il besoin de la décentralisation ?

Voilà autant de questions qui méritent des réponses claires et précises pour l'ensemble des acteurs de la politique de décentralisation sénégalaise. En plus, dans le contexte actuel de sous-développement du Sénégal, l'érection de groupes de villages en collectivité locale doit, pour être conforme aux priorités d'une population dont plus de 30% vivent au-dessous du seuil de pauvreté, contribuer substantiellement à relever le niveau de vie des citoyens mais pas sur des bases politiciennes.

Car, lorsqu'elle est affranchie des pesanteurs partisanes, la décentralisation a pour essence de favoriser, de promouvoir et d'encadrer le développement local comme dans certains pays

développés. Cet objectif intrinsèque n'ayant pas été atteint après deux décennies de pratique, il faut constater, humblement, l'échec de la politique de décentralisation au Sénégal.

Déjà depuis 2005, une étude menée conjointement par le Réseau africain pour le Développement intégré (RADI) et Diakonia (partenaire suédois) relevait qu' « à des degrés différents les difficultés recensées dans la mise en œuvre de la décentralisation sont : le manque de ressources financières endogènes des collectivités locales, les difficultés dans l'exercice des compétences transférées, le manque de formation des acteurs de la décentralisation, l'absence de communication, la politisation des affaires publiques » : en quelque une non visibilité des collectivités locales. Pourtant en dépit de ces disfonctionnements, un savant dosage aurait voulu un rapprochement (une relation) entre ces deux notions qui sont chargées de parachever le bien-être des communautés locales.

## **2.2 : Les interactions entre le développement local et la décentralisation.**

Au Sénégal, actuellement, et comme dans beaucoup de pays sous développés en Afrique et ailleurs dans le reste du monde, la centralité de la lutte contre la pauvreté semble assigner à ces deux dynamiques des fonctions identiques. Mais dans la réalité, les relations entre la décentralisation et le développement local s'apparentent au dilemme de l'œuf et de la poule : tantôt c'est le développement local qui est au service de la décentralisation, tantôt c'est la décentralisation qui semble être au service du développement local. Du coup, des fonctions identiques semblent se prévaloir mais qu'en est-il réellement ?

Selon une conception dominante, la décentralisation est institutionnelle alors que le développement local est populaire. La décentralisation est créée, organisée et réglementée alors que le développement local, beaucoup plus souple, se construit par des initiatives souvent spontanées. En exagérant ce raisonnement, certains vont jusqu'à nier à l'État la qualité d'acteur du développement local. C'est le cas de certains partenaires au développement qui pensent bien faire en appuyant directement les populations à la base sans associer ni même informer les autorités de l'État. Se situant sous l'angle spatial, d'autres font correspondre l'espace de déploiement d'une dynamique de développement local à un terroir. Sous cet angle, la décentralisation ne correspondrait au développement local que si le territoire de la collectivité locale délimité par l'État correspond à un terroir.

En réalité ou tout au moins du point de vue de la volonté du législateur, décentralisation et développement local sont indissociables et poursuivent un objectif identique. Le développement local est l'essence même de la décentralisation ; il est la raison d'être des collectivités locales. Quelle autre justification peut-on donner à l'existence des collectivités locales dans un contexte de mal-développement ?

Depuis plusieurs années maintenant, la Banque Mondiale ainsi que les autres institutions financières internationales, après avoir érigé la bonne gouvernance en condition impérieuse du développement dans son rapport de World Bank de 1989), font de la décentralisation, le pilier de cette bonne gouvernance. Dans cette optique, la décentralisation apparaît du coup, comme un préalable au développement national et local. L'objectif politique de renforcement de la démocratie locale est même ramené à une conception économique dans la mesure où elle est analysée en une démocratie participative, une participation à l'effort de développement.

Cette conception quoique imposée de l'extérieur, présente un intérêt certain : elle contribue à assigner à la décentralisation des objectifs liés au contexte économique et social et donc potentiellement conformes aux préoccupations des populations. Au-delà d'un simple discours juridique, la décentralisation doit contribuer à résoudre les problèmes concrets qui se posent à la fois à l'État et aux communautés locales. Et, le développement local quant à lui, donne vie à la décentralisation en la faisant passer du stade rigide de la réglementation à celui plus dynamique de l'action et de la participation. Ainsi, pour Jacques Mercoiret, « *la décentralisation ne résulte pas d'une dynamique spontanée, génératrice de développement local et de démocratie participative. C'est même la relation inverse qui semble la plus porteuse : le développement local et la démocratie participative comme préalables et leviers à une décentralisation réussie* »<sup>195</sup>.

Dans ce sens, le développement local : dynamique dans son essence et animé par des actions concrètes de résistance à la crise économique, s'érige alors comme le miroir de la conjoncture et peut, de ce point de vue être au secours de la politique de décentralisation. Mais, d'après un rapport du Groupe développement local, Handicap International : « *le développement est*

---

<sup>195</sup> J. Mercoiret, « Un exemple de rapprochement des acteurs en zone rural à l'échelle d'un département : le cas de Mbour, au Sénégal », in M. Totte, T. Dahou, R. Billaz, *La décentralisation en Afrique de l'Ouest*, Paris : COTA-Karthala-ENDA GRAF, 2003.

*avant tout un processus endogène s'inscrivant dans un territoire vécu, conduisant à un projet global de société, en articulation avec l'extérieur »<sup>196</sup>.*

Si nous l'envisageons dans le contexte du Sénégal, ces réflexions montrent la nécessité de repenser les relations entre décentralisation développement local : l'importance de concilier les exigences d'arbitrage des intérêts divergents et les impératifs de coordination des initiatives locales afin de promouvoir un développement local par les possibilités offertes par la décentralisation. Et au-delà des discours, un travail important reste toutefois, à produire et le chemin sera encore long pour faire du développement une alternative crédible à la politique de décentralisation. Car les nombreuses péripéties, ne laissent guère de doute que les hésitations et les tâtonnements, depuis la mise en place d'une politique de décentralisation au Sénégal, constituent des freins à l'élaboration des projets à l'espace public local permettant aux différentes collectivités de la société sénégalaise de construire des schémas favorables au développement local.

### **2.3 : Une décentralisation peu favorable au développement local.**

Si le processus de décentralisation est une réalité bien ancrée dans l'architecture administrative, territoriale et politique du Sénégal, il convient de noter qu'il comporte des lacunes ou des dysfonctionnements qui ne favorisent pas une dynamique de développement local. Or, au delà de la dimension institutionnelle, les collectivités locales ont reçu pour mission essentielle de concevoir des programmes et de mettre en œuvre des actions de développement sur plusieurs domaines au niveau de l'espace local ; comme cela est inscrit dans le Code des collectivités locales en son article 3 de la loi du 96-07.

Un processus de transfert vertical de pouvoir du central vers le local reposant sur des principes essentiellement gestionnaires d'efficacité et d'efficience en matière de développement local, reste indispensable, cependant très difficile compte tenu de la situation du pays. Du coup, l'effort de participation au nouveau processus est réduit ; faute à un manque chronique d'acteurs pertinents au niveau local. Et, il ne s'agit pas seulement de favoriser la participation communautaire ; il est question aussi de favoriser l'articulation

---

<sup>196</sup> Handicap International, Qu'est ce que le développement local ?, production du groupe de travail développement local, juin 2001. Voir aussi la définition de l'Observatoire français de la coopération internationale et en particulier leur article en ligne (non daté) sur « La décentralisation contre le développement local ? », [www.globenet.org/opcf/](http://www.globenet.org/opcf/).

concrète des logiques administratives, politiques et communautaires (locales) dans un nouveau système.

Ce changement peut s'avérer, dans certains cas, très difficiles, tant tous les composantes (les acteurs) n'ont pas la même vision ou la même approche du développement local. Si dans une situation comme celle du Sénégal, les carences ou les défaillances de l'État expliquent en partie ou justifient l'intervention des ONG ou des bailleurs de fonds au niveau des collectivités locales, le risque d'un disfonctionnement dans la coordination des projets n'est pas à exclure venant d'un côté comme de l'autre : État ou acteurs non-étatiques. Et, cela va constituer des entraves au processus de développement local et à l'affaiblissement des collectivités locales. Le développement local, comme le dit Marc Totté citant Olivier de Sardan, doit être pensé « *comme une arène politique dans le sens où s'affrontent différents pouvoirs et groupes stratégiques pour l'accès aux ressources et au pouvoir de contrôle sur la distribution de droits.* »<sup>197</sup>

Cette démarche cherche à rendre compte des systèmes d'échange social et d'action à travers l'affirmation d'une identité collective d'un groupe. Il met en avant des dynamiques socioéconomiques locales, leur dimension politique et des réseaux territoriaux interconnectés pour fédérer les projets d'intérêts communautaires. En plus, en favorisant la mobilisation des acteurs locaux pour les collectivités locales, les politiques de développement local ont pour effet d'interpeller des solidarités et des compétences diversifiées.

Les capacités des acteurs locaux ne doivent pas être en aucun cas sous-estimé mais les renforcer et les mettre à profit sur toutes les échelles territoriales dans un processus de décentralisation/développement local et que les structures décentralisées tirent leur efficacité en s'appuyant sur la dynamique des réseaux. C'est ça le prix à payer pour que la politique de décentralisation apporte intégralement sa valeur ajoutée qu'est le développement local. Les factions bâties autour des personnalités politiques nationales détournent souvent la vraie conception du local ; au contraire, les clans politiques locaux contribuent à la stabilité du système central avec des enjeux d'alliances entre élites administratives et élites locales.

---

<sup>197</sup> J. P. Olivier de Sardan, *Anthropologie et développement*, Karthala, 1999.

En prenant en compte tout cela, la promotion de ce modèle de développement local à travers la politique de décentralisation mise en place, devient potentiellement porteuse de signification et d'une réponse positive. Ceci dit, tout est dans la consolidation et la reconnaissance d'un pouvoir local. Car, en dépit de toutes les contradictions à travers la politique menée, ce pouvoir local confisqué et mis sous tutelle par les autorités centrales, une fois libéré, consolide la responsabilisation et la participation des leaders locaux (politiques, économiques, sociaux, religieux et même de la société civile).

En effet, le transfert des compétences aux collectivités locales suivi de la mise en place d'un système électoral local pour tous les conseils locaux, a relancé la redistribution des pouvoirs décisionnels et les systèmes d'action au niveau local. En ouvrant le jeu ou en y associant tout le monde : les différentes catégories d'acteurs ; la décentralisation peut acquérir une nouvelle dimension et favoriser l'amorce d'un développement local. Tout cela montre tout simplement l'important de concilier les exigences d'arbitrage, des intérêts divergents et les impératifs de coordination des initiatives locales avec la promotion et l'encouragement de la participation des acteurs compétents ou des groupes d'acteurs locaux pouvant assurer des fonctions collectives en lien avec les enjeux de développement et pour finir avec le renforcement des institutions.

## **Section 2 : Une multitude d'acteurs présents autour des enjeux.**

Sur le terrain, lorsque l'on fait une typologie des actions relatives au processus décentralisateur au niveau des collectivités locales ; le constat que l'on peut faire, est que la diversité des intervenants et leur composition est assez surprenante (autorités déconcentrées, notables locaux, partis politiques, ONG, bailleurs de fonds, les conseillers élus, les associations, etc.).

Qu'ils soient institutionnels ou non, administratifs ou du privé, tous les acteurs impliqués se réclament d'une légitimité et cherchent à se maintenir au cœur du système mis en place au niveau du territoire sénégalais. Toutefois, il faut savoir que la qualité de l'action décentralisée dans ces conditions ne peut être garantie que si elle résulte de la mobilisation consciente, organisée et méthodique des acteurs autour des objectifs pertinemment conçus. Aujourd'hui, l'articulation entre ces différents acteurs n'est pas aussi simple que ça et cela pose plus de problèmes que de solutions pour mener des actions concrètes et viables sur les territoires. Comme presque dans tous les pays, au Sénégal, la collectivité locale comporte des acteurs divers évoluant à divers niveaux de la vie et dont les intérêts peuvent tout aussi bien être contradictoires que concordants.

Toutefois, nous pouvons avancer que plusieurs catégories d'acteurs sont à distinguer: d'abord, les acteurs institutionnels constitués par les élus locaux, les représentants de l'État et les services déconcentrés de celui-ci; ensuite les acteurs économiques privés qui regroupent les personnes physiques et morales qui s'adonnent à des activités économiques d'où ils tirent l'essentiel de leurs revenus, comme c'est le cas notamment des commerçants, restaurateurs, gérants de station d'essence, etc. ; mais des partenaires privés comme les bailleurs de fonds et enfin les acteurs sociaux à la base composés des personnes physiques et morales qui développent des activités ou des actions dans le champ social et dont la cible est la collectivité ou ses composantes : type ONG.

## **1.1 : L'État, ses services décentralisés et les acteurs institutionnels.**

L'État est le partenaire incontournable des collectivités locales car la décentralisation consiste en un transfert par l'État, aux collectivités locales, de compétences particulières et de moyens appropriés, mais aussi parce que les collectivités locales exercent leurs activités dans le respect de l'unité nationale, de l'intégrité du territoire et de la primauté de l'État, conformément à la loi d'orientation de la décentralisation. En outre, les compétences transférées aux collectivités locales sont exercées concurremment avec l'État. Enfin, l'État exerce une tutelle sur les collectivités locales. Aussi, les services centraux et déconcentrés des ministères concernés par les compétences exercées par les collectivités locales, de même que les agences sont des partenaires étatiques privilégiés.

L'État définit les grandes orientations et les politiques dans tous les domaines et, est le garant de leur bonne exécution et de leur contrôle. Il fournit les ressources humaines et financières nécessaires à la réalisation des actions de développement au fonctionnement des collectivités locales. Pour ce faire, il dispose de services techniques et administratifs compétents déconcentrés dans divers domaines. Les services administratifs assurés par les représentants de l'État gèrent le personnel de l'État dans leur circonscription administrative et veillent à la bonne exécution des lois et règlements. Les services techniques appuient et conseillent les collectivités locales dans l'exécution des activités de développement. Ils peuvent être mis à la disposition des collectivités locales par le mécanisme de la convention d'utilisation signé avec les représentants de l'État. Les charges financières résultant des transferts de compétences, font l'objet d'une attribution par l'État de ressources d'un montant au moins équivalent aux dites charges.

L'État a donc un rôle de définition et d'impulsion de la politique globale, de contrôle des actions de développement et d'arbitrage dans le jeu des acteurs locaux. C'est ainsi que pour la réalisation d'objectifs ou de projets d'utilité publique, une collectivité locale peut s'associer sous forme contractuelle avec l'Etat. Différents types de contrats existent, notamment : les «Contrats-plans» pour la réalisation d'objectifs de développement, et les «Contrats de ville» pour les politiques urbaines transversales dans ce domaine.

Actuellement la pyramide des institutions des services déconcentrés de l'État du Sénégal est ainsi constituée selon le décret 2003-292 du 8 Mars 2003, de la région administrée par un Gouverneur ; le département administré par un Préfet ; l'Arrondissement administré par un

Sous-préfet. Ces représentants de l'État ont la charge du contrôle de légalité des actes des collectivités locales aidés par les différents chefs de services et dans ce cas là ils deviennent les premiers acteurs dans le processus et gardent toute légitimité comme les autres acteurs de la chaîne. Donc la fin de la tutelle de l'État sur les collectivités n'a pas vidé de toute substance la capacité de l'État à encadrer l'activité des collectivités locales. Si la loi protège les collectivités de toutes velléités du pouvoir central d'agir dans leurs domaines de compétences, elle donne explicitement aux représentants de l'État un rôle d'arbitre et de gardien et, ce rôle s'applique en de très multiples occasions.

Du coup, la remarque est qu'au niveau de tous les ordres de collectivité locale, la collaboration se passe relativement bien entre celle-ci et les services extérieurs de l'État, même si, souvent, il est déploré par certains élus locaux ou acteurs, le manque de moyens de ces services pour bien exécuter leur mission, surtout quand celle-ci doit s'accompagner de consommation de matériels, impliquant des dépenses supplémentaires que ne peuvent supporter les budgets de la collectivité locale ou du service extérieur de l'État.

Mais, à ce niveau, on peut constater que deux problèmes se posent aujourd'hui à propos des compétences transférées et des services extérieurs de l'Etat :

- ❖ d'abord, le transfert n'est pas total et laisse à l'écart des domaines très importants pour le développement local, tels que l'industrie, l'artisanat, les mines, la pêche, l'élevage, l'agriculture, le tourisme, etc., qui sont encore directement gérés par l'Etat, mais sans que les collectivités n'en tirent aucun bénéfice particulier : cette situation est déplorée dans la commune de Saint-Louis qui connaît un développement fulgurant du tourisme, ainsi qu'un essor remarquable de la pêche artisanale.
- ❖ Ensuite, le délai de cinq ans nécessaire à partir de 1996 avant que les collectivités locales ne puissent bénéficier d'un transfert total des services concernés par leurs domaines de compétence est largement dépassé aujourd'hui, mais sans que le transfert des dits services ne soit effectué. Or, cette non-effectivité remet en cause le principe de démocratie administratif qui constitue l'un des principes fondamentaux de la décentralisation. Et, que le système des conventions est une manifestation des limites de la décentralisation pour tous les élus.

Cependant comme on a pu le constater de par et d'autre, l'arrivée au pouvoir d'élus locaux, suite à la mise en application de la politique de décentralisation après les premières élections

de 1998, a profondément modifié le paysage politique et les rapports des acteurs entre eux et vis-à-vis de l'État central au Sénégal. De nouvelles tendances sont apparues, se cristallisant autour des ressources financières et budgétaires et aux transferts des compétences puisque l'on parle de stratégies, de bonne gestion et de bonnes coordinations des actions publique et politiques de développement local dans tous les sens.

Et désormais avec la mise du système électoral local pour l'ensemble des collectivités, le conseil élu constitue l'espace d'élaboration de projets, d'exécution des programmes et de suivi du budget de la collectivité locale. C'est là où se définit le plan local de développement et où sont conçus les moyens de sa réalisation également. Il est aussi le lieu d'enregistrement et de traitement de la demande sociale, et doit, par conséquent, permettre d'élaborer des plans d'action adéquats de résolution des problèmes qui en naissent. Il a également la responsabilité de bien définir un projet de décentralisation qui va dans la continuité de ce qui a été élaboré par les autorités administratives et la charge de coordonner l'administration du développement local dont il doit, par ailleurs, assurer le suivi.

Ces prérogatives sur la demande sociale, le budget, et la coordination administrative du développement local, font du conseil élu le responsable le plus visible et le plus immédiat de la gestion des affaires locales : il est comptable aussi bien de la bonne gouvernance que de la mal gouvernance locale. La satisfaction, comme la colère des populations par rapport à toute question de gestion se rapportant aux affaires locales, aura pour cible, d'abord, l'organe exécutif. Ceci se précisera au fur et à mesure que les populations locales seront informées des prérogatives du conseil élu et qu'elles auront conscience que leur destin est fortement lié à la façon dont les affaires de la collectivité sont gérées.

Comme nous venons de le mentionner, les représentants de l'Etat ont la charge du contrôle de légalité des opérations et procédures administratives de gestion des affaires locales dans toutes les collectivités. Sans qu'un rapport hiérarchique ne soit établi par les textes entre eux et les représentants du conseil élu de l'ordre de collectivité locale où ils se situent, les représentants de l'Etat n'en exercent pas moins sur ces derniers un réel pouvoir, soit de promotion, soit d'entrave, à propos des dossiers qu'ils gèrent : l'avis du représentant de l'Etat étant nécessaire pour l'aboutissement heureux de certains dossiers ayant trait directement à

des questions de développement local<sup>198</sup>, il va de soi que tout retard dans l'émission de cet avis ne peut être que préjudiciable à la politique de décentralisation appliquée et au développement local.

Or, ce pouvoir d'entrave, le représentant de l'Etat peut l'exercer s'il est en conflit avec le chef de l'exécutif local. Mais, des complicités coupables peuvent également exister entre le représentant de l'Etat et le président du conseil élu, surtout dans le traitement de problèmes relevant de domaines stratégiques, sensibles, comme le foncier: attribution de terres sans que toutes les étapes de la procédure légale ne soient respectées : c'est le cas dans la région de Thiès, de Matam et dans plusieurs autres collectivités sans qu'aucune autorité ne soit inquiétée.

Le représentant de l'Etat, quelle que puisse être sa part de responsabilité dans la mauvaise gestion des affaires de la localité, ne peut, cependant, être que très secondairement tenu pour responsable direct de celle-ci : le rôle de contrôle de légalité (à posteriori) auquel il est assigné dans les domaines de compétences transférées l'expose peu. Le représentant de l'Etat n'est cependant pas épargné par la colère populaire quand la mauvaise gestion concerne des domaines non transférés ou quand la responsabilité de l'Etat semble être engagée dans le problème collectif existant : délestage du courant, abîmant les appareils électroménagers, et surtout les congélateurs qui sont, particulièrement, utilisés par les pêcheurs et mareyeurs pour la conservation des produits halieutiques dans les collectivités locales où la pêche constitue une activité économique importante comme à Mbour et Saint-Louis, ce qui entraîne de vives protestations populaires devant les représentants de l'Etat, comme cela a été le cas en 1998 à Saint-Louis.

Les services déconcentrés de l'Etat, dont le fonctionnement est encore placé sous la responsabilité hiérarchique du représentant de l'Etat dans la localité, apportent dans les limites de leurs compétences respectives un appui technique au montage des projets concernant le développement local ou, encore, pour l'exécution de ces derniers. Pour l'organisation de cet appui dans un cadre formel, la collectivité locale passe une convention avec le service déconcentré de l'Etat concerné par cet appui et dans laquelle les obligations réciproques entre

---

<sup>198</sup> Loi 96-06, art. 336 indiquant les domaines particuliers où l'approbation préalable du représentant de l'Etat est nécessaire avant l'exécution des décisions afférentes : il s'agit du budget primitif, des emprunts, des plans locaux de développement, des conventions financières, des affaires domaniales et des marchés.

les parties sont définies, ainsi que les moyens institutionnels de l'exécution de cet appui. Cependant, certaines collectivités locales se plaignent du fait de l'utilisation de ces moyens par les représentants de l'Etat qui ont la charge de leur gestion à des fins qui sont éloignées de leurs préoccupations en matière de développement local<sup>199</sup>.

Mais, à cela s'ajoute un autre problème lié au fait que, des fois, les collectivités locales doivent s'atteler à une tâche urgente, ponctuelle, non prévue et devant mobiliser les compétences des services techniques de l'État, mais sans qu'aucun moyen n'ait été prévu pour cela : dans ce cas, c'est la collectivité locale demandeuse de service qui devra prendre en charge ces nouvelles dépenses, ce que des fois elle ne peut concrètement faire, vu ses faibles moyens. Il en résulte souvent un retard considérable dans l'exécution de sa mission par le service déconcentré de l'État. Mais, à ce dysfonctionnement dans leurs relations fonctionnelles entre la collectivité locale et les services déconcentrés de l'État et dont la source est budgétaire et financière, peuvent venir s'ajouter d'autres sources différentes : la plupart de ces dernières sont des conflits crypto-personnels.

## **1.2 : Les acteurs politiques de la décentralisation sénégalaise.**

La politique, qui est la compétition pour l'exercice du pouvoir au niveau local ou sur le plan national, oppose, depuis l'avènement du multipartisme en 1974 plusieurs partis politiques lors des élections présidentielles, législatives et depuis peu les élections locales. Depuis « l'alternance politique » intervenue en mars 2000 où le parti socialiste (PS) qui a occupé le pouvoir depuis 1960 (sous diverses appellations) a cédé la place au parti démocratique sénégalais (PDS) lors des présidentielles de la même année, le paysage politique sénégalais s'est beaucoup modifié. Deux grandes coalitions politiques s'affrontent désormais : la Coalition de soutien à l'Action du Président (CAP 21) composée du PDS et des alliés et le Cadre Permanent de Concertation de l'opposition constitué des partis qui se réclament de l'opposition (PS, URD, etc.).

Lors des premières échéances électorales locales post-alternance ; au niveau des collectivités, ce sont ces deux coalitions qui se partagent les sièges des conseils élus. La majorité des sièges

---

<sup>199</sup> Dans la Région de Saint-Louis, le budget consacré à cet effet est épuisé sans être consommé par les ayant-droit, à savoir les communes et communautés rurales, entre 1996 et 2000 : il a été utilisé à d'autres fins par ceux qui en avaient la gestion, selon des informations recueillies.

(2/3 ou plus) appartient, dans la presque totalité de tous les ordres de collectivité locale, à la coalition CAP 21. Une configuration qui a changé en 2009 lors des élections locales en faveur de la Coalition de l'opposition sénégalaise sous le rassemblement Bennoo Siggil Sénégal.

Entre la coalition dominante et la coalition opposée s'engage une bataille des fois sourde avec de la violence, des fois ouverte avec un peu de démocratie et dont le champ est tantôt le conseil élu et tantôt l'opinion publique ou même les voies publiques : l'opposition locale boycotte les réunions des conseils élus convoquées par la coalition dominante ; les failles de celle-ci dans la gestion des affaires du pays ou de la collectivité sont exploitées en des termes discréditant au niveau de l'opinion publique par la coalition minoritaire ; des actes de sabotage sur la voie publique (dépotoirs sauvages) sont attribués à l'opposition, ainsi que la disparition de documents importants portant sur la vie du conseil, ses engagements (surtout en matière foncière)<sup>200</sup>, etc.

D'une façon générale, dans les grandes démocraties comme la France qui a adopté ce modèle de gestion de ces collectivités territoriales, l'existence d'une opposition critique au niveau du conseil élu a été très constructive, s'il s'agit de construire un climat de travail favorable à la transparence dans la gestion des affaires de la collectivité locale. Mais, il importe, aussi, pour bien jouer ce rôle que la coalition minoritaire maîtrise bien les textes sur la décentralisation et les procédures réglementaires, consacrées, pour le traitement des dossiers dont le conseil a la charge.

Bref, l'opposition doit être bien informée des droits et des devoirs des élus, des procédures réglementaires, ainsi que des pratiques de gestion qui s'écartent des règles, etc. et être en mesure de réagir et de faire respecter la réglementation, si du côté de la coalition dominante il existe une défaillance à ce niveau : une censure est souvent imposée à certaines informations sensibles qui touchent à ces défaillances par la coalition majoritaire afin de réduire les capacités de réactions critiques de la coalition rivale.

Mais ce qu'on a constaté sur les collectivités visitées c'est que l'acuité de l'opposition entre les coalitions rivales cache, des fois, du côté de la coalition dominante, une volonté réelle de

---

<sup>200</sup> La disparition de tels documents favorisée par l'équipe dirigeante sortante et portant généralement, sur des affaires sensibles et, surtout, mal gérées, a été signalée dans les collectivités locales visitées. Cette situation constituait une gêne pour la continuité dans la gestion des affaires de la collectivité locale.

mise à l'écart de la coalition minoritaire qui n'est alors plus associée aux travaux du conseil : absence de convocations aux réunions du conseil et de ses commissions techniques. Malheureusement cela ne favorise pas l'action concertée et en même temps affecte indirectement les relations entre les acteurs institutionnels et les autres partenaires que sont les mouvements sociaux, la société civile, les bailleurs de fonds ou les ONG associés.

### **1.3 : Les mouvements sociaux, la société civile : des acteurs impliqués**

Ce sont, en général, les acteurs du développement à la base. Ils ont des missions essentielles qui sont : exprimer la demande sociale; exercer une pression sur les organisations et les représentants de l'État pour la prise en compte de cette demande sociale; proposer et réaliser des solutions alternatives. Par la pression qu'ils exercent sur les autorités et les élus de tout bord pour les amener à respecter leurs engagements ou prendre en charge de nouvelles demandes sociales, les acteurs sociaux constituent, potentiellement, une garantie pour la bonne gestion des affaires de la collectivité et pour la transparence, surtout dans les domaines où ils manifestent un réel intérêt. Ce rôle de garant de la bonne gestion et de la transparence est d'autant plus renforcé que les acteurs sont indépendants, tant par rapport à l'État que par rapport aux organes exécutifs locaux.

Mais, ce qu'il faut signaler c'est que cette indépendance n'exclut pas la possibilité d'un partenariat entre les acteurs sociaux et les autorités locales dans les domaines d'intérêt communautaire. Dans ce partenariat, les autorités locales pourraient s'engager à apporter un appui aux acteurs sociaux à la base dans la réalisation de missions assignées d'intérêt communautaire : diffusion des moustiquaires imprégnées par les groupements féminins, lesquels, particulièrement intéressés par les questions de santé (santé maternelle et infantile), qui constituent, d'ailleurs, une des préoccupations majeures de la politique de l'État, travailleraient en partenariat avec les comités de gestion de la santé qui représentent les organes décentralisés dans ce domaine, par exemple. Faire de même pour l'éducation, l'assainissement, l'agriculture et tant d'autres domaines concernés par les transferts de compétences aux collectivités locales.

Et à leur mode de fonctionnement, cet acteur collectif, qui est, le plus souvent, imprévisible, brutal et agressif dans ses mouvements et expressions, est composé principalement de jeunes (élèves, artisans, chômeurs). Les manifestations les plus criardes et les plus persistantes de

mauvaise gestion et de mal gouvernance, telles l'absence prolongée d'éclairage public dans les quartiers, l'absence d'assainissement entraînant une stagnation des eaux de pluie, voire l'inondation des quartiers, à chaque l'hivernage, constituent ce qui déclenche, le plus souvent, ces mouvements sociaux protestataires de rectification. Ces mouvements sociaux sont craints aussi bien par les élus locaux à cause de leurs répercussions politiques (risque de non réélection) possibles que les représentants de l'État obligés de recourir aux forces de l'ordre, avec tout ce que cela peut comporter comme risque de bavures policières lors des affrontements entre ces dernières et la foule comme ce fut tout récemment à Sangalkam dans la collectivité de Rufisque.

La menace que ces mouvements sociaux constituent représente une vraie force de pression potentielle sur les acteurs institutionnels, car susceptible de développer à leur niveau des réflexes de sauvegarde de leur crédibilité personnelle qui, indirectement, vont les pousser à faire montre de plus de rigueur dans la gestion, tout au moins sur certains domaines qui relèvent de leur compétence.

Dans certaines collectivités locales, les radios locales tendent, aujourd'hui, à se substituer à ces mouvements sociaux, là où elles existent et jouent bien leur rôle d'information et de prévention. Pour ne citer qu'un exemple à Saint-Louis, la radio privée locale «Téranga FM » organise des émissions périodiques où les citoyens évoquent les maux de la commune et appellent les autorités de la ville à y apporter une solution rapide. « Et, c'est ainsi que le cimetière du quartier de Sor, qui est le quartier le plus peuplé de la ville, est électrifié et que d'autres localités ont pu trouver un début de solutions à leurs problèmes d'assainissement »<sup>201</sup>.

Comme cadre et levier du développement local, une véritable politique de décentralisation nécessite qu'une conscience individuelle et collective se crée, se développe, s'exprime et s'applique concrètement à la gestion des affaires communes. Ces critiques et ces cadres de concertation ont facilité l'émergence de cette conscience à la fois par la responsabilisation des acteurs, par l'exercice de contre-pouvoirs, et par une régulation entre intérêts différents, la

---

<sup>201</sup> Il s'agit, en particulier, des quartiers de Diami-nar et de Diamaguene situés sur une cuvette, à l'entrée de la ville de Saint-Louis, et qui sont constamment inondés lors de la saison des pluies : un système d'évacuation des eaux de pluie d'un coût de plusieurs centaines de millions a été installé, ce qui a fortement diminué l'ampleur des dégâts liés à l'inondation.

prise en compte simultanée de différentes échelles complémentaires et/ou concurrentes en matière de répartition des ressources rares.

Grâce à l'ensemble de ces acteurs qui s'activent autour de la politique de décentralisation sénégalaise, on peut dire d'énormes investissements ont été consentis de par et d'autre pour la mise en place d'actions de développement sur la scène locale. Ils ont permis de poser les questions de décentralisation et de développement non seulement en termes techniques, méthodologiques ou financiers, mais aussi en termes de stratégies, d'enjeux, de cohérences verticales et horizontales, de culture.... Malheureusement, leurs actions restent très mal coordonnées sur le terrain, ce qui a comme conséquences des pertes d'énergies et des résultats en deçà de ceux escomptés.

#### **1.4 : Une autre catégorie d'acteurs : les ONG et bailleurs de fonds au devant de la scène**

Avant même la politique de décentralisation et depuis très longtemps, l'histoire du Sénégal est marquée par la présence de structures d'appui ou de services, dites ONG et des partenaires privés pour venir en aide à la fois à l'Etat et aux populations<sup>202</sup>. Au début des décennies 1990, avec le désengagement progressif de l'État suite à l'échec des politiques d'ajustements structurels, les ONG investissent le terrain surtout dans des domaines jusque là assurés par l'État et ayant une action en priorité sociale (éducation, formation, santé). Ainsi, des pans entiers de développement ou de lutte contre la pauvreté, jusque là assurés par l'État du Sénégal, devenaient facilement des domaines possibles d'intervention non gouvernementale.

Les ONG se caractérisent notamment par leur statut d'association à but non lucratif, par leurs actions de proximité basées sur la solidarité, la démocratie et le développement et leur mode d'intervention en synergie avec les autres acteurs étatiques, élus locaux, associatifs et partenaires privés. Depuis le début de la collaboration avec les collectivités locales à partir de 1996, elles se proposent d'appuyer les actions décentralisées à travers des programmes et des projets bien définis comme la formation des élus locaux et des associations locales, le renforcement des infrastructures de base dans des secteurs très variés comme (la santé,

---

<sup>202</sup> Les partenaires qui appuient le plus la décentralisation et la réalisation des services a l'intention des populations au Sénégal sont la Banque Mondiale, l'USAID, la JICA, l'AFD, la coopération canadienne, la BAD, la Coopération allemande (KFW), le Fonds de l'OPEP, les Organisations Non Gouvernementales (Oxfam Grande Bretagne, Plan International, Aide et Action, Enda Tiers Monde, etc.).

l'éducation, l'hydraulique rurale) et des capacités productives des communautés locales pour couvrir leurs besoins prioritaires, en particulier les populations pauvres et vulnérables.

Mais, dans cette évolution les ONG nationales ont tardé à être reconnues officiellement, contrairement aux ONG internationales qui avaient bien plus de facilité pour se faire délivrer toutes les autorisations nécessaires. Il a fallu attendre un décret de 1996 pour désamorcer la situation et cela a permis à certaines ONG d'obtenir leur agrément statutaire et à établir un cadre de concertation avec les pouvoirs publics. Avec l'arrivée des ONG, l'Etat sénégalais fait face à une mise en demeure de changement de mode de gouvernance de l'action publique avec à la clé deux impératifs qui se résument en l'expression de valeurs éthiques de gestion plus affichées et l'invention de dispositif complexe de contrôle de l'action publique. L'ère d'une gouvernance ouverte fait appel désormais à une pluralité d'échelles de référence et d'acteurs dont la légitimité devient reconnue voire dopée par un processus de mûrissement qui s'est forgé durant la première décennie de rejet des Plans d'ajustement structurels (PAS) et de la mise en œuvre de la politique de décentralisation.

De ce fait, comme l'a souligné le directeur du cabinet du ministère de la décentralisation et des collectivités locales : « *l'approche partenariale entre l'État sénégalais et les ONG (coopération bilatérale et multilatérale) a été très tôt définie et adopté comme une stratégie non négligeable surtout pour le financement de certains programmes : un pilier pour certains projets. Mais au-delà de ces apports techniques et financiers, ces ONG jouent un rôle d'autant plus essentiel comme partenaires qu'elles bénéficient d'un niveau de reconnaissance mais aussi de confiance presque systématiquement plus élevé que ce que l'on entend au côté des pouvoirs publics et auprès de certains élus locaux et des populations en particulier* »<sup>203</sup>.

Bien entendu ce qu'on peut y voir c'est que ces partenaires développeurs comme on les appelle souvent : (ONG, bailleurs de fonds, fondations) jouent en quelque sorte un rôle de secours et de complémentarité entre les autorités administratives, les élus locaux et la société civile en allouant des fonds à un large éventail et cherchent toutefois à corriger des déséquilibres dans l'octroi des budgets et des subventions. L'influence des partenaires de développement à la politique de décentralisation dans la gestion ou la gouvernance des collectivités locales sénégalaises, demeure déterminante.

---

<sup>203</sup>Propos tirés de l'entretien du 20/03/2009 avec le directeur du cabinet du ministère de la décentralisation et des collectivités locales du Sénégal à Dakar.

De ce fait, nous avons tenté d'identifier les principaux groupes d'acteurs de la coopération, leurs rôles et leurs logiques d'action à partir de la commune de Saint-Louis. Une description des pratiques des acteurs reposant sur une observation participante d'un territoire bien délimité permet en effet de dégager des enseignements susceptibles de servir de leçons pour les autres communes et les autres collectivités engagées dans les mêmes réformes institutionnelles sur l'ensemble du pays.

Ainsi les observations et les entretiens menés à différentes collectivités locales pendant deux ans nous permettent d'identifier quatre éléments en la matière.

- ❖ *Au niveau du statut juridique* : on distingue des agences bilatérales (telles que la coopération française, belge, allemande ou suisse), multilatérales (telles le FMI, l'UNESCO ou la Banque mondiale), et des organisations non gouvernementales (par exemple les ONG italienne LVIA ou française et même nord-américaines).
- ❖ *Au niveau des missions* qu'ils remplissent : on peut citer, entre autres, l'appui matériel (par exemple des fournitures aux écoles et aux centres médicaux ou de santé en général), l'appui financier (pour la construction du bureau de la mairie d'une collectivité qui n'en disposait pas et l'aménagement des marchés), l'appui technique (des médecins français sont affectés aux centres hospitaliers, par exemple), l'appui aux initiatives locales (soutien aux organisations à la base : ONG, groupements paysans, association de femmes, etc.).
- ❖ *Au niveau des zones d'intervention* : certains acteurs interviennent dans les limites du territoire communal, d'autres dans la communauté rurale et dans les régions, et d'autres encore dans la commune et dans plusieurs provinces ou territoires distants, voire dans les deux à la fois. Cet aspect du territoire d'intervention est capital parce qu'il conditionne le nombre d'interlocuteurs représentant les circonscriptions administratives ou les collectivités locales.
- ❖ *Les domaines d'interventions* diffèrent également d'un acteur à l'autre. Ils varient du développement rural à la mise en place des infrastructures administratives locales en passant par l'appui aux secteurs de la santé, de l'éducation, de l'économie sociale, de l'hydraulique ou des aménagements routiers. Il faut souligner que certains acteurs développent des programmes similaires sur une même zone sans qu'il y ait une concertation entre eux.

Mais, pour certains élus mêmes, ils ont la capacité de faire aussi pression sur les pouvoirs publics pour les inciter à plus d'efficacité et de responsabilité sur les plans et les programmes mis en place pour les politiques publiques et le développement local.

D'ailleurs, un tel succès peut s'expliquer, d'abord à partir de leurs stratégies de suivi élaborées et par la mise en place d'un système d'écoute et de concertation avec les citoyens avant de mettre au point les projets et les politiques qu'on leur destine ; et faire l'effort d'être plus transparent et plus convaincant à l'égard des populations notamment des élus locaux.

Quoi qu'il en soit l'accent mis sur ces facteurs dans les stratégies préconisées par ces partenaires, leur donnent plus de légitimité et de crédibilité, et cela conforte leur place dans cette configuration d'acteurs où chacun joue ses atouts. C'est dans ce sens qu'un responsable d'une ONG internationale, déclare que : « *objectifs et stratégies, projets et programmes, doivent donc être discutés, principalement avec les intéressés, les citoyens eux-mêmes. Nous devons accepter cette nouvelle exigence de transparence et de responsabilité* »<sup>204</sup>.

En prenant en considération ces propos, on peut dire que la coopération décentralisée traduit une forme d'échange entre les peuples qui s'appuie sur un partenariat défini par des bases juridiques et reposant sur des intérêts partagés bien compris. Elle s'inscrit dans la logique du développement durable qui accorde une place centrale à la concertation et à la participation. De ce point de vue, elle est un outil de développement qui s'adapte bien aux exigences de démocratie locale et du développement local qui accompagnent la décentralisation que le Sénégal est en train de mener au niveau national.

Toutefois, eu égard à cela, il est difficile de faire le bilan positif pour tous les partenaires (ONG, bailleurs et autres) et pour tout le pays mais la plupart de ces actions sont de plus en plus ressentie par les populations des communes et communautés rurales. Cependant, pour un premier constat, une bonne part va au renforcement de la démocratie locale par la formation et le renforcement des capacités. Ensuite, les acteurs de la coopération diffèrent aussi en fonction de la taille du projet ou du programme à exécuter, et, par là, en fonction des ressources financières qu'ils mobilisent. Cela détermine en effet l'existence ou non d'une

---

<sup>204</sup> Entretien du 24/02/2008 avec R. MANJEAU, responsable des dispositifs et structures d'une ONG affiliée à la GTZ, Allemagne à Dakar.

structure de gestion du projet sur place ; ce qui influence à son tour le processus de mise en œuvre du projet.

Mais, le deuxième constat important est l'absence de mécanisme de coordination et de concertation entre les divers acteurs de la coopération. Il n'existe pas non plus de lieu de capitalisation des expériences en matière d'intervention des bailleurs de fonds, ni aux collectivités, ni au niveau national. Cela est lié en partie aux faibles capacités de la fonction publique soumise aux politiques d'ajustement structurel mais aussi aux interventions des agences de coopération qui ne correspondent pas aux circonscriptions administratives homogènes. Il en résulte une méconnaissance entre acteurs intervenant dans les mêmes zones et parfois des initiatives qui font double emploi.

Le troisième constat à souligner est la lenteur et la rigidité des procédures d'intervention des bailleurs de fonds. La plupart des agences de coopération ont des procédures de fonctionnement et de gestion des projets spécifiques. Autrement dit, chaque agence développe généralement des pratiques propres et, par là, dispose d'exigences particulières à l'égard des catégories d'acteurs locaux. Ainsi, par exemple, les formulaires de demande de financement pour les ONG locales ou les communes sont différents selon qu'il s'agit des coopérations belge, française, européenne ou suisse.

Par ailleurs, les pouvoirs de décision de ces agences de coopération, à quelques exceptions près, se situent dans les capitales occidentales. Les délégations dans les pays partenaires n'ont qu'un rôle d'exécutant. Cela conduit à une lenteur de mise en œuvre des programmes financés. Nous avons constaté que, pour beaucoup de projets, il faut une période allant d'un an et demi à quatre ans entre la période d'identification et le début de leur mise en œuvre. Or il est évident qu'après une période de trois ou quatre ans, les données de terrain peuvent avoir changé. Comme les représentants des agences de coopération n'ont pas le pouvoir de modifier ou d'adapter les programmes, ils les exécutent tel quels. D'où l'échec de certains projets résultant du décalage entre les problèmes qui se posent à un moment donné et les solutions qu'on y apporte.

Mais, tout compte fait, l'on peut dire qu'il ya le revers de la médaille et que les ONG en dépit de leur bonne volonté, ne peuvent pas se substituer à l'Etat sénégalais. Et, leurs rôles qui peuvent donner lieu souvent à des controverses, ne doivent pas être un frein à ce partenariat

de promotion, de mise en œuvre d'un autre modèle de gestion qui vise à l'amélioration du processus de décentralisation et à la valorisation des dynamiques locales pour le développement.

C'est dans ce cadre qu'un rapport<sup>205</sup> d'enquête réalisée auprès de 41 collectivités locales françaises, commanditée par l'Association des Maires du Sénégal, les Cités unies et l'Association des Présidents de Communautés Rurales, indique effectivement que le Nord et le Sud sont décalés dans leurs attentes réciproques sur certains aspects de la politique de décentralisation : pour les élus locaux sénégalais, la coopération décentralisée doit avoir surtout pour objectif l'accroissement des ressources des collectivités locales par la mise en œuvre de projets pour le développement économique et social, alors que du côté des élus locaux français, la coopération décentralisée doit viser, avant tout, à apporter aide et assistance aux collectivités locales du Sud et s'inscrire dans le cadre du dialogue Nord-Sud (connaissance réciproque, échange d'expérience, etc.)

Mais, de façon plus concrète, cette enquête a montré que le domaine privilégié de la coopération décentralisée entre le Sénégal et la France concerne surtout le social (santé, hygiène) et le culturel (éducation, formation). Les domaines comme l'économie, l'aménagement urbain ou rural ou encore l'administration, sont très peu concernés par cette coopération décentralisée qui semble se mener beaucoup plus en conformité avec les options du Nord qu'avec celles du Sud.

Mais, tout au tour cette coopération décentralisée entre les collectivités locales sénégalaises et certains pays du Nord ou les grandes institutions, les démarches ou les approches ne sont pas toujours les mêmes et cela peut engendrer un décalage important entre les résultats attendus et la réalité en terme d'échanges. En plus, en milieu rural sénégalais, la grande masse des élus locaux n'est informée des questions de coopération que tardivement et ceci ne favorise pas du tout l'émergence d'une conscience collective de la coopération décentralisée très efficace.

---

<sup>205</sup> Rapport d'enquête présenté à la suite de la mission effectuée en France du 05 au 11 mai 2005 par une délégation du Groupe d'Amitié France-Sénégal.

## **2 : La coopération décentralisée très bien investie.**

Depuis fort longtemps et dans le but de soutenir l'effort entrepris par l'Etat sénégalais pour promouvoir sa politique de décentralisation envers ses collectivités locales, plusieurs pays du Nord et une multitude de donateurs européens et internationaux ont eu des programmes de coopération financière et technique à part entière avec ce pays, parmi ceux-ci on peut citer la France, le Canada, la Banque Mondial, le FMI, l'Allemagne, l'UE, etc.

Mais, la France avait joué un rôle particulier dans l'appui à la politique de décentralisation, en termes de volume d'aide fournie, et, surtout en ce qui concerne la contribution de l'assistance technique française au processus de formulation et de mise en œuvre des politiques de réformes décentralisées appliquées à partir de 1996.

De manière générale, l'ensemble des stratégies et des programmes d'aide de ces partenaires démontre une tendance croissante à englober les objectifs de la politique de décentralisation et de l'actuel processus de développement.

Les entretiens menés ont montré qu'il existe un large consensus parmi les donateurs européens sur l'importance stratégique à accorder à la décentralisation pour progresser en matière de développement. Toutefois, la conceptualisation des liens telle qu'on la trouve dans les documents de stratégies ou de programmes est souvent indirecte ou basée sur des hypothèses non vérifiées sur les relations de cause à effet entre décentralisation et développement local.

### **2.1 : La coopération bilatérale française au chevet de la décentralisation sénégalaise.**

Au premier rang des pays ayant initié un partenariat actif dans le cadre de la décentralisation sénégalaise, figure la France. Au-delà des échanges historiques, elle est présente dans de nombreux secteurs notamment dans la coopération bilatérale et institutionnelle. Et, les deux principales structures de mise en œuvre de l'aide bilatérale, les services de terrain de la direction générale de la coopération internationale et du développement du ministère des affaires étrangères d'une part et l'Agence Française de Développement (AFD) d'autre part, ont soutenu le processus de décentralisation<sup>206</sup>.

---

<sup>206</sup> Le régime français de l'aide a été réformé en 1998. L'ancien secrétariat d'État à la coopération et à la francophonie a été intégré au ministère des affaires étrangères, et les missions de coopération et d'action culturelle, présentes sur le terrain, ont été progressivement intégrées aux départements de coopération des

En outre, un certain nombre de collectivités territoriales françaises se sont engagées dans une collaboration directe avec des villes d'abord et puis avec des collectivités sénégalaises sous forme de partenariats actifs. Le plus important est celui initié depuis 1982 par plusieurs collectivités de la région Nord-Pas-de-Calais avec la région de Saint-Louis. Il faut y ajouter la coopération non gouvernementale des associations de solidarité internationale dont les projets sont souvent menés en partenariat avec les collectivités territoriales. Cette collaboration est cofinancée par le ministère des affaires étrangères à travers le mécanisme de « coopération décentralisée »<sup>207</sup>.

En conséquence, la présente stratégie met davantage l'accent sur la gestion communale et participative, l'obligation de rendre des comptes et le renforcement des capacités de la société civile à collaborer avec les représentants élus au niveau des collectivités et à contrôler leurs activités pour qu'il ait plus de transparence. Le soutien de l'AFD à la décentralisation, plus indirectement, s'est manifesté à travers des programmes d'habitat urbain ou de développement local. Ces derniers constituent un instrument d'appui direct en faveur de diverses initiatives à petite échelle, identifiées et mises en œuvre par des organisations locales (associations de producteurs, organisations communautaires, etc.) en collaboration avec les autorités locales (CR et services préfectoraux). Les programmes de développement local sont considérés comme un instrument de réduction directe de la pauvreté, complémentaires de l'appui accordé aux réformes institutionnelles et territoriales par le ministère de la coopération internationale.

Ainsi, on peut affirmer que les documents d'orientation politique et programmes récents des agences de développement françaises visent à promouvoir les collectivités locales sénégalaises en qualité d'acteurs dans la réduction de la pauvreté et en faveur du développement local. Mais de l'autre côté, d'autres pays comme l'Allemagne, le Canada parmi tant d'autres et des institutions comme l'UE participent activement dans les deux

---

ambassades. L'ancienne caisse française de développement est devenue l'Agence française de développement (AFD). Pour des raisons de lisibilité, nous utiliserons exclusivement ici la nouvelle terminologie.

<sup>207</sup> Contrairement à l'approche de l'UE en matière de coopération décentralisée, qui vise à promouvoir différentes formes de coopération directe avec et entre des acteurs dits décentralisés (ONG, groupements de base, collectivités décentralisées, association, etc.), le mécanisme français est exclusivement destiné à promouvoir la collaboration entre les collectivités territoriales françaises et sénégalaises (voir Commission européenne 1999a et b). Dans le cas du Sénégal, on peut citer, à titre d'exemples, la collaboration entre le département de Charente-Maritime et Mbour, ainsi que la coopération entre la municipalité de Matam et le département du Nord.

processus : réforme de la coopération décentralisée et l'engagement en faveur du développement.

## **2.2 : Une coopération très sollicitée avec l'Union Européenne.**

Comme beaucoup d'autres pays engagés dans une récente politique de décentralisation, le Sénégal a bénéficié énormément de la coopération avec l'Union Européenne. Ainsi par cet échange, la Communauté européenne a utilisé des instruments et des modalités de financement divers pour fournir un appui direct et indirect aux processus de décentralisation engagés au Sénégal. Parmi ceux-ci figurent des mécanismes financés par le Fonds Européen de Développement (FED) dans le cadre des conventions de Lomé, tels qu'établis dans le programme indicatif national (PIN)<sup>208</sup>.

Ces mécanismes comprennent par exemple, l'assistance financière et technique destinée aux structures des collectivités locales pour le développement rural, le programme<sup>209</sup> des microréalisations et l'assistance à la coopération décentralisée<sup>210</sup>. D'autres formes d'appui à certaines composantes des processus de décentralisation et du développement sont financées à partir de diverses lignes de budget propre à la Communauté européenne, notamment l'assistance aux activités de cofinancement des ONG sur le terrain dans le domaine de l'éducation et de la formation, de la santé et les fonds pour la promotion d'activités pilotes dans le domaine de la coopération décentralisée.

Depuis quelques années maintenant, les programmes indicatifs nationaux, qui fournissent le cadre d'une large part de l'assistance communautaire, montrent que l'aide directe octroyée par ce partenaire qu'est l'UE aux collectivités locales sénégalaises, a gagné en importance stratégique et que l'appui évolue considérablement vers une approche de la coopération plus structurelle et de plus en plus cohérente.

---

<sup>208</sup> Une grande partie de l'aide européenne est fournie dans le cadre de la convention de Lomé et financé par le Fonds européen de développement (FED). Le F.E.D est alimenté par des contributions directes des États membres de l'Union européenne. Depuis le milieu des années quatre vingt, une part considérable des ressources du FED a été attribuée à travers les programmes indicatifs nationaux (PIN), qui sont formulés conjointement par l'UE et le gouvernement sénégalais.

<sup>209</sup>Pour de plus amples détails, voir l'article 252 de Lomé IV ; Loquai, Van Hove et Bossuyt, 1998.

<sup>210</sup>Pour de plus amples détails, voir l'article 251A à 251E de Lomé IV bis et Commission européenne, 1999.

Dans tous les rapports, il est mentionné clairement que L'UE a soutenu le programme gouvernemental de décentralisation sénégalais presque à partir de sa phase initiale. Bien avant même la réforme décentralisée de 1996, la Communauté européenne s'est révélé l'un des principaux bailleurs de fonds du programme de microréalisations du gouvernement, qui visait à promouvoir les expériences basées sur un nouveau système de « planification contractuelle et décentralisation<sup>211</sup> ».

Ainsi, par le biais de quatre mécanismes d'appui aux microréalisations développées ultérieurement, la Commission européenne a accordé à l'État du Sénégal pour ses collectivités une aide financière et technique à divers projets socio-économiques répondant aux priorités des différents acteurs au niveau local (ONG, GIE, associations féminines, organisations paysannes et CDL). Sans être formulé avec l'objectif explicite et ambitieux de promouvoir la réforme décentralisée et de développer les territoires, l'assistance visait à améliorer les conditions de vie au niveau des communautés, essentiellement grâce à des investissements dans l'infrastructure sociale.

Mais au cours de la décennie suivante, il s'est toutefois rapidement révélé évident que le soutien accordé à des projets isolés, au niveau de la base sans un suivi ni aucune évaluation, n'aurait pas d'impact durable et significatif sur les conditions de vie des populations pour qui les réformes ont été adoptées. Par ailleurs, la planification décentralisée ne s'est pas concrétisée, dans le sens où les décisions en matière de déboursement de fonds et de sélection des projets à cofinancer restaient relativement centralisées, n'échappant aux manœuvres clientélistes et à la logique politique politique.

---

<sup>211</sup> L'idée de « planification contractuelle et décentralisée » avait déjà été lancée comme une innovation importante du programme gouvernemental de la décentralisation dans le discours-programme de 1985. Selon les documents d'orientation politique, elle visait à promouvoir un processus de planification participative, à partir de la base, fondé sur les priorités et les exigences des nouveaux pouvoirs publics locaux. Le document définit cette nouvelle logique de planification comme suit : « la planification contractuelle et décentralisée est le processus où la planification émane de la base, gérée et prise en charge par les collectivités locales et les services décentralisés, dans un cadre contractuel entre les différents intervenants conformément aux orientations de l'Etat.... La responsabilité de définir la stratégie globale de développement incombe au niveau central (Direction nationale du plan et de l'économie). Quant aux collectivités locales..., elles ont l'initiative de l'identification des besoins par ordre prioritaire, de la préparation des programmes de développement local et participatif et de leur mise en œuvre » (DOP, ministère du plan, 1998).

La Communauté européenne a également soutenu plusieurs vastes programmes de développement rural intégré. Et, depuis la réforme de 1996 avec le code des collectivités, ceux-ci incorporent de manière croissante des composantes de l'aide visant à renforcer les acteurs non étatiques au niveau local (ONG, organisations de producteurs, groupes d'entraide, associations d'entrepreneurs locaux). Cette évolution vers des modes de coopération au développement davantage orientée vers la base a constitué une innovation radicale pour la coopération au développement de la Communauté européenne, jusque là fortement centrée sur l'Etat. Dans une large mesure, elle s'est réalisée sous la forme d'une intensification des rapports, de l'implication des ONG locales et européennes disposant d'une expérience de développement et des approches participatives pour la planification et la prestation des services.

Bien que les engagements en faveur d'un appui direct aux collectivités locales n'évoluent encore que très faiblement pour la totalité des ressources programmables de la dernière décennie, l'introduction de ce nouvel axe de concertation reflète clairement la volonté croissante de soutenir les collectivités pour qu'elles deviennent les nouveaux acteurs du développement local. L'accent mis actuellement sur la collectivité se fonde sur l'estimation selon laquelle, la majeure partie de l'aide extérieure a bénéficié à l'État central sénégalais, tout en laissant les localités de côté et tout en négligeant les besoins spécifiques des nouvelles entités territoriales et de leurs citoyens (Commission européenne, 2005).

Globalement, on a constaté sur le terrain, que l'approche de la Communauté européenne pour le Sénégal dans l'appui aux réformes de décentralisation et de développement, a été moins influencée par une philosophie particulière de l'aide que ne l'a été l'aide bilatérale entre le Sénégal et un autre pays comme la France. L'évolution des instruments et leur combinaison reflètent également une volonté affirmée de tester de nouveaux modes de coopération avec le Sénégal.

Il importe également de noter que le service chargé de la coopération décentralisée au siège de la Commission européenne a engagé un processus de réflexion stratégique sur la manière de soutenir plus efficacement la politique de décentralisation et que doit être le rôle des collectivités locales dans le développement local. Ce processus de réflexion devrait mener à une conceptualisation plus claire des liens entre, les financements les activités d'appui à la réforme et les objectifs de développement socio-économique et de réduction de la pauvreté

sur une grande majorité du pays à court ou moyen terme. Sans oublier que d'autres acteurs apportent une grande contribution complémentaire dans le processus de décentralisation.

### **3 : Les interventions des partenaires nord-américains dans la décentralisation très appréciées.**

Comme les partenaires occidentaux, la collaboration entre le Sénégal et les acteurs nord-américains dans le processus de la décentralisation, reste très active. Mais, il existe au moins une différence d'approche de cette coopération. En regard aux pratiques observées sur le terrain et aux témoignages recueillis auprès de différents acteurs de la décentralisation et du développement local au Sénégal, un certain nombre de personnes interrogées étaient d'avis qu'il existait une différence fondamentale entre les approches des bailleurs de fonds européens et celles des donateurs nord-américains en ce qui concerne la politique de décentralisation et les nouvelles stratégies de développement préconisées .

Certains responsables ont affirmé, que globalement, l'assistance européenne aux réformes décentralisatrices et au processus du développement, était davantage centrée sur le secteur étatique et public que l'appui des bailleurs de fonds nord-américains. Selon eux, la coopération des bailleurs de fonds européens se fonde davantage sur une perception plus positive du mandat et du rôle des administrateurs de l'État, que ce soit au niveau central ou déconcentré, dans la mise en œuvre de l'appui à la décentralisation. Comparativement, les bailleurs de fonds nord-américains mettraient davantage l'accent sur la coopération directe avec les collectivités locales et sur le renforcement des capacités des acteurs sur le terrain, de la société civile émergente, considérée comme faisant partie intégrante d'un nouveau système de gouvernance locale<sup>212</sup>.

Il nous est difficile voire compliquée d'évaluer la pertinence de ces points de vue sur la base de l'information disponible. Les documents corroborent l'opinion selon laquelle la plupart des projets ou des programmes d'aide bilatéraux européens appuyant directement ou indirectement la décentralisation ou le développement est politiquement ancré au niveau des

---

<sup>212</sup> Impressions recueillies lors d'entretiens avec les représentants des collectivités locales et de Plan international, Séminaire de Saly, organisé par le Ministère de la décentralisation et des collectivités locales, oct 2010.

autorités de l'État central et de ses services déconcentrés. Lors des entretiens, l'idée a été défendue selon laquelle le programme de décentralisation a abouti à la déconcentration de l'administration de l'État et de ses services techniques, ainsi que l'établissement de collectivités locales qui, de même que l'État, disposent d'un mandat légitime et de responsabilité dans l'amélioration des conditions de vie. Ainsi, l'État et les collectivités locales devraient bénéficier de l'assistance pour remplir leurs rôles respectifs.

L'information disponible sur les stratégies des bailleurs de fonds nord-américains souligne une différence dans les « canaux d'assistance » et « les points d'entrée ». L'assistance de ces bailleurs de fonds en faveur de la réforme de décentralisation et du développement tend à mettre en œuvre par le biais des ONG plutôt que par l'intermédiaire des agences bilatérales. Ces ONG se concentrent traditionnellement sur la promotion des acteurs de la société civile ou des organisations-associations ; pour qu'en conséquence les programmes pilotes accordant une aide aux municipalités et collectivités locales mettent l'accent sur le renforcement de la société civile et des acteurs non-étatiques au niveau local.

Ainsi, on peut citer des exemples : tout d'abord, le cofinancement par USAID de l'appui du Plan international au développement socio-économique et à la consolidation institutionnelle dans les collectivités nouvellement créées à partir du nouveau découpage territorial (3 régions de plus en 2008). Et, le programme d'appui et de renforcement des collectivités décentralisées au Sénégal (PARC), qui assure la promotion de la démocratie à l'échelon local en sensibilisant l'opinion publique à des thèmes relatifs à la gouvernance locale et aux droits civiques. L'objectif est de renforcer la société civile, les collectivités et les autorités déconcentrées dans leur collaboration et à se concerter mutuellement. Dans sa phase initiale, le PARC a été mis en œuvre dans vingt et unes (21) collectivités en zone rurale surtout.

Ce programme est financé par C.I.D.A dans le cadre du programme de promotion de la démocratie et des droits de la personne du gouvernement canadien, mais il est mis en œuvre par une ONG, le centre canadien d'études et de coopération internationale (CECI) présent presque partout en Afrique.

Ces différences dans les approches, imputables à une perception différente du rôle du secteur public dans la réalisation des objectifs de politique sociale, tendent à s'estomper dans les programmes les plus récents avec les nouvelles configurations des acteurs sur le terrain et un contexte économique marqué par de fortes turbulences. On peut même affirmer qu'il existe

une certaine convergence des approches parmi les bailleurs de fonds, pour faire émerger une nouvelle génération de programmes de développement local.

Ces derniers se basent sur l'idée selon laquelle une meilleure amélioration des conditions de vie ne peut être réalisée qu'à travers une approche visant à promouvoir les capacités de divers acteurs publics et privés notamment des ONG au niveau local et de les mettre en valeur. Enfin, le tableau ci-dessous nous renseigne plus clairement sur les principaux bailleurs de la décentralisation sénégalaise à travers divers projets financés par des partenaires de tout horizon.

**Tableau 12 : Principaux bailleurs de la décentralisation sénégalaise jusqu'à 2002.**

BAILLEURS DE FONDS	TITRE DU PROJET	MONTANT EN DEVIS	MONTANT ESTIME EN F CFA
BANQUE MONDIALE	PAC 1 et 2	60 000 000\$	42 000 000 000
Agence Française de Développement	PAC	50 000 000 FF	5 000 000 000
Union Européenne	Projet d'appui au développement local urbain	9 500 000€	6 232 000 000
Banque Mondiale	PAC 3	15 000 000\$	10 500 000 000
Banque Mondiale	Programme nationale d'infrastructures rurales Phase 1	28 500 000\$	19 950 000 000
FIDA (Fonds des Nations Unies pour le Développement agricole	Programme national d'infrastructures rurales Phase 1	7 500 000\$	5 250 000 000
France	Programme décennal de l'éducation et de la formation	40 000 000 FF	4 000 000 000
France	Réhabilitation et mise en œuvre de la réforme de la gestion des forages motorisés	50 000 000 FF	5 000 000 000
France	Projet d'appui à la décentralisation et au	17 000 000 FF	1 700 000 000

	développement local		
GTZ (Allemagne)	Promotion des communautés rurales Phase 1	4 500 000 DM	1 620 000 000
KFW (Allemagne)	Promotion des communautés rurales Phase 1	15 000 000 DM	5 400 000 000
PNUD-FENU	Fonds d'appui à la décentralisation en milieu rural	7 500 000\$	5 250 000 000
PNUD-FENU	Fonds de développement local	5 394 000\$	3 776 000 000
Union Européenne	Programme de soutien aux initiatives de développement local	12 000 000€	7 872 000 000
USAID	Objectif stratégique 2	48 000 000\$	33 600 000 000

Source : DSRP, 2002

À travers, l'analyse que nous avons pu faire sur le fond, la perception des enjeux de la coopération décentralisée diffère fortement entre les concepteurs mais leur soutien reste focalisé sur le rôle central des collectivités locales considérées comme étant plus légitimes pour œuvrer au développement local. Par rapport au volet coopération des craintes subsistent sur la façon dont la participation et le dialogue se passent entre pouvoirs publics et autres acteurs : un déséquilibre manifeste qui ne permet pas un rapprochement autour des enjeux de développement.

#### 4 : Analyse des relations entre les acteurs.

Les acteurs institutionnels, politiques, associatifs, privés, de par leur vocation ou leur activités, se sont approprié l'espace public local et participent d'une façon ou d'autre autre à la construction, à la production et la gestion de la collectivité ; mais il en demeure qu'au Sénégal qu'il y a un cadre institutionnel qui régit les relations entre les collectivités locales et les autres acteurs. Et, si le cadre juridique leur donne une large marge d'autonomie dans leurs relations avec l'administration et les services techniques de l'Etat, les collectivités locales ont

cependant, longtemps, souffert de pesanteurs liées à la forte tutelle de l'administration, au faible niveau de formation de certains de leurs élus, au manque de coordination avec l'administration et les autres composantes de la société civile, à la faiblesse de leurs budgets d'investissement. Tous ces éléments sont des facteurs de dysfonctionnements et contraintes qui ont influé sur la bonne marche des relations. En tant que démembrément de l'Etat, les collectivités locales entretiennent de multiples relations avec différentes structures de l'administration dont la nature et la forme sont diverses. Les relations entre les collectivités locales et l'administration peuvent ainsi être séries au niveau des instances centrales comme au niveau des autorités déconcentrées et des services techniques étatiques.

Les missions et attributions des principaux acteurs de la décentralisation sont généralement bien définies dans les textes de loi sur la décentralisation cf. Recueil des textes législatifs et réglementaires. Dans ce cadre le problème se pose surtout par rapport à la maîtrise ou à la connaissance de ces textes par certains élus, qui jusqu'à une période très récente était composés dans leur grande majorité de personnes analphabètes en français, langue officielle du Sénégal.

De façon générale, tous les départements ministériels peuvent entrer en contact avec les collectivités locales dans le cadre de l'exercice normal de leurs attributions, pour la prise d'un acte réglementaire ou dans le cadre de rapports fonctionnels ou contractuels. Ce partenariat est toutefois soumis au contrôle de l'Etat, seul garant de l'intérêt national. L'Etat garde ainsi sa mission régaliennes d'arbitrage et de définition des grandes orientations de la politique nationale, qui constitue le cadre général d'impulsion et d'orientation de toutes les actions de développement.

Le transfert de compétences aux collectivités locales constitue une avancée démocratique significative dans le processus de décentralisation. Cependant l'exercice de ces compétences par les collectivités locales se heurte encore à beaucoup de difficultés dont trois principalement :

- d'ordre technique (manque assistance technique appropriée) ;
- d'ordre financier : insuffisance des ressources financières collectées localement et mobilisées par l'Etat ;
- dans la mise en œuvre des plans de développement : problèmes de coordination des actions et d'harmonisation des interventions.

Certes, le principe d'égale dignité des collectivités locales affirmé par le législateur interdit toute hiérarchie entre elles, mais il n'interdit pas la mise en place de cadres de concertation et de coopération entre des collectivités locales de niveau et de vocation différents. Il y a néanmoins un manque d'articulation réelle entre les différents ordres de collectivité locale à différents niveaux. Ceci est renforcé par le manque de clarté ou de compréhension partagée des rôles et responsabilités des acteurs de la décentralisation. Et malgré les efforts pour harmoniser leurs interventions, il subsiste toujours des problèmes de coordination de leurs actions avec les autres catégories d'acteurs que sont les bailleurs de fonds, les ONG, et l'administration.

D'une part les responsabilités propres à chaque type de collectivité sont souvent difficiles à délimiter tandis que le principe de subsidiarité demeure faiblement appliqué. Ainsi, par exemple, le « Contrat-plan » qui est un mécanisme de coopération possible entre l'Etat et les collectivités locales, notamment dans les domaines des grands travaux comme les inondations ou en cas de catastrophes naturelles, est rarement utilisé pour ce qui est des collectivités visitées. Autre constat qu'on a pu faire : la coopération décentralisée comme instrument de collaboration entre des collectivités locales n'est généralement appliquée que dans le cadre des relations entre collectivités locales du Sénégal et étrangères mais à l'intérieur du pays. Par contre, souvent des actions communes entre collectivités locales réalisée dans le cadre d'une intercommunalité (entre mairies) et d'un groupement d'intérêt communautaire (entre communautés rurales). Mais ces formes de coopération sont faiblement capitalisées ou valorisées du fait des moyens dérisoires.

Pour en revenir à la question des relations entre acteurs dans le cadre de la politique de décentralisation ; il se pose aussi les questions du découpage territorial qui n'est pas toujours pertinent ou efficient. Sur ce point, il y a un manque de compréhension partagée de la nouvelle vision et de l'approche de l'aménagement du territoire par les collectivités locales ; les compétences techniques et les ressources financières d'une part pour mettre en œuvre les politiques locales font très souvent défaut ou quasi-inexistantes. D'autre part, les nombreuses difficultés des collectivités locales pour l'utilisation des services de l'Etat sont surtout liées à questions de procédures, de maîtrise des informations ou à des conflits de compétences. Des conséquences en découlent sur le plan de l'efficacité des politiques mises en œuvre au niveau local.

Il y a aussi les limites liées à la promotion du partenariat public/privé qui se heurte à une restriction du champ d'intervention du secteur privé au seul domaine public relatif aux infrastructures. Par contre le partenariat Public Privé (PPP) pourrait constituer, grâce à des réformes, un outil efficace à l'action des collectivités locales. Celles-ci héritent, en effet, de nombreuses compétences que l'Etat transfère progressivement. Elles gèrent notamment un nombre croissant de services de proximité (eau, assainissement...), sans en avoir toujours les moyens financiers mais par le soutien des partenaires privés. Les moyens extérieurs restent indispensables et de plus, ils peuvent être déclencheurs de dynamiques de participation et de responsabilisation sous réserve que la gestion reste transparente et contrôlée par des acteurs bien informés.

Dans le cadre des grandes démocraties, la bonne coordination dans le domaine de la politique de décentralisation a été une opportunité qui a favorisé l'émergence de fortes dynamiques de développement et la création de réseaux d'acteurs non-institutionnels qui s'impliquent de plus en plus dans la gestion des affaires locales. Mais, au Sénégal, les textes juridiques, malgré leurs limites sur certaines questions, ont tracé les grandes lignes permettant de délimiter les missions, fonctions, rôles et responsabilités des acteurs et cela pouvait faciliter leur concertation. Malgré, cela, il y'a un réel déficit de dialogue entre les élus, l'administration, les autres acteurs et les partenaires au développement. Ce qui peut réduire considérablement l'impact de la décentralisation et affecter l'efficacité des interventions sur le développement local.

D'une part, des cadres de concertation coexistent mais se chevauchent parallèlement, parfois sans coordination, ni harmonisation des interventions. Les cadres administratifs (CRD, CDD, CLD) et autres conférences d'harmonisation initiées par les représentants de l'Etat ne peuvent remplir ces rôles. D'autre part, malgré l'existence de toute une architecture institutionnelle dans le dispositif de gestion des collectivités locales, Il y a aussi un disfonctionnement des mécanismes de suivi et d'évaluation des collectivités locales.

Ainsi, les principaux obstacles dans la coopération entre les acteurs de la décentralisation sont essentiellement d'ordres institutionnel, culturel, financier et méthodologique. Pour y remédier certaines propositions entre autres ont été avancées pour combler le retard par :

- L'élaboration et la mise en œuvre participative d'une charte de la décentralisation et du développement local.

- La redynamisation de tous les organes de suivi et d'évaluation de la politique de décentralisation tant au niveau central que décentralisé en y incluant d'autres acteurs comme ceux la société civile notamment, en redéfinissant leurs missions et en réorganisant ces organes.
- Promouvoir l'établissement de contrat-plans entre l'État et les CL dans l'exécution de grands travaux au niveau local;
- Renforcer la démocratie locale par la mise en place de mécanismes de participation à la base dans l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques locales assorti de mécanismes de contrôle citoyen sur les collectivités locales.

D'une manière générale, ce constat illustre bien la situation d'apprentissage dououreux que vivent les différentes catégories d'acteurs. L'insuffisance de la préparation de la population par rapport aux enjeux de la décentralisation qui limite leur responsabilisation aux dynamiques impulsées et le manque de moyens pour faire face aux défis et aux jeux de pouvoirs entre les acteurs conduisent à des blocages à des incompréhensions. Comme le dit M.C., un conseiller communal de Saint-Louis, membre de l'opposition municipale :

*« la situation actuelle vient du fait que ce sont les mêmes slogans utilisés aux mandats passés qui ont été utilisés cette fois-ci aussi en parlant des dernières élections locales. Nous allons vous construire des écoles, des routes, des ponts, etc. on ne dit jamais à la population que la décentralisation signifie aussi une contribution sur tous les plans. Ceux-là mêmes qui sont conseillers, et qui doivent expliquer aux autres pourquoi payer les taxes, eux-mêmes ne payent pas les taxes. »*

Le processus de la décentralisation au Sénégal, depuis 1996 tire aisément parti des incompréhensions de la population et des acteurs. Les décisions qui doivent être prises en concertation avec les acteurs sont prises souvent de façon unilatérale, parfois par la volonté d'une seule autorité en l'occurrence le représentant de l'État. Mais en fin de compte, l'alternative réside pourtant dans la possibilité d'associer une approche des autres acteurs et leurs stratégies.

## **5 : La participation à l'effort de développement en question.**

La politique de décentralisation amorcée au Sénégal depuis quelques décennies réintroduit plus que jamais la problématique du développement et de la participation de nos jours, restée jusque-là confiné dans le monde rural, comme moyen d'intervention. De plus en plus, l'approche participative à un développement local est également envisagée en milieu rural comme en zone urbaine comme modalité d'ingénierie sociale et stratégie d'une nouvelle politique.

Dans les différentes politiques mises en application en direction des populations sénégalaises depuis les balbutiements de la décentralisation, on peut déceler une volonté permanente de faire émerger les dynamiques locales et de faire participer les citoyens au processus de développement du pays. Cela implique la pertinence dans la définition des objectifs, l'efficacité dans la réalisation et nécessite pour cela l'implication de tous : de l'État, des élus locaux, des acteurs non étatiques, etc. aux différents stades d'élaboration des programmes.

Dans cette perspective, un certain nombre de dispositions pouvant servir de support au processus de planification, ont été mises en place. Ce fut d'abord l'organisation des campagnes en communautés rurales qui a été précédé de la promulgation de la loi 64-46 relatif au Domaine national ; et la panoplie des textes législatifs et réglementaires qui ont structuré la Réforme de l'Administration Territoriale et Locale de 1972 devait renforcer cette idée au sein des populations.

Par là, le gouvernement sénégalais met en place en toile de fond un processus participatif avec comme principes fondateurs. Ensuite, à partir de la réforme de 1996 avec la régionalisation et le transfert de pouvoirs aux acteurs locaux, les politiques appliquées allaient trouver toute leur signification et leur légitimité. Cependant cette participation responsable tant souhaitée par les autorités administratives sénégalaises, jouit quand même d'une participation très limitée. Dans la pratique en effet, ces initiateurs vont se heurter à un obstacle majeur : comment convaincre les citoyens de participer aux efforts de décentraliser sans leur donner l'assurance préalable que leur opinion sera entendue ?

Juridiquement, ce dispositif de « participation » se présente comme un simple instance consultative, dont les attributions se limitent à ce cadre, ne possédant ni autonomie politique,

ni a fortiori de personnalité morale d'une part, et d'autre part leur insertion dans les dispositifs de pouvoir locaux (administratif et municipal) se heurte massivement au fait que les décideurs locaux et nationaux ne sont nullement obligés de tenir compte de leur existence ni de nombreuses résolutions qu'ils adoptent. L'enjeu essentiel pour la participation responsable est alors d'amener à leur reconnaissance politique.

Cette raison majeure de participation avancée par les autorités pour promouvoir la politique de décentralisation et une légitimation des espaces politiques locaux, est devenue une contrainte pour les élus et les populations. Et d'ailleurs si la participation est conçue par l'État comme tout flux d'interaction régulier et régulé reliant le système politique (les pouvoirs publics) et la société ; il n'en demeure pas que les modalités sont court-circuitées devant une population trop réservée à de telles propositions ou des projets qui sont donnés fréquemment comme une impression d'inutilité. D'ailleurs pour cette raison, un représentant d'une ONG a qualifié ce dispositif de participation : « *d'un concept d'institutions creuses ayant un cycle de vie assez bref, faibles et peu institutionnalisées, subordonnées, sans véritables moyens et attributions autres que consultatives* ».<sup>213</sup>

De ce fait, la participation au niveau local et national, même si elle est institutionnalisée, est loin d'être consolidée. C'était un moyen voire une tactique mise en place par le pouvoir central visant tout simplement à fidéliser un public et de légaliser leur capacité d'action face à l'enjeu de la décentralisation. Mais comme l'autonomie est limitée, la marge de manœuvre réduite, la participation pour être effective suppose la mise en œuvre de procédures formelles, visibles et organisées comme des structures de mobilisation autour des secteurs ou des espaces comme les territoires. La participation des acteurs est un élément-clé du développement local pourtant, mais le concept est flou.

La simple consultation des gens par l'intermédiaire de questionnaires ou d'enquêtes plus ou moins formelles est parfois perçue comme de la participation. La participation va en réalité au-delà. Il ne s'agit simplement de consulter les gens, mais de faire en sorte qu'ils s'approprient le processus de prise de décision puis l'accompagnement par un mécanisme de suivi.

---

<sup>213</sup> Tiré de l'entretien réalisé au mois de mars 2008 avec le représentant de l'ONG USAID basé à Dakar au Sénégal.

Dans le cadre de la politique de décentralisation qui est engagée au Sénégal et depuis la nouvelle stratégie de développement, autour des années 2000, la participation est présentée comme un alibi pour la création de nouveaux schémas de développement en concertation avec tous les partenaires, avec la mise en place de structures fonctionnelles de négociations et de décision fondées sur des réalités changeantes. Ici plus qu'ailleurs, les connaissances à acquérir devront tenir compte du caractère multidimensionnel du développement durable et local : à savoir la santé écologique, la compétitivité économique, le territoire et ses ressources et l'équité sociale.

Si une approche diversifiée d'une nouvelle problématique de développement est indispensable pour la politique de décentralisation, il faut avec la sociologie constructiviste, tenir compte de la pluralité des phénomènes, des situations et des logiques d'action, sans néanmoins sombrer dans un populisme dangereux sur les vertus prétendues universelles de la participation. Car comme le dit Tonneau. J. PH « *la participation dans le cadre des recherches et stratégies de développement est une démarche à part entière. Le terme sous-tend un espace de dialogue, de réflexion, de partage des pratiques existantes, de prospective, au service des projets des différents acteurs* »<sup>214</sup>.

A partir des années 2000, cette nouvelle approche de la décentralisation vers une politique de développement, avec l'aide des partenaires et l'implication de tous les acteurs, des stratégies sont mises en place avec des alternatives et des dispositifs pour amorcer une dynamique de développement durable. Elle propose de considérer le niveau local comme un des lieux critiques au sein duquel doit se débattre des enjeux et des stratégies de développement. Mais il est indispensable, après tant de réformes que l'État prenne la mesure exacte des attentes des populations, pour permettre à la dynamique d'atteindre ses objectifs et d'étaler les perspectives de sa politique à plus ou moins long terme. Une nouvelle forme de développement qui favorisera la participation de tous et privilégiera une répartition équitable du bien commun national entre les différentes collectivités locales.

---

<sup>214</sup>J. PH. Tonneau, *Décentralisation et appui aux collectivités territoriales*, in XIIème Congrès International CEDIMES : Monde, Régions, Nations : Intrications et perspectives à l'aube du troisième millénaire Paris, 2000.

## **Chapitre 6 : Mise en perspective des dynamiques constitutives du couple décentralisation/développement.**

Nous entendons par dynamiques, ces dispositifs ou programmes qui participent ou cautionnent la politique mise en place par l'État ou par l'intermédiaire des partenaires. Ils participent directement dans le jeu et font partie intégrante des combinaisons que le pouvoir central ou les acteurs utilisent pour atteindre les objectifs annoncés. Une vision dynamique de ces éléments est nécessaire quand même pour mettre en perspective cette politique.

L'existence de nombreux et différents dispositifs reflète des interactions et des interagissements au niveau des collectivités locales ; mais qui sans doute ne donne pas des garanties solides quant à l'efficacité dans l'action. Si la mise en œuvre peut être considérée comme un « succès » en ce qui concerne le nombre et la répartition en fonction des types de collectivités locales, l'impact de ceux-ci en termes de services rendus et d'objectifs atteints, n'est pas tout à fait visible de partout.

Et, face au changement annoncé, les populations locales demeurent dans leur ensemble, très perplexes aux projets de décentralisation et au processus de développement de l'État du Sénégal ; pourtant la mise en œuvre de politiques locales avec des programmes cohérents, pouvait engendrer une nouvelle perception de l'action publique territoriale. Le gouvernement d'une part, avait engagé une campagne d'explications axée sur les dynamiques du développement et des programmes d'appui pour mieux encadrer le projet de réforme dans le cadre de la décentralisation et du développement pour que l'action collective devient en quelque sorte le support même de la dynamique ; et que l'Etat d'autre part, s'attache davantage à la mise en place de nouvelles procédures de gestion de l'intérêt général.

## **Section 1: Les stratégies mises en place pour atteindre la cible.**

Depuis la réforme de 1996, en faveur d'une politique de décentralisation assumée, assurée par l'Etat du Sénégal et malgré les nombreuses initiatives engagées dans le domaine du développement local par la suite, le principal obstacle ou le grand défi de cette politique sénégalaise est certainement l'absence de stratégies claires, de moyens en tout genre au niveau des collectivités locales. Face aux charges multiples assignées à celles-ci par le transfert de compétences et le peu de ressources dont elles disposent, la détermination de l'Etat du Sénégal a mettre en place des dispositifs et des organismes d'appui, pour palier cette difficulté et pour les accompagner dans la gestion des compétences transférées prévues dans le Code des collectivités locales, a été très limité voire trop juste pour les trois types de collectivités.

### **1 : Quelques dispositifs d'appui aux réformes engagées.**

Lesquels dispositifs sont constitués pour la plupart des programmes et des projets. Parmi ceux-ci on peut citer des exemples : le Programme d'Appui aux Régions (PAR), le Programme d'Appui aux Communes (PAC) et le Programme National d'Investissement Rural (PNIR). Si nous convenons que leur objectif affiché, était de consolider les dispositions prises en faveur de la décentralisation et le renforcement du développement local et communautaire ; malheureusement cela n'a pas suscité une adhésion totale des populations et d'ailleurs les initiatives ont été vivement contestées ou critiquées avec virulence à certains niveaux par certains élus locaux souvent de l'opposition politique dont ils remettaient en cause l'inefficacité et n'ont jamais apprécié leur déploiement à travers le territoire par manque de concertation aux destinataires de ces programmes.

Avec ces différents dispositifs, l'objectif des programmes d'appui aux régions aux communes et aux communautés rurales, était d'améliorer la gestion administrative et financière, de rendre la fiscalité locale efficace et de soutenir les efforts d'investissement de celles-ci par la modernisation s'il en existe ou la construction d'infrastructures à travers un programme prioritaire dédié. L'idée de départ c'est-à-dire l'ambition de l'Etat du Sénégal, était de mener une opération séduction, de rendre plus attractive sa nouvelle politique menée au nom du

développement, aux yeux des populations et des élus locaux et des partenaires ; de favoriser ou de faire en sorte qu'il y'ait une meilleure efficacité dans les interventions.

Toujours, c'est dans ce contexte qu'une structure voit le jour, il s'agit de l'Agence de Développement Municipal (ADM) dont les principaux financeurs sont la Banque Mondiale et les ONG ainsi que le gouvernement du Sénégal mais avec une contribution plus ou moins symbolique. L'Etat, initiateur de ces programmes demande aux collectivités de nouer des « contrats de ville » comme le modèle français des « contrats Etat-régions » pour en bénéficier de ce budget et pour entretenir les équipements et appuyer la formation des élus et d'agents municipaux aux techniques de gestions budgétaires, à la maîtrise d'ouvrage, à l'assainissement à la santé et bien dans d'autres domaines.

Sachant qu'en France, la contractualisation est quelques fois la résultante d'une volonté forte de l'État de faire partager son point de vue, parfois aussi un aveu de faiblesse. Mais comme disent M. Aubouin et J-C. Moraud : *« ces contrats sont peu opérationnels : souvent déclinés en fiches d'action, ils présentent une structure complexe, comportant beaucoup d'annexes hétérogènes et ne prévoient guère d'indicateur de suivi et d'évaluation »*. (Administre les territoires, 2006, p.94). Comme nous pouvons le constater ainsi, ce système de contractualisation si les autorités veulent l'appliquer au Sénégal, cela relèverait d'une complexité assez remarquable d'autant plus ces contrats dont la nature juridique est ambiguë resteront des affichages politiques, c'est-à-dire des protocoles d'intentions, mais pas avec des engagements budgétaires précis. La question de leur efficacité doit être évaluée, ces contrats-villes apportent-ils un soutien complémentaire à nos collectivités locales ou sont-ils praticables dans notre système décentralisé ?

Ainsi, douze ans après son lancement, le taux de satisfaction par rapport au bilan tiré, reste mitigé au regard des ambitions de départ car l'exemple des communes est édifiant, sur les 120 communes que compte le Sénégal, 75 communes seulement ont bénéficié des mesures d'accompagnement pour la gestion des compétences transférées et des dispositifs de coordination pour le développement. Et, avec une répartition très inégalitaire privilégiant certaines localités par rapport à d'autres avec des taux de financement relativement faibles. Pour certains élus, cela s'explique par une gestion en faveur d'un clientélisme politique en vue des échéances électorales et pour d'autres par l'absence d'une véritable logique dans la politique du pouvoir central.

Quoiqu'il en soit en dépit de la relative autonomie des acteurs locaux, l'incapacité de l'État à rationnaliser sa gestion est au cœur de cette situation. Ce mode de régulation de l'action publique décentralisée, conduit à des décalages et à des déséquilibres et ne favorise pas une projection vers le développement. Le constat qui s'impose, est celui d'une diversité de logiques dues à des phénomènes de « dissonances asymétriques ». D'ailleurs en 2003, un rapport parlementaire piloté par un député de l'opposition, soulignait ce dysfonctionnement dans la conduite des programmes et il dit clairement que : « *cette absence de jeu de rôle entre les élus, les acteurs et l'Etat sur l'attitude à adopter pour gérer les programmes d'appui aux collectivités locales, constitue un blocage et ne pourrait en aucun cas favoriser l'adhésion des citoyens pour une meilleure politique de décentralisation* »<sup>215</sup>.

D'ailleurs, le tableau ci-dessous, nous montre clairement à quel titre que le fonds d'aides aux collectivités locales ainsi qu'aux structures accompagnantes, est dérisoire et cela devrait permettre de tirer le signal d'alarme sur l'état des finances locales sénégalaises.

**Tableau 13 : Montant du Fonds d'aide décennal des collectivités locales et des structures en 2005.**

<b>DESTINATAIRES</b>	<b>MONTANT FCFA</b>
Communautés rurales	768 000 000
Communes	648 000 000
Communes d'arrondissements	895 000 000
Régions	5 000 000 000
ARD	465 000 000
Services déconcentrés	300 000 000
<b>TOTAL</b>	<b>7 779 000 000</b>

Source : FGAV, 2006.

Ainsi, cette faiblesse des ressources, expliquerait l'inefficacité de l'Etat et des conseils locaux à déclencher de véritables programmes de développement. Une volonté commune et des ambitions qui restent minées par un problème d'autonomie financière ; ce qui ne permet pas d'avoir une perspective claire et une homogénéité aux nouvelles orientations.

---

<sup>215</sup> Rapport parlementaire contrôle et suivi de programmes d'aide destinés aux Collectivités locales, Assemblée Nationale, 2003, Dakar, Sénégal.

L'analyse de ce tableau montre que le programme national d'infrastructures rurales, autre dispositif pour renforcer les capacités rurales, peut être considéré comme une démarche volontariste et de progrès mais cet objectif semble voué à l'échec. Car la masse financière des collectivités locales serait en effet peu dynamique, ce qui conduit à une forte modération des investissements dans beaucoup de domaines notamment du développement. En plus la question démographie rurale constitue un autre enjeu qu'il faut solutionner. Environ 2/3 de la population sénégalaise vit en milieu rural et au moment du lancement du projet national d'infrastructures rurales, entre 80 et 92% des ménages sénégalais étaient en dessous du seuil de pauvreté selon l'IDH (indice de développement humain) de la Banque Mondiale en 2001.

C'est compte de ces éléments et conscient de la difficulté à promouvoir une quelconque politique de développement que le gouvernement sénégalais a initié avec l'appui des bailleurs de fonds des programmes de lutte contre la pauvreté notamment le Programme National d'Infrastructures Rurales (PNIR) et l'Agence du Fonds de Développement social (AFDS).

Ces programmes pensés dans le cadre de la décentralisation et du développement par l'Etat, avaient pour objectifs prioritaires de contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'amélioration des conditions de vie en milieu rural par le financement d'infrastructures communautaires suivant une démarche participative, mais aussi de renforcer le système de gouvernance au niveau local, d'améliorer l'efficacité du cadre réglementaire, institutionnel et budgétaire en vu d'un développement décentralisé au niveau local plus ou moins équilibré.

Dans le cadre de ce programme, des interventions se sont faites au niveau de quelques communautés rurales avec la réalisation de quelques projets notamment des puits hydrauliques, des pistes de désenclavement et quelques établissements de santé communautaires dans des endroits très reculés et qui ont souffert trop de retards ou de manques d'investissements. Le montant investi d'après les chiffres fournis par le Ministère de la décentralisation s'élevait à 6,5 milliards F Cfa entre 2000 et 2005<sup>216</sup>.

Seulement, on peut avancer que si rationaliser les méthodes d'approche en matière de développement en milieu rural en s'appuyant strictement sur les priorités dégagées par les

---

<sup>216</sup> Informations figurant sur le Rapport annuel de la Cour des Comptes de l'État du Sénégal : budget investi pour la gestion des collectivités locales en 2005.

plans locaux de développement, si tel était l'ambitieux projet de départ, là aussi quelques dix ans après, son lancement, beaucoup reste à faire et le compte n'y est pas, car « *le taux de couverture des programmes est de 20% sur l'ensemble des territoires ruraux ciblés* » d'après les données fournies par le ministre de l'intérieur du Sénégal dans le rapport de la Cour des Comptes de l'Etat.

Ces programmes constitués de fonds publics et privés, renforcent l'ambition des uns et des autres dans les choix politiques du développement, mais l'idée d'une superposition des projets ne donne pas de vigueur aux nouvelles stratégies. Ne fallait-il pas d'abord consolider les acquis accumulés à travers les principaux programmes précités ? Ou dans une moindre mesure, ne fallait-il pas harmoniser les approches et mettre en cohérence les interventions ?

**Tableau 14 : Programmes d'appui et financement à la décentralisation et au développement.**

Programmes	Domaines d'intervention	Partenaires	Périodes	Zones d'intervention	Montant en FCfa
PADDEL	Projet d'appui à la décentralisation et au développement local	MAE FSP	1998 2003	Fatick, Thiès, Kolda et Ziguinchor	1.700.000.000
ADDEL	Appui à la décentralisation et au développement local	AFD	2002 2006	Vélingara, Tambacounda et Bakel	4.000.000.000
PADELU	Programme d'appui au développement local urbain	FED	2001 2005	Thiès Dakar	5.895.000.000
PSIDEL	Développement participatif et planification	FIDA	2000 2005	Fatick, Thiès, Diourbel et Louga	5.250.000.000

Source : FGAV, 2006.

A bien analyser le tableau ci-dessous, on se rend compte que l'idée de favoriser l'émergence des territoires les plus défavorisés, est plutôt visible, mais le bilan reste mitigé par rapport aux moyens financiers engagés dans la politique ciblée : le développement local. Cependant, une chose est certaine, au-delà des enjeux et des programmes, une vraie tentative d'une mise en perspective des collectivités locales était aussi en jeu.

## **2 : La mise en perspective de la collectivité locale sénégalaise.**

Nous entendons par une mise en perspective de la collectivité locale, cette institution qui ne se limite pas à une simple désignation ; elle doit participer directement dans le jeu de l'État et des organisations qui sont au tour d'elle. Mais compte tenue de la situation institutionnelle, la question de la viabilité ou de la mise en valeur de la collectivité locale au Sénégal ne saurait se réduire exclusivement à celle de ses ressources propres et des dotations de l'État, dont nous avons montré par ailleurs, qu'elles étaient insuffisantes. En plus, le principe de l'autonomie de celles-ci, n'exclut pas le recours à des aides extérieures, ou à des mécanismes permettant de faire utilement face à des ressources locales faibles.

En fait, la question essentielle est de savoir si la définition institutionnelle des collectivités leur permet aujourd'hui ou promet de leur permettre demain, de répondre de manière satisfaisante aux missions qui leur sont confiées à travers le processus de décentralisation et de développement ? C'est ainsi que la mise en perspective de la collectivité s'apprécie aussi à travers sa capacité, en tant qu'institution locale, à mobiliser des aides extérieures, ainsi qu'à sa faculté à mutualiser des ressources locales et étatiques.

Depuis l'engagement du processus de décentralisation en 1996 et les transferts de compétences à celles-ci, les procédures d'appui ont été envisagées et mises en œuvre par l'État sénégalais à travers le personnel et les services déconcentrés. Et, l'État s'est fortement engagé auprès des collectivités locales et auprès des partenaires extérieurs, très présents dans le pays à coordonner toutes les actions allant dans le sens de leur renforcement.

Outre l'appui financier qui a été précédemment évoqué, l'Etat sénégalais soutient celles-ci en mettant aussi à leur disposition un personnel d'appui : les cadres d'appui. D'ailleurs, une nouvelle expérience a vu le jour en 2002 seulement après l'alternance politique de 2000 avec l'arrivée au pouvoir de la coalition PDS (parti démocratique sénégalais). Cela consistait à

placer dans les différentes collectivités : auprès du président du conseil régional, du maire et du président du conseil rural du personnel d'appui pour assister ces élus locaux dans leur mission.

Nous saurions dire que vu sous cet angle, la tentative de reprise en main d'une vraie politique de décentralisation avec la mise en valeur des collectivités, était sur le coup d'aboutir et, que l'initiative du chef de l'État A. WADE est généreuse, mais, faute d'une rigoureuse organisation ou d'une planification cohérente, elle ne rend pas aujourd'hui les résultats espérés. En plus, la mesure concernait principalement des jeunes et du coup, les conditions de leur affectation ne sont pas précisément définies. Ces jeunes, la plupart, qui n'ont pas reçus de préparation spécifique pour faire face à ce que l'on attend d'eux, sont accueillis dans des collectivités qui ne savent pas non plus quelle place elles peuvent leur offrir, et qui n'ont pas été associés au projet. Ajoutons à cela que ces cadres d'appui ne sont pas intégrés dans la fonction publique et que la pérennité de leurs fonctions n'est pas assurée.

Et, en dehors de ces cadres d'appui, il faut aussi signaler que les collectivités sénégalaises sont indirectement bénéficiaires des programmes sectoriels, placés sous la responsabilité des départements ministériels, et financés par l'Etat et les Agences de coopération bilatérales ou multilatérales. Les principaux secteurs bénéficiaires de cet appui massif concernent : l'eau, l'assainissement et l'énergie, sous tutelle du Ministère de l'hydraulique et de l'assainissement, de l'énergie et des techniques de l'information et de la communication, l'enseignement et l'éducation fondamentale, sous la tutelle du MEN, le développement rural sous la tutelle du MAT, la santé, sous la tutelle du MSAS et sa Direction de la santé.

Dans ce sens, l'Etat sénégalais par le biais de ses représentants, tente de se justifier comme l'a répété ce responsable administratif : « *On est dans notre rôle : chacun a pris ses responsabilités dans son secteur ou dans son domaine pour soutenir concrètement l'initiative de l'État : montrer aux collectivités locales sans tarder l'accompagnement dont elles ont besoin dans tel ou tel domaine ; et ce sont nos partenaires qui doivent nous apporter leur soutien devant l'immensité de la mission* »<sup>217</sup> a insisté le directeur de cabinet du Ministère de tutelle de la politique de décentralisation. Ce dernier tente de mettre en lumière tous les programmes mis en place au niveau des collectivités pour pouvoir engager leur responsabilité

---

<sup>217</sup> Propos tirés du Document présenté aux assises nationales sur la décentralisation le 27, 28 et 29 novembre 2007.

et que c'est aux collectivités qui doivent s'y mettre pour transformer toutes les initiatives prises en de véritables actions de développement dans une dynamique unitaire et de confiance.

Tout compte fait, les mesures et décisions en ce sens ont, semble-t-il fait l'objet de compromis entre les administrations concernées, et le processus pouvait baliser une reconnaissance des institutions comme base d'une entité territoriale et comme terrain d'épanouissement d'une vraie démocratie locale. Mais hélas, tout cela se heurte à un faible engagement des acteurs qui ne sentent pas associés à la politique engagée par l'Etat. Pour une certaine catégorie d'élus et notamment des acteurs, les collectivités locales ne sont pas suffisamment autonomes pour peser sur le processus administratif et institutionnel décliné par l'État. Face à de nombreuses contraintes et par cette tutelle « politique », cela ne va pas sans doute faciliter leur viabilité au niveau de l'État sénégalais et au niveau des partenaires. Dès lors, cette priorité doit être privilégiée pour la mise en valeur des collectivités locales avec un désengagement de l'État, car cela pourrait représenter un changement stratégique dans les orientations politiques et l'implication d'une plus grande responsabilisation des acteurs locaux.

Pour autant, un tel changement de rapport entre l'État d'une part et les collectivités d'autre part, reste une bonne opportunité à saisir ; mais, rien n'est sûr, surtout que les enjeux socioéconomiques sont considérables et compliqués pour le premier. La mise sous-tutelle ou la délimitation des pouvoirs des collectivités sénégalaise peut être contradictoire à l'idée d'une politique de décentralisation mais dans un contexte où les ressources financières se font rares, un acteur disposant du pouvoir de légiférer, donc d'user de son autorité pour imposer un nouvel ordre, ou de modifier le jeu précédent ne fait qu'amplifier son pouvoir de domination. Du coup, le desserrement de la contrainte financière reste de mise pour les collectivités, cela crée des facteurs de blocage et leur capacité d'action réduite à jamais.

### **3 : L'incapacité financière des collectivités locales peu favorable au processus.**

La fiscalité locale est administrée par les services de l'État sénégalais au profit des collectivités locales. Dans ce domaine, le manque d'autonomie des collectivités représente une limite objective de la décentralisation. Dans ce cadre une réflexion s'impose : faut-il oui ou non procéder à une véritable décentralisation de la chaîne fiscale ? Est-ce la seule et l'unique alternative crédible qui peut améliorer la situation des collectivités locales ?

Les ressources fiscales et parafiscales comprennent les impôts locaux, différentes taxes et les transferts de l'État. Mais les ressources provenant de la coopération décentralisée et des autres acteurs de la coopération ne sont pas inscrites dans le budget. Par ailleurs, la fixation de l'assiette est opérée par les services des impôts à l'échelle régionale suivant des règles déterminées au niveau central, tandis que le recouvrement est placé à l'échelle départementale sous la responsabilité des comptables du Trésor. De plus, les informations, rares et peu accessibles, confirment l'extrême faiblesse des ressources locales, en termes absolus aussi bien que relatifs<sup>218</sup>.

En 1998, elles représentaient 0,8% du PIB, soit 9,4% des recettes de l'État. Quatre ans plus tard, ce rapport avait diminué. Quant à la capacité d'investissement des collectivités, stable depuis 1996 : année de la grande réforme, elle tourne annuellement autour de 4 milliards de francs CFA, dotations et fonds de concours compris. Le recouvrement de la taxe rurale, quasi-inexistant dans de nombreuses communautés rurales, ne permet pas aux élus locaux de couvrir les dépenses obligatoires ni de financer les investissements communautaires nécessaires à l'amélioration de l'offre de services aux populations rurales. Les investissements publics locaux, au moins les plus coûteux, sont le fait d'agences techniques d'exécution et de programmes de lutte contre la pauvreté subventionnés par les bailleurs de fonds ou les ONG qui viennent en appui au processus de décentralisation.

En plus, le recours des collectivités locales à l'emprunt n'était pas à l'ordre du jour avant les années 2000. Face à l'urgence des besoins sociaux et compte tenu de l'emphase des discours pour une décentralisation toujours « inachevée » et sur le développement local, une telle orthodoxie budgétaire surprend. Sachant aussi que l'emprunt représente finalement un pari sur la croissance à venir maintenant au niveau des collectivités locales, on peut se risquer à interpréter cette contradiction comme le signe d'une irrationalité ou d'un renoncement de l'État sénégalais et, pour le moins, de s'étonner à ce genre de situation ubuesque.

Si des changements institutionnels et organisationnels ont intervenus dans le passé et sont envisageables par le régime politique en place pour améliorer le recouvrement des impôts locaux, deux difficultés majeures subsistent. L'exiguïté d'un secteur moderne

---

<sup>218</sup> Les données sont fournies par l'UEMOA (union économique et monétaire ouest africaine) et ne prennent en compte que les communes et non l'ensemble des collectivités locales.

géographiquement concentré, puis l'importance des activités informelles trouvant dans l'évasion fiscale un des moyens d'une survie à court terme réduisent considérablement la matière fiscale imposable localement.

S'y ajoutent les priorités des populations peu enclines à jouer l'interface publique pour satisfaire des besoins collectifs. Plusieurs facteurs expliquent ce défaut de réflexe fiscal : la précarité des situations, en premier lieu, orientant les dépenses vers une satisfaction plus immédiate ; la pauvreté des services offerts jusqu'à présent par les pouvoirs publics, le manque de lisibilité des choix publics, *la persistance de pratiques clientélistes et de la corruption aux niveaux locaux*<sup>219</sup> ; la faiblesse des moyens de coercition des autorités en charge du recouvrement ; les représentations de l'impôt engrainées dans la violence des pratiques coloniales de prélèvement ; le recours à des stratégies de sécurisation fondées sur des réseaux sociaux.

La capacité d'action sur l'économie locale reconnue aux communes et aux communautés rurales par la loi se mue, faute de moyens suffisants et autonomes, en capacité d'identification des besoins et de programmation du développement local. D'où l'urgence de revoir tous les mécanismes de financement local en faveur du développement et adapter les mesures fiscales pourqu'elles servent au mieux les collectivités locales afin de dissiper les incertitudes et les limites dans la mobilisation des ressources.

---

<sup>219</sup> G. Blundo, La corruption comme mode de gouvernance : trois décennies de décentralisation au Sénégal, Afrique contemporaine. L'État en Afrique - entre le local et le global, n° 199, juillet-septembre 2001, pp 115-126.

## **Section 2 : Limites et incertitudes dans la mobilisation pour le financement local.**

Au Sénégal, il apparaît, à travers la diversité des sources de financement, que l'importance de la décentralisation en tant que facteur de consolidation de la démocratie locale et de la promotion du développement local, est bien perçue par les élus, les populations et par les acteurs. En témoignent les textes qui régissent le financement du développement local. Ces textes consacrent notamment l'autonomie des collectivités locales ; le dynamisme de la coopération décentralisée : en particulier de la coopération Nord-Sud qui permet d'orienter et de canaliser des flux financiers importants et des compétences en direction des collectivités qui sont toutes dans le besoin express. La reconnaissance, de plus en plus grande, du rôle des acteurs comme les partenaires dans la mobilisation des ressources, crée des alliances indispensables pour leur fonctionnement du nouveau système.

Nous constatons quand même, que l'essor actuel des institutions de micro-finance, est un atout considérable dans la mobilisation de l'épargne locale pour un pays à un taux de P.I.B faible comme le Sénégal et son utilisation pour la promotion des opportunités économiques en milieu rural. Et, le transfert de fonds au niveau local et la mise en place et l'existence effective d'organes délibérants pour les orientations politiques au niveau de chaque collectivité locale, la détermination des priorités et la prise de décision en matière de développement, vont jouer un rôle de facilitateur dans la politique de promotion de la décentralisation et du développement local.

Néanmoins, l'application des trois principes de la bonne gouvernance des ressources publiques qui sont les principes suivants (économie efficience, efficacité, rapidité de décision et d'action), d'organisation et d'éthique que l'administration sénégalaise compte mettre en place, connaît bien des limites au niveau des collectivités qui sont dépourvues des dispositions et des moyens essentiels et qui sont entre autres :

- Des difficultés de recouvrement des taxes locales au niveau de chaque collectivité locale.
- Des difficultés de mobilisation de contreparties nationales, des retards et des lourdeurs dans le transfert des ressources promis par l'État central vers toutes les collectivités locales.

Mais les principales difficultés, ce sont entre autres : certains élus qui jouent leur réélection sur des réalisations visibles à court terme et ne font pas de projets viables sur du long terme ; à cela s'ajoute l'insuffisance de ressources humaines compétentes au niveau des collectivités locales surtout en milieu rural à cause des manques d'infrastructures peu attractives. Une méconnaissance des textes par une très grande majorité des élus ne facilite pas les choses et combinée à des faiblesses notoires dans la gestion transparente de peu de ressources disponibles.

Mais le phénomène le plus marquant dans tout cela, est une très grande faiblesse de coordination des interventions sur le terrain ainsi que l'empilement des stratégies, des programmes, des plans sectoriels qui ne mènent nulle part et qui ne permettent pas toujours d'avoir une vision claire des priorités pour le développement local. Sans compter aussi, sur la non maîtrise des mesures adoptées pour cette politique envers les collectivités et ceux qui les dirigent.

### **1.1 : Une quasi-inexistence de ressources : le casse-tête des finances locales.**

De prime abord, ce qui fait une bonne politique de décentralisation voire une stratégie de développement ; ce sont les ressources de toute nature, disponibles pour financer les projets identifiés et ciblés au niveau des collectivités. Au Sénégal, comme la plupart des États de la sous régions engagés de ce processus, les ressources financières des collectivités locales proviennent essentiellement des dotations de l'État, des aides et en dernier de la fiscalité locale qui leur rapporterait moins de 30 milliards de francs CFA, ce qui représente aujourd'hui moins de 7% du budget de leur budget total. Une dotation financière qui frôle le ridicule et qui équivaut à presque rien si l'on regarde les projets, les programmes et toutes les compétences qui sont dévolus aux collectivités locales par la réforme de 1996.

Pour autant cette dotation même si insignifiante, ne décourage pas les autorités et les élus des collectivités locales dans la recherche de financements de leurs projets de développement. C'est ainsi que l'engagement et le compromis entre eux ont permis de dégager des propositions pertinentes autour de ce sujet. Cela se fait : soit avec l'accord de l'État à travers des conventions : Etat-collectivité, soit avec l'aide des partenaires privés comme les institutions internationales, les bailleurs de fonds ou les ONG à travers la coopération décentralisée et qui investissent énormément dans beaucoup de secteurs. Toutefois, à la recherche de solutions, des pistes d'emprunts pourraient aussi être envisagées, même si le plus souvent elles sont à l'origine de préoccupations croissantes quant aux risques d'endettement et de problèmes de solvabilité de certaines d'entre elles, dans un contexte de crise économique majeure et récurrente.

Trouver des moyens pour agir ; agir pour se procurer des moyens : tels sont les deux grands défis, apparemment contradictoires, des finances locales au Sénégal. Les acteurs de la décentralisation et du développement local éprouvent de grandes difficultés à financer leurs objectifs. Au plan interne, les stratégies de mobilisation financière sont balbutiantes avec beaucoup d'hésitations, tandis qu'au plan externe, le soutien financier de l'État est insuffisant même s'il est en cours d'amélioration année après année. L'absence de stratégies de mobilisation financière est partout décelable. Pour toutes les collectivités, en ce qui concerne les taxes et les impôts locaux ; les défaillances du dispositif de recouvrement entraînent d'importants manques à gagner.

Sur l'ensemble, on a noté que plusieurs contraintes empêchent le recouvrement de cette principale recette qu'est la taxe rurale. Parmi elles : le caractère non exécutoire de la taxe rurale, les défaillances de l'appui au recouvrement de l'administration centrale, la très grande faiblesse du civisme fiscal, l'absence d'investissements palpables et incitatifs pour les contribuables, l'absence d'un découpage fiscal cohérent pour le recouvrement dans les collectivités locales et la politisation du recouvrement,...

Dans la majeure partie des cas, c'est généralement lorsqu'un partenaire au développement exige un apport financier de la collectivité pour la réalisation d'une infrastructure que le taux de recouvrement atteint un niveau acceptable. C'est ainsi que pour obtenir les financements du projet Décentralisation et Initiatives de Santé Communautaire (DISC) et du Programme Bassin arachidier, le taux de recouvrement de la taxe rurale dans une collectivité rurale : la

communauté rurale de Keur Socé<sup>220</sup> grimpe à 95% pour l'année 2003 alors qu'il n'avait jamais atteint 50%.<sup>221</sup>

Pour d'autres « raisons pas similaires, ce taux passe, dans une autre collectivité : la communauté rurale de Gagnick de 6,45% en 2002 à 52% dès février 2003 ».<sup>222</sup> Par ailleurs, le montant de la taxe rurale n'évolue pas et son taux demeure indifférent à la conjoncture. Beaucoup d'autres recettes sont prévues dans la nomenclature budgétaire de la réforme de 1996 inscrites dans le Code des collectivités locales, mais les efforts pour les recouvrer sont à ce jour, largement insuffisants et des moyens inexistant. D'ailleurs, beaucoup d'élus ignorent souvent les possibilités de recettes qui leur sont offertes en dehors de la taxe rurale.

Pour des exemples : la licence de commerce non exploitée, ne produit que de très faibles recettes. Les débits de boissons alcoolisées ou fermentées clandestins pullulent dans certaines collectivités sans verser un franc au trésor sous le regard passif des autorités locales. Souvent, les initiateurs de ces commerces illégaux ne sont même pas informés de leurs obligations fiscales. La licence frappe toute personne ou toute société se livrant à la vente en gros ou en détail de boisson alcoolisée ou fermentée, à consommer sur place ou à emporter. Suivant l'article 276 de la loi n° 92-40 du 9 juillet 1992 portant code général des impôts, renvoyant au tableau D de l'annexe III du même texte, de la première à la cinquième classe, les taux varient dans les collectivités de 6 000 à 30 000 F CFA, mais aucune collectivité ne s'y prête vraiment attention. Dans tout cela, ce n'est pas le montant qui est en cause, mais l'absence de stratégie idoine de recouvrement. La licence est l'un des postes de recette qui produit le moins de rentrées financières dans n'importe quelle collectivité.

Dans la région de Tambacounda, une évaluation de la fiscalité des collectivités locales montre que la taxe sur les débits de boisson n'a produit aucune recette pour l'ensemble des communautés rurales étudiées sur la période allant de 1997 à 1999 d'après Ndoye-Séne<sup>223</sup>. Les élus dont le niveau de connaissance permet de déceler l'illégalité et le manque à gagner fiscal pour leur collectivité, hésitent à saisir les autorités administratives et judiciaires car,

---

<sup>220</sup> Arrondissement de Mbadakhoune, département de Gossas, région de Fatick.

<sup>221</sup> Arrondissement de Paos Koto, département de Nioro, région de Kaolack.

<sup>222</sup> Ces descentes inopinées, de plus en plus nombreuses, sont couramment appelées *Opération coup de poing*.

<sup>223</sup> A. N. Sène, *le produit de la fiscalité locale des régions de Dakar, Diourbel, Saint-Louis et Tambacounda pour la période allant de 1997 à 1999*, manuel rédigé dans le cadre du PADDEL, financé par la Coopération française, Dakar, 2001.

dans la conception traditionnelle, conduire un camarade en justice, c'est l'humilier et salir le nom de sa famille.

Toujours dans cet ordre d'idées, les droits de fourrière ne sont pas recouvrés convenablement et cette lacune s'explique par plusieurs facteurs : beaucoup de collectivités ne disposent pas de fourrière. La plupart des fourrières existantes sont délabrées, faute d'entretien, beaucoup d'animaux errants sont conduits non pas à la fourrière mais chez le préfet ou le sous-préfet, chez un particulier ou sont tout simplement volés. La commission chargée de la vente des animaux mis en fourrière siège rarement d'où l'accroissement des charges de nourriture et de gardiennage et les animaux gardés trop longtemps ont le temps de se reproduire et le préposé au gardiennage réclame la propriété de cette progéniture, d'où des conflits fréquents. Le montant des droits de fourrière est fixé par l'article 6 du décret n° 86-275 du 10 mars 1996 selon lequel : les frais de nourriture et de gardiennage s'élèvent à 2 000 F CFA par jour et par animal saisi ; ces frais commencent à courir le jour de l'arrivée à la fourrière et toute journée commencée est intégralement due et les frais de conduite s'élèvent à 2 000 F CFA par animal saisi.

Selon l'article 3, « l'animal qui n'est pas réclamé par son propriétaire le huitième jour après la saisie, est mis à la vente aux enchères publiques ». Le montant des frais de conduite, de gardiennage et de nourriture, ainsi que le produit de la vente des animaux aux enchères publiques sont versés au trésor pour le compte de la collectivité locale. Ceci à terme pourrait quand même apporter des recettes seulement si la transparence dans la gestion y est de rigueur. A titre d'exemple le compte administratif de la communauté rurale de Porokhane<sup>224</sup> pour l'année 2002 révèle que le montant des recettes recouvrées au titre des droits de fourrière est nul. Le budget 2004 avait prévu, malgré tout, la somme de 100 000 F CFA, comme recettes des fourrières, dont il faut déduire 50 000 F prévus en dépense pour la nourriture des animaux mis en fourrière...

Pareil en matière d'état civil, les produits fiscaux ne peuvent être recouvrés que si le conseil rural, après avoir délibéré sur les taux à pratiquer (délibération soumise à l'approbation du représentant de l'État) commande, au trésor, des vignettes portant les taux délibérés. Mais dans bien des cas, les pièces d'état civil sont délivrées sans vignette alors que le service reste

---

<sup>224</sup> Arrondissement de Sibassor, Département de Kaolack, Région de Kaolack.

payant. Cela signifie que le produit financier du service va non pas dans la caisse de la collectivité mais dans la poche de ceux qui en ont la charge, d'où un manque à gagner considérable. Le produit des droits de place est généralement dérisoire. Les collecteurs de marché reçoivent souvent, des contribuables, des sommes en deçà du montant délibéré sans délivrer de reçu. Ainsi, ils s'enrichissent illégalement mais n'hésitent pas à dénoncer le faible montant et le retard de leurs indemnités. « *À chaque fois que la commission des finances organise une descente dans le marché pour suivre le collecteur de près les recettes doublent ou triplent* » soutient un responsable d'un fonds international<sup>225</sup>

Pourtant tout est mis en place pour les conseils élus et l'article 254 du code des collectivités locales permet à ceux-ci de mettre en place des équipements marchands polarisant des activités imposables. En effet, le texte dispose que « les collectivités locales exploitant des équipements marchands peuvent instituer des taxes sur l'utilisation de ces établissements ». Cette ouverture n'est pas suffisamment exploitée par les collectivités surtout rurales car leur investissement est défaillant. « Elles laissent donc s'échapper les multiples bénéfices de la productivité des services publics locaux » comme le souligne Dakhmouche Larbi.<sup>226</sup>

Les défis à relever sont énormes et les stratégies ne manquent pas, certaines collectivités en zone rurale, tentent des expériences de recherche de fonds comme la création de bois de village à des fins commerciales : c'est le cas de la communauté rurale de Dya<sup>227</sup>, l'ouverture de cabine téléphonique à la maison communautaire (Communauté rurale Gamadji Saré), l'achat et la location de chaises, etc. C'est généralement à la faveur de l'intervention de certains partenaires au développement que des collectivités locales parviennent à réaliser des infrastructures et équipements rentables à l'image des souks, gares routières, stades communautaires, arènes de lutte clôturées, etc.

Dans ce contexte, que le micro-crédit apparaît comme une panacée pour le financement des réformes décentralisées et du développement local, mais dans la pratique, il ne conduit pas forcément « vers un monde sans pauvreté » soutient Yunus M<sup>228</sup>. Lors du Sommet de

---

<sup>225</sup> Directeur du Fonds International de Développement Agricole (FIDA).

<sup>226</sup> L. Dakhmouche, « La productivité des services publics locaux », in Ferguène, Améziane (ed.), *Gouvernance locale et développement territorial. Le cas des pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, 2001.

<sup>227</sup> Directrice de la Famille au Sénégal.

<sup>228</sup> M. Yunus, *Vers un monde sans pauvreté*, Paris, Éditions JC Lattès, 1997.

Washington sur le Micro-crédit, Fawizal Al Sultan<sup>229</sup> a souligné que « cela ne sert à rien de prêter de l'argent aux pauvres si ce n'est pas dans le cadre d'une stratégie intégrée exigeant stabilité politique, mise en place d'infrastructures et formation professionnelle ».

Ndèye Soukeye Guèye estime que « le micro-crédit n'est un bon levier pour lutter contre la pauvreté que si les conditions d'octroi sont faciles et que les montants de financement sont en adéquation avec la situation du bénéficiaire ; il ne doit pas être pris de façon isolée : des mesures d'accompagnement doivent être prises comme le non-gaspillage dans les cérémonies, le renforcement des capacités des bénéficiaires en gestion et en marketing, une meilleure gestion des besoins en consommation dans la famille de son côté. »<sup>230</sup>

Quant à Yan Gauthier,<sup>231</sup> il craint que « l'argent n'afflue vers le crédit solidaire et qu'il soit distribué en pure perte, faute de structures financières adaptées au sein des collectivités locales ». La micro-finance ou systèmes financiers décentralisés (SFD), désigne l'ensemble des services financiers d'épargne et de crédit offerts à des petits opérateurs économiques des zones rurales et du secteur informel... ; pour Cissé B et Sarr A<sup>232</sup> : « elle se présente comme la principale alternative de financement des exclus du système bancaire classique d'où l'appellation « banque des pauvres ».

Malgré la volonté de modernisation du système de financement des collectivités, les circuits informels de financement sont encore vivaces. « Il est impressionnant de voir les rapports complexes que les SFD et tontines entretiennent. En effet, ces dernières, loin d'avoir disparu, ont su se redéployer dans ces réseaux. De plus en plus, les femmes gardent la collecte de leur tontine dans les caisses mutuelles et dans certains cas puisent dans les fonds de ces « natt »<sup>233</sup> en dernier recours pour rembourser un crédit qui arrive à échéance. La force de ces épargnes dites informelles réside dans leur souplesse mais aussi dans les causes sociales qui fondent leur création : solidarité, identification à un quartier, une confrérie, un métier ; tout un ensemble de logiques sociales complexes qui rappellent qu'en Afrique le comportement

---

<sup>229</sup> Interview, Magazine *Microfinance et Développement*, n° 1 avril/juin 2004, p.15.

<sup>230</sup> Directeur du Centre International du Crédit Mutuel (CICM) en France.

<sup>231</sup> Ministère chargé des Collectivités locales, Conseil national de Développement des Collectivités locales. Fonds de dotation de la décentralisation, évolution 1997-2003, Dakar, novembre 2003.

<sup>232</sup> B. Cissé, et A. Sarr, « Le secteur de la Microfinance dans les pays de l'UEMOA », *Magazine Microfinance et Développement*, n° 1 avril/juin 2004 : 15.

<sup>233</sup> Nom traditionnel donné aux tontines organisées par les femmes regroupées en association de solidarité.

économique est un phénomène social total d'après Ndiaye et Friedman.<sup>234</sup> Les structures de micro-finance ont incontestablement, et notamment avec l'appui de plus en plus important des partenaires au développement, permis aux pauvres en milieu rural d'accéder plus facilement au crédit et de financer leurs microprojets individuels ou collectifs.

Par ailleurs, l'appui de l'État et des partenaires a également favorisé la mise en place de Mutuelles d'Épargne et de Crédit (MEC) qui s'emploient à moderniser les transactions financières traditionnelles, à développer la culture de l'épargne et de l'investissement, ainsi que la solidarité économique au niveau des collectivités. L'un des atouts de la mutuelle c'est qu'elle repose sur le sociétariat favorisant une plus grande implication des usagers (élus locaux et populations) qui sont eux-mêmes les propriétaires de l'institution.

Mais, plusieurs questions se posent au micro-crédit rural au sein des collectivités dans la mesure où toutes ne peuvent pas prétendre à cette ressource :

- comment cibler spécifiquement les plus pauvres ?
- comment mieux contrôler le micro-crédit informel pour les populations (tontines, banquiers ambulants, usuriers,...) notamment pour le rationaliser et le conformer à la réglementation ?
- comment concilier la volonté de financer les plus pauvres et les exigences de viabilité et de rentabilité de la structure ?
- quel système d'assurance pour le micro-crédit ?
- comment sécuriser le crédit dans un contexte de risques (caractère périssable des productions agricoles, caprices du climat, manque de formation du bénéficiaire,...) ?

Mis de côté les collectivités, certaines catégories sociales seront plus épargnées que d'autres. Et comme le soutiennent Ndiaye et Friedmann : « il est évident que le problème est plus crucial chez les femmes. L'analphabétisme est plus important chez les femmes que chez les hommes. En effet, s'il concerne globalement plus de 60% de la population sénégalaise, les femmes affichent un taux d'analphabétisme de 71% contre 49% pour les hommes. Cette quasi-absence de formation handicape doublement les femmes dans l'accès au crédit et dans

---

<sup>234</sup>A. Ndiaye et J. Friedman, *La microfinance au Sénégal à l'heure du bilan*, Walfadjri n° 3994 du 9 juillet, 2005, p. 10.

la conduite de leurs entreprises. Car si la création d'une entreprise est relativement aisée, la maintenir viable est autrement plus difficile »<sup>235</sup>.

Le micro-crédit se présente ainsi comme une arme à double tranchant pour le paysan. Il peut permettre le financement souple des micro-entreprises agricoles mais ne profite réellement qu'à ceux qui sont aptes à le gérer. Il peut même être dangereux. « La plupart du temps, on livre les paysans au crédit sans véritablement se soucier des conséquences. Si les sacrifices consentis pour rembourser un crédit inopportun (réduction des prélèvements familiaux, vente d'objets personnels, emprunts auprès d'usuriers) ne suffisent pas à l'acquittement de ses annuités, un paysan endetté peut perdre les biens mis en garantie dans son contrat. C'est pourquoi, il faut rester très attentif aux discussions qui sont menées autour de l'immatriculation foncière et de la mise en garantie systématique des titres fonciers auprès des banques, car il ne faudrait pas que le crédit entraîne l'expropriation des petits paysans » d'après les propos de Diouf S.<sup>236</sup>

Ce qu'on peut retenir de manière générale, la presque totalité des collectivités locales peu importe rurale ou urbaine ne s'efforce à développer de stratégie de mobilisation financière si elle n'est pas appuyée par des partenaires au développement. L'élu local, pour des raisons électoralistes, craint même de demander aux électeurs de payer les impôts et taxes. Au demeurant, les ressources sont faibles et incapables de financer la demande sociale locale. « *La faible productivité de la fiscalité locale, le caractère balbutiant de la micro-finance et la sous-exploitation des opportunités financières de la coopération décentralisée pour Rousset M.* <sup>237</sup> *privent l'institution communautaire des moyens d'atteindre ses objectifs* ». L'État, qui constitue alors le dernier rempart, éprouve lui aussi des difficultés à financer les collectivités locales.

Et, pour trouver une solution à la question des ressources financières des collectivités locales sénégalaises ; cela passe d'abord par une rénovation complète du système fiscal en mettant par exemple en place « *une agence de notation* » indépendante et qui serait mandatée pour analyser la solvabilité des agences publiques décentralisées qui fleurissent au sein des collectivités. L'exigence de transparence financière du secteur public local, affirmée par de

<sup>235</sup> A. Ndiaye et J. Friedman, op cit, 2005, p 10.

<sup>236</sup> S. Diouf, *Le crédit, une arme à double tranchant pour les paysans*, interview réalisée par Christine Jallais, Grain de sel N° 16, novembre 2000, p. 17.

<sup>237</sup> M. Rousset, *L'action internationale des collectivités locales*, Paris : LGDJ, 1998.

nouvelles dispositions législatives, en sera très respectée. La perception de la décentralisation et du développement sortirait toutefois renforcée de ce contexte tant difficile et les recettes fiscales des collectivités locales aussi.

L'imputation de la responsabilité fiscale dans la collecte de l'impôt est en réalité un problème central et fondamental dans la définition d'une action publique décentralisée. Toute fiscalité non forfaitaire, qu'il s'agisse de financer des biens publics ou de réaliser des redistributions, est en ce sens à l'origine de nombreuses distorsions entre coûts marginaux à la production et bénéfices marginaux à la consommation. Et de ce point de vue, l'une des recommandations principales d'une véritable politique de décentralisation des impôts dont la base peut relativement s'avérer immobile au Sénégal.

D'abord la fiscalité locale essentiellement basée sur la taxation des valeurs foncières locatives, ensuite à la taxation d'habitation, et éventuellement aux impôts sur les ventes ou sur les produits. Même si les impôts sur le revenu, le capital et la richesse demeurent au niveau central, de telles recommandations ne feront que renforcer le lot d'arguments d'équité redistributive inscrits sur l'agenda de la quasi-totalité des politiques de décentralisation en cours notamment celles des pays comme la France ; là où, le Sénégal s'est inspiré de cette politique de décentralisation.

La politique de décentralisation est aussi à l'origine d'un phénomène de concurrence fiscale entre niveaux d'autorité locale. Ces autorités sont souvent incitées à utiliser les instruments fiscaux et les dépenses publiques pour capter des rentes, modifier des termes de l'échange ou de facteurs, ou attirer des travailleurs de haute qualification c'est-à-dire de vrais techniciens dans ce domaine . De tels phénomènes peuvent conduire à des déséquilibres dans la gestion des certaines collectivités ; lesquels déséquilibres risquent de se traduire par des recettes fiscales en moins et des insuffisances notoires dans les budgets publics locaux surtout en milieu rural ; même si les concours des partenaires aux ressources sont de plus en plus manifestes. Reste alors la question centrale de la coordination entre collectivités locales en vue d'optimiser l'action collective dans un contexte socioéconomique qui devient de plus en plus mondialisé.

S'y ajoute la difficile mobilisation des fonds de subventions de l'Etat et des fonds spéciaux qui n'arrivent jamais au moment voulu. Cependant, tout n'est pas noir dans le tableau, il

existe des opportunités pour une amélioration des possibilités de mobilisation de financements en faveur de la gestion décentralisée et du développement local. Cela passe par une dynamique collaboration entre les acteurs impliqués, les élus, les bailleurs de fonds et une implication voire un engagement des populations. Les efforts entrepris jusque-là, ainsi que les engagements pris pour la mise en œuvre des objectifs au niveau local, doivent permettre aussi de remettre en cause la fragilité de certaines institutions comme l'institution fiscale. Par rapport à l'envergure des projets aussi ambitieux pour pays très limité en ressources financières, mais pas que, les choix doivent clairs et décomplexifiés surtout au niveau local. Heureusement pour les collectivités locales, ce glissement a favorisé l'arrivée d'une foule d'acteurs hétérogènes sur les lieux d'exécution des projets locaux de développement pour apporter de l'aide.

## **1.2 : Les appuis des partenaires aux collectivités locales.**

Les appuis apportés aux collectivités locales par des partenaires étrangers prennent la forme soit de programmes sectoriels dont le citoyen est, à terme bénéficiaire, soit d'une aide directe à celles-ci. En effet, si la coopération appuie massivement les programmes sectoriels, elle accorde également une place de choix à la politique de décentralisation, et mène des programmes d'appui au profit des collectivités locales et de leurs acteurs : d'où le terme de « coopération décentralisée ».

On distingue, dans cet ensemble, les programmes communément appelés de développement local, (une dizaine de programmes répertoriés) et les programmes intervenant en appui direct aux collectivités (vingt programmes répertoriés). Ces derniers sont classiquement orientés vers l'amélioration de la gestion des infrastructures, notamment marchandes et de services publics, le développement des ressources financières, les capacités de gestion administratives, les procédures concernant les marchés publics. Les programmes de développement local ou intervenant sur la préservation des ressources naturelles, travaillent sur la planification locale et se donnent pour mission d'influer sur la structuration du milieu.

Dans l'ensemble pour certains responsables politiques, il ya trop de compromission et que la politique financière ne reflète par la réalité et que le moment était venu de joindre l'action aux discours. Car pour ce député : «*la part réservée aux investissements et celle réservée au*

*renforcement des capacités varie d'un programme à l'autre, et le pourcentage consacré au renforcement des capacités se situe dans une fourchette variant de 11 à 48% »<sup>238</sup>.*

Tout simplement, retenons surtout que les partenaires au développement développent des stratégies d'appui diversifiées, selon des procédures qui leur sont propres, et interviennent dans de nombreux domaines. La plupart des acquis économiques et sociaux des collectivités locales au Sénégal porte l'empreinte des partenaires au développement. L'intérêt que les bailleurs de fonds portent à la politique de décentralisation et au développement local se manifeste dans la renaissance de politiques dites de terroir et des projets d'appui aux groupements locaux ces dernières années. Toutefois, le mode de financement décentralisé, qui rassemble tous les acteurs pour définir les priorités locales et mobiliser les ressources, est la meilleure approche pour la gouvernance locale. Car il ne s'agit pas seulement d'avoir des moyens financiers et humains, mais de les utiliser de façon transparente et à des fins de développement. C'est un défi qu'auront à surmonter les élus locaux dans le processus du développement local par le biais de l'aide des partenaires. Et, le tableau ci-dessous illustre bien la situation.

---

<sup>238</sup> Entretien du 28/03/2008 à Dakar avec A. C. député du PDS (Parti au pouvoir), à la commission de l'économie générale, des Finances, du plan et la Coopération économique au Parlement. Cet entretien a eu lieu en marge de l'Assemblée annuelle des présidents des conseils élus et des représentants des partenaires au développement.

Tableau 15 : Intervention des partenaires : engagements financiers sur des projets et programmes.

Bailleur de Fonds	Projet	Cibles	Montant	Devise	Montant millions FCFA	Début	Fin
Banque Mondiale	PAC 1 & 2	Cnes	60,000	\$	42 000	1997	2001
France-AFD	PAC	Cnes	7,600	€	4 986	2000	2003
Union Européenne	PADEL U	Cnes	9,500	€	6 232	2000	2004
Allemagne - FKA	CER - Dév. des CRs	CRs	1,250	DM	450	1995	2000
Allemagne - GTZ	Promo-CR Phase 1	CRs	4,500	DM	1 620	2000	2004
Allemagne - KFW	Promo-CR Phase 1	CRs	15,000	DM	5 400	2000	2004
Banque Mondiale	PAC 3	CRs	15,000	\$	10 500	1998	2002
Banque Mondiale	PNIR Phase 1	CRs	28,500	\$	19 950	2000	2005
FIDA	PNIR Phase 1	CRs	7,500	\$	5 250	2000	2005
France-AFD	ADDEL	CRs	6,000	€	3 936	2002	2006
NU-PNUD - FENU	PADMI R	CRs	7,500	\$	5 250	2000	2004
Union Européenne	PSIDEL	CRs	12,000	€	7 872	2000	2004
USAID	Objectif Stratégique 2	CRs	48,000	\$	33 600	1998	2006
Canada	PAEL	MEL	8,000	\$Can	4 000	2002	2006
Union Européenne	PAR	Régions	4,000	€	2 624	2000	2004
France-FSP	Casamance	Ttes Col Loc	8,000	FF	800	2001	2004
France-FSP	PADDE L	Ttes Col Loc	17,000	FF	1 700	1998	2002
France-MAE	Cofin. Coop Décentralisée	Ttes Col Loc	50,000	FF	5 000	1998	2002
TOTAL =				161 170	Millions FCFA		

Source : cartographie des interventions des partenaires au Développement.

La revue des moyens d'action mentionnés ci-dessus dans le tableau démontre clairement l'insuffisance des ressources financières destinées à prendre en charge le développement

local. La fiscalité, avec moins de 1% du PIB, et les transferts financiers de moins de 2% des recettes budgétaires de l'État, restent très faibles et en-deçà des besoins du financement du développement local. L'absence de structures organisationnelles pour répondre aux enjeux du développement local ainsi que celle d'un statut attrayant et de ressources humaines sont un handicap pour la promotion d'une telle politique. D'abord, ils sont indispensables pour toutes les collectivités au regard de la situation actuelle et de ce que leur donne l'Etat du Sénégal. Elles (les aides) constituent un apport non négligeable dans la réalisation des projets d'infrastructures de base, des programmes de développement et des équipements collectifs au niveau local.

Sur la décennie de 1996-2006, « les engagements financiers des 19 projets pour lesquels des informations étaient disponibles et rendues publiques (8 en zones urbaines et 11 pour les communes rurales) s'élevaient à environ 195 milliards de francs CFA en chiffres dont 125 milliards en milieu rural »<sup>239</sup> d'après les chiffres du Ministère de la décentralisation et des collectivités locales. Mais cette contribution, aux certains, ne semble pas refléter toute la réalité ; car la transparence n'est pas totalement mise sur l'exécution des projets au plus haut niveau. Et cela a toujours été ainsi pour les gouvernements qui se sont succédé depuis la mise en œuvre de la réforme décentralisée au Sénégal.

Ensuite, Il faut savoir que d'autres ressources provenant des partenaires privés et des ONG vont directement financer d'autres structures qui œuvrent sur le terrain. Parmi les structures bénéficiant des financements on peut noter : Le Programme National de Développement Local (PN DL) et le Programme de Renforcement et d'Equipements des Collectivités Locales (PRECL), financés par la Banque Mondiale, le Programme d'Appui aux Communautés Rurales/Vallée du Fleuve Sénégal (PACR/VFS), financé par l'Agence Française de Développement ou encore le projet « Appui à la décentralisation et au développement local » ex-programme du bassin arachidier (PBA) de la GTZ/KFW : une ONG allemande participant de leurs ressources à l'effort de développement, pour ne citer que ces exemples.

Toutefois, il faut souligner aussi que, face aux difficultés d'obtenir des financements de l'Etat sénégalais qui leur a transféré plusieurs compétences et ne disposant des moyens ou des

---

<sup>239</sup> Ministère de la décentralisation et des collectivités locales : les ressources des collectivités, rapport des financements de projets, 2008.

ressources pour assumer les missions, les collectivités locales s'investissent massivement et de plus en plus dans la recherche de partenaires directs et dans la coopération décentralisée pour s'assurer des financements de projets. Ainsi, certaines collectivités locales comme celles de Saint-Louis, de Mbour, de Matam ou Fatick pour ne citer qu'elles, ont signé des conventions de partenariats avec des collectivités territoriales de France comme Lille dans le Nord, Hauts-de-Seine en île-de-France et Valence dans la Drôme.

Par ailleurs, si nous analysons quelques situations sur l'ensemble du territoire sénégalais, tout porte à croire que ce mouvement est lié à la crise de confiance de la Communauté internationale envers l'État qui est resté centralisé, qui s'est montré incapable de gérer l'aide à la politique de décentralisation de manière juste et efficace et qui se projette maintenant vers le développement. Incontestablement, on voit sur le terrain que depuis quelques années, les bailleurs de fonds, les ONG, les Projets et Programmes de développement ont largement contribué à l'appui au développement local dans les collectivités locales là où l'État a montré ses limites.

Ainsi, malgré de résultats probants constatés sur le terrain et attestés par les rapports d'évaluation des différents programmes autant que par l'amélioration de certaines situations concrètes, l'aide internationale et les contributions financières et techniques souffrent de multiples dysfonctionnements. Et, les interventions de ces derniers sont parfois sources de distorsions du fait, notamment, de la priorité accordée aux préoccupations personnelles, des préjugés urbains et de la pratique souvent inconsciente d'une planification orientée vers des projets improductifs.

## **2 : Des procédures mal ajustées au contexte sénégalais.**

Il y'a lieu de s'interroger sur le contenu de la politique de décentralisation et la portée du développement, eu égard au contexte économique sénégalais très instable. Car, il faut le rappeler la politique de décentralisation comme la recherche du développement sont nés en Europe, dans un contexte de transformation de la société féodale en des territoires de type économie modernes. À mesure que cette transition s'effectuait, de nouvelles formes d'organisation collective ont émergé, aboutissant dans la plupart des cas aux collectivités territoriales actuelles. Une construction politique mature favorisant progressivement la

participation du peuple au processus de décision et à l'exercice du pouvoir au sein des institutions.

Alors qu'au Sénégal, le changement a été brutal, le basculement vers une décentralisation bien que réalisé, toutes les conditions nécessaires au bon fonctionnement n'étaient pas réunies dans un contexte économique très difficile. Le pays se trouvait dans une situation où on est loin de reproduire à l'identique les modèles importés ; et que les marges de manœuvres de la puissance publique étaient très limitées. L'Etat ne disposant pas de ressources nécessaires pour mener sa politique, se trouve placé devant la nécessité de modifier son rapport avec l'extérieur et les partenaires privés.

La politique de décentralisation, dès lors, ne saurait se réduire à un simple transfert de prérogatives du pouvoir central aux autorités locales. Pour qu'elle atteigne son objectif, il faut permettre aux différents acteurs de participer pleinement à la valorisation des projets. Ceci dit, l'ouverture des acteurs non-étatiques à l'analyse, à la conception des programmes et la forte dépendance de l'aide des partenaires bien plus qu'indispensable, ont conduit plus ou moins à des déséquilibres et à un manque de coordination de la mise en œuvre des stratégies de développement.

## **2.1 : Des dysfonctionnements constatés dans l'appui des partenaires.**

Il semble en effet que les résultats attendus de l'aide internationale ne soient pas à la hauteur des investissements et des efforts consentis. On dénonce généralement un manque de coordination qui complexifie les situations et induit des dérives, de même que l'on déplore le caractère ponctuel, voire éphémère des réalisations, au point de s'interroger sur les moyens à mettre en œuvre pour pérenniser les résultats obtenus. Dans le cadre des enquêtes menées pour réaliser ce diagnostic, sur la base des réponses des élus locaux, 45,34% des collectivités locales interrogées des territoires ciblés, ont bénéficié d'un appui international pour la question liée au développement local<sup>240</sup> ; mais ce qui est paradoxal, seuls 26,61% des élus concernés, en ont été satisfaits des investissements et du soutien de leurs partenaires.

---

<sup>240</sup> Les collectivités locales enquêtées se trouvaient dans les régions administratives de Dakar, Thiès, Saint-Louis et Kaolack. Les enquêtes font apparaître une couverture des collectivités en termes de programmes d'appui de plus de 60%.

Ils ont considéré, pour 55,14% d'entre eux que ces appuis destinés aux collectivités locales avaient été élaborés par des experts extérieurs sans prendre en considération les véritables besoins de celles-ci. Ils ont avoué en outre à 54,08%, n'avoir pas pu pérenniser ces appuis, principalement, à cause de leur incapacité technique<sup>241</sup>.

Concernant la confusion, le territoire de la collectivité est parfois le terrain de plusieurs programmes qui se chevauchent. Les collectivités rurales sont, parfois mal informées ou simplement pressées de satisfaire une demande, investissent dans un secteur déjà pris en charge par un programme national de la politique de décentralisation. Se pose alors la question de mise en cohérence des investissements publics nationaux et locaux, pour éviter les duplications et les redondances dans la mise en œuvre des politiques nationales du processus.

Il n'existe pas de lien fonctionnel permettant de mettre en synergie les investissements pris en charge par les collectivités avec ceux réalisés à leur profit par l'État, dans la mesure où chaque département ministériel a sa propre politique de gestion : maîtrise d'ouvrage déléguée à des agences d'exécution, conventions passées avec les associations de la société civile, un ensemble de mesures qui a pour effet de marginaliser la responsabilité de maîtrise d'ouvrage locale, sans toutefois la dédouaner de ses responsabilités. Cette situation est amplifiée par les agences de coopération qui appuient massivement les politiques sectorielles de l'Etat en mettant en œuvre parallèlement des programmes d'appui aux collectivités locales, finançant par d'autres voies, et selon des mécanismes différents, les infrastructures de base concernant les mêmes services publics.

Par contre, la multiplication des acteurs ne facilite pas l'information et la coordination des programmes ciblés. Bien évidemment, bons nombres de partenaires, conscients de ces dysfonctionnements, s'attachent à y porter remède. Au point que de nombreux acteurs, partenaires extérieurs, bailleurs et bénéficiaires des programmes, évoquent l'idée d'une instance ou une commission qui pourrait regrouper l'ensemble des programmes d'appui et assurer une meilleure cohérence des actions. De même qu'il apparaît souhaitable de renforcer le rôle institutionnel de la collectivité par l'obligation faite à tout partenaire, d'agir sur son territoire au titre d'une convention conclue avec les autorités locales sans passer par l'État.

---

<sup>241</sup> Enquête sur le diagnostic institutionnel, sociologique et financier des collectivités locales, République du Sénégal, Ministère de la décentralisation et des collectivités locales, avril 2009.

Ce qui n'exclut pas bien sûr, l'exercice d'une coopération décentralisée entre ONG, mais qui impose seulement un passage obligé, pour les acteurs de la coopération, par les instances locales. Mais ce qu'il faut remédier aussi c'est la question de la professionnalisation des acteurs locaux notamment des élus ; car elle devient de plus en plus une exigence du développement local du fait de la technicité des secteurs à explorer. Elle nécessite une bonne d'expérience mais aussi promouvoir les partenariats locaux entre les collectivités.

## **2.2 : La promotion des conventions locales : un atout non exploité.**

La politique de décentralisation au Sénégal est organisée par un arsenal juridique très vaste incluant la Constitution (principe de la libre administration des collectivités locales), la loi (Code des collectivités locales), le règlement (décrets d'application du Code des collectivités locales, décrets d'application du Code forestier, arrêté de suspension en matière foncière, ...), les actes du conseil de la collectivité locale (délibération fixant le montant de certaines taxes ou autorisant l'exécution du budget), etc. Cet arsenal n'enferme pas pour autant le développement local dans des carcans rigides et standards préjudiciables à la liberté des citoyens de conduire les affaires locales selon leur vision propre. Cette marge de manœuvre laissée par la réglementation doit être captée par les acteurs avec le dessein légitime d'y imprimer une empreinte spécifique au terroir. C'est dans cet esprit qu'il faut appréhender le phénomène des conventions locales.

Celles-ci se présentent comme des accords, des ententes conclus par les acteurs locaux dans certains secteurs de la vie économique et sociale et principalement dans le domaine de la gestion des ressources économiques, financières ou naturelles. Elles prennent des appellations diverses : contrat, contrat-plan, code de conduite, tableau de bord, pacte local, etc. Plusieurs critères permettent de les caractériser : d'abord, elles reposent sur la libre volonté de leurs auteurs ; la notion de contrainte est en effet incompatible à celle de convention ; ensuite, elles fixent des règles de conduite ou des actions à mener en vue d'un objectif fixé et enfin elles ne doivent ni ne peuvent contrarier les lois et règlements en vigueur.

« Les conventions locales sont des arrangements locaux élaborés par les populations pour mieux gérer leurs ressources disponibles. Elles découlent souvent d'un contexte de dégradation des ressources et d'une volonté des populations de recouvrer une situation

antérieure plus favorable. Elles posent la problématique d'une gestion globale et holistique des ressources »<sup>242</sup> d'après Gueye M. B. et Tall S. M.

Elles reposent sur les principes de base de la légalité : le contenu des conventions locales doit s'insérer dans le cadre général tracé par les lois et règlements ; de la rationalité : la gestion durable et rationnelle des ressources constitue l'essence des conventions locales ; de la localité : la convention locale ne se limite pas à des principes généraux et stéréotypés ; les populations d'un espace solidaire donné s'efforcent de dégager des règles propres adaptées à leur milieu et à leurs préoccupations spécifiques et à la légitimité : la convention locale est conçue selon un processus participatif aboutissant à un consensus à travers lequel des acteurs locaux libres et responsables expriment leur vision commune de gestion des ressources.

Les conventions locales se présentent ainsi comme un instrument précieux de développement local. Elles intègrent, en effet à la fois, les impératifs de vision locale commune, de gestion concertée et de promotion du savoir local. La promotion de cette pratique présente plusieurs avantages. Elle permet :

- d'investir utilement les espaces non réglementés ;
- d'adapter la réglementation aux spécificités locales ;
- de prolonger les réglementations générales par des règles locales d'application immédiate.

Plusieurs questions restent cependant en suspens : les personnes n'ayant pas adhéré à la convention peuvent-elles y être soumises ? Est-il possible de sanctionner des contrevenants à la convention ? Sur quelle base ?

Ces questions posent le problème de la valeur juridique des conventions locales. S'agit-il d'actes juridiques générateurs d'obligations ou de simples pétitions de principes locaux ?

Ces difficultés de qualification n'enlèvent rien à la pertinence des conventions locales. Celles-ci au même titre que la planification favorisent un esprit d'organisation et de méthode indispensable à la rationalisation des activités productives. Cependant, si l'on peut reconnaître que la vitalité de ce système de convention, qui à travers des principes de régulation, augure des améliorations à terme, l'on peut toujours douter de l'application de tels mécanismes au niveau des collectivités locales sénégalaises au vu de ce qui précède. Certes, ce qu'on

---

<sup>242</sup>M. B. Gueye et S.M. Tall, *Les Conventions locales au Sahel, un outil de co-gouvernance des ressources naturelles*, Dakar : IIED Sahel, novembre 2003.

demande à la politique de décentralisation c'est de finir avec la centralisation de tout aux mains des autorités étatiques et que les populations et les élus puissent mieux décider des choses ; mais finalement, un autre écueil qui surgit : c'est l'absence d'une vision commune entre ces derniers.

### **2.3 : L'absence manifeste de synergie élus/populations pour les enjeux.**

S'il est important de reconnaître l'importance de formaliser un certain nombre de méthodes et d'outils participatifs pour ne pas travailler pour rien au sein des collectivités, force est de constater que dans la réalité, les postulats de bases sont laissés de côté. Ce qui est frappant, il y'a une sorte d'isolement entre bénéficiaires élus par rapport à l'action et aux décisions. A les entendre, on a l'impression que les relations entre ces deux entités, sont principalement électoralistes. Ainsi, la campagne électorale en vue des élections locales est pratiquement le seul moment de retrouvailles entre les élus et les populations. S'agit-il d'ailleurs d'une retrouvaille populations/élus locaux ou d'une rencontre intéressée candidats/électeurs ?

Dans tous les cas, les candidats s'efforcent d'organiser des meetings, des visites de proximité, des opérations de distribution de riz et de mil, bref : autant de gesticulations vouées aux oubliettes dès la fin des opérations de vote. En dehors de ce moment électoral, aucune communion durable n'est visible entre les populations et les élus. Les débats d'orientation budgétaire qui sont un moment de concertation communautaire sur les choix stratégiques de dépenses sont souvent bafoués bien qu'il s'agisse d'une prescription légale. La population n'est pas suffisamment informée de l'usage de ses contributions ni même des activités des conseils élus. En général, le conseil ne l'informe pas malgré l'obligation d'affichage des délibérations et elle-même c'est-à-dire les populations ne vont pas vers l'information.

Interrogé sur cette situation, un délégué de quartier dans la collectivité locale de Thiès affirme ceci : « *en réalité on ne nous veut que comme figurants lors des débats. Ils veulent que l'on vienne pour pouvoir dire que les populations ont participé à définir les choix. Ils nous offrent des bons repas, nous prennent même en photo, mais finalement notre opinion n'est pas prise en compte. Les procès-verbaux sont réalisés au niveau de la mairie (c'est le secrétaire général qui s'occupe de tout) et toutes les opinions un peu contraires sont évacuées* »<sup>243</sup>.

---

<sup>243</sup> Témoignage extrait d'un entretien réalisé dans le cadre de l'enquête conduite auprès des populations locales des collectivités au cours d'un séminaire d'animation, de sensibilisation et de formation aux élus locaux aux

L'analyse qu'on peut y faire c'est que ce divorce entre les deux principaux groupes : d'un côté les acteurs de la décentralisation et du développement local et de l'autre les populations, est révélateur d'un déficit d'esprit citoyen. La citoyenneté, c'est aussi cet élan fort qui pousse à dépasser les différends du moment pour s'associer à l'autre et travailler à la bonne marche de la collectivité locale. Elle doit pousser les populations à s'intéresser à l'œuvre du conseil élu et à contribuer à sa réalisation, à faire des suggestions constructives au conseil, à jouer un rôle de veille citoyenne sur le patrimoine communautaire.

Elle doit pousser les élus à rester à l'écoute des populations au lieu de décider à leur place, à protéger et à poursuivre les projets dans l'intérêt communautaire, à respecter toutes les décisions et à renforcer le service public local. D'une manière générale, c'est cette citoyenneté active qui développe l'esprit d'initiative, et que la politique de décentralisation est un processus lent. Une approche qui privilégie la sensibilisation et la participation des populations aux stratégies élaborée, peut conduire à fédérer les synergies et à des résultats visibles.

## **Chapitre 7 : Des refondations nécessaires à une bonne politique de décentralisation.**

À l'aune des réformes de la décentralisation au Sénégal, on constate l'imposition d'un nouveau système politique à toutes les collectivités locales et surtout une volonté d'agir en faveur de celles-ci. À l'heure actuelle, l'État central tente de conserver malgré tout, une maîtrise sur les évolutions locales et d'éviter à tout prix de se trouver dépassé par ses périphéries. Cependant, si les principes de la décentralisation ou d'un processus de développement semblent aujourd'hui acquis par tout le monde, sans nul doute, cette politique tarde souvent à se concrétiser dans la gestion courante des problèmes locaux sur l'ensemble du territoire sénégalais.

Cela est patent en ce qui concerne la problématique foncière qui recouvre des enjeux politiques et financiers très importants, étant donné qu'il s'agit d'une ressource de revenus potentielle déterminante. La question de l'aménagement du territoire reste un domaine où l'État exerce un pouvoir sans faille, souvent au détriment des objectifs des collectivités locales. Néanmoins, tous les enjeux de la politique de décentralisation depuis son avènement jusqu'au processus de développement, touchent tous les domaines et tendent de plus en plus à crisper l'état des relations de l'ensemble des acteurs et des pouvoirs publics. Tous les moyens mis en œuvre sont encore insuffisants et le faible rendement des investissements traduit un déficit de légitimité de cette politique.

Empruntant le langage médical, on peut dire qu'après le traitement, un bilan s'impose pour s'assurer que le patient : « le Sénégal » est bien rétabli, vérifier que le traitement n'a pas produit des effets secondaires et éventuellement rechercher d'autres cas à traiter. En politique de décentralisation comme celle du développement local, chaque victoire appelle un nouveau défi. L'évaluation des initiatives prises et des réformes engagées, est indispensable et doit conduire à des mesures de redressement, de consolidation ou de réformes nouvelles. Le bond vers une nouvelle action sans un bilan courageux de l'action précédente relève de la précipitation, de la loterie et de la dispersion des forces. Les acteurs des processus, sortis vainqueurs d'un défi doivent identifier et mettre en œuvre les garanties destinées à éviter la résurgence de la même contrainte, à identifier certains problèmes non résolus et de trouver des solutions adaptées à des situations pareilles.

Ainsi, la réponse à ces problématiques complexes d'une part, ne saurait être trouvée que dans la coresponsabilité des acteurs dans la définition des projets permettant de satisfaire les différents intérêts qui structurent le niveau local et de lister toutes les carences liées au bon fonctionnement de cette politique.

## **Section 1. Des carences liées à l'aménagement et aux actions entreprises.**

### **1 : La question foncière : un problème récurrent à solutionner.**

Parmi tous les grands défis qui se posent à la promotion de la politique de décentralisation, la gestion du foncier se présente en premier chef. Dans le cas du Sénégal, même si un pouvoir conséquent a été accordé par l'État aux collectivités locales dans l'attribution du foncier, l'État demeure le propriétaire en dernière instance de la terre et se réserve le droit d'intervenir dans les conflits fonciers, par l'intermédiaire de son administration locale. Or, on n'avait présenté la décentralisation aussi comme une solution miracle, notamment pour ce qui concerne l'aménagement des différentes parties du territoire national sans que la loi sur le domaine national de 1964 ne fasse aucune révision.

Car pour les autorités administratives qui ont parachevé cette réforme ; lorsque les populations se chargent de telles questions à la base, les solutions peuvent être mieux adaptées. Mais, comme on le voit à travers la persistence de ces conflits liés au découpage du territoire national et des réformes qui s'en suivront, l'Etat semble étaler ses carences en voulant tout régenter aux collectivités locales, alors que la logique étatique et celle des populations ne sont pas très souvent convergentes. Dans chaque type de collectivité, des problèmes existent entre les différentes communautés pour le partage des terres. Dès l'indépendance du pays en 1960, le règlement de la question foncière s'est posé comme une priorité aux nouvelles autorités ; c'est ainsi qu'en 1964, intervient la loi 64-46 du 17 juin relative à l'établissement du domaine national avec un découpage en quatre (4) catégories : « zones de terroir », « zones pionnières », « le domaine public », et « les zones urbaines ».

On peut avancer que cette réforme fut le point de départ des bouleversements qui allaient profondément changer l'approche du politique ; car au niveau local, la gestion des terres était confiée à une commission domaniale composée de notables et de chefs de villages avec aucun statut juridique tant au niveau de la mise en œuvre de programme de développement, que des rapports entre l'Etat et les autres acteurs. Cette situation a engendré des difficultés majeures même si par ailleurs, les textes de 1996 (lois et décrets) par la suite précisent une nouvelle fois

les conditions de gestion et de l'utilisation des terres. Malheureusement là aussi, l'interprétation des textes, notamment pour ce qui est de la mise en application et de la mise en valeur de la terre laisse beaucoup d'ambiguïtés entre les catégories socioprofessionnelles comme éleveurs et agriculteurs. Les modalités d'application de la loi n'ont jamais été clairement définies pour des populations à une écrasante majorité d'analphabètes. Il en résulte une situation de fait : deux modes de gestion combinant des pratiques traditionnelles et pratiques d'usage du droit moderne.

Et dans la mesure où l'on assiste encore la survivance des pratiques traditionnelles qui étouffent toute tentative de modernisation de tous les droits coutumiers et des superpositions des droits et des législations dites modernes que d'aucuns présentent comme un facteur principal de blocage. Un tel laissez-faire en matière de gestion foncière a été source de complexification des mécanismes d'accès au sol. Ainsi, la question de la sécurisation foncière pour toutes les collectivités au Sénégal est minée par des tensions que les autorités doivent désamorcer au plus vite. Car, on voit mal dans de telles conditions comment la politique de décentralisation pourrait faire l'impasse d'un tel enjeu aussi stratégique.

### **1.1. Le foncier comme source de conflits divers.**

Les exemples de conflits où les questions des ressources foncières viennent en soubassement sont devenus classiques sur le territoire national. Les rivalités, pour l'accès ou l'usage se posent comme un facteur de conflits, d'autant plus que la terre est à la base de l'organisation de la société et des activités socioéconomiques locales. Aujourd'hui avec plus de 70% de la population sénégalaise active, qui dépend directement ou indirectement de la terre, la question foncière constitue le principal point de cristallisation dans pratiquement toutes les collectivités locales. Les incidents qui ont conduit à des événements tragiques entre agriculteurs et éleveurs au cours de ces dernières années, sont une parfaite illustration de cette situation. On peut même constater que les dispositions prises avec les lois de 1996 ne s'appliquent plus aux réalités actuelles marquées par une spéculation foncière démesurée entraînant des tensions un peu partout dans le pays actuellement.

La méconnaissance des dispositions relatives, est venue greffer à ce lot de contraintes rencontrées dans la gestion du foncier et cela constitue un facteur inquiétant qu'il faut solutionner. L'absence d'un plan directeur et surtout de cadastre rural, ont servi de prétexte à

certains conseillers des collectivités locales dirigées par l'opposition politique de procéder à des affectations de terrains relevant du domaine public, pour manifester leur désapprobation aux mesures prises. Ce qui a laissé la porte ouverte à toutes les tentatives et certaines dérives que le Sénégal connaît en ce moment. C'est le cas par exemple dans la commune de Mbour où le domaine public maritime est irrégulièrement exploité et anarchiquement dilapidé sous l'impuissance des élus locaux et le silence des autorités administratives qui cautionnent tout, malgré bon gré la mise en place d'une structure : la SAPCO (société d'aménagement de la petite côte) qui doit veiller à cela.

Le découpage administratif du territoire parfois arbitraire et très souvent sans correspondance avec la géographie humaine et à l'histoire, est aussi source de conflits. Par ailleurs, la dégradation de l'environnement apparaît de plus en plus comme un facteur inéluctable d'instabilité. Depuis quelques années, les stratégies d'intervention sont progressivement mises en œuvre pour atténuer ou éviter ces conflits divers. Elles intègrent désormais la nécessité d'une plus grande implication des populations dans la conception et la mise en œuvre des politiques de gestion des ressources foncières.

En effet, une gestion rationnelle et durable de ces ressources, ne peut se faire que dans une dynamique relationnelle qui prend en compte une dimension multifacette à savoir : la vie politique, le fonctionnement des institutions en place, une coexistence des différents types de droits, une représentativité, la légitimité des élus, les traditions, les groupes de pression, le contre-pouvoir et les compétences des acteurs de terrain. C'est sans doute pour ces raisons et pour être plus en conforme avec l'esprit des lois décentralisatrices dans ce domaine, que l'Etat a cherché de soumettre les litiges sous la supervision des autorités déconcentrées au niveau local et avec la création des commissions paritaires qui reste néanmoins, une bonne chose. Mais le règlement de la question foncière ne doit pas observer le silence sur les contours réels des collectivités locales.

En dépit des dispositions réglementaires prises par les autorités centrales, plusieurs obstacles continuent d'émailler le processus de délibération des conseils locaux. Plusieurs tentatives ont été mises en œuvre et des stratégies élaborées sans qu'il y ait une dynamique commune génératrice d'une même conception. En plus, ces accommodements et ces initiatives sont les mêmes pour tous les régimes politiques depuis la mise en marche du processus ; ils traduisent le plus souvent des manœuvres politiciennes habiles et perverses. A l'heure actuelle, seuls des

ajustements temporaires semblent stimuler les tensions et les antagonismes sur la gestion foncière ; alors il devient urgent de concevoir des politiques qui prennent en compte les exigences du développement. Tout se passe comme si les règles et les pratiques locales étaient complètement désuètes pour servir de repères. Pour mettre en œuvre une vision stratégique claire, l'État pour sa part doit s'engager à une réforme en profondeur du système et mettre les moyens nécessaires à une bonne gestion publique avec ou sans les partenaires.

## **1.2. Une nécessité d'adapter la gestion foncière à la situation.**

Bien avant même la réforme de la politique de décentralisation au Sénégal en 1996, la gestion de la terre a toujours été un enjeu économique et socioculturel de taille sur l'ensemble du territoire. Avec la décentralisation, la question foncière est devenue le nerf sensible car elle constitue, pour les collectivités locales, quelles soient urbaines ou rurales, un potentiel de mise en valeur et donc de profits. Cependant bien que la réforme de la question foncière a de nouveau, agité les esprits entre l'Administration, les élus, les populations et des acteurs locaux.

A part l'émission de la Lettre de politique foncière par le gouvernement de l'alternance survenu en mars 2000, l'inexistence de plan d'occupation et d'aménagement et le manque de moyens matériels constituent autant de facteurs qui bloquent toute valorisation de la terre. D'ailleurs en 2005, le Président Wade avait annoncé une nouvelle réforme pour corriger les imperfections de la loi et que son application sera procédée par étapes et conduite de façon concertée avec tous les populations et les acteurs impliqués.

Quelques années après, la situation reste bloquée, due au fait du refus des députés de l'opposition et une partie de sa majorité à l'Assemble Nationale du Sénégal, qui ne sont pas toujours tombés d'accord sur les dispositions de ce texte et de voter de nouvelles lois pour éviter d'en rajouter du désordre. Aujourd'hui la seule alternative qui est en mesure de résoudre cette équation de longue date, est la méthode préconisée et élaborée par la SAED (Société d'Aménagement des Eaux du Delta), à travers un PAOS (Plan d'Affectation et d'Occupation des Sols) en relation avec des acteurs locaux dans certaines collectivités par une approche participative de l'aménagement des terroirs dans la vallée du fleuve Sénégal. Malgré quelques réticences au départ, cet outil a permis pour l'instant d'avoir une vision globale des ressources disponibles et des possibilités de leurs usages sans soulever de

revendications ni du côté des élus locaux eux-mêmes ni des relations entre l'Etat sénégalais et les collectivités sur ce sujet.

Cet instrument permet actuellement une planification de la ressource foncière, une conception d'une banque de données sur l'ensemble de la zone étudiée ; ce qui permettra une numérisation du cadastre pour une meilleure maîtrise des usages, d'améliorer l'accès à la propriété et d'élaborer des recettes fiscales pour les collectivités. Pour l'instant cette approche envisagée et qui est en cours d'expérimentation, si elle s'est généralisée sur l'ensemble des collectivités, permettra une meilleure adaptabilité de la gestion foncière dans un contexte très marqué par des spéculations foncières et de nombreux conflits. Derrière cette question foncière que l'Etat du Sénégal n'arrive à remédier, se cache d'énormes scandales fonciers impliquant des personnalités et des politiques véreux de tout bord et sans complaisance.

Les ministères de tutelle de cette politique foncière, qui au lieu de trouver une alternative à ce problème que tous les régimes politiques ont effleuré depuis la mise en œuvre de la politique de décentralisation du pays, jouent sur un découpage clientéliste et trop partisan en vue des échéances électorales à venir. Ce comportement est tout à fait déplorable si l'on sait que ce jeu partisan a conduit à des drames humains par le passé dans certaines collectivités. D'ailleurs l'exemple le plus récent « c'est la mort d'un manifestant dans la collectivité de Sangalkam dans la Commune de Rufisque en 2011 »<sup>244</sup>. Et que cet exemple est loin d'être le seul sur l'ensemble du pays ; dans la région de Matam aussi, il y'a eu pareil cas.

Même si elle est prévue par le Code des collectivités d'y recourir en fin mandat local ou en cas de force majeure survenue en cours, les autorités administratives qui mettent en place cette initiative c'est-à-dire l'installation des délégations spéciales, sans concertation avec les élus locaux, usent de leur prérogative et comme s'il s'agissait de la seule alternative possible. Ensuite, le fait de solliciter ces délégations pour toute contestation d'un conseil local élu démocratiquement, contribue en même temps à leur soutirer leur légitimité et leur importance non seulement pour les élus mais aussi du côté de la population. Dès lors, il est indispensable d'obtenir une simplification du droit applicable aux collectivités locales et aux élus locaux et qui répond aux aspirations démocratiques et à l'exigence de lisibilité qui doivent caractériser

---

<sup>244</sup> Propos tirés du journal Le Sud quotidien, octobre 2001.

les institutions politiques locales. À force de procéder à des réformes sur le découpage territorial à chaque fois qu'un nouveau régime politique se mette en place, cela rend plus complexe la situation de gestion des collectivités locales et difficile l'émergence de périmètres de régulations d'action publique adéquate. D'autant plus que l'aménagement du territoire réalisé convenablement garantit une gestion et une efficacité de l'action publique dans le respect des principes de la démocratie et de la solidarité ; du coup, il reste un formidable outil de développement local.

On ne saurait réaliser un développement harmonieux et viable sans une approche et une technique appropriée de l'aménagement du territoire. L'une des grandes lacunes de la réforme de décentralisation au départ et par la suite, du projet de développement, est l'insuffisante prise en compte du facteur de l'aménagement du territoire. Au Sénégal, tout au début du processus, la décentralisation s'est réalisée dans un contexte de découpage territorial administratif non rigide, trop laxiste et qui ne tient pas en compte toutes les réalités historiques du pays qui sont très ancrées dans la société. Une situation, que chaque régime politique a modelé à sa façon et selon ses envies jusqu'à présent : du début avec L.S SENGHOR à partir de 1972 avec ses premières mesures de politiques locales jusqu'en 2012, avec tous les dispositifs mis en place.

La création de communautés rurales (1972) était précédée par l'identification de zones de terroir tests. L'idée du développement local a émergé au Sénégal, mais l'autorité locale reste déconcentrée dépendant étroitement du pouvoir central. La collectivité, depuis la réforme a pu jouer un rôle de catalyseur d'un développement à la base avec les seuls moyens mis à sa disposition par l'Etat. En choisissant le territoire comme terroir de développement local, la réforme sur la décentralisation gagnerait à se rapprocher de base en vue de mieux servir leurs intérêts. En bénéficiant de transfert de compétences et de moyens humains et matériels suffisants, la collectivité malgré son statut pourrait jouer un rôle de premier plan dans le développement communautaire et deviendrait un acteur principal d'une collectivité décentralisée.

Il faut noter aussi que l'aménagement du territoire ne peut être au service du développement que si les moyens nécessaires sont à la disposition des collectivités issues du découpage. Et ces nécessités s'avèrent diverses et variées ; elles peuvent se décliner de plusieurs manières : allant des moyens financiers aux soutiens et appuis techniques aux politiques initiées par

l'État du Sénégal. Des exigences obligatoires restent à satisfaire : la première concerne la quête de plus en plus nécessaire de l'efficacité à tous les niveaux territoriaux entre organisations et interventions. La deuxième concerne l'équité à tous les services en quelque endroit du territoire. Cela doit signifier la reconnaissance et la consolidation et la réputation des compétences, ne se trouve pas seulement dans les grandes villes. Que cela se passe aussi par une réforme indispensable de la fonction publique territoriale locale.

## **2 : Réformer la fonction publique locale.**

Jusqu'aux années 2000, il n'était pas dans les objectifs de l'État sénégalais de redéfinir la fonction publique locale, ni d'étudier en détail les problèmes auxquels elle est confrontée. Mais l'État ne peut se désintéresser de ceux qui font vivre la politique de décentralisation en réalité. Il est temps de comprendre que le système mis en place ne peut fonctionner qu'à l'aide d'une fonction publique locale compétente. D'ailleurs, l'orientation vers la décentralisation et l'adoption des autorités locales sont considérées comme des éléments qui renforcent la démocratisation, en tant que pilier de la bonne gouvernance locale. C'est sous cet angle d'attaque qu'il faut conduire les recherches, pour éclairer davantage d'une manière nouvelle la politique de décentralisation et réorienter davantage les projets de réformes vers de nouvelles approches.

Les collectivités locales et les services publics locaux emploient des milliers de personnes dont près de 30% de non titulaires d'après les chiffres avancés par le Ministère de tutelle. En effet, celles-ci ont besoin de recruter des personnels de qualité ; les exigences croissantes, la technicité de plus en plus grande des projets rendent déterminants le choix des hommes et des femmes. Même si les collectivités locales sont confrontées à d'autres problèmes comme ceux financiers. Dans son rapport 2005, qu'il qualifie de « bilan décennal de la décentralisation sénégalaise » ; le conseiller technique du Ministère des collectivités et de la coopération décentralisée affirme que : « *la volonté de réformer la fonction publique locale est incontestable, mais il apparaît à l'évidence que les pratiques sociales ont largement tempéré pareille volonté et ont figé le processus de décentralisation à son stade initial et cette réforme devait permettre aux collectivités locales d'acquérir des talents et d'exercer progressivement*

*l'ensemble des compétences qui leur ont été dévolues par le Code des collectivités locales ».*<sup>245</sup>

Ainsi, le recrutement de nouveaux personnels, notamment des cadres, devrait être un défi majeur, d'autant plus redoutable que la concurrence des acteurs privés est de plus en plus remarquée sur le terrain. Le passage à la seconde étape de la décentralisation qu'est le développement local et sa réussite supposent obligatoirement la mise en œuvre de réformes urgentes centrées sur la prise en compte des spécificités de la fonction publique territoriale, l'amélioration des conditions de recrutement et la formation des personnels.

## **2.1 : L'exigence de la formation des acteurs.**

Au Sénégal, les acteurs de la décentralisation et du développement local notamment des élus locaux se doivent de conformer leurs actions à la légalité au moyen d'une formation juridique et de renforcer leurs capacités au moyen d'une formation technique. Car le faible niveau d'instruction de la plupart des élus, constitue un handicap de taille pour la bonne marche des institutions, mais également une source de blocage évident pour la promotion du développement local. Sur chaque collectivité visitée, les politiques de développement ont rencontré le problème majeur de la qualification de la ressource humaine locale. Ceci est d'autant plus vrai que la formation s'est imposée comme un outil de développement ; des acteurs qualifiés constituent incontestablement la ressource stratégique par excellence.

### **2.1.1 : La formation juridique.**

Sur le terrain juridique, le choix du contenu de la formation est plus ou moins aisé. Nul n'est censé ignorer la loi et tous les acteurs locaux doivent être formés sur les différentes dispositions législatives et réglementaires qui régissent la décentralisation et le développement local. Mais livrer une formation juridique aux acteurs de la décentralisation et du développement local ne signifie pas leur administrer un cours magistral de droit.

---

<sup>245</sup>Le conseiller technique du MCLCD, Bilan décennal de la décentralisation, Maison des élus locaux, Dakar, 2006, p. 55

La vulgarisation du droit dans les collectivités locales, pose bien sûr le problème de la langue de communication. Le faible taux d’alphabétisation en langue officielle qu’est le français, est une donnée fondamentale au moment où la rédaction du législateur comporte des termes techniques que seule une interprétation approximative permet de traduire en langue nationale. C'est ainsi que la différenciation entre les notions de domaine public et de domaine national a posé des problèmes aux traducteurs.

Une autre difficulté que nous avons relevée, provient du fait que les textes relatifs à la décentralisation ne sont pas consignés dans un document unique et chaque mandature depuis 1996 apporte des modifications majeures. Ainsi par exemple, pour le thème de l'état civil qui est une attribution de l'élu local, le formateur doit se référer au code de la famille. Pour la gestion des ressources naturelles, il doit, en plus de la loi portant transfert de compétences, se référer au code de l'eau, au code forestier, au code de la chasse, etc. Le droit à la formation prévu par l'article 9 de la loi du 22 mars 1996 connu sous le nom de Code des collectivités locales est en pratique, vidé de sa substance par l'absence d'un programme cohérent de formation pour l'ensemble des élus dans le domaine de politique locale ou de décentralisation pratiquée au Sénégal. L'intervention de l'Etat dans ce domaine n'est pas encore pris en considération actuellement dans le processus ; et pourtant les autorités se disent être au courant de cette difficulté qui mine toutes les initiatives de développement.

Et pour aller plus loin, on a noté que le Rapport national sur le Développement humain considère comme une des principales contraintes du développement : « la mauvaise compréhension de la politique de décentralisation par une frange importante des acteurs, notamment les exécutifs locaux » d'après le PNUD<sup>246</sup>. Et la question qu'on se pose : que peut-on attendre d'un élu qui ne sait pas pourquoi il est élu ?

En moyenne, un tiers à peine des élus locaux est alphabétisé au Sénégal. Une enquête menée par le GREF<sup>247</sup> pour le compte du Programme Bassin arachidier (2003) sur la composition des conseils ruraux des régions de Kaolack et de Fatick révèle que le taux des conseillers et élus locaux instruits, est de 45% pour la région de Fatick et 32% pour la région de Kaolack. Pour les conseillers sortants, ce taux était respectivement de 33% et de 18% encore plus bas. L'État et ses partenaires initient des programmes destinés à combler cette lacune, mais l'arrivée à

---

<sup>246</sup> PNUD, 2001, *Rapport national sur le développement humain au Sénégal*.

<sup>247</sup> Groupe de Recherches, d'Études et de Formation : cabinet d'études et de formation basé à Dakar et spécialisé en décentralisation et développement local.

terme des séances d’alphabétisation se heurte à la priorité accordée à d’autres préoccupations comme, les travaux champêtres pour les hommes et les travaux domestiques pour les femmes surtout en milieu rural.

Enfin, il faut, dans un style adapté au niveau d’instruction de la cible, contribuer à l’insertion des différentes activités locales dans le cadre tracé par la loi et de proposer des solutions juridiques pragmatiques aux différents cas pratiques. Si l’exigence de légalité se poursuit au moyen de la formation juridique, l’exigence de performance appelle, elle, une formation technique.

### **2.1.2 : La formation technique.**

L’une des principales difficultés de la formation technique réside dans le choix des contenus. Le choix des modules par le formateur, même après concertation avec les cibles de la formation, comporte toujours une dose de subjectivité. En effet, de manière inéluctable, le formateur met l’accent sur les aspects qu’il maîtrise le mieux. Le choix du contenu de la formation par les cibles uniquement n’est pas toujours judicieux. En effet, ces cibles ne sont pas forcément informées de tous leurs domaines de compétences. En choisissant les thèmes de formation, ils risquent d’écartier des thèmes se rapportant à des domaines dont ils ignorent qu’ils font partie de leurs compétences. Or, les cibles doivent être formées sur ce qu’elles disent ignorer et surtout sur ce qu’elles ne savent pas qu’elles doivent savoir.

Dans la plupart des conseils locaux, à la question de savoir quels sont les besoins prioritaires de formation, les aspects les plus couramment évoqués se rapportent principalement à la planification, au foncier, à la gestion du domaine national. L’urbanisme ou l’aménagement, par exemple, est rarement spécifiquement évoqué alors qu’il s’agit d’un domaine rendu sensible par la poussée démographique dans certains territoires ou certaines collectivités locales comme celles de la région de Dakar. La formation technique s’impose à tous les niveaux de la politique de décentralisation et pour tous les acteurs du développement local. Non seulement, elle renforce les capacités entrepreneuriales mais aussi, elle prépare les acteurs au passage méthodique « *de la volonté à l’action* » comme disait Lavigne-Delville<sup>248</sup>.

---

<sup>248</sup> P. Lavigne-Delville et P. Villeval, Capitalisation des expériences...Expériences de capitalisation, Paris, CRET, 2004.

Les agents techniques préposés à l'appui aux collectivités locales devaient subir une formation dûment actualisée conforme au caractère multiforme et évolutif de la demande sociale locale. L'ouverture à Sébikotane, le 09 avril 2003, du Centre National de Documentation, de Formation et d'Information (CNDFI) des agents des Centres d'Expansion rurale polyvalents constitue une avancée significative vers cette exigence mais, elle doit se généraliser sur l'ensemble des élus et du personnel territorial sénégalais.

Autre chose qu'on a remarqué aussi, la mission du représentant de l'État qui se résume essentiellement à un contrôle de légalité avec les lois de 1996, ce rôle doit devenir un levier d'impulsion du développement local et doit rester d'actualité. Il doit faire des proportions constructives aux autres acteurs du développement local et coordonner l'ensemble des initiatives locales assises sur son ressort territorial. Le contrôle de légalité qu'il exerce n'est pas un contrôle statique. C'est un contrôle pratique destiné à vérifier la conformité des initiatives communautaires aux dispositions légales et réglementaires. Ce travail conduit inévitablement à l'interprétation de la loi. Or, cette interprétation doit se faire en tenant compte des réalités du développement local, de l'intérêt des populations locales, du niveau technique des méthodes et des outils de la décentralisation et du développement local.

C'est pourquoi, une formation technique approfondie doit permettre au gouverneur, au préfet et au sous-préfet de se libérer de son carcan traditionnel essentiellement administratif pour investir davantage le champ dynamique du développement économique, social et local. Sur l'ensemble des collectivités locales que nous avons effectuées des recherches, les commissions que ce soit du conseil régional, communal et rural, sont généralement peu actives. Le conseil local peu averti, éprouve des difficultés à concevoir des objectifs précis à l'intention de ces commissions ou à leur confier des missions pertinentes. Ces commissions ont besoin chacune, dans son domaine d'intervention, d'une formation détaillée et assise sur les réalités du milieu.

De nombreuses formations livrées aux élus et aux personnels locaux restent plus ou moins générales parce qu'elles se veulent exhaustives en embrassant l'ensemble des attributions et compétences dévolues aux élus. La formation des élus n'est pertinente que lorsqu'elle est interactive, continue et itérative. Elle doit, par ailleurs, distinguer les besoins de formation du conseil local en tant qu'acteur institutionnel global de ceux plus spécifiques du conseiller

local, du président et des vice-présidents du conseil régional, communal ou rural, du préposé à l'état civil, de l'assistant communautaire et des présidents et vice-présidents de commission.

Les assistants communautaires gagneraient à dépasser ce rôle purement administratif (archivage, classement de document, réception de courrier, etc.). Ils disposent d'un bon niveau d'entrée ; de ce fait une formation en développement local participatif et en communication sociale pourrait faire d'eux des conseillers techniques en développement auprès de tous les acteurs et des conseillers en communication auprès de l'élu local.

La formation des mouvements associatifs est de plus en plus une nécessité. C'est en effet le manque de formation qui explique en partie, le défaut de politique interne de recherche de moyens, l'absence de comptabilité, de transparence financière, et, surtout, de planification des activités. La plupart des initiatives économiques prises par les organisations communautaires de base s'exécutent sans comptabilité ni analyse financière même sommaire. À la question de savoir si on peut gérer sans chiffres, Bernard Péneau répond : « *Non, car une décision économique n'est rationnelle que si l'on est sûr qu'elle rapporte plus qu'une autre, soit par économie de dépenses, soit par surplus de recettes, et que les conséquences non chiffrables sont jugées positives par le décideur* »<sup>249</sup>.

A un dernier stade, la formation devrait aider à la définition des projets individuels et collectifs et, pour cela, faciliter la mobilisation des acteurs autour de ces projets, et conforter le fonctionnement des structures créées dans ce but, en tenant compte du fait que l'initiative de développement émerge d'un processus socio-historique de conscientisation qui a pour effet de susciter des alliances nouvelles et de faciliter des rapprochements entre intérêts individuels et collectifs. Ainsi, pour finir la qualité de l'action est inéluctablement tributaire de l'état d'esprit et de l'expertise de l'acteur. Les élus locaux doivent avoir la pleine maîtrise de l'exécution et du suivi des actions planifiées par les autorités et les partenaires financiers dans la mesure où les politiques de développement local cherchent à promouvoir une solidarité envers les exclus, populations composées de personnes sans grande qualification et capacité d'initiatives.

### **3 : Reconnaissance d'un statut à l'élu local.**

---

<sup>249</sup> B. Péneau, « *Peut-on faire de la gestion sans comptabilité ?* », *Grain de sel* n° 20, Paris, avril 2002.

Pour rendre la gestion des collectivités locales abordable, dynamique, transparente et plus évidente sans fausse note, il est urgent de revoir le statut de l'élu local entier mais surtout en matière de responsabilisation et d'indemnisation. Bien que les collectivités locales ne disposent pas assez de ressources et de fonds nécessaires pour financer les charges, leurs projets et les programmes pendant presque, plus d'une décennie de politique locale, les élus des organes exécutifs des collectivités ne recevaient pas d'indemnités de salaires pour l'exercice de leur mandat.

Pour nous c'est une des raisons pour laquelle, certains élus locaux confondaient plus souvent la caisse des collectivités avec leur poche. Il a fallu à l'État sénégalais d'attendre 2005 et par un « décret présidentiel n° 2005-48 du 27 janvier 2005 pour corriger cette lacune et allouer des indemnités de représentation aux différents types de conseils (conseil régional, conseil communal et conseil rural) ».<sup>250</sup> Egalement le transfert de compétences, l'épine dorsale sur laquelle s'est construite les lois de 1996, n'a pas été accompagné d'une reconnaissance aux élus de la charge liée à l'exercice du pouvoir de proximité. Ainsi, malgré ces initiatives, la reconnaissance d'un statut à l'élu local avec tout ce que cela englobe, est indispensable, pour mieux cadrer l'action publique locale.

En effet, au moment où l'on note de plus en plus d'intervenants et une montée en puissance de la société civile, il devient fondamental que cet acteur au cœur du système puisse jouir d'une reconnaissance et d'un rôle de catalyseur, et être au centre de toute décision et dans la conduite des affaires locales. Malheureusement dans la plupart des cas, les élus locaux de même que leurs auxiliaires (chefs de village et des élus de quartiers), n'ont aucune autorité et leur rôle reste plutôt honorifique. Une situation, d'autant plus compliquée à l'heure actuelle par l'intervention et l'influence des groupes de pression stratégiques (marabouts et chefs coutumiers), qui renvoie à des jeux de clientélisme.

De manière générale, les élus locaux en dépit de leur présence au sein des assemblées locales, ont également brillé par leur absence dans la construction et la confection des programmes publics territorialisés. Pourtant, l'impulsion des partenaires et des ONG dans le secteur local devrait influencer leur marge de manœuvre . C'est en cherchant à coopérer avec les ONG et

---

<sup>250</sup> Décret n°2005-48 du 27 janvier 2005 portant projet rectificatif loi des finances 1996 du Code des collectivités locales.

négociant directement les projets contractualisés, intéressant leur conscription, que les élus peuvent ainsi « défendre » au mieux les intérêts de leurs administrés et in fine s'auto-proclamer une reconnaissance et un statut.

Aujourd’hui, on peut raisonnablement faire l’hypothèse que le travail pour la reconnaissance d’un statut de l’élu évolue péniblement avec la transformation des modes d’action publique décentralisée et les décisions administratives en ce sens grâce au recul de l’Etat, de la logique du partenariat et la contractualisation de projets. Tout l’enjeu pour les élus est d’être présents dans les lieux interstitiels des assemblées et d’être actifs dans tous les endroits où se négocient des ressources afin de renforcer leur légitimité. Mais au-delà, de ce rôle qu’ils doivent jouer pleinement, il est intéressant d’investir sur des cadres de dialogue pour favoriser une certaine proximité les populations, d’impliquer toutes les rationalités sans prendre en compte des sensibilités politiques partisanes et essayer de traduire tous les discours en actes également sans se limiter aux belles paroles.

#### **4. Une nécessité de renforcer les cadres de dialogue.**

Depuis que le processus de la décentralisation a été lancé et renforcé par des lois et des décrets, les défaillances et les carences notées dans l’exécution des missions, des programmes et des compétences transférées recommandent à une redéfinition du cadre et des orientations pour un meilleur exercice de la politique. Il est certes illusoire de penser que les politiques adoptées peuvent apporter des changements radicaux massivement, mais la responsabilisation des acteurs locaux ne doit pas être un simple discours du bout des lèvres ou un slogan vide. En faisant émerger les responsables locaux comme de nouveaux acteurs sur la scène de la démocratie locale, la décentralisation offre des conditions originales d’apprentissage à la démocratie en mettant ensemble les représentants de tout bord.

A partir de l’action sur le terrain, on devrait permettre une implication réelle des populations dans la gestion des collectivités locales à travers un partenariat véritable entre autorités déconcentrées, élus locaux et les autres partenaires qui s’activent sur le territoire. Ainsi, il est nécessaire que les négociations, le débat, et les délibérations soient ouverts aux différents segments de l’espace communautaire et que les acteurs civils puissent donner leur opinions ; que certaines soient prises et adoptées aux décisions finales. En effet, « seul le corps social est capable d’exprimer des besoins ou susciter des dynamiques de solidarité susceptibles de

constituer le soubassement d'une véritable politique de décentralisation qui peut mener directement au développement local »<sup>251</sup>.

Dans la situation actuelle du Sénégal, on ne peut s'attendre à des transformations radicales et rapides, mais l'enjeu réside plutôt dans la possibilité d'infléchir les habituels lieux de prise de décision qui restent la chasse gardée du pouvoir central. D'autant plus que le contexte de la coopération décentralisée et les configurations des acteurs, font que ceux qui détenaient le pouvoir politique, sont obligés d'accepter les nouvelles règles du jeu ; cela permettra certainement de mettre au point les « zones d'ombre ». Faire des populations qu'elles soient des acteurs comme les autres et les associer aux débats et aux actions préconisées. Faire de telle sorte qu'il y'ait moins de réticence et de résistance ; car pour les populations, certaines interventions sont qualifiées souvent de technocratiques et que leur vision ne sert à rien. Le grand défi pour les autorités, va être la construction de cette citoyenneté concrète pour promouvoir la décentralisation ou le développement avec succès.

A l'échelle de chaque collectivité, des cellules d'échanges peuvent être constituées au sein desquelles, tous les acteurs présents sur le terrain, peuvent se concerter et entreprendre ensemble des initiatives en faveur de la décentralisation ou du développement. Par ailleurs, il est important de promouvoir un dialogue entre les organismes impliqués comme les comités locaux de développement pour une stratégie globale à partir d'un diagnostic territorial et de déterminer les tendances prometteuses qui affectent la politique positivement à travers la complémentarité des ressources et des savoirs-faire mobilisables.

Ce processus, en multipliant les interfaces entre les organisations de la société civile, des autorités déconcentrées plus les services techniques de l'Etat, les élus sans oublier les partenaires privés (bailleurs de fonds, grandes institutions, les ONG) à travers des mécanismes participatifs, peut contribuer efficacement à soulever les questions clefs qui handicapent les systèmes et à faire progresser la situation. La décentralisation telle qu'elle est pensée pendant plus d'une décennie et mise en pratique par les autorités sénégalaises, dominée par une pensée unique, ne pouvait pas favoriser l'adhésion des acteurs (jeunes et femmes) ainsi que faciliter le développement.

---

<sup>251</sup>T. BA, « Les centres d'expansion rurale du Sénégal entre les dynamiques paysannes et les structures d'État », in Monde en développement, Paris, tome 13, n° 52 1997.

Engager toutes les forces vives de la nation : les autorités, les élus locaux, les acteurs, les partenaires financeurs de projets, les femmes et surtout les jeunes ; voilà le grand défi à relever. Malheureusement des difficultés et des obstacles réels existent et se dressent face aux initiatives. Comme obstacles à l'action et à la participation citoyenne locale, l'étude RADI/Diakonia : une ONG suédoise note quelques points clefs : l'ignorance et le manque d'information des populations et des jeunes aux politiques engagées, la forte politisation des affaires publiques, l'absence de communication, l'absence de motivation financière, l'état de pauvreté des populations. Cela ne saurait se faire avec l'absence d'une forte implication des jeunes et avec un éloignement des femmes de plus en plus remarquable.

#### ❖ Une faible implication des jeunes.

L'étude menée par le RADI et Diakonia a tenté, aux termes d'un sondage<sup>252</sup> réalisé dans les quatre régions de Fatick, Kolda, Kaolack, Louga et Thiès, d'élucider et de quantifier les raisons de la faible représentation des jeunes dans les instances décisionnelles locales et l'analyse est édifiante :

- manque de formation en décentralisation : 42% ;
- manque de volonté : 34,5% ;
- absence de motivation financière : 12% ;
- considérations traditionnelles : 8% ;
- exclusion : 2% ;
- considérations politiques : 1% ;
- analphabétisme : 0,5% »<sup>253</sup>.

De ce fait, il manque donc aux initiatives de réformes décentralisées et de développement local sénégalais, la fougue et la vivacité inhérente à la jeunesse. D'ailleurs, nous convenons que cette enquête dévoile parfaitement la situation de l'ensemble des collectivités locales et que ce phénomène ne concerne pas les jeunes seulement qui sont ainsi faiblement impliqués ; il y'a aussi une autre catégorie de la population : les femmes.

#### ❖ Une mise à l'écart des femmes.

---

<sup>252</sup> Ce sondage a touché une population de 194 individus. Le procédé de tirage adopté a été basé sur la méthode probabiliste, avec un taux de sondage de 1/3 appliqué à chaque catégorie de cible. Un tirage par quota basé sur des critères de sexe a été utilisé pour garantir la représentativité dans chaque catégorie de cibles.

<sup>253</sup> RADI/Diakonia, *Problématique de la mise en œuvre de la décentralisation dans les collectivités locales*, 2005, p. 6.

Une mise à l'écart des femmes très visible et pourtant les femmes ont généralement un poids démographique plus important que celui des hommes dans la société sénégalaise. Paradoxalement, elles sont presque exclues des instances décisionnelles nationales ou locales et cela pose problème du point de vue de la représentation. Quand bien même, au Sénégal le mouvement associatif féminin est relativement dynamique. Mais les femmes bénéficient de peu de soutien et leur absence des structures de prise de décision ne leur permet pas de défendre convenablement leurs préoccupations spécifiques. Un plus grand poids des femmes dans le choix des stratégies de développement aurait été d'un précieux apport pour la communauté. En effet, les femmes semblent plus sensibles aux questions liées au développement social alors que les conseils actuels largement dominés par les hommes, sont plus portés vers les questions budgétaires et domaniales.

L'étude commanditée par le Programme Bassin Arachidier<sup>254</sup> montre que la présence des femmes au niveau des conseils locaux est très faible dans les deux régions de Kaolack et Fatick ; même si elle a même régressé davantage passant de 11,5% pour le mandant sortant à 8,5% pour le mandat actuel pour les conseils élus aux élections locales de 2009.

A bien analyser la situation nous pouvons avancer que plusieurs facteurs expliquent l'absence d'engagement féminin et cette sous-représentation. D'une part, des pesanteurs d'ordre socioculturel qui veulent que les femmes s'occupent essentiellement des tâches domestiques et soient par conséquent confinées à la sphère privée d'où le faible niveau ou le manque d'instruction des femmes. À titre illustratif, plus de 90% des femmes investies lors des dernières élections locales de 2009 sont des « ménagères » généralement non instruites ; d'autre part les partis membres des coalitions qui se lancent dans la compétition électorale préfèrent placer à la bonne position les leaders de chaque localité et, comme il y a peu de femmes leader de coordinations ou de sections politiques, elles occupent de mauvaises places sur la liste des candidats et enfin la tentative de certains partis d'instituer un système de quota n'a pas résisté aux listes communes de coalitions. De ce fait, les femmes dans les instances des collectivités locales du Sénégal représentent en moyenne un sixième du total des effectifs. Cette proportion est très faible et ne reflète pas le rapport de genre au sein de la population

---

<sup>254</sup> Programme Bassin Arachidier (Coopération allemande), Situation de référence des conseils ruraux et régionaux des régions de Kaolack et Fatick (Composition par âge, sexe, profession, parti politique), étude réalisée par le Groupe de Recherche, d'Études et de Formation en juillet-août 2003.

nettement favorable aux femmes (52% de femmes). Selon les élus et les populations interrogées, les raisons de cette sous représentation sont les suivantes :

- Faible information des femmes sur les conditions d’investiture et d’élection ;
- Absence de solidarité entre les femmes au moment des élections ;
- Faiblesse de l’intérêt des femmes pour la gestion des collectivités locales et confinement aux activités « purement féminines ».

Pour en revenir à la situation des femmes, on peut dire que les pesanteurs culturelles sont désastreuses. D’ordinaire, dans les discussions publiques, les femmes s’aménagent un coin dans l’assemblée où elles sont toutes regroupées et isolées exactement comme à la Mosquée. Elles n’ont droit à la parole que pour appuyer les thèses développées par les hommes. La place résiduelle qui leur est réservée dans la mentalité populaire est exactement celle qu’elles occupent dans la réalité politique et sociale. Certaines d’entre elles s’en contentent et c’est ce qui explique que les cris du cœur des organisations de défense des droits des femmes ne produisent pas les échos attendus.

Au sein des groupements féminins, les actions, quoique louables, manquent d’envergure et de performance. Les femmes confinées aux travaux domestiques ont peu de temps pour accéder aux sources d’information et de formation de nature à renforcer leurs capacités. À cela s’ajoute la crainte d’entreprendre des actions trop ambitieuses, trop osées, qui risquent de heurter les principes phallocratiques des sociétés africaines et notamment du Sénégal. Au demeurant, les femmes s’activent dans des micro-activités au sein de leurs groupements respectifs, mais ne s’engagent pas vraiment dans des activités plus globales, plus communautaires.

Sur l’ensemble, cet isolement d’une frange des acteurs aurait pu être corrigé par des interventions idoines des agents de l’État décentralisés auprès de chaque collectivité locale pour les conseiller et les appuyer comme « la loi sur la parité qui n’a pas encore démontré son efficacité »<sup>255</sup>. D’ailleurs, la nouvelle loi sur la parité n’est pas perçue par les femmes comme une solution miracle. Elles estiment que la loi n’est ni suffisamment vulgarisée, ni bien comprise. En effet, certaines femmes la considéraient comme une mesure qui vise à « établir l’égalité entre les hommes et les femmes dans tous les domaines de la vie », ce qui, à

---

<sup>255</sup> Cf l’annexe 4 : l’avant projet sur la parité aux élections locales.

leurs yeux, est utopique. Il y'a donc un effort à faire dans la vulgarisation et l'explicitation de la loi sur la parité. Malheureusement le soutien qu'elle apporte dans ce cadre c'est-à-dire la représentation féminine, est largement déficitaire. Tout cela constitue autant de difficultés et de manquements qui ne favorisent guère le dialogue ou la concertation au sein des institutions locales et auprès des populations.

## **Section 2 : Une nécessité de renforcement des capacités d'actions.**

En deux de pratique, toute l'organisation de la décentralisation sénégalaise et la nouvelle stratégie de développement mise en place par la suite, sont devenues plus que complexes à tel point que ni les structures ni les acteurs ne sont épargnés des difficultés. Face à cette situation de chaos et de cette complexité, la politique conduite par l'État s'achemine vers des incohérences ; du coup, toute la volonté politique est réduite au néant. Cette difficulté majeure s'accompagne entre autres de l'absence d'une vision stratégique claire pour les collectivités locales et d'un besoin de refondation de la fiscalité locale.

D'ailleurs certaines collectivités locales sont devenues des coquilles vides sans efficacité sur aucun domaine et sur l'existence desquelles il conviendrait de s'interroger. En l'absence des mesures appropriées et d'une politique volontaire de poursuite de tous les acteurs, du mouvement engagé, c'est presque une logique de recentralisation qui l'emportera. Après les deux changements de régimes politiques intervenus en une décennie, le moment apparaît opportun de renforcer les capacités mises en œuvre afin de parachever la décentralisation et de s'engager véritablement dans une dynamique de développement.

### **1 : Réaffirmer l'engagement et la volonté politique.**

Face aux difficultés de la mise en œuvre de la réforme de décentralisation convenable et d'un processus de développement en bonne voie, l'Etat du Sénégal : l'acteur principal de cette dynamique, entreprend tout le temps, des phases opérationnelles pour la réalisation d'actions et de suivi des projets en faveur des collectivités (conceptualisation, mobilisation, concertation via les forums et élaboration des plans d'action). Une politique qui ne peut atteindre sa pleine mesure que la collaboration entre les différents partenaires plus

particulièrement les élus locaux, car le chantier est immense et le rôle de chaque acteur valorisé.

D'ailleurs, en 2003-2004, avec l'initiative du Ministre chargé des collectivités territoriales, qu'un Plan d'Action a été élaboré et mis sur pied avec la collaboration des collectivités locales et l'appui des partenaires développeurs. Ce projet s'articulait autour des ambitions suivantes : donner aux collectivités locales les moyens nécessaires de leur politique de développement en s'investissant pleinement sur le plan financier par l'octroi d'un budget et à l'assistance technique, renforcer le contrôle de la gestion publique locale par une meilleure formation aux systèmes de fonctionnement du budget local et accompagner au mieux les évolutions nécessaires et renforcer la cohérence de l'intervention des partenaires.

Et tous ces axes ont été identifiés avec des objectifs clairs et précis : financer les collectivités locales, la réforme de la fiscalité locale, l'augmentation de l'enveloppe de FDD, la rationalisation des critères de répartition, l'incitation à l'appui budgétaire des collectivités recours à l'emprunt. Du côté des ressources humaines et de la formation : accompagnement de la fonction publique locale, renforcement et départementalisation des ARD, déterminer un statut de l'élu local pour mieux les intégrer dans le système et d'un statut de l'administration territoriale locale et développer un suivi de formation adapté pour l'ensemble des catégories des élus locaux (élus et techniciens et d'autres personnes affectées à l'institution locale).

Encadrer le contrôle de la gestion de la légalité budgétaire par le renforcement de l'inspection de l'Administration Territoriale et Locale par un dispositif clair, mais accentuer le financement et le suivi technique des collectivités : construction des hôtels communautaires, accélérer l'intercommunalité (prévu dans le Code des collectivités locales), état civil, maîtrise d'ouvrage locale, gestion déléguée des services publics marchands. Comme l'avait prévu le Code des collectivités de 1996 en son article 15 : « l'État et les collectivités locales peuvent en tant que de besoin, s'associer pour le réalisation d'objectifs et de projets d'utilité publique et sous forme contractuelle avec d'autres partenaires »<sup>256</sup>, l'État réitère sa volonté de faire marcher ce plan, mais quelques années après on attend toujours les actes.

---

<sup>256</sup> Cf. Annexe 2 Code des collectivités locales de 1996

En dépit des actions annoncées dans ce Plan, d'autres ambitions ont été fixées par l'État sénégalais et c'est dans ce cadre que ce haut responsable administratif s'exprimait ainsi compte de l'engagement de l'État, de l'imbrication des interventions de celui-ci et des collectivités, que : « à partir de ce plan, prendre un certain nombre de dispositifs facilite la réalisation d'actions concrètes et que la poursuite de la décentralisation passe aussi par la coordination des interventions, par l'harmonisation des dispositifs des bailleurs et une évolution de la coopération de décentralisation vers une coopération institutionnelle. »<sup>257</sup>

Le constat qu'on peut y faire, c'est que certaines mesures qui ont été prises, (notamment le renforcement des ressources humaines) des efforts notoires ont été consenti par le régime politique qui était en place. Un effort particulier a donc été consenti aussi pour mettre des ressources supplémentaires à disposition des collectivités via l'emploi des secrétaires communautaires à titre d'exemple. Mais sur ce point beaucoup reste faire si l'on regarde de près l'immense chantier qu'est à la fois une réelle politique de décentralisation et de bons projets de développement. Quant au bilan l'on peut dire compte tenu des informations dont nous disposons et toutes les volontés manifestées, on a l'impression qu'il ya peu de visibilité sur le terrain en actes concrets ou à peine des agissements très limités sur beaucoup de plans et pour beaucoup de collectivités.

Aujourd'hui, certaines contraintes, depuis la mise en œuvre de la politique décentralisation ont été bien relevées et les propositions pour corriger ces handicaps, ne manquent pas. Mais l'État du Sénégal de son côté, acteur central, n'a pas fait preuve de la volonté politique nécessaire au regard de l'avancement du processus après plus de dix années. Mais dans tout ça, les agissements et le comportement de l'État vis-à-vis des collectivités locales laisse présager peu d'évolution dans le vrai sens d'une politique de décentralisation ou de développement pour les années à venir.

Toutefois, les expériences acquises par les collectivités dans la gestion du processus jusque là mêmes illusoires (la capacité de gérer de façon autonome « leurs propres affaires »), montrent aussi que les réformes décentralisées, favorisent une nouvelle vision des citoyens vis-à-vis de l'État, avec le soutien bienveillant de nouveaux partenaires (bailleurs de fonds, coopération bilatérale, organismes financiers, ONG, ou autres formes d'organisations). Du coup,

---

<sup>257</sup> Propos tirés de l'entretien réalisé avec le coordonnateur des élus locaux. Maison des élus locaux, Dakar 2008

l’engagement et la persistance de l’État du Sénégal pourrait être porteur d’une nouvelle vision et de nouvelles stratégies de développement à terme.

Encore que la politique de décentralisation était présentée à ses débuts par les autorités sénégalaises comme l’alternative fondamentale et indispensable aux échecs répétés des programmes de développement des bailleurs de fonds à beaucoup de pays sous développés. Ce concept de décentralisation revendiqué à juste titre par certains technocrates de l’État du Sénégal comme étant une nouvelle approche révolutionnaire pour faire face aux difficultés que connaissait le pays, n’était pas sans risque. Car malgré les ratés de cette politique et de la nouvelle stratégie adoubée d’une volonté, elle apparaît particulièrement compliquée de définir la démarche à suivre parmi tant d’hésitations, surtout lorsque l’on s’écarte des aspects théoriques pour interroger la mise en pratique du concept, tant le spectre apparaît extrêmement large.

## **2 : Révision de la fiscalité locale : une priorité absolue.**

La fiscalité locale est, depuis plus de 10 ans après les réformes de la décentralisation, le sujet d’une intense réflexion critique des élus locaux, des bailleurs et des institutions, débouchant invariablement sur un constat d’obsolescence ; et pourtant rien n’a changé pour les collectivités locales sénégalaises. Dans ce contexte de déficit presque chronique pour l’État du Sénégal, cela constitue un frein brutal de toute initiative de développement ou toute réforme politique. Mais au-delà des restrictions législatives prévues par le Code des collectivités, il devient impératif voir urgent de réviser la fiscalité locale, d’élargir et de varier les sources de recettes des collectivités et d’améliorer au mieux le système de recouvrement des taxes et des impôts locaux.

Sous le feu des critiques pour faire évoluer la situation, ces dernières années, et pour améliorer la situation financière des collectivités locales, l’État sénégalais avait entrepris une série d’initiatives sous le vocable de « réformes des finances locales » à la suite d’une étude réalisée en 2000. « L’exploitation des conclusions devait permettre l’élargissement de l’assiette fiscale des collectivités locales, en introduisant des changements en profondeur avec

une répartition entre les dépenses locales de fonctionnement à 60% et l'investissement à 40% »<sup>258</sup>.

Ceci constituerait ainsi, la meilleure forme de sensibilisation des populations à la nécessité de contribuer aux dépenses publiques locales et cela va symboliser une façon d'adhérer aux projets de l'État par le biais des collectivités locales. En effet, si les taxes locales étaient bien collectées, elles pourraient accompagner le processus de la décentralisation en favorisant des investissements collectifs. Malgré toutes les initiatives, sans une contribution effective des administrés, notamment par la récupération des impôts locaux.

On peut toujours s'interroger sur les possibilités d'une telle démarche ; car avant tout, ce sont les populations qui sont les premiers concernés, mais il ne faut pas oublier une chose capitale ; compte tenu des faibles revenus des ménages, le taux de recouvrement risque de décevoir certains élus. Et les responsables de cette situation doivent aussi prendre conscience que les attentes et les retombées de la politique de décentralisation, passent effectivement par la recherche de vrais partenariats en dehors du local mais avec d'autres collectivités et de sérieux engagements de l'État du Sénégal.

Ainsi on peut toujours s'interroger si l'initiative du gouvernement de créer une Contribution Globale Unique (CGU), améliorera-t-elle les ressources fiscales des collectivités locales ? Cet impôt unique qui regroupera les six types d'impôts collectés à présent par l'État et les collectivités locales à savoir la TVA, l'impôt général sur les revenus, la contribution forfaitaire des entreprises, la patente et les licences, l'impôt sur le minimum fiscal et les amendes forfaitaires, parviendra-t-il à combler le déficit en matière de dépenses locales et à gommer toutes les lacunes ? Sans aucun doute, cela ne se fera pas sans de réelles difficultés tant sur la forme que sur le fond.

En plus de cela, si l'on sait que la mesure de renforcement des capacités financières des collectivités prévues dans le Budget Consolidé d'Investissement (BCI) en 2003 par le ministère chargé de la décentralisation et des collectivités, n'est plus à l'ordre du jour. Et pourtant, cela permettrait certainement aux collectivités de disposer de moyens financiers plus

---

<sup>258</sup> Rapport État et collectivités locales : esquives de projets de réformes des finances locales, Ministère de l'économie et des finances du Sénégal, 2004.

conséquents. Mais avant, ne serait-il pas plus judicieux de faire bénéficier la Communauté Rurale du même régime que la Commune pour accéder à certains dispositifs financiers ?

Car même si les deux types de collectivités n'interviennent pas sur les mêmes espaces, elles partagent tout simplement la même vocation : la promotion de la décentralisation et du développement. Et dans pareille situation, comme le dit G. Massardier « les territoires ne suivent donc plus des frontières administratives mais plutôt des découpages construits par l'action concertée d'acteurs investis dans des projets de politiques publiques »<sup>259</sup> comme celui de la fiscalité locale que le Sénégal a entrepris.

Ainsi, pour sortir du piège des ajustements et des tâtonnements, les finances locales doivent être modernisées, c'est-à-dire il faut qu'elles soient adaptées aux réalités économiques et sociales contemporaines du pays avec des règles claires et souples mais efficaces de fonctionnement pour l'ensemble des collectivités. Toutefois, l'incapacité des pouvoirs publics à promouvoir dans le passé des réformes fiscales constructives et non destructrices, augure mal l'avenir de la génération actuelle si l'on tient compte du contexte de globalisation et de crise économique mondiale qui laissent aucun pays indifférent.

Beaucoup s'interrogent par conséquent sur la possibilité de revoir en profondeur le système financier local. Pour certains, compte tenu de la situation économique du Sénégal, « l'avenir de la fiscalité locale réside dans sa disparition, ou du moins dans son intégration dans la fiscalité nationale ». Dans tous les cas, la mise en œuvre d'une réforme fiscale locale ou des réaménagements possibles, restent une nécessité obligatoire pour relancer la politique de décentralisation et pour favoriser le développement local qui tiennent à cœur désormais l'écrasante majorité des collectivités locales et des élus et des acteurs qui s'illustrent. Sans cela, et face à ces incertitudes, les élus locaux, se trouvent dépourvus de toutes capacités de réactions ou d'investissements. La mise en œuvre d'une véritable stratégie financière locale est devenue une nécessité pour tous les exécutifs locaux, afin d'éviter la dérive vers un désenchantement des acteurs et des populations ou des bailleurs de fonds.

La réforme de la fiscalité locale doit constituer la prochaine étape de la décentralisation, la plus indispensable ; et, s'il est vrai que personne ne peut se prévaloir détenir le monopole des

---

<sup>259</sup> G. Massardier, Politiques et action publiques, Armand Colin, Paris, 2003.

bonnes idées, certaines expériences étrangères méritent un minimum d'attention; comme ce que font certaines collectivités locales du Nord. En effet, évoquer une révision des politiques fiscales locales, soulève automatiquement la question des moyens ; mais semble inévitable. Même si les moyens ne sont pas égaux et les dispositions ne sont pas au rendez-vous, les incertitudes et les limites dans la mobilisation pour revoir la fiscalité, ne doivent plus être des obstacles pour la promotion du développement entre les acteurs eux-mêmes. La question d'une véritable autonomie des collectivités implique toutefois, une interrogation sur une fiscalité rénovée. Une telle approche qui conduirait sans nul doute à faire apparaître des priorités réelles et des modifications indispensables parce qu'elle soulignerait les axes politiques à privilégier pour le processus de développement, de prévoir d'autres mécanismes de financements au niveau national et au niveau local.

### **3 : Revoir les mécanismes de financement local au Sénégal.**

Pour financer les réformes décentralisées et le développement entrepris, les collectivités locales sénégalaises fonctionnent avec leurs propres ressources, les ressources financières mises à leur disposition par l'État, les aides des partenaires au développement de la coopération décentralisée et les emprunts qu'elles peuvent contracter auprès des institutions financières et des grands bailleurs de fonds. L'ensemble permet d'accomplir leur mission générale de promotion du développement et de mettre sur pied des mécanismes financiers adaptés à la situation économique et social des collectivités locales.

En 2002, les financements mis en œuvre directement ou indirectement, par les collectivités sont constitués à 35% de ressources propres, près de 20% de transfert de l'État ( FDD et FECL) et à 40% de l'aide extérieure (coopération et donations) pour l'exercice des compétences dévolues à ces dernières. Pour s'engager dans une politique de développement, l'État du Sénégal doit faire mieux ainsi que les partenaires aux projets, doter de toutes les collectivités locales de ressources propres au regard des compétences qui leur sont dévolues. Pour donner plus d'ampleur à l'implication directe des populations dans la mise en œuvre des politiques locales, rien n'interdit de s'interroger sur une réforme en profondeur de la fiscalité locale au Sénégal ; tout en sachant qu'on ne peut plus parler d'autonomie locale et en même temps conserver les bases inadéquates actuelles de la fiscalité.

En partant du principe de base selon lequel les collectivités sont autonomes et ont un rôle à jouer dans les processus, il est essentiel de prendre en compte que c'est l'État lui-même qui les a mis en place et dans une logique de partenariat et de gestion partagée, il doit être au premier plan. Les administrations déconcentrées dont plusieurs structures de l'État : différents ministères techniques (santé, urbanisme, développement rural, industrie et commerce, environnement, etc....), représentées localement sur le terrain, constituent en théorie les partenaires des collectivités locales. Sur cette base, l'État sénégalais devrait privilégier toutes les collectivités en ressources et en allocations en plus de ce qu'elles génèrent, leur permettant d'assumer pleinement leur mission : pérenniser l'action décentralisée et le processus de développement sans favoritisme entre elles.

Quoiqu'on dise, l'autonomie financière des collectivités locales leur permet d'expérimenter et d'innover en matière de services ; elle favorise également la réduction des disparités locales de préférences pour les services publics. Sans réforme, les marges de manœuvre financières des collectivités risquent d'anéantir tous les espoirs fondés sur une éventuelle mise en avant du processus. Compte tenue de la crise financière mondiale, les transferts et les dotations de l'État, pourraient se révéler moins favorables aux collectivités et l'exception des années passées devraient être sans suite parce que l'État ne pourra assumer à lui seul toutes les charges. Comme l'affirmait un expert de la Banque mondiale lors d'un entretien : « *du côté de l'emprunt et de la dette, on sait que les « fondamentaux » ne sont pas bons et qu'ils le resteront pour de nombreuses années pour autant que le contexte macroéconomique et le comportement d'investissement des collectivités restent inchangés.* »<sup>260</sup>

Un diagnostic qui fait allusion à l'absence drastique de ressources et le manque d'investissements constaté au niveau des instances des collectivités locales. Et, l'on peut dire que ce comportement résulte tout simplement d'une dépendance extrême vis-à-vis de l'État, qui a depuis le début imposée à celles-ci une prise en charge financière conséquente dans le cadre de l'exécution des transferts de compétences. De plus, les instances existantes tombent en désuétude, sont victimes des discordances politiques ces dernières années ou sont dépourvues de réelles compétences rendant leur existence stérile. De ce fait, pour trouver des solutions, il s'agira d'améliorer la concertation entre l'État et les collectivités locales afin,

---

<sup>260</sup> Propos recueillis lors d'un entretien avec un expert Banque Mondiale de la mission d'évaluation et des capacités d'investissement des collectivités locales : État du Sénégal. 15, 19 Juin 2010.

d'une part de garantir le minimum d'autonomie financière de ces dernières et, d'autre part de poursuivre la rationalisation du système financier public.

C'est pourquoi, afin de structurer davantage ce mécanisme, certains parlementaires proposent d'augmenter la fréquence des concertations entre État-collectivités en vue d'un dialogue constructif pour parvenir à des changements de gestion. Car le développement de nouveaux mécanismes de fonctionnement et de gestion des collectivités se fonde en partie sur la responsabilisation des acteurs impliqués dans la démarche. Néanmoins, le changement de méthode de financement que réclament les élus et les partenaires demeure imparfait dans la mesure où la réussite technique dépend de considérations politiques. Or, la tradition politique centralisatrice qu'a connu le Sénégal reste bien présente et a tendance à freiner les initiatives et par conséquent, l'intégration de l'autonomie financière au sein du système.

## **CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE.**

Si le pouvoir central a pris la mesure des problématiques et des enjeux d'une dynamique de développement à la base, il reste à traduire cette prise de conscience en actes concrets. Les déficiences structurelles de la décentralisation sont d'autant plus profondes que le processus de développement local est, de plus en plus, fortement interpellé par des défis contemporains. Il s'agit, de la communication entre acteurs, de la révision de la fiscalité, de l'implication des opérateurs économiques privés, de la dynamique culturelle, de l'aménagement du territoire, de la lutte contre la pauvreté.

Il est important de rappeler que le rôle de l'État sénégalais reste fondamental pour fixer les cadres législatifs et réglementaires, pour garantir une répartition équilibrée des moyens et des compétences dans une logique de péréquation des pôles de croissance. L'objectif est de mettre en place un système efficace de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire en vue de veiller à l'utilisation des finances publiques locales conforme aux textes en vigueur et à l'intérêt général de toutes les collectivités locales et des structures affiliées à celles-ci.

Quand bien même pour devenir des pôles de croissance et de développement, les collectivités locales ont besoin de renforcer leurs capacités, tant au niveau technique que financier. Il s'agit d'amener les collectivités locales à faire face à l'ampleur des nouvelles missions et d'être en phase avec les compétences qui leur sont transférées. Pour cela, les autorités locales, les citoyens et les partenaires du secteur privé devraient jouer un rôle plus important comme premiers acteurs du développement local en créant la synergie nécessaire dans la promotion des pôles de croissance, aux côtés des différents échelons de la puissance publique.

Il est également nécessaire de constituer une organisation ascendante de la société civile qui parte de la base. Les élus doivent aussi bénéficier de formations allant dans le sens de l'ouverture aux autres acteurs. Le développement local suppose une identité forte avec un territoire et un engagement de tous les acteurs, sinon, il est très difficile de construire une culture partenariale associative qui est un des piliers du développement local.

## **CONCLUSION GENERALE**

Loin d'être un simple mécanisme ou d'une pseudo-construction démocratique locale porteur de partage du pouvoir et d'initiatives politiques partagées, la politique de décentralisation sénégalaise a emprunté une trajectoire particulièrement chaotique. À moins de deux décennies de ce qu'on peut appeler une réelle politique de décentralisation, les pratiques révèlent des configurations trop complexes des modes d'articulations entre le pouvoir central et les entités locales. Ainsi, l'État sénégalais, par le biais des régimes politiques qui se sont succédés depuis, a su contrôler et gérer sa politique sans grande difficulté ni concurrence accrue ; malgré quelle soit imposée par des concepteurs internationaux de réformes.

Par des réformes ou des modifications imposées comme la réduction du rôle de l'État et la mise en place de plans politiques et économiques locaux, le pouvoir central use de ses stratégies pour ne rien concéder de fondamental. C'est pourquoi René Otayek souligne que : « *l'automutilation à laquelle consent le pouvoir central est largement compensée par sa capacité à reprendre d'une main ce qu'il donne de l'autre, soit en vidant la décentralisation de son potentiel « démocratisant » en ne l'appliquant que partiellement (c'est-à-dire dans les domaines qui ne menacent pas son hégémonie), soit en réorganisant, par des moyens divers, la dépendance à son égard des périphéries, soit encore en faisant de la mise en œuvre de la décentralisation une affaire technique et bureaucratique dans le cadre de laquelle les acteurs sociaux, réduits au rang d'exécutants, sont des simples sujets.* »<sup>261</sup>

---

<sup>261</sup> R. Otayek, « La décentralisation comme mode de redéfinition de la domination autoritaire ? Quelques réflexions à partir de situations africaines, Revue internationale de politique comparée, vol. 9, 2002.

Ce constat est l'exemple type de ce qui se passe au Sénégal ; la décentralisation plusieurs moments de sa réalisation jusqu'à maintenant a fonctionné ainsi avec ces divers combins ; même si le développement socioéconomique a toujours resté l'objectif de cette territorialisation de l'action et de la politique publique. De l'époque des empires pré-coloniaux à nos jours (période coloniale, l'indépendance en 1960, la régionalisation en 1996), toutes les réformes engagées avec le transfert des compétences à partir de 1996, qui consacrent la politique locale, la décentralisation tarde encore à améliorer, les moyens d'action des collectivités locales, indispensables au processus et nécessaires au développement par la suite.

Au-delà de la dimension institutionnelle, les collectivités locales qui avaient entre autres comme mission de concevoir, de programmer et de mettre en œuvre des actions et des plans de développement, rencontrent depuis leur création des difficultés majeures pour impulser le développement ne serait-ce que sur quelques localités du territoire national. Certes la politique de décentralisation ne résulte pas d'une dynamique spontanée, génératrice de développement local par la suite, peu importe le pays engagé dans ce processus. Pour le faire, un appui et un accompagnement sont nécessaires, dans la durée, une information et une formation ouvertes et non seulement fonctionnelles, une responsabilisation effective des citoyens, négociée et concertée pour recréer la confiance entre eux et entre les élus et l'État. Une implication de tous les acteurs sans prépondérance des gouvernants et des élus, avec des mécanismes de régulation effectifs, du temps et pas d'échéances fixées au préalable, du sur-mesure et non des modèles venus d'ailleurs à reproduire, des moyens sécurisés, souples, suffisants efficaces, est nécessaire pour toute nation engagée dans ce processus.

Au Sénégal, comme dans les autres pays africains, une analyse pertinente de la décentralisation et du développement local comme moyen de sortie de crise doit prendre en compte l'environnement politique, économique, sociétal, culturel, etc. Or, le paradoxe africain est déconcertant car l'Afrique est le continent qui a le plus besoin de ressources pour s'extirper de la spirale de la pauvreté d'après ce que disent les prévisionnistes économiques, mais c'est également le lieu où les ressources potentielles exploitables sont brimées sur la base de considérations tribales ou ethniques et où les deniers publics précaires, sont régulièrement agressés par la culture de la corruption exacerbée et par la rapacité des dirigeants.

Au regard de ce qui a été accompli à l'espace d'une décennie en matière de politique de décentralisation ; le Sénégal est le pays où l'initiative privée est plus que jamais urgente pour suppléer les insuffisances de l'interventionnisme étatique, mais c'est aussi le lieu où la réflexion doit être orientée dans l'action et dans de bonnes stratégies. Incontestablement, comme le soulignaient Dubresson et Raison : « c'est la carence des encadrements et d'abord des encadrements étatiques qui plongent l'Afrique en général et en particulier le Sénégal dans des situations extrêmement difficiles ».<sup>262</sup>

Malgré les nombreuses difficultés relevées dans la pratique, le processus de décentralisation mis en place au Sénégal est une véritable innovation, en ce qu'il permet une gestion partagée des affaires locales entre l'État et les collectivités locales. Comme le souligne Jean-Michel Bourreau, « *ce processus de décentralisation traduit une certaine évolution de la démocratie en Afrique. Il vise également à donner aux initiatives locales, un environnement institutionnel permettant de les valider et de pérenniser ainsi une dynamique de développement local, qui redonne aux acteurs de véritables places et responsabilités dans la prise en charge de leur propre devenir* »<sup>263</sup>. Mais, pour ce qui est du Sénégal, la situation n'est pas aussi limpide, ça coince partout et les difficultés demeurent à tous les niveaux. Non seulement au niveau local pour ce qui est des institutions locales, mais aussi au niveau des rapports à l'État central. Au niveau local, pour ne prendre qu'un exemple, les ressources fiscales des collectivités locales sont difficilement recouvrées. Les raisons peuvent être trouvées dans le comportement des contribuables de ne pas s'acquitter des impôts et des taxes locaux, mais aussi de l'inefficacité des collectivités locales pour les recouvrir.

Toutefois, si la définition des ressources fiscales et des transferts, selon l'approche sénégalaise ne pose pas de problème particulier, au plan concepuel, c'est tout simplement l'effectivité de leur apport réel aux collectivités locales qui se heurte à des contraintes tenant d'une part à la rigidité de la fiscalité qui est peu productive et d'autre part au faible montant de dotations de la décentralisation de l'État par rapport aux charges qu'elles doivent assumer et aux missions que les collectivités locales doivent accomplir. Cette insuffisance de ressources financières

---

<sup>262</sup> A. Dubresson et J.P. Raison, *L'Afrique subsaharienne, une géographie du changement*, Paris : Armand Colin, 1998.

<sup>263</sup> J. M. Bourreau, op cit.

locales constitue ainsi, l'une des difficultés les plus aigues qui bloqueraient tout processus de décentralisation ou toute stratégie de développement mis en place.

Ceci amène également à une dépendance très forte entre celles-ci et l'État du Sénégal ; du coup la libre administration des collectivités locales voire l'autonomie totale prônée par cette politique, devient en quelque sorte caduque et purement et simplement une réelle utopie. D'ailleurs, les réformes financières, fiscales et institutionnelles qu'ont connues les collectivités locales s'inscrivaient dans une dynamique générale de refondation de l'action publique sans les moyens nécessaires. C'est pourquoi à l'avenir, celles-ci doivent induire nécessairement une nouvelle façon de penser la gestion financière publique aussi bien au niveau national qu'au niveau local.

Par ailleurs, l'un des objectifs de la politique de décentralisation sénégalaise, qui était de promouvoir et de renforcer les identités territoriales, qui, à leur tour, susciteraient des dynamiques d'actions collectives autour des projets de développement économique, social, politique face aux limites d'un État, devient un mirage. Pour pallier tout cela dans un tel contexte l'existence d'un réseau associatif dynamique constitue un facteur important, base d'une conscience citoyenne. Quand bien même, il peut en exister à travers le tissage d'un potentiel d'associations et des organisations communautaires. Ce qui est regrettable, c'est que la représentation au niveau des instances locales et nationales, est restée, figée au Sénégal, depuis le début des processus ; ce sont les mêmes hommes qui contrôlent la vie sociopolitique à l'absence de réelles compétences qui sont à la hauteur des enjeux. Si bien que les questions traitées dans ce domaine et les portées des débats ne sont pas en adéquation avec les préoccupations des populations de bases et de leurs aspirations pour ce qui tourne au tour de la décentralisation.

Certes avec la mise en place des collectivités locales, les populations se sont vues offrir un cadre d'expression dans lequel se confrontent les élus, l'État, les partis politiques, les organisations civiles, les partenaires au développement avec un fort soutien à l'action décentralisée, mais force est de constater que cette politique n'a pas été aujourd'hui à la hauteur des ambitions de l'État sénégalais. Cet environnement global de pessimisme ne peut être ignoré lorsqu'on se propose d'analyser le comportement des acteurs engagés dans des réformes décentralisées et dans des dynamiques de développement national et local. Il est

impératif que soient adoptés, à tous les niveaux, des comportements conformes aux exigences de justice, de transparence, de gestion participative et rentable, de sécurité sociale.

D'ailleurs à ce titre, le sommet des chefs d'État en charge du NEPAD, tenu à Kigali au Rwanda les 13 et 14 février 2004 avait tenté de déterminer les critères de bonne gouvernance et d'une bonne politique locale. Mais l'application de ces critères nationaux ne peut prospérer que si le souci est répercuté au niveau local. La politique de décentralisation qui fait jaser sur le continent comme le développement local aussi qui a pris le relais, restera un mythe de Sisyphe, tant que ne seront pas garanties, durablement, les normes minimales de bonnes méthodes locales. Après des décennies de gestion patrimoniale du service public et de citoyenneté vacillante, l'enracinement d'une culture de bonne gouvernance locale exige des ruptures fondamentales, tant dans l'attitude des gouvernants que dans la mentalité des gouvernés.

Et outre l'espace où se cotoie une multitude d'acteurs, les cadres d'action de la politique de décentralisation : l'action politique, la participation et les agissements d'une manière ou d'une autre, sont très mal coordonnées, très morcelées et toutes les logiques ne sont pas clarifiées au moment opportun comme tout juste après la mise en œuvre du processus. L'État, en fixant des normes légales et en adoptant des règles de conduite dans le domaine de la politique de décentralisation et du développement, et les collectivités locales, en se portant garantes de leur mise en application de celle-ci, ont des responsabilités importantes dans la captation de la valeur ajoutée. Mais, au-delà de ces dysfonctionnements rencontrés dans la mise en œuvre, d'autres soucis viennent y s'ajouter, les informations sont le plus souvent inexistantes ou inaccessibles pour les élus, les populations destinataires et les acteurs partenaires. Le tout, dans une manque de transparence dans la gestion et la gouvernance, tant au niveau de l'administration centrale qu'au niveau des instances locales. Si les principes de délégation de pouvoir et de compétences semblent être des acquis pour les collectivités que personne ne peut nier, la politique de décentralisation tarde à se concrétiser dans la gestion courante des problèmes locaux.

Comme ce responsable canadien nous l'a confié, la question demeure donc posée, en quelque sorte plus que jamais, et de façon de plus en plus cruciale d'un « changement de logique qui mettrait fin au Sénégal à toute centralisation résiduelle : de la nécessaire résolution politique, institutionnelle et démocratique qui permettrait le passage d'un État omniprésent mais

impuissant, à un État modernisé, modeste et décentralisé. C'est tout ce que demande la politique de décentralisation. »<sup>264</sup>

Mais cette décentralisation ancienne et acceptée dont les étapes successives ont été largement développées dans cette thèse ne s'est pas encore traduite par un processus de construction d'une politique rationnelle et hardie de développement local. Elle a donné lieu à des réaménagements d'ordre administratif et institutionnel importants sans que soient véritablement créées les étapes d'un développement à la base auquel ferait spécifiquement référence le concept de décentralisation. Si le pouvoir central a pris la mesure des problématiques et des enjeux d'une dynamique de développement à la base, il reste à traduire cette prise de conscience en actes concrets.

En plus, compte tenu des diverses contraintes et des lacunes qu'elle traîne toujours ; la politique de décentralisation sénégalaise s'embourbe davantage et elle est en train de devenir un véritable fiasco. Et, dans le contexte actuel, cela serait certainement à relier à la non-concrétisation des enjeux et des projets locaux, mais aussi, à l'absence d'harmonisation des actions dans un espace très variable pour divers acteurs, à un désengagement masqué de l'État, à une grande et lourde responsabilisation des élus locaux face à des situations dont ils ne maîtrisent pas tous les ressorts (institutionnel, administratif politique, économique, social, local et surtout financier).

Ainsi, la nouvelle stratégie du développement local au Sénégal : nouveau cheval de bataille de la politique de décentralisation n'est-il donc pas mal parti ? La décentralisation territoriale, censée être le terreau, s'embourbe dans un mimétisme juridique perceptible dans le parachutage de textes inadaptés à la réalité, dans le manque de formation des élus ainsi que le caractère encore balbutiant des stratégies de mobilisation financières locales. Les efforts de l'État en faveur d'une décentralisation dynamique et conquérante, intégrant la relance de l'économie locale et le développement de projets communautaires d'envergure significative,

---

<sup>264</sup> Propos recueillis en marge du forum « quel avenir pour la coopération décentralisée au Sénégal ? » tenu à Tambacounda, du 17 au 22 mars 2008. Ce que laisse entendre ces propos, c'est que le Sénégal est l'un des pays les plus aidés d'Afrique et cela n'a pas eu d'impacts considérables surtout au niveau des destinataires ultimes. Certains projets ont certes abouti à des réalisations concrètes au niveau local. Mais ils restent confrontés à une faiblesse congénitale pour avoir été conçus, le plus souvent, en dehors des populations cibles. Cette règle est surtout valable avec les partenaires bilatéraux. L'une des contraintes de ces projets est d'avoir une durée de vie trop limitée, donc insuffisante pour lever des contraintes qui ont un caractère de long terme. Même la reconversion vers une approche Programme n'a pas réussi à corriger la non-implication effective des populations, affectant ainsi négativement le processus d'appropriation.

sont gangrenés par l'attitude clientéliste des gouvernants qui fait primer les calculs électoraux sur la nécessité de percer l'abcès pour aller de l'avant. Car cela s'apparente, en définitive, à la formule « Abrutir pour mieux régner ».

En vue d'améliorer la situation, la formation des agents des collectivités locales notamment des élus locaux qui siègent aux différents conseils, est devenue une nécessité incontournable pour renforcer leur performance dans les cadres de concertation et de dialogue. En effet, depuis 1996, que le processus est en marche et bien avant cette date charnière, plusieurs facteurs de blocage se sont apparus sans qu'on ne cherche à les solutionner : par exemple un cadre institutionnel mal défini, une incompréhension des dispositions législatives, l'absence remarquable de personnels qualifiés aux missions relatives à la politique, des relations souvent conflictuelles entre élus, agents de l'administration et des administrés, pour ne citer que cela.

Ainsi, au-delà de toutes ces nécessités, qu'il faut orienter vers la bonne direction et transformer en profondeur, il est plus que jamais évident de revoir la feuille de route. Et à partir du nouveau contexte, prendre de nouvelles dispositions. A partir, des réalités politiques, économiques, culturelles et sociales, mettre en place un observatoire de veille pour la transparence et la bonne gouvernance en vue de déceler en temps réel les imperfections du système mis en place, de gommer les erreurs, anticiper sur les contraintes et autres obstacles. Car il ne s'agit pas seulement d'enclencher de nouvelles réformes politiques ou territoriales pour bien mener autrement, une politique de gouvernance locale et de régler comme une baguette magique tous les problèmes et toutes les questions qui se posent ; comme c'est le cas aujourd'hui au Sénégal. Il faut aller plutôt vers une décentralisation intégrant la gestion de proximité en faisant émerger les responsables des projets comme de nouveaux acteurs sur la scène de la démocratie locale et les spécificités de chaque territoire rural ou urbain pour impulser un véritable développement local.

On pourrait même dire un processus complexe, puisque la décentralisation est une dynamique humaine sans fin, sans cesse à renouveler suivant les contextes et à améliorer par et pour les hommes auxquels, elle est destinée. La décentralisation est un processus long, complexe, qui a besoin d'un engagement double et sans réserve des responsables politiques nationaux et locaux. Le soutien des bailleurs devra lui aussi s'inscrire dans un agenda de longue durée. Quant au développement local : il doit donc accompagner la décentralisation, à

la réussite de laquelle elle peut donc contribuer en lui permettant de générer des activités et des ressources nouvelles, en optimisant les ressources patrimoniales et en élargissant la base de la démocratie locale en luttant contre l'exclusion sociale.

Il faudra également, chaque fois que cela est nécessaire (et donc très souvent au dire des nombreux auteurs), que l'État du Sénégal modifie ses pratiques clientélistes, bureaucratiques et hégémoniques. Mais, reconnaissons toutefois qu'il ne sera pas aussi simple tant le chantier est vaste. Alors dans ce cas, moins d'État ? Probablement pas (et en tout cas pas dans ces conditions) ; plus d'État ? Peut être (mais avec des conditions de contrôle démocratique réelles) ; mieux d'État ? Sûrement. Il reste beaucoup à inventer et à expérimenter à ce niveau si l'on veut suivre des références crédibles et sortir du mimétisme. Raison pour laquelle J.C. Deberre souligne que « *ce projet politique et social a besoin d'un partenariat externe stimulant, sans autre a priori qu'à en faire un des ressorts principaux de la mise en mouvement de sociétés plus équitables et inclusives de tout le potentiel de forces qu'elles recèlent, sur place, mais aussi à l'extérieur; ainsi qu'on le voit par exemple avec les transferts que les communautés migrantes sont prêtes à faire vers leurs régions d'origine.* »<sup>265</sup>

Sans cette reprise en main de la situation, des questions majeures vont demeurer au centre de la problématique de décentralisation et du développement dans le pays. Pourtant des stratégies bien élaborées pour sortir de cette impasse, existent et certaines ont été expérimentées dans des collectivités locales à l'intérieur du pays. D'abord du point de vue local, la mobilisation citoyenne pour pallier les carences d'une municipalisation sans moyens et sans pouvoir, est tout à fait possible avec l'exemple d'une collectivité comme Kaolack ; d'autres exemples emblématiques existent au Sénégal et dans le monde. L'exemple de Saint-Louis du Sénégal montre bien que les dynamiques associatives sous l'impulsion de la coopération décentralisée portée par le partenariat Lille-Saint-Louis, a progressivement donné naissance à une stratégie de développement local qui à son tour a permis à partir de 1998, l'émergence d'un leadership municipal. Dans ce cas, il apparaît que l'intervention de la coopération décentralisée, a eu pour conséquence d'une part la construction d'un système cohérent d'enlèvement des ordures au niveau municipal ; d'autre part la mobilisation des bailleurs de fonds étrangers qui acceptent, au travers un plan de développement municipal, de se coordonner pour définir leurs modalités d'intervention.

---

<sup>265</sup> J.C. Deberre, Décentralisation et développement local, Afrique contemporaine 2007/1, N° 221, p 45-54.

Et pour sortir du cadre purement sénégalais, au Brésil, l'expérience du budget participatif de Porto Allègre des années 2000, va plus loin, elle apporte une véritable réponse à ce défi du renouveau de la démocratisation de l'action politique, en créant, au travers de la notion de budget participatif un nouvel «espace » où se côtoient et se rencontrent les simples citoyens, le pouvoir législatif, le pouvoir exécutif, et c'est cet espace public qui devient le véritable centre de décision. C'est cet espace public totalement nouveau qui permet l'émergence d'une citoyenneté plus consciente, plus critique et plus exigeante. Ce nouveau centre de décision qui a une incidence directe sur le type et l'opportunité des investissements publics a été fondamental pour générer une meilleure répartition des richesses et contribuer à la socialisation de la politique.

Le processus du budget participatif est loin d'être parfait et n'a aucune prétention à être la réponse à ce dilemme. Il est d'ailleurs en mutation constante, tendant à se renouveler pour s'adapter à la croissance de la conscience de la citoyenneté. Il faut le voir donc comme une réponse qui cherche d'une part à montrer, à partir d'une expérience locale, qu'un État peut être légitime et que, d'autre part, l'État actuel existant doit être radicalement transformé (c'est-à-dire « mettre en tension » société et État, en plaçant ce dernier au service des intérêts du peuple).

Au-delà de ces exemples, il existe des hypothèses plausibles sur la construction et la consolidation d'un pouvoir local. Seulement les questions qu'on se pose nous même sont de savoir comment le pouvoir local peut parvenir à se construire entre la tutelle d'un pouvoir central qui pourtant se désengage du local depuis la décennie 1990 notamment sous la pression des conditionnalités posées par les bailleurs de fonds mais ne lâche pas le morceau et l'occupation du local par la société civile et les partenaires privés ? Voir aussi si les alternatives ponctuelles peuvent être constitutives de démarches plus globales permettant de prendre en charge de façon plus efficace les problèmes auxquels sont confrontés les territoires locaux ?

À bien regarder, les initiatives de certains acteurs (société civile et les ONG) au plan local offrent certes l'image de dynamiques capables de prendre en charge avec une certaine efficacité les besoins de proximité liés à la vie quotidienne. Rien ne garantit en revanche qu'elles ne soient pas porteuses de contradictions fortes dont la consolidation des convictions

ne serait pas une équation de plus. Pour nous, la grande difficulté c'est comment organiser un dialogue constructif entre ces deux niveaux, comment passer de l'enthousiasme d'opérations ponctuelles (dans le temps et l'espace), à la construction de politiques publiques qui, en s'appuyant sur elles permettraient d'en dépasser les contradictions et d'amorcer de véritables stratégies de développement que le Sénégal veut mettre en place.

Récemment inscrite dans les orientations stratégiques du programme de lutte contre la pauvreté (DSRP), la nouvelle réforme de décentralisation initiée par A. Wade en 2008, était motivée par le souci de donner plus d'efficacité aux dépenses publiques, en permettant aux populations d'avoir leur mot sur le choix des priorités et de contrôler la mise en œuvre des actions sur le terrain. En perspective de cette mutation, les capacités des élus étaient en train d'être renforcées à travers plusieurs programmes et projets. Mais, au-delà des capacités, le hic se trouve dans le manque de volonté des élus locaux pour se vouer corps et âme au service de leurs administrés.

Il importe donc d'inventer de nouveaux mécanismes de suivi du travail des élus locaux, des administrations décentralisées et une meilleure considération dans le processus ; tel semble être la nouvelle réforme du Président M. Sall dans son projet : « les grands axes de l'Acte III de la décentralisation » du 22 octobre 2013. Un observatoire des collectivités locales pourrait jouer ce rôle. Il ferait des évaluations sur les réalisations des différentes collectivités et publierait les performances des uns et des autres ainsi que les meilleures expériences de gestion. Les citoyens devraient également mettre sur pied, dans chaque localité, des comités chargés de suivre étroitement le travail de leurs représentants et d'informer les populations sur les progrès et les insuffisances des équipes en place. Celles-ci pourront alors être sanctionnées positivement ou négativement lors des prochaines échéances électorales locales.

Ainsi, pour terminer, cette thèse ne pouvait prétendre apporter une réponse à une question aussi vaste et aussi ambitieuse. L'état de mes connaissances, les moyens d'investigation et de mesure dont je disposais pour aborder ces problématiques ne permettent pas de trancher la question de l'efficacité politique, économique, sociale et locale des réformes entreprises pouvant déboucher sur le développement, dans un contexte très particulier comme celui du Sénégal. Je pense en revanche qu'elle m'aura permis, de prendre conscience de la nécessaire distanciation que nous devons construire à l'égard de la médiatisation de politiques locales

comme réponse à la construction de la cohésion territoriale, pour poser correctement celle des politiques publiques ou de développement.

# BIBLIOGRAPHIE :

Pour présenter la bibliographie constituant les sources de ce travail de thèse dans le champ de la science politique mais aussi dans le champ des sciences sociales en général, notre référencement s'organise de la façon suivante :

- Ouvrages
- Rapports
- Revues
- Articles de recherche
- Littérature grise comprenant des documents administratifs, des recherches documentaires, des communications, des directives, etc...., des comptes-rendus de colloques, de séminaires et des articles de presse.

## OUVRAGES :

**AROCENA J.**, Le développement par l'initiative locale : le cas français, Ed Harmattan, 1986, 227 pages.

**BAYART J-F.**, L'Etat en Afrique, Paris, Fayard, 1996.

**BEDJAOUI M.**, La nouvelle organisation communale en Algérie, RJPIC, 1968 N°2-545.

**BIAREZ N.**, Le pouvoir local, Ed Economica, 1989, 305 pages.

**BOCKEL A.**, Droit administratif, Dakar, Abidjan, NEA, 1978.

**CANALEY-SURET J.**, Afrique Noire, l'ère coloniale 1900-1945, Editions Sociales, Paris, 1982, p 11.

**CHEVALLIER J.**, La gouvernabilité PUF, 1996, Actes du séminaire de formation doctorale Université de Picardie Jules Verne, CURAPP, CRUCE, CHDRI, 1995.

**Collectif.**, La gouvernabilité, Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie, PUF, 1996, 400 pages.

**DELAVINETTE R.**, Service africain, Gallimard-Karthala, paris, 1946, p 121.

**GODARD F.**, « Le gouvernement des villes : Territoire et pouvoir », Ed Descartes & Cie, 1996.

**DIOUF M.**, *Histoire du Sénégal, Maisonneuve & Larose*, Paris, 2001, p 198.

**LECA J.**, *Gouvernement et gouvernance à l'aube du XXI siècle*, Paris, IEP, 1995.

**LOMBARD J.**, *Autorités traditionnelles et pouvoirs européens en Afrique Noire, le destin d'une aristocratie sous le régime colonial*, Armand Collin, 1967, p 101.

**MABILEAU A.**, *A la recherche du local*, Ed Harmattan, 1993.

**REMOND B. et BLANC J.**, Les collectivités locales, Presses de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz 1999, p.255 et s

**SCHIMITZ J.**, « *Cités noires : les républiques villageoises du Fuuta Tooro (vallée du fleuve Sénégal)* », in Cahiers d'Etudes Africaines, n° 133-135, 1986, p 6.

**VACHON B.**, *Le développement local : Théorie et pratiques, réintroduire l'humain dans la logique du développement*, Ed Gaétan Morin, Québec, 1993, 331 pages

### **Revues, Études et rapports :**

**DIA M.**, « *Pour une meilleure gouvernance comme fondement de la réforme de la fonction publique en Afrique au sud du Sahara* », document technique de la Banque Mondiale, série du département technique Afrique, 1994, 47 pages.

**FAURE A.**, « *La gouvernance locale : un nouveau mode de développement pour les villes du Sud, l'exemple de Saint-Louis du Sénégal* », Mémoire IUP d'Aménagement et Développement Territorial, 2002, 98 pages.

**Forum sur la gouvernance en Afrique** : « *Gouvernance locale et réduction de la pauvreté : cas du Sénégal* », Maputo, Mozambique, 23-25 Mai 2002, 46 pages.

**JOURDAN G.**, « *la gouvernance urbaine comme processus de mutation du pouvoir local* », Mémoire de DEA de Géographie TEAM, Université de Toulouse le Mirail, juin 1998, 156 pages.

**GAYE M.**, *Ville entrepreneuse de l'action participative à la gouvernance urbaine*, Série Études et recherches, n°184-185, Dakar, Enda- Ed, 1996, 168 pages.

**GODARD F.**, « *Des partenariats dans nos villes pour l'innovation urbaine* », Habitat II, Istanbul, Juin 1996, 20 pages.

### **Articles, revues :**

**DIOP. M.**, « La gestion des communes au Sénégal », Université d'été du Parti socialiste, Dakar, 27 septembre 1990 p 4.

**HOLEC N. et BRUNET-JOLIVALD G.** dossier documentaire, “*Gouvernance*” réalisé par le Centre de documentation de l’urbanisme en Août 1999, 101 pages.

**LORRAIN D.**, « *Administrer, gouverner, réguler* », in Gouvernances. In les Annales de la recherche urbaine, n°80-81, Déc. 1998.

**KANE E-H, DIOP N. et DIAME B.**, « Stratégie d'impulsion de la bonne gouvernance au niveau local : le processus de certification citoyenne, un projet de recherche action du Forum civil », *Leeru, Revue sénégalaise du développement local, de la décentralisation et de la bonne gouvernance*, Sénégal, L'Harmattan, p. 357.

**OSMONT A.**, « *La gouvernance : Concept mou, politique ferme* », in Gouvernances, in Les Annales de la recherche urbaine, n°80-81, déc. 1998, 7 pages.

**POUSSARD C.**, *Le local : tentative de définition*, Ingénieurs sans Frontières, n°34, 1996, 3 pages.

**Revue Territoire, Développement local, regard sur l'Amérique Latine**, CCFD, n°378, Mai 1997.

**SMOUTS M-C**, *Du bon usage de la gouvernance en relations internationales*, in La gouvernance. In Revue internationale des sciences sociales, n°155, Mars 1998, p 88.

**STOKER G.**, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », Revue Internationale de Sciences Sociales, n°155, mars 1998, pp 19-29.

## **Politiques publiques, économie, décentralisation Ouvrage, contribution à des ouvrages**

**ALLIES P. et al**, « *Apprivoiser la mondialisation. Etat de la coopération décentralisée* », Montpellier, observatoire des politiques publiques de l'Europe du sud, 2001, 61pp.

**Alternatives Sud**, « *Pouvoirs locaux et décentralisation* », Paris, in cahiers trimestriels, vol 4, l'Harmattan, 1997.

**Banque Mondiale**, Rapport sur le développement dans le monde 1979. Washington DC, Ed.BM, 1979.

**BOURDON J., PONTIER J-M, RICCI J-C.**, Droit des collectivités territoriales, PUF, collection « Thémis » 1987 p.66 et s

**BLUNDO G.**, « *Décentralisation, recomposition des pouvoirs locaux et gestion des ressources au Sénégal* », in « *les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara* » IUED Genève : IES-APAD, 1997.

**BLUNDO G.**, « *Les Communautés rurales ont un quart de siècle : décentralisation, recomposition des pouvoirs locaux et gestion des ressources au Sénégal* » Communication au colloque IED/APAD. Les dimensions sociales et économiques du développement local et de la décentralisation en Afrique au sud du Sahara, Louvain la Neuve, Belgique, 20-21 novembre 1997, 15 p, 1997.

**BLUNDO G.**, « *Logiques de gestion publique dans la décentralisation sénégalaise : participation fonctionnelle et ubiquité réticulaire* », Bulletin de l'apad n°15, 1998.

**BRUNET F.**, « *La décentralisation en afrique subsaharienne, groupe de réflexion sur la décentralisation* », Paris, Secrétariat d'Etat à la coopération, 1997.

**CHANDAN J. et MONORY R.**, « *Poursuivre la décentralisation : réflexion sur le bilan et les perspectives de la décentralisation* », in *Pouvoirs locaux*, Paris, Tome I, Boulogne Billancourt, 1994.

**CHAUVEAU J-P., (coord)**, « *La dynamique des sociétés rurales face aux projets participatifs de développement rural* ». Reflexions et propositions d'action à partir d'expériences d'Afrique de l'Ouest, Rome, Fao, série participation populaire n°11, 1997.

**CLING J-P., COGNEAU D., LOUP J., NAUDET J-D., RAZAFINDRAKOTO M et ROUBAUD F.**, « *L'égalité des chances : un nouveau défi pour le développement ?* », L'économie politique, n° 31, avril, 2006.

**CLING J-P., RAZAFINDRAKOTO M et ROUBAUD F.**, *Les nouvelles stratégies internationales de lutte contre la pauvreté*, 2<sup>e</sup> édition, Paris, Economica/IRD, 2003.

**DIOUF I.**, *Kaolack : de l'arachide aux activités informelles*, Thèse de Géographie et Aménagement du Territoire, Paris IV Sorbonne, 1988, 333 pages.

**DIOUF M.**, « Les ressources financières des collectivités locales », Actes du colloque sur la décentralisation en Afrique, p.143.

**DUBRESSON A. et JAGLIN S.**, *Pouvoirs et cités d'Afrique noire. Décentralisations en question*, Karthala, Paris, 1993, 308 pages.

**DUBRESSON A. et RAISON J-P.**, *L'Afrique subsaharienne, une géographie du changement*, Paris : Armand Colin, 1998.

**FOUILLAND L.**, Les finances publiques des communes et des communautés rurales au Sénégal, Editions clairafrique Dakar 1983.

**IGUE J-O.**, Le territoire et l'Etat en Afrique, les dimensions spatiales du développement, Ed, Karthala, 1995, 277 pages.

**LABIE F.**, Les finances locales, Dalloz 1995, p.2.

**LAVIGNE DELVILLE Ph.**, *Foncier rural, ressources renouvelables et développement en Afrique*, Coll. Rapports d'études, Ministère des Affaires Étrangères, Coopération et francophonie, 1998, Paris, 139 p.

**MBACK C-N.**, « La décentralisation en Afrique: enjeux et perspectives », in *Afrique contemporaine*, n° spécial, 3<sup>e</sup> trimestre 2001, p. 96. V. dans le même sens, A. R. Sawadogo, *l'Etat africain face à la décentralisation*, Karthala, 2001.p. 96.

**SY. D.**, « Aperçu sur la loi portant transfert compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales-gouvernance locale », observatoire de la décentralisation N° 3 deuxième et troisième trimestre 1996, p15.

**N'DIAYE B-O.**, « La fiscalité locale », journées d'études sur la formation et le renforcement des capacités des élus de la région de Dakar – le 11, 12, et 13 janvier 2003- Mbour

**STREN E-R et WHITE R.**, Villes africaines en crise, gérer la croissance urbaine au sud du Sahara, harmattan, 1998, 341 pages.

**OSMONT A.**, la Banque Mondiale et les villes. Du développement à l'ajustement, Paris, Karthala, 1995.

**OSMONT A.**, Les avatars de l'Etat en Afrique, GEMDEV, Ed Karthala, 1997, 338 pages.

**RICHARD J. L.**, « Les valeurs économiques : entre libéralisme et interventionnisme », in BRECHON.P LAURENT.A et PERRINEAU.P, Les cultures politiques des français, Paris, Presse de Sciences po, 2000.

**SOW-SIDIBE A.**, « Domaine national : la loi sur le domaine national et le projet de réforme », in la revue du conseil économique et social, n° 2.

**THOENIG J-C.**, L'analyse des politiques publiques. Traité de Sciences politiques, tome 4, PUF, 1985.

**TONNEAU J-P. et TORQUEBIAU E.**, « Développement local et besoins en formation », in TRAORE S., « Les législations et les pratiques locales en matière de foncier et de gestion des ressources naturelles au Sénégal » in Tersiguel Ph. et Becker C. dir. Développement durable au Sahel, Paris/Dakar, Karthala/Sociétés, espaces, temps, pp 89-102, 1997.

**VARSHNEY A.**, “*Democracy and Poverty*”, in deepa narayan (Ed), Measuring Empowerment, Cross-disciplinary Perspectives, Washington, DC, World Bank, 2005.

### Études, rapports :

**AQUADEV**, « Assainissement urbain en Afrique », Actes du Séminaires international de Gorée (Dakar), décembre 2000, 105 pages.

**BAFUNDISA I.**, « Émergence d'une dynamique socio-économique de développement endogène au Sine-Saloum », Mémoire de Maîtrise AES, 1994-1995, 43 pages.

**BALDE. A.**, « Le contrôle des finances locales au Sénégal (approche comparée avec le système français de contrôle des finances locales) », un acte du colloque international sur la régionalisation ... déjà cité p 300.

**Banque Mondiale**, *AGETIP-Sénégal : un premier projet cité en exemple*, Dakar, 1998.

**Banque Mondiale**, Rapport sur le développement dans le monde 1979. Washington DC, Ed. BM, 1979.

**Banque Mondiale**, Évaluation des conditions de vie, classement B M, Avril 1994.

**BOURREAU J-M.**, L'appui au développement local : une nouvelle approche pour la conservation des ressources naturelles, AFVP, 1996.

**BOUVIER M.**, Les finances locales, LGDJ, 1995, p.51 et s.

**COUR J-M.**, Le financement de l'urbanisation et du développement local, PDM, Club du Sahel, OCDE, février 1999, 17 pages.

**Collectif, La décentralisation au Sénégal** : l'étape de la régionalisation, Actes du Séminaire ENEA, Dakar, juin 1994, 249 pages.

**Convention ORSTOM/ACA/CCE**, Villes secondaires et développement régional au Sénégal, ORSTOM, 1985, 68 pages.

**GUEYE C.**, L'émergence d'une nouvelle urbanisation en Afrique Noire : analyse méthodologique, Mémoire de DEA Systèmes Spatiaux et Aménagements Régionaux, Université Louis Pasteur de Strasbourg, 1993.

**GRET**, *Développement local urbain en Afrique*, Ed du GRET, Ministère de la Coopération, janvier 1996, 79 pages.

**LY E-H.**, « Réinventer un nouvel urbanisme pour une bonne gouvernance locale à partir des outils de participation et de planification stratégique concertée », Centre des nations Unies pour les Établissements Humains (CNUEH), Forum International sur la pauvreté urbaine, Marrakech, octobre 200, 20 pages.

**MAYER M et DIBA G.**, *Les collectivités locales à la lumière de la réforme sur la régionalisation*, Dakar, octobre 1997, 57 pages.

**MBOW L-S** : Politiques urbaines, gestion et aménagement, CODESRIA, Dakar, 1988.

**Ministère de la Coopération**, Les projets de quartier, Mission d'études, d'évaluation et de prospective, n° 32, février 1997, 84 pages.

**Ministère de la Coopération**, Évaluation du projet d'appui à la décentralisation et au développement urbain au Sénégal : Évaluation 1992-1995.

**Ministère de la Décentralisation/Direction de la décentralisation**, Données générales sur le Sénégal, 1998.

**Ministère des Affaires Étrangères**, « Mission d'Études, d'Évaluation et de Perspective, Évaluation de projets de quartiers et formulation d'éléments de réflexion pour l'élaboration d'une stratégie », n°32, Février 1997.

**Ministère des Affaires Étrangères**, « Guide de la coopération décentralisée, échanges et partenariats internationaux des collectivités territoriales », Ministère des Affaires Étrangères, La documentation Française, Paris 2000.

**QUEROL F.**, « La solidarité financière entre collectivités territoriales : la nouvelle donne », la semaine juridique (JCP) doctrine 1993 p. 36-43

**RAYMOND B. et BLANC J.**, Les collectivités locales, Presses de la fondation nationale des sciences politiques et Dalloz 1989 p. 257

**PRINBORGNE C. D.**, « A propos de la politique de décentralisation : vers de nouveaux transferts de compétences en éducation et formation ? », AJDA, 20 janvier 2003, p 65.

**République du Sénégal**, Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) de Kaolack 2000-2005, Janvier 1999, 128 pages.

**SEMBENE M.**, « Développement social urbain et coopération Nord-Sud », Ministère des Affaires Étrangères, Ministère de la Coopération et du Développement, Programme Solidarité Habitat (PSH), 1993, 122 pages.

**TRAORE. S.**, « Quelle contribution de la décentralisation à la résolution des conflits liés à la gestion du pouvoir et des ressources naturelles », in colloque international sur la décentralisation en Afrique, 26-28 novembre 1997, Saint-Louis, p 2.

**YATTA. F-P.**, La coopération internationale et les municipalités Ouest Africaines, OCDE, Club du Sahel, janvier 1998, 103 pages.

## **Articles, revues**

**ALVERGNE C.**, Pour une renaissance des politiques d'aménagement du territoire en Afrique de l'Ouest, Revue Territoire 2020, n° 6, sept 2002, pp. 97-110.

**BOUZELAY. J. C.**, La répartition des compétences, Rev .adm, 1983, p 81.

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

**Cités Unies France**, document de politique de développement urbain, avril 1992, 3 pages.

**Courrier ACP/CEE**, Informer et sensibiliser l'opinion et les pouvoirs publics, n°72, Mars-Avril 1972.

**DIALLO. K. F.**, « La décentralisation revue et corrigée », le Soleil N° 8978 du 04 mai 2000 P.8.

**DIOP M-C ; DIOUF M.**, Sénégal : enjeux et contraintes politiques de la gestion municipale, Centre d'Études d'Afrique Noire, n°28, 1990.

**DOUENCE J-C**, « Fiscalité et décentralisation » in les nouvelles compétences locales, ...

**FAY C., YAOUGA F-K. et QUIMINAL G.**, « Décentralisation et pouvoirs en Afrique. En contrepoint, modèles territoriaux français », *Paris*, IRD, collection « colloques et seminaires », 2006.

**GOITA M.**, « *Jeux de pouvoirs entre les différents acteurs de la décentralisation en Afrique de l'Ouest* », Actes du Colloque international « Aménagement, Décentralisation et Gouvernance Locale », Dakar les 10 et 11 Avril 2003, 17 pages.

**GUEYE A.**, « Primer la performance dans la gestion : enjeux et perspectives pour les collectivités locales », *Leeru, Revue sénégalaise du développement local, de la décentralisation et de la bonne gouvernance*, Sénégal, L'Harmattan, 2011, p. 429.

**GUEYE. B. et FALL. D.**, « Les compétences de la région au Sénégal », in colloque international sur la régionalisation, p 206.

**LEBRETON. J. L.**, « La loi du 07 janvier 1983 relative à la répartition des compétences », *JCP*, 1983, I. 3107.

**LE BRIS E.**, « *La décentralisation : occultation du politique ou ouverture de nouveaux espaces publics* », Actes du colloque Aménagement-décentralisation et gouvernance locale, Dakar, avril 2002, 11 pages.

**MELLERAY G.**, Les nouvelles dotations de l'Etat aux collectivités locales. In les nouvelles compétences locales

**PONTIER. J. M.**, « Les principes de la répartition des compétences » in les nouvelles compétences sur la direction de F Moderne economica, 1985, p 2

- L'État et les collectivités locales LGDJ 1978.

**POURTRIER R.**, *La crise de l'État et la crise urbaine en Afrique Noire*, Espaces Tropicaux, CEGET, 1991.

**Quotidien Le Soleil**, « *L'aménagement du territoire pour sortir de la tyrannie de Dakar* », 17 février 2003.

**Quotidien Le Soleil**, Appui au développement local : 14 milliards de l'UE aux collectivités locales, Dakar, 20 mars 2003.

**Quotidien Le Soleil**, Appui au développement local urbain : plus d'un milliard du FED à sept Commune, Dakar, 19 mars 2003.

**SECK T. A.**, Le Sénégal au défi de l'ajustement structurel, oct 1998, monde diplomatique.

**TANO F.**, « Le financement des transferts de compétences au Sénégal et en France », in colloque international sur la régionalisation en France et au Sénégal, p.244 et s

**Dynamiques associatives, ONG, coopération internationale et développement.**

**Ouvrage, contribution à des ouvrages :**

**COQUERY-VITROVITCH C., HEMERY D. et PIEL J.**, *Pour une histoire du développement : Etats, Société et Développement*, l'Harmattan, Paris, 1988.

**DAKHMOUCHE L.**, « *La productivité des services publics locaux* », in Ferguène, Améziane (éd.), *Gouvernance locale et développement territorial. Le cas des pays du Sud*, Paris, L'Harmattan, 2001.

**De SARDAN J-P-O**, *ONG et développement*, Société, économie, politique, Karthala, 1996, pp 23 et suiv.

**MARIE A.**, *La Coopération décentralisée et ses paradoxes*, Karthala, Paris, 2005.

**MAKOUYOU C. et al (dir)**, *Gouvernance du développement local*, Paris, L'Harmattan, 2003.

**PECQUEUR. B.**, *Le développement local*, Paris, Alternance économique, syros 2000.

**ROUSSET M.**, *L'action internationale des collectivités locales*, Paris : LGDJ, 1998.

**YUNUS M.**, *Vers un monde sans pauvreté*, Paris, Éditions JC Lattès, 1997

**Études, rapports :**

**CISSE B. & SARR A.**, « Le secteur de la Microfinance dans les pays de l'UEMOA », *Magazine Microfinance et Développement*, n° 1 avril/juin 2004 : 15.

**DIOUF S.**, « *Le crédit, une arme à double tranchant pour les paysans* », interview réalisée par Christine Jallais, *Grain de sel* N° 16, novembre 2000, p. 17.

**GIRAUD M.**, « Rapport sur le projet de la loi relatif aux droits et libertés des communes, des départements et des régions », *J O. doc parle*. Première session 1981-1982, N° 33 tome 1 p 109

**KULLENBERG & PORTER**, *Vaincre la pauvreté humaine. Rapport du PNUD sur la pauvreté 2000*, Programme des Nations unies pour le développement, New York, 2000.

**PREFAL.**, La synthèse sur la dynamique associative au Sénégal, avec l'exemple de l'association COJED, 1999.

**GUEYE A-K.**, « La dynamique associative en milieu urbain à Pikine (Sénégal) », PREFAL, Mars 1998, 15 pages.

**GRET**, Associations et municipalités, acteurs ou figurants du développement local urbain en Afrique, Séminaire Développement institutionnel, Bénin, 2 octobre 1998, 16 pages.

**GENTIL D. & HUSSON B.**, « La décentralisation contre le développement local ? », in *Rapport de l'Observatoire permanent de la coopération française*, Paris, Desclée de Brouwer, juin 1996.

**HUGON P.**, « *Le concept d'acteurs du développement chez les pionniers du développement* », in Albert Otto Hirschmann et François Perroux, *Mondes en développement* vol 31, 2003.

**HUSSON B.**, ONG : un rôle à redéfinir, Centre d'Information et de Formation des Acteurs à la Base, 1998.

**JACOB J-P.**, « *L'enlisement des réformes de l'administration locale en milieu rural africain. La difficile négociation de la décision de décentraliser par les États et les intervenants externes* », in *Les dimensions sociales et économiques du développement local et la décentralisation en Afrique au Sud du Sahara*, Bulletin de l'Apad, n° 15, mai 1998, p.119-137.

**LHOPITALLIER L.**, « Changez de lunettes ! 10 erreurs de perception à éviter », *Grain de sel* n° 21 : (D'après Le Guide pratique des consultants, Centre suisse de vulgarisation agricole, Lindau), 2005.

**Ly E-H.**, La participation de la communauté à la gestion des déchets solides au Sénégal, Enda-Ecopop, Dakar, mai 1997, 71 pages.

**NDIAYE A. & FRIEDMAN J.**, « *La Microfinance au Sénégal à l'heure du bilan* », *Walfadjri* n° 3994 du 9 juillet, 2005, p. 10.

**NDOYE SENE A.**, *le produit de la fiscalité locale des régions de Dakar, Diourbel, Saint-Louis et Tambacounda pour la période allant de 1997 à 1999*, manuel rédigé dans le cadre du PADDEL, financé par la Coopération française, Dakar, 2001.

## **Ressources internet consultées.**

<http://www.politique-africaine.com/numeros/liste>

<http://www.persee.fr/web/guest/home>

<http://www.cairn.info>

<http://www.revues.org/index>

<http://www.sudonline.com>

<http://www.afriquepluriel.rwenzori.net>

<http://www.walf.sn>

<http://www.afp-senegal.org>

<http://www.primature.sn/lesoleil>

<http://www.globenet.org>

<http://www.developpement-local.net>

<http://www.seneweb.com>

Fonds des nations unies pour le développement local : <http://www.unpfd.org>

Institut panos : <http://www.globenet.org/panos>

Horizon local: <http://www.globenet.org/horizon-local>

Inter Réseaux : <http://www.globenet.org/inter-reseau>

## INDEX DES CARTES ET TABLEAUX :

<b>Carte 1</b> : Découpage administratif du Sénégal : les 14 régions en 2008.....	p 33
<b>Carte 2</b> : les différents départements du Sénégal.....	p 80
<b>Carte 3</b> : composition des collectivités locales au Sénégal.....	p 84
<b>Carte 4</b> : La région de Dakar et capitale du Sénégal.....	p 93
<b>Tableau 1</b> : L'organisation territoriale du Sénégal à partir de 1996.....	p 72
<b>Tableau 2</b> : les circonscriptions administratives et territoriales en 1996.....	p 72
<b>Tableau 3</b> : Nombre de conseillers régionaux au Sénégal.....	p 86
<b>Tableau 4</b> : Communalisation et évolution démographique.....	p 91
<b>Tableau 5</b> : Communes d'arrondissement de Dakar.....	p 93
<b>Tableau 6</b> : Les différents niveaux de responsabilité au Sénégal.....	p 96
<b>Tableau 7</b> : Partage des responsabilités entre l'État et les collectivités locales.....	p 126
<b>Tableau 8</b> : Estimations financières des dotations de l'État aux trois catégories de collectivités locales par rapport aux transferts de compétences.....	p 135
<b>Tableau 9</b> : Évolutions des fonds de dotations par région 1997-2011.....	p 137
<b>Tableau 10</b> : FECL pour la période 1997-2000.....	p 139
<b>Tableau 11</b> : Fonds de dotations en 2005 pour les collectivités locales et les structures d'encadrement.....	p 163
<b>Figure 1</b> : Répartition du nombre d'agents dans certaines collectivités.....	p 184
<b>Tableau 12</b> : Principaux partenaires bailleurs de la décentralisation jusqu'à 2002.....	p 225
<b>Tableau 13</b> : Montant des fonds d'aide à la décentralisation pour les collectivités locales et les structures d'encadrement et de soutien en 2005.....	p 237
<b>Tableau 14</b> : Programme d'appui et projets de financements pour la décentralisation et le développement.....	p 239
<b>Tableau 15</b> : Engagements financiers des partenaires sur des programmes de décentralisation et des projets de développement.....	p 257

## **ANNEXES**

## **Annexe 1:**

### **Les questionnaires et les entretiens réalisés pour la thèse.**

Tout le long de ce travail de thèse, nous avons transcrit des fragments issus des enquêtes, des questionnaires et de notre source d'entretiens qui apparaissaient parfois en italique (toutes les autres citations tirées d'ouvrage, d'article ou de presse ne sont pas en italique, bien que ce soit des discours). Nous précisons que pour les extraits de l'ensemble de ce travail, non pas uniquement les entretiens, seule notre responsabilité y est engagée.

Pour la restitution des entretiens, nous avons choisi de rendre les acteurs anonymes. Ainsi dans cette liste de personnes interviewées, nous donnons uniquement leurs initiales, leur fonction et nom de l'institution à laquelle ils sont rattachés, le lieu de la rencontre et la date.

Ces acteurs ont pu exprimer des impressions dans le cadre d'un face-à-face relativement personnelles que nous préférons garder dans l'anonymat. Par contre, pour les personnes nommées à la tête de la « Direction des ONG » et les « Institutions », nous les identifions dans la présente liste, de la même manière qu'ils le sont dans les citations dans le corps du texte puisqu'ils s'expriment depuis leurs institutions.

Ces entretiens semi-directifs sont classées par catégories – autorités administratives, élus locaux, populations par échantillon, ONG, partenaires privés, et par quatre type d'acteurs : des membres des Gouvernements et personnel de l'Administration locale, des représentants de partis politiques dans l'opposition, des membres de mouvements sociaux (ONG, associations et syndicats), et représentants du milieu universitaire, ce qu'on peut désigner par « l'expertise » à l'importance indéniable dans l'élaboration du « référentiel » des politiques.

Entre 2008 et 2011, nous avons réalisé 44 entretiens en Dakar, 26 en Régions, mis en place et administré plus de 500 fiches questionnaires au niveau des collectivités locales pour les élus et sur des panels de populations par collectivité ciblée.

Pour les entretiens, la plupart se sont déroulés à Dakar compte tenu du fait que dans cette ville se trouve le Gouvernement, le Parlement et les sièges des différents organismes qui œuvrent dans ce domaine, et pour notre analyse de la politique ; des déplacements entre Dakar et Saint-Louis ; là où se trouvent les deux principales universités du pays.

## **Institutions, administration et ONG.**

- ❖ Mamadou SENE, Directeur Adjoint de l'ARD de Saint Louis (12/04/2009 à Saint-Louis).
- ❖ Nicolas DUPUY, Directeur de l'antenne du Partenariat à Saint Louis (12/04/2009 à Saint-Louis).
- ❖ M. DEBRESNER, représentant coopération canadienne (base de Thiès) 08/05/2009 à Thiès
- ❖ Karim DOUMBIA, Directeur de la délégation de l'AFVP à Dakar 23/05/2009 à Dakar
- ❖ M. SIDIBÉ, Cabinet du Ministère de la Coopération Décentralisée et de la Coopération Internationale 22/03/2008 Dakar
- ❖ Christophe GADREY, chargé de mission Sénégal au Conseil Régional Nord Pas-de-Calais 20/03/2009 Dakar
- ❖ Constance KOUKOUTI, chargé de mission à CUF 22/03/2009
- ❖ M. MANJEAU, chargé de mission ONG Allemande GTZ à la Région de Kaolack (18 collectivités locales) 12/03/2010 Kaolack
- ❖ Mamadou SENE & Démba NIANG, ex-directeurs de l'ADC de Saint Louis 10/04/2009 Saint-Louis
- ❖ Adama SOW, ex-directeur de l'antenne d'ADOS et actuel correspondant du Conseil Régional Rhône-Alpes à Matam 17/04/2009 Matam
- ❖ Stéphanie BERTHOMEAU, SCAC, Développement Institutionnel 24/03/2009 Dakar
- ❖ Alain BERGE, SCAC/Maison des Élus Locaux 25/03/2010 DAKAR

## **Acteurs politiques, élus locaux et personnalités de la société civile.**

- ❖ A. C. député du PDS (Parti au pouvoir), à la commission de l'économie générale, des Finances, du plan et la Coopération économique au Parlement (28/03/09, Dakar)
- ❖ A. M., député du PDS vice-président de la commission Urbanisme, Habitant, Equipement et Transports au Parlement (28/04/09, Dakar)
- ❖ C. C., député du groupe parlementaire libéral commission Défense et sécurité au sein du Congrès des députés (10/03/09, Dakar)
- ❖ J. L. C., (PCR) et député de l'opposition et vice-président de la Commission des finances locales (13/03/09, Dakar)

- ❖ C. D., député apparenté groupe Ecologie et environnement, président de la division des politiques locales au parlement (15/11/10)
- ❖ L. P., député de l'ICV au Parlement et président de la Commission de l'aménagement du territoire (17/11/10, Dakar)
- ❖ A. S., députée du groupe Démocratie et socialisme président de la commission des Lois, de la Décentralisation, du Travail et des Droits humains au Parlement (25/06/09, Dakar)
- ❖ M. C., député indépendant au Parlement (commission des finances publiques locales à l'Assemblé Nationale) (17/11/10, Thiès)
- ❖ M.S. S., députée, membre des jeunes (MEEL), commission de l'éducation, Jeunesse et Sports-Loisirs du PDS en (2/03/10, Dakar).
- ❖ M. D., députée du jef-jeel, conseillère municipale de Tambacounda au Parlement (21/03/09, Dakar)
- ❖ R. L., député (non inscrit) au Parlement et porte-parole de la Commission des Affaires sociales et Solidarité nationale (28/06/11, Dakar).
- ❖ M. L. D., maire de la commune de Pikine région de Dakar (12/05/10).
- ❖ M. S. D., présidente du conseil régional de Kaolack (12/03/2010).

## Questionnaires :

- ➔ Définir la politique de décentralisation ? À quoi ça mène ?
- ➔ Pourquoi la politique de décentralisation engagée par le Sénégal est-elle nécessaire ?
- ➔ Est-elle un palliatif pour le sous-développement du pays ?
- ➔ Évolution des politiques locales : comment la décentralisation est-elle perçue par les populations locales depuis quelques décennies ?
- ➔ Est ce qu'à travers ce processus de décentralisation, le territoire a-t-il présenté des changements et sur quel (s) plan (s) ?
- ➔ Quels sont les éléments qui vous permettent de dire que votre collectivité locale a changé sur le plan physique (nouvelles infrastructures, nouvelle gestion des affaires, plus de visibilité des acteurs, augmentation des dotations et des activités...) ?
- ➔ Les changements repérés et les réformes envisagées ont-ils une incidence sur la pratique de vos activités économiques ?

- ❖ Est-ce possible de savoir l'ampleur ou l'impact de la politique de décentralisation à partir des incidences produites sur vos activités économiques et sociales?
- ❖ Selon votre avis quelles sont les causes de ces changements (politique, économique ou social) repérés en général ?
- ❖ Avez-vous remarqué de nouvelles activités qui n'existaient pas auparavant ? Si oui lesquelles ?
- ❖ Quels sont les différents acteurs qui s'intéressent à la gestion de la décentralisation au niveau local (acteurs politiques, ONG, Associations, collectivité locales, organisations communautaires ?
- ❖ Depuis quand avez-vous remarqué une activité autour du bon fonctionnement du processus ?
- ❖ Pourquoi la décentralisation est-elle intéressante ? Et dans quel but ?
- ❖ C'est quoi pour vous la bonne gestion décentralisée ?
- ❖ Comment se fait la gestion foncière au niveau des collectivités et au niveau local ?
- ❖ Qui sont les nouveaux demandeurs fonciers ?
- ❖ La question de l'aménagement du territoire a-t-elle fait l'objet d'un consensus ?
- ❖ Qui contrôle la collectivité locale?
- ❖ Qui s'occupe des réformes engagées : l'Etat ou les élus locaux ?
- ❖ Comment sont-elles mises en œuvre ? Et par qui ?
- ❖ Grâce à quels procédés et techniques juridiques ?
- ❖ En quoi la politique foncière avec la décentralisation est-elle mieux qu'avant ?
- ❖ Quels sont les différents acteurs autour du foncier sur chaque site ?
- ❖ Existent-ils des conflits fonciers dans cette localité et si ou entre quels acteurs ?
- ❖ Existent-ils une synergie ou un laxisme entre les différents acteurs sur le terrain ?
- ❖ Depuis quand entendez-vous parler de décentralisation dans votre territoire?
- ❖ Adhérez-vous à cette politique ?
- ❖ Quelles sont les principales activités de cette localité ?
- ❖ Comment avez-vous vécu les réformes imposées par les autorités ?
- ❖ Les changements qui en ont découlé sur le plan local, sur le foncier ou autres ?
- ❖ Pour vous c'est quoi la décentralisation ?
- ❖ Pourquoi est-elle utile pour votre localité ? Si oui ou non pourquoi ?
- ❖ En quoi cette réforme peut-elle apporter ?
- ❖ Sentez-vous la présence de l'Etat (en terme, d'investissements) au niveau de votre localité pour mener à bien cette réforme?

- ➔ De quelles ressources possède votre collectivité locale pour accomplir ses missions ?
- ➔ Dans cette localité, existent-elles des pratiques communautaires en vue de préserver la décentralisation?
- ➔ Sinon citez quelques défenseurs de cette politique ?
- ➔ Quels sont les principaux acteurs de la gestion des affaires locales ?
- ➔ Y'a-t-il une adéquation entre la politique de décentralisation et le projet de développement ?
- ➔ En matière de développement : les projets sont-ils réalisables à court, moyen ou long terme ?

## **Guides d'entretien**

**Guide d'entretien n 1 :** pour les représentants locaux (élus ou associations) et pouvoirs publics (autorités déconcentrées).

### **Thème 1 : Identification**

- ➔ Commission
- ➔ Rôle
- ➔ Niveau d'instruction
- ➔ Catégorie socioprofessionnelle

### **Thème II : Connaissance générale**

Qu'est-ce que la collectivité locale ?

Quel statut pour cette structure ?

Quelles sont les principales réformes pour les collectivités locales ?

Le découpage ou l'aménagement du territoire est-il équilibré ?

Qu'est-ce que le Domaine Public national ? Et le domaine privé ?

Quelles conséquences dans la gestion des territoires ?

Quelles compétences sont dévolues aux collectivités ?

### **Thème III : Niveau de maîtrise des concepts de gouvernance et de la gestion des réformes**

Qu'est-ce que la politique de décentralisation ?

Qu'est-ce que le développement local ?

Quel rapport pouvez-vous établir entre décentralisation et développement local et gestion durable ?

Le développement local peut-il être une alternative pour la décentralisation ?

#### **Thème IV : Rôle et fonctionnement**

Selon vous quel doit être le rôle des autorités locales et publiques dans la conduite des politiques publiques sur le territoire sénégalais ?

Estimez-vous être entrain de jouer pleinement ce rôle ?

Quelles sont les actions que vous avez menées dans ce domaine ?

Quel est l'impact de vos actions sur le terrain ?

#### **Thème V : Rapport entre les différents acteurs dans les réformes engagées**

Quel rapport entretenez-vous avec les autres acteurs de gestion du littoral (élus, associations, acteur publics, partenaires privés, etc. .) ?

Sur quel plan : politique, économique, finance, matériel, environnemental, etc. ?

Y'a-t-il une implication et participation des populations la mise en œuvre des actions de décentralisation et de développement ?

Y'a-t-il un programme de formation en direction des élus, des populations et des associations et des groupements à la base dans les domaines concernés ?

Y'a-t-il des plans de gestion concertés pour l'ensemble des acteurs ?

Vos actions ont-ils un impact dans la protection, la sauvegarde et la valorisation des politiques entreprises ?

Quelles sont réellement les principales difficultés dans les processus ?

Y'a-t-il des solutions ou des réponses à court, moyen, ou long terme pour le bon fonctionnement du processus ?

#### **Guide d'entretien n° 2 : pour les ONG**

##### **▪ Identification**

Historique

Date d'implantation

Domaine d'intervention

##### **▪ Rôle dans la préservation des actions et programmes engagés**

Avez-vous un rôle à jouer dans la définition, la gestion des projets et programmes décentralisés ou de développement ?

Dans quel domaine ?

Estimez-vous être en train de jouer pleinement ce rôle ?

Intervenez-vous dans la plupart des programmes et projets ?

Lesquels ?

##### **▪ Rapport avec les autres acteurs**

Quels sont vos rapports avec l'administration, les élus locaux?

Quel rapport entretez-vous avec les autres structures de gestion et de suivi (autorités déconcentrées, associations, partenaires privés ?

Sur quel plan ?

Quelles difficultés rencontrées dans cette collaboration ?

Quelles perspectives vous envisagez pour la suite ?

### **Guide d'entretien n°3 : Pour les partenaires privés, services etc.**

#### **▪ Identification**

Date d'implantation

Domaine d'intervention

#### **▪ Choix du site**

Que représentent la politique de décentralisation et le développement local pour vous ?

Pourquoi vous avez choisi d'aménager votre infrastructure sur les collectivités locales sénégalaises ?

Est-elle d'un intérêt économique quelconque ?

Avez-vous d'autres projets sur la collectivité locale?

Lesquels ?

#### **▪ Impact des engagements privés sur les collectivités locales**

Quel est selon-vous l'impact de vos activités sur le terrain?

Y'a-t-il des facteurs de blocage dans l'exécution des programmes ?

Si oui pourquoi ?

Quelles en sont les manifestations ?

Avez-vous constaté une avancée de la gestion des projets ?

Êtes-vous vous-même à l'abri de toute négation de vos engagements ?

Si non pourquoi ?

Y'a-t-il des mesures qui ont été prises dans ce cadre en concertation avec les élus ?

Dans quel domaine ?

Estimez-vous être en train de jouer pleinement ce rôle ?

Intervenez-vous dans la plupart des programmes et projets de gestion ?

Lesquels ?

#### **▪ Rapport avec les autres acteurs**

Quels sont vos rapports avec l'administration locale ?

Versez-vous une taxe aux différentes collectivités ?

Quel rapport entretenez-vous avec les autres usagers ou les autres acteurs ?

Ne gène t-il pas vos activités ?

Travaillez-vous en partenariat avec d'autres acteurs ou en collaboration avec les autres structures de gestion des politiques publiques ?

Lesquelles ? Sur quel plan ?

Y'a-t-il des difficultés dans vos rapports entre vous ?

Quelles perspectives sont envisageables pour ces politiques de réformes ?

## **Annexe 2. RECUEIL DES TEXTES DE LA DECENTRALISATION**

### **CODE DES COLLECTIVITES LOCALES DU SENEGAL ;**

**LOI N° 96-06 DU 22 MARS 1996: Portant Code des collectivités locales, modifiée et complétée par les lois n° 2002-14, n° 2002-16 du 15 avril 2002 et n° 2006-22 du 11 juillet 2006.**

#### **Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales**

##### **EXPOSE DES MOTIFS**

Le Sénégal depuis son accession à la souveraineté internationale, a opté pour une politique de décentralisation progressive et prudente, mais désormais irréversible. Quelques dates significatives illustrent cette évolution très volontariste:

- en 1960, le statut de commune de plein exercice est élargi à toutes les communes;
- en 1966, le Code de l'Administration communale est promulgué par la loi n° 66-64 du 30 juin 1966, réunissant en un texte de référence unique, les différentes lois qui régissaient l'institution communale;
- en 1972, la loi n° 72-25 du 25 avril 1972 crée les communautés rurales;
- en 1990 enfin, la loi n° 90-35 du 8 octobre 1990 modifie à nouveau le Code de l'Administration communale et verse les communes à statut spécial dans le droit commun, la loi n° 90-37 du 8 octobre 1990 retire la gestion des communautés rurales aux sous-préfets et la remet entre les mains des présidents de conseils ruraux.

Au terme de cette évolution, l'ensemble du Sénégal est couvert par 48 communes et 320 communautés rurales, soit au total 368 collectivités locales. Cette architecture administrative, qui a l'avantage de ne pas découper le territoire national en un nombre excessif de communautés humaines trop souvent dépourvues de moyens, comme c'est le cas dans de nombreux pays dont la géographie et l'histoire sont différentes des nôtres, a cependant besoin d'évoluer sur deux plans :

1. - Il est temps de mieux répondre à l'exigence du développement économique en créant entre les administrations centrales de l'Etat et les collectivités locales de base des structures intermédiaires, les régions destinées à servir de cadre à la programmation du développement économique, social et culturel, et où puisse s'établir la coordination des actions de l'Etat et celles des collectivités.

2. - Il est temps de mieux approfondir la décentralisation, en considérant les collectivités locales comme majeures; ce qui conduit à substituer un contrôle de légalité a posteriori, rapproché, à l'actuel contrôle d'approbation a priori, centralisé. Ainsi, avec la réforme institutionnelle de la région, commandée par l'accélération du développement du pays et le rapprochement des décisions à la base, le Sénégal entame-t-il une nouvelle phase de sa réforme. Lorsque les dix régions seront érigées en collectivités locales dotées d'assemblées élues au suffrage universel et de l'autonomie financière, le Sénégal disposera de 378 collectivités locales, avec deux niveaux de base, et un niveau intermédiaire.

Cette réforme ne s'adressera pas uniquement aux régions auxquelles elle va confier des compétences jusqu'ici exercées par l'Etat, mais elle répartira judicieusement celles-ci entre régions, communes et communautés rurales dans la perspective d'une meilleure harmonie du développement local.

L'Assemblée nationale vient de voter une réforme de la Constitution qui introduit dans notre texte fondamental un article 90 précisant que les collectivités locales, s'administrant librement par des conseils élus, participent de l'organisation même de nos pouvoirs publics et de nos libertés. Le moment est venu, en conséquence de fixer l'organisation et le fonctionnement de la région, de préciser les nouvelles libertés dont bénéficieront les communes et les communautés rurales, et d'organiser pour ces trois ordres de collectivités locales un mode de contrôle unique le contrôle a posteriori sera donc désormais la règle, et le contrôle a priori l'exception, ce qui, en inversant le dispositif, antérieur conduit à mieux préciser le rôle des représentants de l'Etat et des juridictions dans l'exercice de ce contrôle.

Ce dispositif se présente sous la forme d'un "Code des collectivités locales" partie législative qui sera complétée par ses textes réglementaires d'application afin que soit rassemblé en un document unique à l'usage des élus l'ensemble des règles qui organisent la démocratie locale.

Le principe général qui inspire cette réforme, telle que l'a voulue le Président de la République, se résume en deux mots, liberté et proximité. Des autorités décentralisées et proches des citoyens, libres de leurs décisions, des représentants de l'Etat sur le terrain dotés de pouvoirs déconcentrés, un contrôle de légalité adapté et rapproché. Le présent code comprend neuf titres.

Le titre premier traite de la libre administration des collectivités locales, principe affirmé par l'article 90 de la Constitution cité ci-dessus. Il se rapporte à une série d'enjeux qui traduisent les grands choix politiques opérés par le Chef de l'Etat, impérativement.

Ce titre comprend trois chapitres consacrés aux dispositions générales (I), à l'organisation, au fonctionnement et au contrôle des collectivités locales (II) ainsi qu'à la coopération et à la solidarité (III). Ainsi, sont posés les principes généraux communs aux régions, aux communes et aux communautés rurales.

Dans les titres suivants, ces principes seront appliqués aux différentes collectivités locales, en tenant compte des spécificités qui s'attachent à la région, à la commune et à la communauté rurale.

Le titre II est consacré à la région, nouvelle collectivité locale dont il a paru utile de préciser tout d'abord les dispositions relatives à ses limites, à sa dénomination. Il a été précisé que c'est la loi qui fixe la dénomination de la région et que dans le présent code la région a les mêmes limites que les circonscriptions administratives régionales créées par la loi n° 72-02 du 1er février 1972 modifiée.

Les autres chapitres traitent des compétences de la région, de la formation de ses organes de fonctionnement de ses derniers, de la dissolution du conseil régional, de la substitution, de la cessation de fonction du président du conseil régional et des membres du conseil.

Le dernier chapitre ouvre la possibilité à deux ou plusieurs conseils régionaux de créer des ententes interrégionales. Il traite également des groupements mixtes que peuvent constituer les régions, suivant un accord relatif, avec l'Etat ou avec des établissements publics à caractère administratif, ou avec des communes ou des communautés rurales, l'objectif étant ici de réaliser en commun une œuvre ou un service présentant une utilité pour chacune des parties.

Au titre III, il a été repris en les adaptant au contexte nouveau, les dispositions de la loi n° 66-64 du 30 juin 1966 portant Code de l'Administration communale et qui sont spécifiquement consacrées à tous les aspects du fonctionnement de l'institution communale. Dans le même esprit le titre IV intègre, après les modifications jugées utiles, les dispositions de la loi n° 72-25 du 19 avril 1972 relatives aux communautés rurales.

Il va sans dire que ces trois niveaux de collectivités, même si les missions qui leur sont assignées ne sont pas toujours identiques en raison de leur situation géographique respective et de leur position dans l'appareil, n'en jouissent pas moins du même statut de collectivité locale et sont en conséquence, vis-à-vis de l'Etat, tenues dans la même dignité et assujetties, au regard des lois et règlements, aux mêmes conditions de fonctionnement.

Voilà pourquoi, les titres V et VI traitent respectivement de dispositions qui leur sont communes à savoir :

- le fonctionnement de l'administration locale et les services publics (Titre V);
- le contrôle de légalité et le contrôle juridictionnel (titre VI).

Par ailleurs, la notion de tutelle doit désormais disparaître et faire place à celle de contrôle. La suppression des tutelles administratives, financières et techniques est accompagnée d'un nouveau dispositif de contrôle. Ce qui est logique car, à nouveau concept, nouveau dispositif. Ce contrôle doit s'exercer dans deux domaines : le respect de la légalité et l'orthodoxie budgétaire et financière. Il doit se traduire par une nouvelle mission assignée aux représentants de l'Etat auprès des collectivités locales et au Conseil d'Etat pour le contrôle juridictionnel. Le titre VII est consacré à ces préoccupations.

Le titre VIII énumère les organismes de suivi dont la création ou la redynamisation permettront un pilotage efficace de la présente réforme. Le titre IX indique, d'une part, les textes dont l'abrogation est indispensable, dès l'instant que leurs dispositions sont contraires au présent Code des Collectivités locales, et d'autre part, le délai d'application dudit Code fixé à compter de l'installation des conseils régionaux, municipaux et ruraux issus des élections locales qui suivent sa date d'entrée en vigueur. Tel est l'objet du présent projet de loi qui vous est soumis portant Code des Collectivités locales.

L'Assemblée nationale a délibéré et adopté en sa séance du lundi 5 février 1996; Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

## **TITRE PREMIER : DE LA LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITES LOCALES**

### **Chapitre premier : Dispositions générales.**

**Article premier.** - Dans le respect de l'unité nationale et de l'intégrité du territoire, les collectivités locales de la République sont la région, la commune et la communauté rurale. La région, la commune et la communauté rurale sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elles s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel.

**Article 2.** - Les collectivités locales sont créées, supprimées, scindées ou fusionnées dans les conditions prévues par le présent code.

**Article 3.** - Les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural.

Elles associent en partenariat, le cas échéant, à la réalisation des projets de développement économique, éducatif, social et culturel, les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire. Toute personne physique ou morale peut faire au président du conseil régional, au maire et au président du conseil rural, toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité locale concernée et à l'amélioration du fonctionnement des institutions. Tout habitant ou contribuable a le droit de demander à ses

frais de communication, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil régional, du conseil municipal ou du conseil rural, des budgets et des comptes, des arrêtés.

Les collectivités locales sont seules responsables, dans le respect des lois et règlements, de l'opportunité de leurs décisions.

**Article 4.** - Aucune collectivité locale ne peut délibérer en dehors de ses réunions légales, ni sur un objet étranger à ses compétences, sous peine de se voir appliquer les sanctions administratives et pénales prévues aux articles 27, 94 et 201 du présent code.

**Article 5.** - La détermination des compétences des régions, des communes et des communautés rurales, relève de la loi. Tout transfert de compétence à une collectivité doit être accompagné du transfert concomitant par l'Etat à celle-ci, des ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de cette compétence

### **Chapitre II : Organisation, fonctionnement et contrôle des Collectivités locales.**

**Article 6.** - Le conseil de chaque collectivité locale élit en son sein un organe exécutif dont la composition est fixée par le présent code.

**Article 7.** - Les collectivités locales disposent de budgets et de ressources propres

**Article 8.** - La préparation, l'adoption, l'exécution et le contrôle de l'exécution du budget des collectivités locales s'effectuent dans les conditions prévues par le présent code et dans le respect des règles de la comptabilité publique.

**Article 9.** - Pour accomplir leurs missions, les collectivités locales disposent de services propres et s'appuient sur les services déconcentrés de l'Etat. Les élus des collectivités locales ont droit à une formation adaptée à leur fonction.

**Article 10.** - Les collectivités locales disposent de personnels dont le statut est déterminé par la loi. Tout recrutement de personnel par une collectivité locale, doit être prévu et inscrit à son budget.

**Article 11.** - Le domaine public et privé d'une collectivité locale se compose de biens meubles et immeubles acquis à titre onéreux ou gratuit. L'Etat peut transférer à une collectivité locale la gestion d'une partie de son domaine public. Il peut également cogérer avec une collectivité locale ou lui affecter ou céder, à titre onéreux ou gratuit, des biens de son domaine privé se trouvant dans le ressort territorial de celle-ci. Pour des motifs d'intérêt général, l'Etat se réserve le droit de reprendre tout ou partie de ces biens à charge d'en rembourser les impenses conformément aux lois et règlements. Les règles relatives au classement, au déclassement, au transfert, à l'affectation, à la désaffectation, à l'aliénation du domaine d'une collectivité locale sont fixées par la loi.

**Article 12.** - Les actes des collectivités locales font l'objet d'un contrôle de légalité exercé par les représentants de l'Etat. Le Conseil d'Etat est juge du contentieux né de l'exercice du contrôle. Il est également juge des comptes.

### **Chapitre III : Coopération et solidarité**

**Article 13.** - Aucune collectivité locale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité locale.

**Article 14.** - Les collectivités locales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles.

Cette coopération peut se traduire par la création d'un groupement de deux ou plusieurs collectivités ou de toute autre structure appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques.

**Article 15.** - Les collectivités locales peuvent individuellement ou collectivement, entreprendre avec l'Etat la réalisation de programmes d'intérêt commun.

**Article 16.** - L'Etat garantit et organise le principe de solidarité entre les collectivités locales. A cet effet, il crée un fonds de dotation alimenté par son budget.

**Article 17.** - Dans les conditions prévues par le présent code, les collectivités locales peuvent dans le cadre de leurs compétences propres, entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités locales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement.

## **TITRE II : DE LA REGION**

**Article 18.** - La région est une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle est administrée par un conseil régional élu au suffrage universel direct. Le conseil régional par ses délibérations, le président du conseil régional par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations concourent à l'administration de la région.

**Article 19.** - La création et l'organisation de la région ne peuvent porter atteinte ni à l'unité de la nation ni à l'intégrité du territoire.

### **Chapitre premier : Limites et dénomination de la région**

**Article 20.** - La dénomination d'une région est fixée par la loi, après avis du conseil régional concerné. Pour l'application du présent code, les régions ont les mêmes limites que les circonscriptions administratives régionales créées par la loi no 72-02 du 1er février 1972 modifiée relative à l'organisation de l'administration territoriale.

**Article 21.** - Pour transférer le chef-lieu d'une région ou modifier les limites territoriales de plusieurs régions, le Ministre chargé des Collectivités locales prescrit une enquête. Pour rattacher à une région une commune ou une portion de commune, une communauté rurale ou une portion de communauté rurale, l'avis du conseil municipal ou du conseil rural et des conseils régionaux intéressés est requis.

**Article 22.** - Les modifications des limites territoriales des régions, les fusions de deux ou plusieurs régions, la désignation des nouveaux chefs-lieux, sont décidées par la loi. Ces modifications entraînent rectification semblable des circonscriptions administratives concernées.

**Article 23.** - Les fusions et modifications de régions prennent effet à compter de la date d'ouverture de la première session du nouveau conseil régional de l'entité nouvellement créée, à moins que la loi constitutive en dispose autrement. Dans ce dernier cas, ladite loi prévoit la dissolution du ou des conseils régionaux concernés.

**Article 24.** - Les biens appartenant à une région réunie à une autre ou à une portion de région érigée en région séparée, deviennent la propriété de la région à laquelle est faite la réunion ou de la nouvelle région. Les habitants de la région ou de la portion territoriale d'une région réunie à une autre conservent la jouissance des biens dont les fruits sont perçus en nature. Les actes portant fusion ou distraction de région en déterminent expressément toutes les autres conditions y compris la dévolution des biens. Un décret détermine notamment les conditions d'attribution soit à la région ou aux régions de rattachement soit à l'Etat.

- des terrains ou édifices faisant partie du domaine public.
- de son domaine privé.
- des libéralités avec charges faites en faveur de la région supprimée.

## **Chapitre II : Compétences de la région.**

**Article 25.** - Le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région. La région a compétence pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique de la région, pour réaliser les plans régionaux de développement et organiser l'aménagement de son territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des communes et des communautés rurales. Elle peut engager des actions complémentaires de celles de l'Etat, et des autres collectivités locales situées dans la région, dans les domaines et les conditions qui sont fixées par les lois portant répartition des compétences prévues à l'article 5 du présent code. 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 compétence, dans le strict respect de leurs attributions. Elle propose aux collectivités locales de la région toutes mesures tendant à favoriser la coordination des investissements locaux et des actions de développement, sous réserve des dispositions de l'article 13.

**Article 26.** - Dans le respect des dispositions constitutionnelles et dans les conditions fixées par le Titre VI du présent code, la région peut passer des conventions de coopération décentralisée avec des collectivités locales, des organismes publics ou privés étrangers ou internationaux.

**Article 27.** - Lorsque le conseil régional délibère en dehors de ses réunions légales ou sur un objet étranger à ses compétences, le représentant de l'Etat prononce par arrêté motivé, la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement. Il est interdit à tout conseil de délibérer sur un objet étranger à ses compétences, de publier des proclamations et adresses, d'émettre des vœux politiques menaçant l'intégrité territoriale et l'unité nationale ou de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils régionaux hors les cas prévus par la loi. Dans les cas prévus à l'alinéa 2 ci-dessus, le représentant de l'Etat prend un arrêté motivé qu'il transmet au Procureur de la République du ressort pour l'exécution des lois et l'application s'il y a lieu de l'article 226 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres de la réunion sont déclarés, par le jugement, exclus du conseil régional et, inéligibles pendant les trois années qui suivent la condamnation.

La nullité des actes et des délibérations pris en violation du présent article est prononcée dans les formes indiquées au titre VI du présent Code.

## **Chapitre III : Organes de la région**

### **Section 1 : Formation des organes de la région**

**Article 28.** - Le conseil régional composé de conseillères et de conseillers régionaux élus pour cinq ans conformément au Code électoral, est l'organe délibérant de la région. Dans les formes et conditions prévues à l'article 41 du présent code, le conseil élit en son sein un bureau composé d'un président, d'un premier vice-président, d'un second vice-président et de deux secrétaires. Les membres du bureau, en raison des responsabilités qui leur sont dévolues, doivent savoir lire et écrire. Après le président et les membres du bureau dans l'ordre de leur élection, les conseillers régionaux prennent rang dans l'ordre du tableau.

L'ordre du tableau est déterminé :

1. - par la date la plus ancienne des élections intervenues depuis le dernier renouvellement intégral du conseil régional.

2. - entre conseillers élus le même jour, par la priorité d'âge.

**Article 29.** - Le président du conseil régional et les membres du bureau sont élus pour la même durée que le conseil régional. A l'occasion des cérémonies officielles et des circonstances solennelles, le président et les membres du bureau portent en ceinture une écharpe aux couleurs nationales, avec franges dorées pour le président et franges argentées pour les membres du bureau.

**Article 30.** - Le conseil régional peut déléguer l'exercice d'une partie de ses attributions au bureau, à l'exception de celles visées aux articles 43 et 44 du présent code. Cette décision doit faire l'objet d'une délibération déterminant l'étendue et la durée de la délégation. A l'expiration de la durée de la délégation, compte en est rendu au conseil régional. Le conseil régional désigne parmi ses membres des délégués appelés à siéger au sein

d'organismes extérieurs dans les cas et conditions prévus par les textes régissant ces organismes. La fixation par les textes précités de la durée des fonctions assignées à ces membres ou délégués ne fait pas obstacle à ce qu'il puisse être procédé, à tout moment et pour le reste de cette durée, à leur remplacement.

**Article 31.** - Il est créé par décret, auprès du conseil régional, un comité économique et social, composé de personnes représentatives des activités économiques, sociales, culturelles et scientifiques de la région, d'élus locaux ainsi que de personnalités reconnues pour leur compétence désignées par le Président de la République. Ces personnes doivent savoir lire et écrire. Le comité donne son avis sur toute matière soit sur saisine du président du conseil régional, soit de sa propre initiative, soit à la demande du conseil régional. Il se réunit au moins une fois par an, sur convocation de son président, le président du conseil régional étant dûment représenté. Il est obligatoirement consulté pour donner son avis sur les budgets annuels, le plan de développement régional et les plans d'aménagement régional, ainsi que sur leur déroulement annuel et sur les propositions d'ententes interrégionales.

**Article 32.** - Le président du conseil régional est l'organe exécutif de la Région. Il prépare et exécute les délibérations du conseil régional. Il est l'ordonnateur des dépenses de la région et prescrit l'exécution des recettes, sous réserve des dispositions particulières du Code général des Impôts relatives au recouvrement des recettes fiscales des collectivités locales. Il est le chef des services de la région. Il peut, sous sa surveillance et sous sa responsabilité, donner délégation de signature aux membres du bureau. Dans les mêmes conditions, il peut aussi déléguer sa signature au secrétaire général de la région, ainsi qu'aux responsables desdits services. Le président du conseil régional gère le domaine de la région. A ce titre, il exerce les pouvoirs de police afférents à cette gestion, notamment en ce qui concerne la circulation sur ce domaine, sous réserve des attributions dévolues aux représentants de l'Etat, aux maires et aux présidents de conseil rural.

**Article 33.** - Pour la préparation et l'exécution des délibérations du conseil régional, son président peut disposer, le cas échéant, des services extérieurs de l'Etat dans le cadre d'une convention signée avec le représentant de l'Etat, précisant les conditions de prise en charge par la région de ces missions. Il peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, donner délégation de signature aux chefs desdits services pour l'exécution des missions qu'il leur confie, en application de l'alinéa précédent. Les conditions et les modalités de l'utilisation par la région de ces services, sous forme de conventions - types, sont fixées par décret.

**Article 34.** - Pour l'application du présent code, les agents de l'Etat chargés de l'exécution de tâches régionales, sont affectés auprès du président du conseil régional et sont placés, pour l'exercice de leurs fonctions, sous l'autorité de celui-ci. Ces personnels restent régis par les statuts qui leur sont applicables lors de l'entrée en vigueur de la présente loi. En outre, tout engagement d'un agent par la région s'effectue selon les modalités de recrutement, de rémunération et de déroulement de carrière applicables aux emplois de l'Etat équivalents.

**Article 35.** - Le secrétaire général de la région est nommé par le président du conseil régional, après avis consultatif du représentant de l'Etat, parmi les agents et fonctionnaires de la hiérarchie A de la fonction publique, ou de niveau équivalent dans les conditions précisées par décret. Il assiste aux réunions de bureau avec voix consultative. Le président du conseil régional met fin à ses fonctions dans les mêmes formes.

**Article 36.** - La coordination entre l'action des services régionaux et celle des services de l'Etat dans la région est assurée par le représentant de l'Etat en rapport avec le président du conseil régional. Le représentant de l'Etat réunit une conférence d'harmonisation au moins deux fois par an sur les programmes d'investissement de l'Etat et de la région. Le président du conseil régional ou son représentant y assiste de droit.

**Article 37.** - La région constitue en commun, avec les communes et les communautés rurales, une agence régionale de développement (ARD). Cette agence a pour mission d'apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement. Les modalités de création, d'organisation et de fonctionnement de cette agence sont précisées par décret. Le président du conseil régional en assure la présidence, le représentant de l'Etat y assiste de droit ou s'y fait représenter. La région peut créer toute autre structure régionale concourant à l'efficacité de ses missions, dans les conditions fixées par décret.

## **INDEMNITES**

**Article 38.** - Les fonctions de président, de membre du bureau, de conseiller régional, de président et de membre de délégations spéciales, donnent lieu sur le budget régional au paiement d'indemnités ou remboursement de frais que nécessite l'exécution des mandats qui leur sont confiés. Le conseil régional peut voter sur les ressources ordinaires de la région, des indemnités aux présidents, pour frais de représentation. En cas de dissolution, ces indemnités sont attribuées au président de la délégation spéciale. Un décret fixe les modalités d'attribution ainsi que les taux maxima des indemnités et frais visés au présent article.

**Article 39.** - La charge de la réparation du préjudice résultant d'un accident survenu dans l'exercice de ses fonctions, des Présidents et vice-présidents et membres de bureaux, des présidents et vice-présidents de délégation spéciale, incombe à la région. Dans l'exercice de leurs fonctions, ils bénéficient de protection conformément aux dispositions du code pénal et des lois spéciales. Les conseillers régionaux et les délégués spéciaux bénéficient de la même protection lorsqu'ils sont chargés de l'exécution d'un mandat spécial. Dans ce cas, ils bénéficient également des dispositions de l'alinéa premier ci-dessus.

## **Section 2 : Fonctionnement des organes de la région.**

**Article 40.** - Le conseil régional a son siège au chef-lieu de la région. Il se réunit une fois par trimestre en session ordinaire. La durée de chaque session ne peut excéder quinze jours, sauf la session budgétaire qui peut durer un mois. Pour les années de renouvellement du mandat des conseillers régionaux, la première réunion se tient de plein droit dans les quinze jours qui suivent la proclamation officielle des résultats. Elle est convoquée par le représentant de l'Etat. Les pouvoirs du conseil sortants expirent à l'ouverture de cette première réunion.

**Article 41.** - Au cours de la première réunion, le conseil régional présidé, par son doyen d'âge, le plus jeune membre faisant fonction de secrétaire, élit son président parmi ses membres. L'élection a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue des membres du conseil régional. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a alors lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu. Le conseil régional ne peut, dans ce cas délibérer que si les deux tiers de ses membres sont présents. Si cette condition n'est pas remplie, la réunion est reconvoquée de plein droit huit jours plus tard. La réunion peut alors avoir lieu sans condition de quorum. Aussitôt après l'élection du président, et sous sa présidence, le conseil régional complète son bureau en élisant ses deux vice-présidents et ses deux secrétaires. Chaque membre du bureau est élu dans les mêmes conditions que le président et pour la même durée.

**Article 42.** - Après l'élection de son bureau, le conseil régional forme ses commissions, procède à la désignation de ses membres ou de ses délégués pour le représenter au sein d'organismes extérieurs.

**Article 43.** - Le conseil régional est également réuni en session extraordinaire sur un ordre du jour déterminé à la demande

- du président;
- ou du tiers des membres du conseil régional, pour une durée qui ne peut excéder trois jours. Un même conseiller ne peut présenter plus d'une demande de réunion par année;
- du représentant de l'Etat.

**Article 44.** - Le conseil régional forme de droit 4 commissions

- 1 - Commission des affaires administratives, juridiques et du règlement intérieur.
  2. - Commission de l'éducation, de la santé et de la population, des affaires sociales et culturelles, de la jeunesse et des sports.
  3. - Commission des finances, du plan et du développement économique,
  4. - Commission de l'environnement, de l'aménagement du territoire, des domaines, de l'urbanisme et de l'habitat.
- Toute autre commission peut être créée ou dissoute par délibération du conseil régional, sur demande de son président ou sur proposition d'au moins 1/3 des membres du conseil régional.

**Article 45.** - Les conseillers régionaux ont droit, pendant les sessions ou lors de missions fixées par le président, à une indemnité journalière et à des frais de déplacement pour participation aux travaux du conseil régional. Les montants de cette indemnité et de ces frais sont fixés par décret. Les membres du comité économique et social régional, autres que les élus, bénéficient d'une indemnité fixée par décret.

**Article 46.** - Une inter-commission des conseils régionaux élabore un règlement intérieur sur convocation du Ministre chargé des Collectivités locales. Sa mise en vigueur est soumise au Titre VI du présent code.

**Article 47.** - Les séances du conseil régional sont publiques sauf si le conseil en décide autrement à la majorité absolue des membres présents ou représentés. Sauf scrutin secret, pour chaque vote, s'il y a partage des voix celle du président est prépondérante. Le vote a lieu au scrutin public sur la demande du quart des membres présents ; les prénoms et noms des votants, avec la désignation de leur vote, sont insérés au procès-verbal.

**Article 48.** - Le conseil régional ne peut délibérer que si la majorité absolue de ses membres en exercice est présente à l'ouverture de la session. Toutefois, si le conseil régional ne se réunit pas, au jour fixé par la convocation, en nombre suffisant pour délibérer, la réunion est reconvoquée de plein droit huit jours plus tard et les délibérations sont alors valables si le quart au moins des membres du Conseil sont présents.

**Article 49.** - Quinze jours au moins avant la réunion du conseil régional, le président adresse aux conseillers régionaux un rapport sur chacune des affaires qui doivent leur être soumises. Chaque année, le président rend compte au conseil régional par un rapport spécial, présenté au mois de janvier de l'année suivant la fin de la gestion, de la situation de la région, sur les matières transférées, de l'activité et du fonctionnement des différents services de la région et des organismes qui relèvent de celle-ci ainsi que des crédits qui leur sont alloués. Le rapport précise également l'état d'exécution des délibérations du conseil régional et de la situation financière de la région. Ce rapport spécial donne lieu à un débat. Il est transmis pour information au représentant de l'Etat. Il est rendu public.

**Article 50.** - Aux séances du conseil régional, la présence du représentant de l'Etat ou de son délégué dûment mandaté, est de droit. Chaque fois qu'il le demande, le représentant de l'Etat ou son délégué est entendu, mais ne peut ni participer au vote, ni présider le conseil régional. Ses déclarations sont portées au procès-verbal des délibérations. Une fois par an, le représentant de l'Etat expose, devant le conseil régional, par un rapport spécial, présenté au mois de janvier de l'année suivant la fin de la gestion, l'activité des services de l'Etat dans la région. Ce rapport spécial donne lieu à un débat en sa présence.

**Article 51.** - Un conseiller régional, empêché, peut donner procuration écrite de vote avec signature certifiée conforme à un autre conseiller régional, pour la réunion à laquelle il ne peut assister. Un conseiller régional ne peut recevoir qu'une seule procuration.

#### **Chapitre IV : Dissolution du conseil, substitution, suppléance, cessation de fonctions.**

**Article 52.**- Lorsque le fonctionnement d'un conseil régional se révèle durablement impossible, sa dissolution peut être prononcée par décret, après avis du Conseil d'Etat. La dissolution ne peut être prononcée par voie de mesure générale.

**Article 53.** - En cas de dissolution du conseil régional, de démission de tous ses membres ou d'annulation devenue définitive de l'élection de tous ses membres, une délégation spéciale de sept membres est nommée par arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales. Cette délégation, présidée par le représentant de l'Etat, a les mêmes attributions que le conseil régional. Toutefois, elle ne peut :

1. - aliéner ou échanger des propriétés de la région;
2. - augmenter l'effectif budgétaire;
3. - créer des services publics;
4. - voter des emprunts.

Il est procédé à la réélection du conseil régional dans un délai maximum de six mois. Le représentant de l'Etat convoque le conseil élu pour la première réunion, dont il fixe la date, l'heure et le lieu.

**Article 54.** - Dans le cas où le président du conseil régional refuse ou néglige d'accomplir un des actes qui lui sont prescrits par la loi ou les règlements ou qui s'imposent absolument dans l'intérêt de la région, le Ministre chargé des Collectivités locales, après l'en avoir mis en demeure, peut y faire procéder d'office. Cette mise en demeure doit être faite par écrit et indiquer le délai imparti au président pour répondre au Ministre chargé des Collectivités locales. Si la mise en demeure est restée vaine dans le délai imparti, ce silence équivaut à un refus. Lorsqu'il s'agit d'une mesure présentant un intérêt interrégional, le Ministre chargé des Collectivités locales peut se substituer, dans les mêmes conditions, aux présidents des conseils régionaux intéressés.

**Article 55.** - Le président du conseil régional qui, pour une cause postérieure à son élection, ne remplit plus les conditions requises pour être président ou qui se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par la loi, doit cesser immédiatement ses fonctions. Le ministre chargé des Collectivités locales l'enjoint de se démettre aussitôt de ses fonctions sans attendre l'installation de son successeur. Si le président refuse de démissionner, le Ministre chargé des Collectivités locales décide par arrêté sa suspension pour un mois. Il est ensuite mis fin à ses fonctions par décret.

**Article 56.** - Le président du conseil régional nommé à une fonction incompatible avec son mandat est tenu de faire une déclaration d'option dans un délai de trente jours. Passé ce délai, il peut être invité par le Ministre chargé des Collectivités locales à abandonner l'une de ses fonctions. En cas de refus ou quinze jours après cette mise en demeure, le président est déclaré démissionnaire par décret.

**Article 57.** - La démission du président du conseil régional est adressée au Ministre chargé des Collectivités locales par lettre recommandée avec accusé de réception. Elle est définitive à partir de son acceptation par le Ministre chargé des Collectivités locales ou un mois après envoi d'une nouvelle lettre recommandée.

**Article 58.** - Les dispositions de l'article 117 du Code pénal sont applicables à tout président de conseil régional qui aura délibérément donné sa démission dont l'objet serait d'empêcher ou de suspendre soit l'administration de la justice, soit l'accomplissement d'un service quelconque.

**Article 59.** - Lorsque le président du conseil régional ou tout autre conseiller régional est condamné pour crime, sa révocation est de droit. Lorsqu'il a fait l'objet d'une condamnation pour délit ou lorsque son comportement met gravement en cause les intérêts de la région, sur la base de faits précis qualifiés comme tels par le conseil et après avoir été entendu ou invité par le Ministre chargé des Collectivités locales, à fournir des explications écrites sur les faits qui lui sont reprochés, il peut être révoqué par décret. A titre conservatoire, et en cas d'urgence, il peut être suspendu par arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales. La durée de la suspension ne peut excéder un mois.

**Article 60.** - La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de président et de conseiller pour une durée de dix ans.

**Article 61.** - Sans que la liste soit limitative, les faits énumérés ci-dessous peuvent entraîner l'application des dispositions de l'article 59 du présent code.

- 1 - faits prévus et punis par la loi instituant la cour de discipline budgétaire;
- 2 - utilisation des deniers publics de la région à des fins personnelles ou privées;
- 3 - prêts d'argent effectués sur les recettes de la région;
- 4 - faux en écriture publique authentique visés aux articles 130 et 133 du Code pénal;
- 5 - faux commis dans certains documents administratifs, dans les feuilles de route et certificats visés aux articles 137, 138, 140, 142 et 145 du Code pénal;
- 6 - concussion ou corruption;
- 7 - spéulation sur l'affectation ou l'usage des terrains publics et autres biens meubles et immeubles.
- 8 - refus de signer et de transmettre au représentant de l'Etat une délibération du conseil régional.

Dans les sept premiers cas, la sanction administrative ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires.

**Article 62.** - Dans le cas où le président du conseil régional, les membres du bureau, le président ou les membres de la délégation spéciale ont commis l'une des irrégularités prévues par la loi instituant la cour de discipline budgétaire, ils sont passibles de poursuites devant cette cour.

**Article 63.** - Le président du conseil régional, les membres du bureau, le président ou les membres de la délégation spéciale qui se sont irrégulièrement immiscés dans le maniement des fonds régionaux sont assimilés à des comptables de fait et peuvent, à ce titre être déférés devant les juridictions compétentes.

**Article 64.** - En cas de décès, de démission acceptée, de révocation, de suspension, d'absence ou de tout autre empêchement dûment constaté par le bureau et sous réserve des dispositions de l'article 65 alinéa 2 du présent code, le président est provisoirement remplacé par un membre du bureau dans l'ordre des nominations et à défaut, par un conseiller régional pris dans l'ordre du tableau. A la session ordinaire suivante, il est procédé au remplacement du président définitivement empêché. Le bureau est complété en conséquence s'il y a lieu.

**Article 65.** - Lorsque le président décède, démissionne ou est révoqué, son remplaçant exerce la plénitude de ses fonctions. En cas de suspension ou d'empêchement dûment constaté par le bureau, le suppléant du président est uniquement chargé de l'expédition des affaires courantes. Il ne peut ni se substituer au président dans la direction générale des affaires de la région ni modifier ses décisions.

**Article 66.** - Tout membre du conseil régional, dûment convoqué, qui, sans motifs légitimes, a manqué à trois sessions successives, peut être, après avoir été invité à fournir ses explications, déclaré démissionnaire par le président, après avis du conseil régional. La décision, dont copie doit être envoyée à l'intéressé et au représentant de l'Etat, est susceptible de recours dans les deux mois de la notification devant la juridiction compétente. Le conseiller déclaré dans ces conditions démissionnaire ne peut à nouveau poser sa candidature à l'élection régionale, partielle ou générale, qui suit la date de sa démission d'office.

**Article 67.** - Tout membre du conseil régional qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois et règlements peut être déclaré démissionnaire par le Ministre chargé des Collectivités locales après avis du conseil régional. Le refus résulte soit d'une déclaration écrite adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après mise en demeure du Ministre chargé des Collectivités locales.

**Article 68.** - Les démissions volontaires sont adressées par lettre recommandée au président du conseil régional, avec copie au représentant de l'Etat. Elles sont définitives à partir de leur accusé de réception par le président du conseil régional ou un mois après un second envoi de la démission par lettre recommandée.

**Article 69.** - Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise ou service, membres d'un conseil régional, le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ce conseil ou aux travaux des commissions qui en dépendent. La suspension de travail prévue au présent article ne peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de louage de services et ce à peine de dommages et intérêts au profit du salarié.

**Article 70.** - En temps de guerre, le président et les conseillers régionaux pris individuellement peuvent être, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général, suspendus par décret jusqu'à la cessation des hostilités. Les membres du conseil ainsi suspendus ne sont pas remplacés numériquement pendant la durée normale du mandat du conseil. Toutefois, si cette mesure doit réduire d'un quart au moins le nombre des membres du conseil, le même décret institue une délégation spéciale habilitée à suppléer le conseil régional.

## Chapitre V : Ententes interrégionales et groupements mixtes

### Section 1: Ententes interrégionales

**Article 71.** - Deux ou plusieurs conseils régionaux peuvent créer entre eux, sur l'initiative de leur président, des ententes sur des objets d'intérêt régional commun compris dans leurs attributions. Les ententes font l'objet de conventions autorisées par les conseils respectifs, signées par les présidents, et approuvées par décret.

**Article 72.** - Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences où chaque conseil régional est représenté par une commission spéciale élue à cet effet et composée de trois membres élus au scrutin secret.

Les commissions spéciales forment la commission administrative chargée de la direction de l'entente. Le représentant de l'Etat auprès de chaque région intéressée peut assister aux conférences visées au premier alinéa du présent article ou s'y faire représenter. Les décisions qui y sont prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils régionaux intéressés et sous réserve des dispositions du Titre VI du présent code.

**Article 73.** - Si des questions autres que celles prévues à l'article 72 du présent code sont en discussion, le représentant de l'Etat dans la région où la conférence a lieu déclare la réunion dissoute.

### Section 2. - Groupements mixtes

**Article 74.** - Des groupements mixtes peuvent être constitués par accord entre des régions et l'Etat, ou avec des établissements publics à caractère administratif, ou avec des communes ou des communautés rurales, en vue d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties.

**Article 75.** - Le groupement mixte est une personne morale de droit public. Il est autorisé et supprimé par la loi.

Un décret approuve les modalités de fonctionnement du groupement. Il détermine les conditions d'exercice du contrôle administratif, financier ou technique. Les lois et règlements relatifs aux établissements publics sont applicables aux groupements mixtes, sous réserve des dispositions du décret prévu à l'alinéa précédent.

**Article 76.** - Le groupement mixte peut réaliser son objet notamment par voie d'exploitation directe ou par simple participation financière dans des sociétés ou organismes à participation publique majoritaire ou organismes dans les mêmes conditions que les collectivités locales. Les modalités de cette participation sont fixées par les actes constitutifs.

### TITRE III : DE LA COMMUNE

**Article 77.** - La commune est une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle regroupe les habitants du périmètre d'une même localité unis par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter de leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la nation. Le conseil municipal par ses délibérations, le maire par ses décisions, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la commune. Les grandes communes peuvent être divisées par décret en communes d'arrondissement. Elles prennent alors la dénomination de " Ville ". La commune d'arrondissement est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie Financière. Les compétences de la commune d'arrondissement, ses ressources financières et ses rapports avec la ville sont déterminés par la loi.

#### Chapitre premier : Dénomination et limites des communes.

**Article 78.** - La commune est créée par décret.

Ce décret détermine le nom de la commune, en situe le chef-lieu et en fixe le périmètre.

**Article 79.** - Ne peuvent être constituées en communes que les localités ayant un développement suffisant pour pouvoir disposer des ressources propres nécessaires à l'équilibre de leur budget. Aucune commune ne peut être instituée qui ne comprenne une population groupée d'au moins mille habitants.

**Article 80.** - Lorsque, pendant quatre années financières consécutives, le fonctionnement normal d'une commune est rendu impossible par le déséquilibre de ses finances, sa suppression peut être prononcée par décret après avis du Conseil d'Etat. Le décret qui prononce la suppression de la commune peut décider de son rattachement à une ou à d'autres communes ou communautés rurales.

**Article 81.** - Le changement de nom, les modifications du ressort territorial des communes, les fusions de deux ou plusieurs communes, la désignation de nouveaux chefs-lieux sont prononcés par décret, sur la demande ou après avis du conseil municipal.

**Article 82.** - Pour transférer le chef-lieu d'une commune, en modifier les limites territoriales, fusionner plusieurs communes en une seule, ou distraire d'une commune une portion de son territoire, soit pour la réunir à une autre, soit pour l'ériger en commune séparée, le représentant de l'Etat prescrit une enquête. Le représentant de l'Etat doit ordonner cette enquête lorsqu'il est saisi d'une demande à cet effet, soit par le conseil municipal de l'une des communes intéressées, soit par le tiers des électeurs inscrits de la commune ou de la portion de territoire en question. Il peut aussi l'ordonner d'office.

**Article 83.** - Si le projet concerne le détachement d'une portion du territoire d'une commune, soit pour la rattacher à une autre commune, soit pour l'ériger en commune séparée, le représentant de l'Etat peut, par arrêté, créer une commission qui donne son avis sur le projet. Lorsqu'il s'agit de rattacher une portion des zones de terroir ou des zones pionnières à une commune, l'avis du conseil rural intéressé et du conseil régional est requis.

**Article 84.** - Après accomplissement des diverses formalités prévues aux articles 82 et 83 ci-dessus, les conseils municipaux et les conseils ruraux intéressés donnent obligatoirement leurs avis.

**Article 85.** - Les biens appartenant à une commune rattachée à une autre ou à une portion communale érigée en commune séparée, deviennent la propriété de la commune à laquelle est faite la réunion, ou de la nouvelle commune. Les habitants de la commune ou de la portion territoriale d'une commune rattachée à une autre, conservent la jouissance des biens dont les fruits sont perçus en nature. Les décrets qui prononcent des rattachements ou des distractions de communes, en déterminent expressément toutes les autres conditions y compris la dévolution des biens.

**Article 86.** - Le décret visé à l'article 81 du présent code est pris après avis d'une commission dont la composition est fixée par arrêté du représentant de l'Etat, sur la répartition entre l'Etat et la collectivité de rattachement de l'ensemble des droits et obligations de la commune supprimée et de la collectivité de rattachement. Ledit décret détermine notamment les conditions d'attribution soit à la commune ou aux communes de rattachement, soit à l'Etat

1. - des terrains ou édifices faisant partie du domaine public;

2. - de son domaine privé;

3. - des libéralités avec charges faites en faveur de la commune supprimée.

L'excédent d'actif est attribué à l'Etat après que la ou les communes de rattachement ont reçu les ressources nécessaires pour faire face aux dépenses supplémentaires qui résultent du rattachement.

**Article 87.** - Dans les cas de fusion de communes réalisée par application de l'article 80 alinéa 2 du présent code, sont seuls dissous de plein droit les conseils municipaux des communes supprimées. Les conseils municipaux des communes de rattachement demeurent en fonction.

## **Chapitre II : Compétences de la commune**

**Article 88.** - Le conseil municipal règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il doit assurer à l'ensemble de la population, sans discrimination, les meilleures conditions de vie. Il intervient plus particulièrement dans le domaine de la planification et de la programmation du développement local et de l'harmonisation de cette programmation avec les orientations régionales et nationales. Le conseil municipal donne son avis toutes les fois que celui-ci est requis par les lois et règlements ou à la demande du représentant de l'Etat. Il peut émettre des vœux, par écrit, sur toutes les questions ayant un intérêt local, notamment sur celle concernant le développement économique et social de la commune. Il est tenu informé de l'état d'avancement des travaux et des actions financées par la commune ou réalisées avec sa participation.

**Article 89.** - Le conseil municipal désigne ceux de ses membres appelés à siéger dans les conseils, commissions et organismes dans lesquels la représentation de la commune est prévue par les lois et règlements en vigueur.

**Article 90.** - Les délibérations du conseil municipal sont exécutoires dans le cadre fixé par les dispositions du Titre VI du présent code.

**Article 91.** - Aucune création de services ou d'emplois nouveaux ne peut être opérée sans l'ouverture préalable d'un crédit au chapitre correspondant du budget. Nulle décision tendant, en cours d'année financière, à des créations ou transformations d'emplois dans les services existants ne peut être prise que si les suppressions ou transformations d'emplois permettent d'annuler des crédits pour un montant équivalent à ceux nécessaires aux créations envisagées.

**Article 92.** - Outre ses compétences générales, le conseil municipal prend des décisions dans tous les domaines de compétences transférées aux communes par la loi.

**Article 93.** - Le conseil municipal délibère sur les budgets et comptes administratifs qui sont annuellement présentés par le maire conformément au Titre VI du présent code. Il entend le rapport du maire, en débat et examine les comptes de gestion du receveur sauf règlement définitif réservé au juge des comptes.

Il délibère sur les comptes de gestion-matière établis par le maire au plus tard à la fin du quatrième mois de l'année financière suivant celle à laquelle ils se rapportent.

**Article 94.** - Lorsque le conseil municipal délibère en dehors de ses réunions légales ou sur un objet étranger à ses compétences, le représentant de l'Etat prononce par arrêté motivé, la nullité des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement. Il est interdit à tout conseil de délibérer sur un objet étranger à ses compétences, de publier des proclamations et adresses, d'émettre des vœux politiques menaçant l'intégrité territoriale et l'unité nationale ou de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils municipaux hors les cas prévus par la loi. Dans les cas prévus à l'alinéa 2 ci-dessus, le représentant de l'Etat prend un arrêté motivé qu'il transmet au Procureur de la République du ressort pour l'exécution des lois et l'application s'il y a lieu de l'article 226 du Code pénal. En cas de condamnation, les membres de la réunion sont déclarés, par le jugement, exclus du conseil municipal et, inéligibles pendant les trois années qui suivent la condamnation.

**Article 95.** - La nullité des actes et des délibérations pris en violation du précédent article est prononcée dans les formes indiquées au titre VI du présent code.

**Article 96.** - Sont nulles de plein droit les délibérations prises en violation d'une loi ou de la réglementation en vigueur.

**Article 97.** - Sont annulables les délibérations auxquelles ont pris part des membres du conseil intéressés, soit en leur nom personnel, soit comme mandataires, à l'affaire qui en fait l'objet.

## **Chapitre III : Organes de la commune**

### **Section 1 : Formation des organes de la commune.**

**Article 98.** - Le conseil municipal composé de conseillères et de conseillers municipaux élus pour cinq ans au suffrage universel direct, conformément au Code électoral, est l'organe délibérant de la commune. Il élit en son sein le maire et un ou plusieurs adjoints. Son bureau est composé du maire et des adjoints élus. Après le maire et les adjoints dans l'ordre de leur élection, les conseillers municipaux prennent rang dans l'ordre du tableau.

L'ordre du tableau est déterminé :

1. - par la date la plus ancienne des élections intervenues depuis le dernier renouvellement intégral du conseil municipal;

2. - entre conseillers élus le même jour, par la priorité d'âge.

### **DES MAIRES ET DES ADJOINTS DESIGNATION - INDEMNITES**

**Article 99.** - Le maire est l'organe exécutif de la commune. Il est assisté par les adjoints dans l'ordre de leur élection. Le maire et les adjoints doivent résider dans la commune ou en être obligatoirement contribuables. Le nombre des adjoints est le suivant

- communes de 1 000 à 2 500 habitants: 1;

- communes de 2 501 à 10 000 habitants: 2;

- communes d'une population supérieure à 10.000 habitants, 1 adjoint de plus par tranche supplémentaire de 20.000 habitants sans que le nombre des adjoints puisse dépasser 18.

**Article 100.** - Lorsqu'un obstacle quelconque ou l'éloignement rend difficiles, dangereuses ou momentanément impossibles les communications entre le chef-lieu et une fraction de la commune, un poste d'adjoint spécial peut être institué par délibération motivée du conseil municipal. Cet adjoint spécial est élu parmi les conseillers résidant dans cette fraction de la commune et, à défaut ou s'il est empêché, parmi les habitants de cette fraction de commune. Il remplit les fonctions d'officier de l'état-civil et il peut être chargé de l'exécution des lois et règlements de police dans cette fraction de la commune. Il n'a pas d'autres attributions.

**Article 101.** - Le conseil municipal élit le maire et les adjoints parmi ses membres, sachant lire et écrire. Il est convoqué par le représentant de l'Etat dans les quinze jours qui suivent la date de la proclamation des résultats. L'élection du maire et de ses adjoints a lieu au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin et l'élection a alors lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrages, le plus âgé est déclaré élu.

**Article 102.** - La séance au cours de laquelle il est procédé à l'élection du maire est présidée par le plus âgé des membres du conseil municipal, le secrétariat étant assuré par le plus jeune. Pour toute élection du maire ou des adjoints, les membres du conseil municipal sont convoqués à la diligence du représentant de l'Etat. La convocation contient la mention spéciale de l'élection à laquelle il doit être procédé.

**Article 103.** - Les élections sont rendues publiques, au plus tard vingt quatre heures après la proclamation des résultats, par voie d'affiche à la porte de la mairie. Elles sont, dans le même délai, notifiées au représentant de l'Etat.

**Article 104.** - Le maire et les adjoints sont élus pour la même durée que le conseil municipal. Lors des cérémonies officielles et dans les circonstances solennelles de l'exercice de leurs fonctions, le maire et les adjoints portent, en ceinture, une écharpe aux couleurs nationales, avec glands à franges dorées pour le maire et glands à franges argentées pour les adjoints.

**Article 105.** - L'élection du maire et des adjoints peut être arguée de nullité dans les conditions et formes prescrites au code électoral pour les réclamations contre les élections du conseil municipal. La requête doit être formulée dans un délai de cinq jours qui commence à courir vingt quatre heures après l'élection. Lorsque l'élection est annulée ou que, pour toute autre cause, le maire ou les adjoints ont cessé leurs fonctions, le conseil est convoqué pour procéder au remplacement dans le délai d'un mois.

## INELIGIBILITES ET INCOMPATIBILITES

### Article 106.

#### (Modifié par la loi n° 2002.14 du 15 avril 2002)

Ne peuvent être maires ou adjoints, ni en exercer même temporairement les fonctions :

- les agents et employés des administrations financières de la commune où ils exercent;
- les ambassadeurs;
- les présidents de conseil régional ou présidents de conseil rural.

## INDEMNITES

**Article 107.** - Les fonctions de maire, de membres du bureau, de conseiller municipal, de président et de membre de délégation spéciale, donnent lieu au paiement d'indemnités ou remboursement des frais que nécessite l'exécution des mandats qui leur sont confiés.

**Article 108.** Les conseils municipaux peuvent voter sur les ressources ordinaires de la commune, des indemnités aux maires et adjoints, pour frais de représentation. En cas de dissolution, ces indemnités sont attribuées au président et au vice-président de la délégation spéciale.

**Article 109.** - Un décret fixe les modalités d'attribution ainsi que les taux maxima des indemnités et frais visés aux articles 107 et 108 du présent code.

**Article 110.** - La charge de la réparation du préjudice résultant d'un accident survenu dans l'exercice des fonctions des maires, des adjoints, des présidents de délégation spéciale, incombe à la commune. Les conseillers municipaux et les délégués spéciaux bénéficient de la même protection lorsqu'ils sont chargés de l'exécution d'un mandat spécial.

**Article 111.** - Les maires, les adjoints et les présidents de délégation spéciale sont protégés par le Code pénal et les lois spéciales contre les menaces, outrages, violences, injures ou diffamations dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice de leurs fonctions. Les conseillers municipaux et les délégués spéciaux bénéficient de la même protection lorsqu'ils sont chargés de l'exécution d'un mandat spécial.

## Section 2 : Fonctionnement des organes de la commune

### Sous-section 1 : Attributions et pouvoirs du maire.

**Article 112.** - Le maire, organe exécutif de la commune, peut, sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer par arrêté une partie de ses fonctions à un ou plusieurs de ses adjoints et, en l'absence ou en cas d'empêchement de ses adjoints, à des membres du conseil municipal. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées. Toutefois, elles cessent sans être expressément rapportées lorsque le maire de qui elles émanent est

décédé, suspendu, révoqué ou déclaré démissionnaire. Le maire est responsable de la mise en œuvre dans sa commune de la politique de développement économique et sociale définie par le gouvernement.

**Article 113.** - Le maire est secondé par ses adjoints qui forment avec lui le bureau municipal. Le bureau municipal donne son avis toutes les fois que cet avis est requis par les lois et règlements ou qu'il est demandé par le représentant de l'Etat. Le bureau est notamment chargé :

- de l'établissement de l'ordre du jour des séances du conseil;
- de l'assistance aux services administratifs et techniques dans la conception et la mise en œuvre des actions de développement et plus particulièrement en ce qui concerne les actions de participation populaire;
- de surveiller la rentrée des impôts, taxes et droits municipaux, de prendre ou de proposer les mesures propres à améliorer le recouvrement;
- de la détermination du mode d'exécution des travaux communaux, notamment tâcheronnat, investissements humains, entreprises, régies.

**Article 114.** - Le secrétaire municipal est nommé par le maire, après avis consultatif du représentant de l'Etat, parmi les agents et fonctionnaires de la hiérarchie A ou B de la fonction publique, ou de niveau équivalent, dans des conditions précisées par décret. Il assiste aux réunions du bureau, avec voix consultative.

Le maire met fin à ses fonctions dans les mêmes formes.

**Article 115.** - Dans le cas où les intérêts particuliers du maire se trouvent en opposition avec ceux de la commune, le conseil municipal désigne un autre de ses membres pour représenter la commune, soit en justice, soit dans les contrats.

**Article 116.** - Le maire est le représentant de la collectivité locale. A ce titre, il est chargé, sous le contrôle du conseil municipal :

- 1 - de conserver, d'entretenir et d'administrer les propriétés et les biens de la commune et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits;
- 2 - de gérer les revenus, de surveiller les services communaux et la comptabilité communale;
- 3 - de préparer et de proposer le budget, d'ordonnancer les dépenses et de prescrire l'exécution des recettes;
- 4 - de diriger les travaux communaux ;
- 5 - de veiller à l'exécution des programmes de développement financés par la commune ou réalisés avec sa participation;
- 6 - de pourvoir aux mesures relatives à la voirie municipale;
- 7 - de souscrire les marchés, de passer les baux des biens et les adjudications des travaux communaux selon les règles établies par les lois et règlements;
- 8 - de passer, selon les mêmes règles, les actes de vente, d'échange, de partage, d'acceptation de dons ou legs, d'acquisition, de transaction, lorsque ces actes ont été autorisés par le conseil municipal;
- 9 - de représenter la commune en justice;
- 10 - de prendre, à défaut des propriétaires ou des détenteurs du droit de chasse préalablement mis en demeure, toutes les mesures nécessaires à la destruction d'animaux déclarés nuisibles par les lois et règlements, et éventuellement de requérir les habitants avec armes et chiens propres à la chasse de ces animaux, de surveiller et d'assurer l'exécution des mesures ci-dessus et d'en dresser procès-verbal;
- 11 - de veiller à la protection de l'environnement, de prendre en conséquence les mesures propres, d'une part, à empêcher ou à supprimer la pollution et les nuisances, d'autre part, à assurer la protection des espaces verts et, enfin, à contribuer à l'embellissement de la commune;
- 12 - de nommer aux emplois communaux;
- 13 - d'apporter assistance aux lieux de culte;
- 14 - et, d'une manière générale, d'exécuter les décisions du conseil municipal.

Le maire ou son délégué représente l'administration communale dans tous les conseils, commissions et organismes dans lesquels sa représentation est prévue par les lois et règlements en vigueur.

**Article 117.** - Dans sa circonscription, le maire est le représentant du pouvoir exécutif auprès de la population. A ce titre, il est chargé sous l'autorité du représentant de l'Etat :

- 1 - de la publication et de l'exécution des lois, des règlements et des décisions du pouvoir exécutif;
- 2 - de l'exécution des mesures de sûreté générale;
- 3 - des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois et règlements.

**Article 118.** - Le maire est officier de l'état-civil.

Conformément à l'article 112 du présent code, il peut sous sa surveillance et sa responsabilité, déléguer ses attributions à un adjoint ou en cas d'absence ou d'empêchement des adjoints, à un membre du conseil municipal. Il peut, dans les mêmes conditions, déléguer à un ou plusieurs agents communaux âgés d'au moins vingt et un ans, les fonctions qu'il exerce en tant qu'officier de l'état-civil pour la réception des déclarations de naissance, de décès, d'enfants sans vie, de reconnaissance d'enfant naturel, d'adoption, pour la transcription et la mention en marge de tous actes ou jugements sur les registres de l'état-civil, de même que pour dresser tous les actes relatifs aux déclarations ci-dessus. L'arrêté portant délégation est transmis au représentant de l'Etat, au président du tribunal départemental et au procureur de la République près le tribunal -régional dans le ressort duquel se trouve

la commune intéressée. Le ou les agents délégués pour la réception des déclarations, la rédaction, la transcription et la mention en marge des actes de l'état-civil prévus par le présent article, délivrent valablement, sous le contrôle et la responsabilité de l'officier de l'état-civil, toutes copies, extraits et bulletins d'état-civil quelle que soit la nature des actes.

Le Ministre chargé des Collectivités locales peut créer par arrêté et, le cas échéant, sur proposition du maire des centres secondaires de l'état-civil dans les communes. Ces centres sont rattachés au centre principal.

Les fonctions d'officier de l'état-civil y sont exercées par les citoyens désignés par le maire après avis conforme du représentant de l'Etat. Ampliations des arrêtés de création des centres secondaires et des arrêtés de désignation des officiers d'état-civil sont transmises au président du tribunal départemental et au procureur de la République près le tribunal régional dans le ressort duquel se trouve la commune intéressée. Les fonctions d'officier de l'état-civil dans les centres principaux sont gratuites. Dans les centres secondaires, elles donnent droit au paiement d'une indemnité dont les modalités d'attribution ainsi que les taux sont fixés par décret.

**Article 119.** - Le maire, l'adjoint ou le conseiller expressément délégué est tenu de légaliser toute signature apposée en sa présence par l'un de ses administrés connu de lui, ou accompagné de deux témoins connus, de même qu'à la demande du signataire toute signature conforme à la signature type déposée par l'intéressé sur un registre spécial tenu à la mairie. L'apposition des empreintes digitales n'est pas susceptible de légalisation. Toutefois, le maire ou son délégué peut certifier qu'elle a lieu en sa présence. Les signatures manuscrites données par les magistrats municipaux dans l'exercice de leurs fonctions administratives valent dans toutes circonstances, sans être légalisées, si elles sont accompagnées du sceau de l'Etat au timbre de la mairie.

**Article 120.** - Le maire ou son adjoint, à défaut le représentant de l'Etat, pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décentement, sans distinction de culte ni de croyance.

**Article 121.** - Le maire prend des arrêtés à l'effet

- 1 - d'ordonner les mesures locales sur les objets confiés par les lois à sa vigilance et à son autorité;
- 2 - de publier à nouveau les lois et les règlements de police et de rappeler les habitants à leur observation.

Le maire est tenu d'assurer le respect des prescriptions de police qu'il édicte.

**Article 122.** - Les décisions et les arrêtés sont immédiatement adressés au représentant de l'Etat qui en assure le contrôle dans les conditions prévues au Titre VI du présent code.

**Article 123.** - Les décisions et les arrêtés du maire ne sont exécutoires qu'après avoir été portés à la connaissance des intéressés, par voie de publication et d'affichage, toutes les fois qu'ils contiennent des dispositions générales et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle.

La publication est constatée par une déclaration certifiée par le maire. La notification est établie par le récépissé de la partie intéressée ou, à défaut, par l'original de la notification conservé dans les archives de la mairie.

Les actes pris par le maire sont enregistrés à leur date dans un registre spécial tenu à la mairie. Il en est fait dépôt à la préfecture.

## POLICE MUNICIPALE

**Article 124.** - Le maire est chargé, sous le contrôle du représentant de l'Etat, de la police municipale et de l'exécution des actes de l'Etat qui y sont relatifs. La création d'un service de police municipale est autorisée par décret qui en fixe les attributions, les moyens et les règles de fonctionnement.

**Article 125.**

(modifié par la loi n° 2002.16 du 15 avril 2002 portant dispositions particulières pour la prise en charge du nettoiement et de la salubrité dans la région abritant la capitale régionale)

La police municipale a, sous réserve des dispositions de l'article 129 du présent code, pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la tranquillité, la sécurité et la salubrité publiques. Ses missions comprennent notamment

1 - la sûreté et la commodité du passage dans les rues, quais, places et voies publiques, ce qui comprend le nettoiement, l'éclairage, l'enlèvement des encombrements, la démolition ou la réparation des édifices menaçant ruine, l'interdiction de ne rien exposer aux fenêtres ou autres parties des édifices qui puisse causer des dommages ou des exhalaisons nuisibles. Les modalités de mise en œuvre des missions relatives au nettoiement et à la salubrité dans les collectivités locales de la région abritant la capitale sont déterminées, en tant que de besoin, par les dispositions particulières fixées par décret ;

2 - le mode de transport des personnes décédées, des inhumations et exhumations, le maintien du bon ordre et de la décence dans les cimetières, sans qu'il soit permis d'établir des distinctions et des prescriptions particulières à raison des circonstances qui ont accompagné la mort.

3 - l'inspection sur la fidélité du débit des denrées qui se vendent au poids ou à la mesure, et sur la salubrité des denrées comestibles exposées en vente.

4 - la prévention, par des précautions convenables, et l'intervention, par la distribution des secours nécessaires, en cas d'accidents et de fléaux calamiteux, tels que les incendies, les inondations ou tous autres accidents naturels, les maladies épidémiques ou contagieuses, les épizootiques, la mise en œuvre de mesures d'urgence en matière de sécurité, d'assistance et de secours et s'il y a lieu, le recours à l'intervention du représentant de l'Etat auquel il est rendu compte des mesures prescrites,

5 - les mesures nécessaires contre les aliénés dont l'état pourrait compromettre la morale publique, la sécurité des personnes ou la conservation des propriétés,

6 - l'intervention pour obvier ou remédier aux événements fâcheux qui pourraient être occasionnés par la divagation des animaux quels qu'ils soient.

**Article 126.** - Les attributions confiées au maire en cas de danger grave ou imminent visé à l'article 125 du présent code ne font pas obstacle au droit du représentant de l'Etat, dans le département où se trouve la commune, de prendre toutes mesures de sûreté exigées par les circonstances.

**Article 127.** - Le maire exerce la police des routes dans l'intérieur des agglomérations, mais seulement en ce qui concerne la circulation sur lesdites voies. Il peut, moyennant le paiement de droits fixés par un tarif dûment établi, donner des permis de stationnement ou de dépôt temporaire sur la voie publique, sur les rivières, ports et quais fluviaux et autres lieux publics, sous réserve que cette attribution puisse avoir lieu sans gêner la voie publique, la navigation et la circulation. Il accorde les permissions de voirie, à titre précaire et essentiellement révocable, sur les voies publiques dans des conditions précisées par les lois et règlements. Ces permissions ont pour objet, notamment, l'établissement dans le sol de la voie publique, des canalisations destinées au passage ou à la conduite de l'eau, du gaz, de l'énergie électrique ou du téléphone.

**Article 128.** - Le maire peut prescrire aux propriétaires usufruitiers, fermiers ou à tous les autres possesseurs ou exploitants d'entourer d'une clôture suffisante les puits et les excavations présentant un danger pour la sécurité publique, ainsi que les terrains insalubres présentant un danger pour la santé publique.

**Article 129.** - Les représentants de l'Etat exercent les pouvoirs de:

1 - réprimer les atteintes à la tranquillité, telles que le tumulte excité dans les lieux d'assemblée publique, les attroupements, les bruits et rassemblements nocturnes qui troubilent le repos des habitants et tous actes de nature à compromettre la tranquillité publique.

2 - maintenir le bon ordre dans les endroits où se font de grands rassemblements d'hommes, tels que les foires, marchés, réjouissances et cérémonies publiques, spectacles, jeux, cafés, lieux de culte et autres lieux publics.

**Article 130.** - Les pouvoirs qui appartiennent au maire, en vertu des articles 124 à 128 du présent code ne font pas obstacle au droit du représentant de l'Etat de prendre, pour toutes les communes d'une circonscription ou pour une ou plusieurs d'entre elles, et dans tous les cas où il n'y aurait pas été pourvu par les autorités municipales, toutes mesures relatives au maintien du bon ordre, de la sécurité, de la salubrité, de la sûreté et de la tranquillité publiques.

Ce droit ne peut être exercé par le représentant de l'Etat à l'égard d'une seule commune qu'après une mise en demeure au maire restée sans résultat.

**Article 131.** - Toute commune peut avoir un ou plusieurs délégués de quartiers. Les délégués de quartier sont nommés par le maire dans des conditions fixées par décret.

**Article 132.** - Les maires peuvent nommer des agents assermentés, chargés, sous le contrôle du service d'hygiène, de fonctions relatives à la police sanitaire de la commune

**Article 133.** - En matière de police municipale, le conseil municipal peut émettre des vœux et avis mais n'a, en aucun cas, qualité pour adresser des injonctions au maire.

#### **SUBSTITUTION, SUPPLEANCE, CESSATION DE FONCTIONS DES MAIRES ET ADJOINTS**

**Article 134.** - Dans le cas où le maire refuse ou néglige de faire des actes qui lui sont prescrits par la loi ou les règlements, le Ministre chargé des Collectivités locales saisi par le représentant de l'Etat, après mise en demeure, peut y faire procéder d'office.

**Article 135.** - Lorsqu'il s'agit d'une mesure présentant un intérêt intercommunal, le Ministre chargé des Collectivités locales, saisi par le représentant de l'Etat, peut se substituer, dans les mêmes conditions, aux maires des communes intéressées ou au président du comité du groupement urbain, si la mesure à prendre entre, par son objet, dans les attributions d'un groupement urbain.

**Article 136.** - La mise en demeure visée aux articles 134 et 135 du Présent code doit être faite par écrit. Elle doit indiquer le délai imparti aux maires et aux présidents des comités intéressés pour répondre au représentant de l'Etat. Si aucune réponse n'est intervenue à l'expiration du délai imparti, ce silence équivaut à un refus.

**Article 137.** - Le maire ou l'adjoint qui, pour une cause postérieure à son élection, ne remplit plus les conditions requises pour être maire ou qui se trouve dans un des cas d'incompatibilité ou d'inéligibilité prévus par l'article 106 du présent code doit cesser ses fonctions. Le Ministre chargé des Collectivités locales, saisi par le représentant de l'Etat, l'enjoint de transmettre immédiatement ses fonctions à son remplaçant désigné conformément aux dispositions de l'article 143 du présent code, sans attendre l'installation de son successeur.

Si le maire ou l'adjoint refuse de démissionner, le Ministre chargé des Collectivités locales prononce sa suspension pour un mois. Il est mis fin à ses fonctions par décret.

**Article 138.** - Le maire nommé à une fonction incompatible avec son mandat municipal est tenu de faire une déclaration d'option dans un délai de trente jours. Passé ce délai, il peut être invité par le représentant de l'Etat à abandonner l'une de ses fonctions. En cas de refus ou quinze jours après cette mise en demeure, le maire est déclaré démissionnaire par décret.

**Article 139.** – Les démissions des maires et adjoints sont adressées au Ministre chargé des Collectivités locales par lettre recommandée avec accusé de réception. Elles sont définitives à partir de leur acceptation par le Ministre chargé des Collectivités locales ou un mois après l'envoi d'une nouvelle lettre recommandée. Ils continuent l'exercice de leurs fonctions sauf les dispositions des articles 105, 126, 141 et 142 du présent code, jusqu'à l'installation de leurs successeurs. Toutefois, en cas de renouvellement intégral, les fonctions de Maire et d'adjoints sont, à partir de l'installation du nouveau conseil jusqu'à l'élection du Maire et de ses adjoints exercées par les conseillers municipaux dans l'ordre du tableau.

**Article 140.** - Les dispositions de l'article 117 du code pénal sont applicables à tout Maire qui aura délibérément donné sa démission, dont l'objet serait d'empêcher ou de suspendre soit l'administration de la justice soit l'accomplissement d'un service quelconque.

**Article 141.** - les Maires et adjoints, après avoir été entendus ou invités à fournir des explications écrites sur les faits qui leurs sont reprochés, peuvent être suspendus par un arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales pour un temps qui n'excède pas un mois et qui ne peut être porté à trois mois par décret. Ils ne peuvent être révoqués que par décret. Les arrêtés de suspension et le décret de révocation doivent motivés.

**Article 142.** – La révocation emporte de plein droit, l'inéligibilité aux fonctions de maire et celles d'adjoints, jusqu'à la fin du mandat, à dater du décret de révocation, à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils municipaux.

**Article 143.** – En cas de révocation, de suspension, d'absence ou de tout autre empêchement, et sous réserve des dispositions de l'article 144 alinéa 2 du présent code, le maire est provisoirement remplacé par un adjoint dans l'ordre des nominations et, à défaut d'adjoint, par un conseiller municipal pris dans l'ordre du tableau. Dans ce dernier cas, le conseil municipal peut, dans les huit jours, désigner un de ses membres pour assurer la suppléance.

**Article 144.** – Lorsque le maire est révoqué ou suspendu, son remplaçant exerce la plénitude de ses fonctions. Dans le cas d'absence ou d'empêchement, son remplaçant est uniquement chargé de la liquidation des affaires courantes. Il ne peut se substituer au maire dans la direction générale des affaires de la commune ni modifier des décisions.

**Article 145.** – En temps de guerre, le maire et les conseillers municipaux pris individuellement peuvent être, pour des motifs d'ordre public ou d'intérêt général, suspendus par décret jusqu'à la cessation des hostilités. Les membres du conseil ainsi suspendus ne sont pas remplacés numériquement pendant la durée normale du mandat de l'assemblée. Toutefois, si cette mesure devait réduire d'un quart au moins le nombre des membres du conseil, une délégation spéciale est constituée conformément aux dispositions de l'article 174 du présent code.

**Article 146.** - Sans que la liste soit limitative, les fautes énumérées ci-dessous peuvent entraîner l'application des dispositions de l'article 141 du présent code :

- 1- fait prévu et puni par la loi instituant la Cour de discipline budgétaire ;
- 2- utilisation des deniers publics de la commune à des fins personnelles ou privées ;
- 3- prêts d'argent effectués sur les recettes de la commune ;
- 4- faux en écriture publique authentique visés aux articles 130 et 133 du Code pénal ;
- 5- faux commis dans certains documents administratifs, dans les feuilles de route et certificats visés aux articles 137, 140 142 et 145 du Code pénal ;
- 6- concussion ;
- 7- spéculation sur l'affectation des terrains publics, les permis de construire ou de lotir ;
- 8- refus de signer ou de transmettre au représentant de l'Etat une délibération du conseil municipal. Dans les sept premiers cas, la sanction administrative ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires.

**Article 147.** – Dans le cas où le maire, le président ou les membres de délégation spéciale ont commis l'une des irrégularités prévues par la loi instituant la Cour de discipline budgétaire, ils sont passibles de poursuites devant cette Cour.

**Article 148.** – Le maire, le président ou les membres de la délégation spéciale qui se sont irrégulièrement immiscés dans le paiement des fonds communaux sont assimilés à des comptables de fait, et peuvent, à ce titre, être déférés devant les juridictions compétentes.

## Sous-section 2 : Fonctionnement du conseil municipal

**Article 149.** - Le conseil municipal siège à l'hôtel de ville de la commune. Toutefois, le maire peut décider de le réunir dans des locaux annexes de la mairie, lorsque l'ordre du jour le justifie.

**Article 150.** - Le conseil municipal se réunit en session ordinaire une fois par trimestre. La durée de chaque session ne peut excéder quinze jours, sauf la session budgétaire qui peut durer trente jours. Pendant les sessions ordinaires, le conseil municipal peut traiter de toutes les matières qui entrent dans ses attributions.

**Article 151.** - Le représentant de l'Etat peut demander au maire de réunir le conseil municipal en session extraordinaire. Le maire peut également réunir le conseil municipal en session extraordinaire chaque fois qu'il le juge utile. Il est tenu de la convoquer quand une demande motivée lui en est faite par la majorité des membres en exercice du conseil municipal. La convocation précise un ordre du jour déterminé et le conseil ne peut traiter d'autres affaires

**Article 152.** - Toute convocation est faite par le maire. Elle est mentionnée au registre des délibérations, affichée à la porte de la mairie et adressée par écrit et à domicile, trois jours francs au moins avant celui de la réunion. En cas d'urgence, ce délai est ramené à 24 heures. Elle comporte l'ordre du jour de la réunion du conseil municipal.

**Article 153.** - Le conseil municipal ne peut siéger que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la session. Quand, après une convocation régulièrement faite, le quorum n'est pas atteint, toute délibération votée après la seconde convocation, à trois jours au moins d'intervalle, est valable si le quart au moins du conseil est présent. En cas de mobilisation générale, le conseil municipal délibère valablement après une seule convocation lorsque la majorité de ses membres non mobilisés assistent à la séance.

**Article 154.** - Les délibérations sont prises à la majorité des votants. Un conseiller municipal empêché peut donner à un collègue de son choix procuration écrite légalisée pour voter en son nom. Un même conseiller municipal ne peut être porteur que d'une seule procuration qui est toujours révocable. Sauf cas de maladie dûment constatée, elle ne peut être valable pour plus de trois séances consécutives. En cas de partage des voix, sauf le cas de scrutin secret la voix du président est prépondérante. Le vote a lieu au scrutin public sur la demande du quart des membres présents; les prénoms et noms des votants, avec la désignation de leurs votes, sont insérés au procès-verbal. Le scrutin secret est de droit toutes les fois que le tiers des membres présents le réclame ou qu'il s'agit de procéder à une nomination ou à une représentation. Dans ces derniers cas, après deux tours de scrutin secret, si aucun des candidats n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin, et l'élection a lieu à la majorité relative. A égalité des voix, l'élection est acquise au plus âgé.

**Article 155.** - Le maire ou celui qui le remplace préside le conseil municipal. Dans les séances où les comptes administratifs du maire sont débattus, le conseil municipal élit son président. Dans ce cas, le maire peut, même s'il n'est plus en fonction, assister à la discussion mais il doit se retirer au moment du vote. Le président adresse directement la délibération au représentant de l'Etat.

**Article 156.** - Au début de chaque session et pour sa durée, le conseil municipal nomme un ou plusieurs de ses membres pour remplir les fonctions de secrétaire. Il peut leur adjoindre des auxiliaires pris en dehors de ses membres, parmi le personnel municipal. Ces auxiliaires assistent aux séances, mais ne participent pas aux délibérations. La présence du représentant de l'Etat, ou de son délégué dûment mandaté, est de droit. Il est entendu toutes les fois qu'il le demande, mais ne peut ni participer au vote, ni présider le conseil municipal. Ses déclarations sont portées au procès-verbal des délibérations. Le conseil municipal peut, s'il le juge nécessaire, demander au représentant de l'Etat à entendre des fonctionnaires ou agents de l'Etat ou des collectivités publiques. Il peut également entendre toute autre personne.

**Article 157.** - Les séances du conseil municipal sont publiques. Sur la demande du maire ou du tiers des membres, le conseil municipal, sans débat décide s'il délibère à huis clos. Le huis clos est de droit quand le conseil municipal est appelé à donner son avis sur les mesures individuelles et les matières suivantes :

- secours scolaire;
- assistance médicale gratuite;
- assistance aux vieillards, aux familles, aux indigents et aux sinistrés;
- assistance aux lieux de culte;
- traitement des questions visées à l'article 169 ci-dessous.

**Article 158.** - Le président de séance a seul la police de l'assemblée. Un règlement intérieur en déterminera les modalités d'application.

**Article 159.** - L'outrage et l'injure commis envers le maire ou le président de séance dans l'exercice de leurs fonctions sont passibles des peines prévues aux articles 194 et 262 du Code pénal.

**Article 160.** - Le compte rendu de la séance est, dans la huitaine, affiché par extraits à la porte de la mairie. Certification de l'affichage du compte-rendu est faite par le maire et mentionnée au registre des délibérations.

Les délibérations sont inscrites par ordre de date sur un registre côté et paraphé par le représentant de l'Etat.

Elles sont signées par tous les membres présents à la séance, ou mention est faite de la cause qui les a empêchés de signer.

**Article 161.** - Tout habitant ou contribuable a le droit, à ses frais, de demander communication sans déplacement, de prendre copie totale ou partielle des procès-verbaux du conseil municipal, des budgets et des comptes de la commune, des arrêtés municipaux. Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

**Article 162.** - Le conseil municipal ne peut déléguer ses attributions. Cependant, il peut former, au cours de la première session annuelle, des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses attributions. Ces commissions peuvent se réunir pendant la durée et dans l'intervalle des sessions. La participation à ces commissions est gratuite. Elles sont convoquées par le maire, qui en est le président de droit, dans les huit jours qui suivent leur constitution ou, à plus bref délai, sur la demande de la majorité des membres qui les composent. Dans cette première réunion, les commissions désignent un vice-président, qui peut les convoquer et les présider si le maire est absent ou empêché. Le président ou son remplaçant peut faire appel à toute personne dont la compétence peut éclairer les travaux de la commission.

### Sous-section III : Personnel communal

**Article 163.** - Le personnel communal comprend :

- les fonctionnaires régis par le statut de la fonction publique communale ;
- les autres fonctionnaires affectés par l'Etat auprès des communes ;
- le personnel non titulaire régi par le code du travail et les conventions collectives en vigueur ;
- les agents non fonctionnaires régis par les textes réglementaires.

**Article 164.** - Le maire recrute, suspend et licencie le personnel régi par le code du travail, les conventions collectives et par le statut des agents non fonctionnaires. Il affecte et gère le personnel placé sous son autorité.

**Article 165.** - Un tableau-type des emplois communaux tenant compte de l'importance respective des différentes communes, est établi par décret après avis du conseil supérieur de la fonction publique communale. Les modes et taux de rémunération des personnels communaux ainsi que les indemnités auxquelles ils peuvent prétendre sont également déterminés par décret dans les mêmes conditions de consultation préalable.

**Article 166.** - Sont illégales les délibérations du conseil municipal accordant au personnel communal en violation des dispositions de l'article 165 du présent code, des traitements, salaires, indemnités ou allocations ayant pour effet de créer pour ledit personnel une situation plus avantageuse que celle des fonctionnaires et agents de l'Etat de niveau équivalent.

**Article 167.** - Les dispositions de l'article précédent sont applicables aux décisions prises, pour le personnel, par les services en régie assurant un service public relevant desdites collectivités.

**Article 168.** - Les communes ne peuvent attribuer d'indemnités ou d'avantages quelconques aux fonctionnaires et agents de l'Etat chargés d'assurer une fonction accessoire dans les communes. Des dérogations peuvent toutefois être accordées dans des conditions fixées par décret.

#### **Chapitre IV : Démission - Suspension - Dissolution du conseil municipal**

**Article 169.** - Tout membre du conseil municipal dûment convoqué qui, sans motifs légitimes a manqué à trois sessions successives, peut, après avoir été invité à fournir ses explications, être déclaré démissionnaire par le maire après avis du conseil municipal. La décision, dont copie doit être envoyée à l'intéressé et au représentant de l'Etat, est susceptible de recours, dans les deux mois de la notification, devant la juridiction compétente.

**Article 170.** - Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise ou service, membres d'un conseil municipal, le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ce conseil ou des commissions qui en dépendent. La suspension de travail prévue au présent article ne peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de louage de services, sous peine de dommages et intérêts au profit du salarié.

**Article 171.** - Tout membre du conseil municipal qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par les lois et règlements peut être déclaré démissionnaire par le Ministre chargé des Collectivités locales après avis du conseil municipal. Le refus résulte soit d'une déclaration écrite adressée à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après mise en demeure du Ministre chargé des Collectivités locales. La décision est susceptible de recours dans les deux mois de la notification devant la juridiction compétente.

**Article 172.** - Les démissions volontaires sont adressées par lettre recommandée au maire avec copie au représentant de l'Etat, elles sont définitives à partir de l'accusé de réception par le maire ou un mois après un nouvel envoi de la démission constatée par lettre recommandée.

**Article 173.** - Lorsque le fonctionnement du conseil municipal se révèle durablement impossible, sa dissolution peut être prononcée par décret après avis du Conseil d'Etat. La dissolution ne peut être prononcée par voie de mesure générale.

**Article 174.** - En temps de guerre, le conseil municipal d'une commune peut être pour des motifs d'ordre public d'intérêt général, suspendu par décret, jusqu'à la cessation des hostilités. Le même décret constitue une délégation spéciale habilitée à prendre les mêmes décisions que le conseil municipal.

**Article 175.** - En cas de dissolution d'un conseil municipal ou de démission de tous ses membres en exercice et lorsqu'un conseil municipal ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions. Dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission, cette délégation spéciale est nommée par arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales qui désigne le président et le vice-président. Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois dans les communes où la population ne dépasse pas 35.000 habitants. Ce nombre peut être porté à sept dans les communes d'une population supérieure. La délégation a les mêmes attributions que le conseil municipal. Toutefois, elle ne peut :

- 1 - aliéner ou échanger des propriétés communales;
- 2 - augmenter l'effectif budgétaire;
- 3 - créer des services publics;
- 4 - voter des emprunts.

**Article 176.** - En cas de mobilisation, lorsque les élections au conseil municipal sont ajournées, la délégation spéciale est habilitée à prendre les mêmes décisions que le conseil municipal. Toutes les fois que le conseil municipal a été dissous, ou que, par application de l'article précédent, une délégation spéciale a été nommée, il est procédé à la réélection du conseil municipal dans les six mois à dater de la dissolution ou de la dernière démission. Le délai visé au deuxième alinéa du présent article, peut être prorogé pour une, deux ou au plus trois périodes de six mois par décret motivé.

**Article 177.** - Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil municipal est reconstitué.

**Article 178.** - Au cas prévu et réglé par l'article 175 du présent code, le président remplit les fonctions de maire et le vice-président celles d'adjoint au maire. Leurs pouvoirs prennent fin dès l'installation du nouveau conseil municipal.

## Chapitre V : Ententes intercommunales et communautés urbaines

### Section 1 : Ententes intercommunales

**Article 179.** - Deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent créer entre eux, à l'initiative de leurs maires, une entente sur les objets d'intérêt communal commun, compris dans leurs attributions. Ces ententes font l'objet de conventions autorisées par les conseils respectifs, signées par les maires, et approuvées par arrêté du représentant de l'Etat ou par arrêté du ministre chargé des collectivités locales si les communes sont dans deux régions différentes.

**Article 180.** - Les questions d'intérêt commun sont débattues dans des conférences où chaque conseil municipal est représenté par une commission spéciale constituées cet effet et composée de trois membres élus au scrutin secret. Les commissions spéciales forment la commission administrative chargée de la direction de l'entente. Les représentants de l'Etat dans les régions et dans les départements comprenant les communes intéressées peuvent toujours assister aux conférences visées au premier alinéa du présent article ou s'y faire représenter. Les décisions qui y sont prises ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par tous les conseils municipaux intéressés dans le cadre du Titre VI du présent code.

### Section 2 : Communautés urbaines

**Article 181.** - La communauté urbaine est une personne morale de droit public.

Les lois et règlements relatifs à l'administration communale lui sont applicables, sous réserve des dispositions de la présente section. Une communauté urbaine peut être créée

1. - lorsque les conseils municipaux de deux ou plusieurs communes ont fait connaître, par délibérations concordantes, leur volonté d'associer les communes qu'ils représentent en vue d'œuvres ou services d'intérêt communal et qu'ils ont décidé de consacrer en commun à ces œuvres et à ces services les ressources suffisantes;

2. - lorsque, pour la création ou la gestion en commun d'un service public, les conseils municipaux des deux tiers des communes intéressées représentant plus de la moitié de la population totale de celles-ci, ou de la moitié au moins des communes intéressées représentant plus des 2/3 de la population totale, ont fait connaître leur volonté de créer une communauté urbaine réunissant la totalité des communes intéressées. Les délibérations prises à cet effet sont autorisées par décret pris sur le rapport du Ministre chargé des Collectivités locales. Le décret d'autorisation fixe le siège de la communauté sur proposition des communes associées. Il détermine, le cas échéant, les conditions de la participation à la communauté des communes qui ont refusé leur adhésion.

**Article 182.** - Des communes autres que celles primitivement associées peuvent être admises à faire partie de la communauté, avec le consentement de son comité. La délibération du comité doit être notifiée au maire de chacune des communes associées. Les conseils municipaux doivent être consultés dans un délai de quarante jours à compter de cette notification. La décision d'admission est prise dans les mêmes conditions que l'autorisation de création de la communauté telles que déterminées par l'article 181 ci-dessus. Toutefois, il ne peut être passé outre à l'opposition de plus du tiers des conseils municipaux intéressés.

**Article 183.** - La communauté urbaine est administrée par un comité. A moins de dispositions contraires prévues dans le décret d'institution, ce comité est constitué d'après les règles suivantes.

- les membres sont élus par les conseils municipaux des communes intéressées;
- chaque commune est représentée dans le comité par deux délégués;
- le choix du conseil municipal peut porter sur tout citoyen réunissant les conditions requises pour faire partie d'un conseil municipal ;
- les délégués sont élus au scrutin secret et à la majorité absolue. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité de suffrage, le plus âgé est déclaré élu;
- les délégués du conseil municipal suivent le sort de ce dernier quant à la durée de leur mandat, mais en cas de suspension, de dissolution, ce mandat continue jusqu'à la nomination des délégués par le nouveau conseil;
- les délégués sortants sont rééligibles;
- en cas de vacance parmi les délégués, par suite de décès, de démission ou pour toute autre cause, le conseil municipal pourvoit au remplacement dans un délai d'un mois;
- si un conseil, après une mise en demeure du représentant de l'Etat, néglige ou refuse de nommer des délégués, le maire et le premier adjoint représentent la commune dans le comité. Les communautés urbaines sont responsables des accidents survenus à leur président et aux membres du comité, dans l'exercice de leurs fonctions.

**Article 184.** - A moins de dispositions contraires confirmées par la décision d'institution, les fonctions de receveur de la communauté sont exercées par le receveur municipal de la commune, siège de l'association.

**Article 185.** - Le comité tient chaque année deux sessions ordinaires en avril et octobre. Il peut être convoqué en session extraordinaire par son président. Le président est tenu de convoquer le comité, soit sur l'invitation du représentant de l'Etat, soit sur demande de la moitié au moins des membres du comité. Le comité élit en son sein les membres de son bureau. Le mandat des membres du bureau prend fin en même temps que celui du comité. Il peut renvoyer au bureau le règlement de certaines affaires et lui conférer, à cet effet, une délégation dont il fixe les limites. A l'ouverture de chaque session ordinaire du comité, le bureau lui rend compte de ses travaux. Pour l'exécution de ses décisions et pour ester en justice, le comité est représenté par son président. Le représentant de l'Etat ou son délégué a accès aux réunions du comité et, le cas échéant, aux réunions du bureau. Il est toujours entendu quand il le demande.

**Article 186.** - Le budget de la communauté urbaine pourvoit aux dépenses de création, d'entretien et de gestion des services pour lesquels elle est constituée. Les recettes de ce budget comprennent :

1 - la contribution des communes associées. Celle-ci est obligatoire pour lesdites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service, telles que les délibérations initiales des conseils municipaux ou le décret prévu à l'article 183 ont déterminé cette contribution. Les communes associées peuvent affecter à cette dépense leurs centimes spéciaux,

2 - le revenu des biens meubles et immeubles de l'association;

3 - les sommes qu'elle reçoit des administrations publiques, des associations et des particuliers, en échange d'un service rendu;

4 - les subventions de l'Etat, de la région et des communes,

5 - les produits des dons et legs,

6 - les produits des taxes, redevances et contributions correspondant aux services assurés,

7 - les emprunts.

Copie de ce budget et des comptes de la communauté sont adressés chaque année, aux conseils municipaux des communes associées. Les conseillers municipaux de ces communes peuvent prendre communication des procès-verbaux des délibérations du comité et celles du bureau. Les comptes des communautés urbaines sont jugés par le Conseil d'Etat.

**Article 187.** - Les délibérations par lesquelles les comités de communautés urbaines et les commissions administratives chargées de la gestion des services intercommunaux changent, en totalité ou en partie, l'affectation des locaux ou objets immobiliers ou mobiliers appartenant à ces services, dans l'intérêt d'un service public ou privé quelconque, ou mettant à la disposition, soit d'un autre service public ou privé, soit d'un particulier, lesdits locaux et objets, ne sont exécutoires qu'après avis des conseils municipaux intéressés et en vertu d'un décret.

**Article 188.** - La communauté peut organiser des services intercommunaux autres que ceux prévus à la décision d'institution, lorsque les conseils municipaux des communes associées se sont mis d'accord pour ajouter ces services aux objets de l'association primitive. L'extension des attributions ainsi que la modification des conditions initiales de fonctionnement ou de durée de la communauté doivent être autorisées par décision rendue dans la même forme que la décision d'institution.

**Article 189.** - La communauté urbaine est formée, soit sans limitation de durée, soit pour une durée déterminée par la décision d'institution. Elle est dissoute, soit de plein droit par l'expiration du temps pour lequel elle a été formée, soit par le transfert à l'Etat des services en vue desquels elle avait été constituée, soit par le consentement de tous les conseils municipaux intéressés. Elle peut être dissoute par un décret pris après avis du Conseil d'Etat dans les formes requises pour sa création, soit sur la demande motivée de la majorité desdits conseils, soit d'office.

**Article 190.** - Une commune peut se retirer de la communauté après délibération motivée de son conseil municipal. Le comité fixe, en accord avec le conseil municipal intéressé, les conditions dans lesquelles s'opère le retrait. Les délibérations prises à cet effet sont autorisées par décret pris sur le rapport du Ministre chargé des Collectivités locales. La délibération du comité est notifiée au maire de chacune des communes associées. Les conseils municipaux sont consultés et la décision est prise dans les conditions prévues à l'article 181.

### **Section 3 : Groupements mixtes**

**Article 191.** - Les groupements mixtes auxquels participent les communes sont constitués dans les mêmes conditions que pour les régions, selon les modalités prévues au Titre II art. 74 à 76 du présent code.

## **TITRE IV : DE LA COMMUNAUTE RURALE**

**Article 192.** - La communauté rurale est une collectivité locale, personne morale de droit public, dotée de l'autonomie financière. Elle est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement. Le conseil rural par ses délibérations, le président du conseil rural par ses décisions, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la communauté rurale.

### **Chapitre premier : Dénomination et limites de la communauté rurale**

**Article 193.** - La communauté rurale est créée par décret, après avis du conseil régional. Ce décret détermine le nom de la communauté qui est celui du chef-lieu, et en fixe les limites. Les changements de nom des communautés rurales et les modifications de leurs limites sont prononcés par décret, après avis des conseils ruraux intéressés. Lorsqu'il s'agit de fusionner une communauté rurale à une autre ou lorsqu'une portion de communauté rurale est rattachée à une autre communauté ou à une commune, ou érigée en communauté distincte, l'avis des conseils ruraux, du conseil municipal et du ou des conseils régionaux intéressés, est requis. Dans ce cas, le décret qui prononce les fusions ou les distractions de communautés rurales, en détermine expressément toutes les autres conditions y compris la dévolution des biens appartenant aux collectivités locales intéressées. Dans les cas de fusion ou de fractionnement de communautés rurales, les conseils ruraux sont dissous de plein droit et remplacés par une délégation spéciale. Il est procédé à des élections dans les six mois à compter de la date de dissolution.

## **Chapitre 2 : Compétences de la communauté rurale**

**Article 194.** - Le conseil rural règle par ses délibérations les affaires de la communauté rurale.

**Article 195.** - Le conseil rural délibère en toute matière pour laquelle compétence lui est donnée par la loi et notamment sur :

- 1 - les modalités d'exercice de tout droit d'usage pouvant s'exercer à l'intérieur du territoire de la communauté rurale, sous réserve des exceptions prévues par la loi;
- 2 - le plan général d'occupation des sols, les projets d'aménagement, de lotissement, d'équipement des périmètres affectés à l'habitation, ainsi que l'autorisation d'installation d'habitations ou de campements;
- 3 - l'affectation et la désaffectation des terres du domaine national;
- 4 - la création, la modification ou la suppression des foires et marchés;
- 5 - l'acceptation ou le refus des dons et legs;
- 6 - le budget de la communauté rurale, les crédits supplémentaires ainsi que toutes modifications du budget;
- 7 - les projets locaux et la participation de la communauté rurale à leur financement;
- 8 - les projets d'investissement humain;
- 9 - les acquisitions immobilières et mobilières, les projets, plans, devis et contrats de constructions neuves, de reconstructions, de grosses réparations ou de tous autres investissements;
- 10 - le classement, le reclassement, l'ouverture, le redressement, l'alignement, le prolongement, l'élargissement ou la suppression des voies et places publiques ainsi que l'établissement, l'amélioration, l'entretien des pistes et chemins non classés;
- 11 - la création, la désaffection ou l'agrandissement des cimetières;
- 12 - la protection de la faune et de la flore et la lutte contre les déprédateurs et braconniers;
- 13 - la lutte contre les incendies et la pratique des feux de culture;
- 14 - la nature et les modalités d'exécution des clôtures et des défenses limitant les fonds et protégeant les récoltes pendantes individuelles ou collectives.
- 15 - les servitudes de passage et la vaine pâture;
- 16 - le régime et les modalités d'accès et d'utilisation des points d'eau de toute nature;
- 17 - la création, la délimitation et la matérialisation de chemins de bétail à l'intérieur de la communauté rurale, à l'exception des voies à grande circulation qui relèvent de la compétence du représentant de l'Etat;
- 18 - l'organisation de l'exploitation de tous les produits végétaux de cueillette et des coupes de bois;

Les délibérations prises par le conseil rural sont exécutoires dans les conditions prévues au Titre VI du présent code.

**Article 196.** - Le conseil rural veille au développement et à la promotion des activités et services qui concourent à la satisfaction des besoins de la collectivité. Il aide les familles à éllever et à éduquer les enfants dans les meilleures conditions. Il apporte sa contribution à l'amélioration de la situation dans le domaine de l'habitat. Il veille à la propreté et à l'aménagement des villages constituant la communauté rurale et prend toutes dispositions en vue d'assurer l'exécution des mesures de salubrité et de tranquillité publique.

**Article 197.** - Le conseil rural élit ceux de ses membres qui sont appelés à siéger dans tous les comités et organismes dans lesquels la représentation de la communauté rurale est prévue par les lois et les règlements.

**Article 198.** - Le Conseil rural élaboré le plan local de développement et donne son avis sur tous les projets de développement concernant tout ou partie de la communauté rurale.

**Article 199.** - Le conseil rural donne son avis sur:

- 1 - les allocations, secours et subventions de toutes natures lorsqu'ils intéressent un membre ou un organisme de la communauté, ou l'ensemble de la communauté rurale;
- 2 - l'organisation du service de l'état-civil dans la communauté rurale;
- 3 - l'organisation des audiences foraines;
- 4 - le régime des jachères collectives et leurs modalités de détail, de défrichement et d'incinération.

**Article 200.** - Le conseil rural émet des vœux sur toutes mesures réglementaires qu'il juge utile de voir son président mettre en œuvre et qui sont nécessaires pour l'exploitation des ressources naturelles et la protection des biens.

**Article 201.** - Lorsque le conseil rural délibère en dehors de ses réunions légales ou sur un objet étranger à ses compétences, le représentant de l'état prononce par arrêté motivé l'annulation des actes, prend toutes les mesures nécessaires pour que l'assemblée se sépare immédiatement. Il est interdit à tout conseil de délibérer sur un objet étranger à ses compétences, de publier des proclamations et adresses, d'émettre des vœux politiques menaçant l'intégrité territoriale et l'unité nationale ou de se mettre en communication avec un ou plusieurs conseils ruraux hors les cas prévus par la loi. Dans les cas prévus à l'alinéa ci-dessus le représentant de l'Etat prend un arrêté motivé qu'il transmet au Procureur de la République du ressort pour l'exécution des lois et l'application s'il y a lieu de l'article 226 du Code pénal.

En cas de condamnation, les membres de la réunion sont déclarés, par le jugement, exclus du conseil rural et, inéligibles pendant les trois années qui suivent la condamnation. La nullité des actes et des délibérations pris en violation du présent article est prononcée dans les formes indiquées au Titre VI du présent code.

### **Chapitre III : Organes de la communauté rurale**

#### **Section 1 : Formation des organes de la communauté rurale.**

**Article 202.** - Le conseil rural, composé de conseillères rurales et de conseillers ruraux élus pour cinq ans, conformément au code électoral, est l'organe délibérant de la communauté rurale. Il élit en son sein un bureau composé d'un président et de deux vice-présidents. Le conseil rural ne peut déléguer l'exercice de ses attributions.

#### **LE PRESIDENT ET LES VICE-PRESIDENTS**

**Article 203.** - Le conseil rural, convoqué par le représentant de l'Etat dans les quinze jours qui suivent la date de proclamation des résultats de l'élection, élit son président et deux vice-présidents à la majorité absolue et au scrutin secret parmi ses membres. Les fonctions de président ou de vice-président, de conseillers, de président et membre de délégation spéciale donnent lieu au paiement d'indemnités ou de remboursement des frais que nécessite l'exercice de mandats qui leur sont confiés. La séance dans laquelle il est procédé à l'élection du président est présidée par le doyen d'âge du conseil rural. Dès son élection, le président préside la séance pour l'élection des vice-présidents. Si, après deux tours de scrutin, aucun candidat n'a obtenu la majorité absolue, il est procédé à un troisième tour de scrutin, et l'élection a lieu à la majorité relative. En cas d'égalité, le candidat le plus âgé est déclaré élu. Les élections sont rendues publiques au plus tard 24 heures après leur résultat, par voie d'affiche à la porte de la maison communautaire. Elles sont, dans le même délai, notifiées au représentant de l'Etat.

**Article 204.** - Le président et les vice-présidents sont élus pour la même durée que le conseil rural. Ils résident obligatoirement dans la communauté rurale. Dans les circonstances solennelles de l'exercice de leurs fonctions, le président et les vice-présidents portent en ceinture, une écharpe aux couleurs nationales à franges dorées pour le président et à franges argentées pour les vice-présidents.

**Article 205.** - Les chefs de village ne peuvent être élus présidents ou vice-présidents, ni en exercer même temporairement les fonctions.

**Article 206.** - L'élection du président et celle des deux vice-présidents peuvent être arguées de nullité dans les conditions, formes et délais prescrits pour les réclamations contre les élections du conseil rural. Lorsque l'élection est annulée ou que, pour toute autre cause, le président ou les vice-présidents ont cessé leurs fonctions, le conseil est convoqué par le représentant de l'Etat pour procéder à leur remplacement dans le délai de trente jours.

**Article 207.** - Les fonctions de président, de vice-président ou de conseiller rural, de président ou de membre de délégation spéciale donnent lieu sur le budget du conseil rural au paiement d'indemnités ou remboursement de frais que nécessite l'exécution des mandats qui leur sont confiés. Les modalités d'attribution ainsi que le taux maximal des indemnités et frais visés au présent article sont fixés par décret. Les conseillers ruraux ont droit lors des missions fixées par le président à une indemnité journalière et à des frais de déplacement pour participation aux travaux du conseil rural.

**Article 208.** - Le président, les vice-présidents du conseil rural et le président de la délégation spéciale sont protégés par le Code pénal et les lois spéciales contre les menaces, outrages, violences, injures ou diffamation dont ils peuvent être l'objet dans l'exercice ou en raison de leurs fonctions. Les conseillers ruraux et les délégués spéciaux bénéficient de la même protection lorsqu'ils sont chargés de l'exécution d'un mandat spécial. Dans ce cas, ils bénéficient également des dispositions de l'alinéa premier ci-dessus.

#### **Section 2 : Fonctionnement des organes de la communauté rurale**

##### **Sous-section 1 : Attributions et pouvoirs du Président du conseil.**

**Article 209.** - Le président du conseil rural est l'organe exécutif de la communauté rurale. Il peut déléguer, sous sa surveillance et sa responsabilité, une partie de ses fonctions aux vice-présidents, à des membres du conseil rural, ou à un secrétaire, agent public ou contractuel recruté dans les conditions fixées par décret. Ces délégations subsistent tant qu'elles ne sont pas rapportées, toutefois, elles cessent sans être expressément rapportées lorsque le président de qui elles émanent est suspendu, révoqué ou déclaré démissionnaire.

**Article 210.** - Dans sa circonscription, le président du conseil rural accomplit tous actes au nom de l'Etat. A ce titre, il est chargé, sous l'autorité du représentant de l'Etat.

- 1 - de la publication et de l'exécution des lois et règlements,
- 2 - de l'exécution des mesures de police,
- 3 - de l'exécution des mesures prises par le représentant de l'Etat en vue d'assurer le bon ordre, la sûreté et la salubrité publique;
- 4 - des fonctions spéciales qui lui sont attribuées par les lois et règlements.

Pour l'exécution des attributions qui lui sont confiées par le présent article, le président du conseil rural a autorité sur les chefs de village de la communauté rurale.

**Article 211.** - Le président du conseil rural est officier de l'état-civil. Sous sa surveillance et sa responsabilité, il peut déléguer cette fonction dans les conditions fixées à l'article 209 du présent code. L'acte de délégation est transmis par le représentant de l'Etat au Procureur de la République près le tribunal régional dans le ressort duquel se trouve la communauté rurale intéressée.

**Article 212.** - Sous réserve des dispositions de l'article 195 du présent code, le président du conseil rural est chargé d'exécuter les délibérations du conseil rural. Les décisions du président et les délibérations du conseil sont transmises au représentant de l'Etat dans les conditions prévues au Titre VI du présent code. Les décisions ne sont exécutoires qu'après avoir été portées à la connaissance des intéressés par les meilleurs moyens, toutes les fois qu'elles contiennent des dispositions générales et, dans les autres cas, par voie de notification individuelle. Les décisions sont enregistrées par ordre de date sur un registre spécial côté et paraphé par le représentant de l'Etat et tenu par le président du conseil rural. Leur date de publication ou de notification doit être inscrite sur le registre, en face des mentions portant enregistrement des décisions intéressées.

**Article 213.** - Le président du conseil rural est ordonnateur du budget de la communauté rurale. A ce titre, il est chargé

- 1 - de préparer et de proposer le budget, d'ordonnancer les dépenses et de prescrire l'exécution des recettes;
- 2 - de gérer les revenus de la communauté rurale;
- 3 - de diriger les travaux, de souscrire les marchés, de passer les baux des biens et adjudication des travaux selon les règles établies par les lois et règlements;
- 4 - de passer, selon les mêmes règles, des actes de vente, d'échange, de partage, d'acceptation de dons ou legs, d'acquisition, de transaction lorsque ces actes ont été autorisés par le conseil rural.
- 5 - de conserver et d'administrer les propriétés de la communauté et de faire, en conséquence, tous actes conservatoires de ses droits.

**Article 214.** - Le président de la communauté rurale représente celle-ci en justice sous le contrôle du conseil rural.

**Article 215.** - Le président du conseil rural peut passer convention avec le représentant de l'Etat pour l'affectation d'agents de l'Etat susceptibles d'assurer, sous son autorité, le secrétariat de la communauté rurale et le fonctionnement de ses services publics.

#### **SUBSTITUTION, SUPPLEANCE, CESSATION DE FONCTIONS**

**Article 216.** - Lorsque le président du conseil rural refuse ou néglige d'accomplir un acte prescrit par la loi ou les règlements ou qui s'impose dans l'intérêt de la communauté rurale, le Ministre chargé des Collectivités locales peut, après l'en avoir requis, y faire procéder d'office. La mise en demeure doit être faite par écrit. Elle doit indiquer le délai imparti au président du conseil rural. Si aucune réponse n'est intervenue à l'expiration du délai imparti, ce silence équivaut à un refus.

**Article 217.** - Le président du conseil rural qui, pour une cause postérieure à son élection, ne remplit plus les conditions requises pour être élu ou qui se trouve dans un des cas d'inéligibilité prévus par la loi, doit cesser d'exercer ses fonctions. Le Ministre chargé des Collectivités locales l'enjoint de se démettre immédiatement de ses fonctions au profit de son vice-président sans attendre l'installation de son successeur. Si le président refuse de démissionner, le Ministre chargé des Collectivités locales prononce la suspension pour un mois. Il est ensuite mis fin à ses fonctions par décret. En cas d'inéligibilité, il en est fait de même pour le vice-président.

**Article 218.** - Les démissions des présidents et vice-présidents des conseils ruraux sont adressées au Ministre chargé des Collectivités locales. Elles deviennent définitives à partir de leur acceptation par le Ministre chargé des Collectivités locales, ou un mois après renouvellement de la démission par lettre recommandée. Les présidents et vice-présidents démissionnaires continuent l'exercice de leurs fonctions jusqu'à l'installation de leurs successeurs.

**Article 219.** - Les présidents et vice-présidents après avoir été entendus ou invités par le Ministre chargé des Collectivités locales à fournir des explications écrites sur les faits qui leur sont reprochés, peuvent être suspendus par le Ministre chargé des Collectivités locales pour un temps qui n'excède pas un mois mais qui peut être porté à trois mois. Ils peuvent être révoqués par décret. Les arrêtés de suspension et les décrets de révocation doivent être motivés. La révocation emporte de plein droit l'inéligibilité aux fonctions de président et de vice-président pendant une période d'une année à dater du décret de révocation à moins qu'il ne soit procédé auparavant au renouvellement général des conseils ruraux.

**Article 220.** - En cas de décès, de révocation, de suspension, d'absence ou de tout autre empêchement, et sous réserve des dispositions prévues au dernier alinéa du présent article, le président est provisoirement remplacé par

le vice-président et, à défaut, par le conseiller le plus âgé. Dans ce dernier cas, le conseil rural peut, dans les huit jours, désigner un de ses membres pour assurer la suppléance. Lorsque le président est suspendu ou révoqué, son remplaçant exerce la plénitude de ses fonctions. Dans le cas d'absence ou d'empêchement du Président, le vice-président est chargé des affaires courantes.

**Article 221.** - Sans que la liste soit limitative, les fautes énumérées ci-dessous peuvent entraîner, outre des poursuites judiciaires, l'application des dispositions de l'article 219 du présent code.

- 1 - faits prévus et punis par la loi instituant la Cour de Discipline budgétaire;
- 2 - utilisation des deniers publics de la communauté rurale à des fins personnelles ou privées;
- 3 - prêts d'argent effectués sur les recettes de la communauté rurale
- 4 - faux en écriture publique authentique visés aux articles 130 et 133 du Code pénal;
- 5 - faux commis dans certains documents administratifs dans les feuilles de routes et certificats visés aux articles 137, 138, 140, 142 et 145 du Code pénal,
- 6 - concussion;
- 7 - spéulation sur les terres du domaine national, les permis de construire et de lotir;
- 8 - refus de signer ou de transmettre au représentant de l'Etat une délibération du conseil rural.

Dans les sept premiers cas, la sanction administrative ne fait pas obstacle aux poursuites judiciaires.

#### **Sous-section 2 : Fonctionnement du Conseil rural**

**Article 222.** - Le conseil rural siège au chef-lieu de la communauté rurale. Le Président du conseil rural peut réunir le conseil aussi souvent qu'il le juge utile. Toutefois, il est tenu de le réunir

- a) - pour la session budgétaire entre 1er octobre et le 31 décembre pour une durée qui ne peut excéder huit jours.
- b) - lorsque le représentant de l'Etat en fait la demande;
- c) - lorsque le tiers des membres au moins en fait la demande.

La convocation est faite par le président du conseil rural, par le moyen le plus approprié, cinq jours au moins avant celui de la réunion. En cas d'urgence, ce délai peut être réduit à vingt quatre heures.

**Article 223.** - Le conseil rural ne peut délibérer que lorsque la majorité de ses membres en exercice assiste à la séance. Quand, après deux convocations successives régulièrement faites, le quorum n'est pas atteint toute délibération prise après la troisième招ocation à trois jours au moins d'intervalle est valable, si le quart au moins des membres du conseil est présent.

**Article 224.** - Sauf dispositions contraires prévues par le présent code, les délibérations, vœux et avis sont adoptés à la majorité simple des votants. Le vote à lieu au scrutin public. En cas de partage des voix, celle du président est prépondérante. Un conseiller rural empêché peut donner, à un collègue de son choix, procuration écrite légalisée de voter en son nom. Un conseiller rural ne peut être porteur que d'une seule procuration et celle-ci est toujours révocable. Sauf cas de maladie dûment constatée, elle ne peut être valable pour plus de trois séances

**Article 225.** - Le président du conseil rural ou son remplaçant préside les réunions du conseil. Les séances du conseil rural sont publiques. Tout habitant de la communauté rurale a le droit de consulter le registre des procès-verbaux des délibérations. Le président de séance exerce seul la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire toute personne qui trouble l'ordre public.

**Article 226.** - Chaque délibération, chaque avis ou vœu est porté et inscrit par ordre de date sur un registre côté et paraphé par le représentant de l'Etat. Ce registre est signé par tous les membres présents à la séance, les membres ne sachant pas signer apposent leur empreinte digitale. Dans les huit jours qui suivent la date de la réunion du conseil rural, le compte rendu de la séance est affiché au lieu habituel des réunions du conseil.

**Article 227.** - Le représentant de l'Etat ainsi que son délégué dûment mandaté ont accès au conseil rural, il en est de même pour toute autre personne que le conseil désire entendre. Toutefois, ils ne peuvent ni participer au vote, ni présider la réunion. Les déclarations du représentant de l'Etat sont portées au procès-verbal des délibérations.

**Article 228.** - L'outrage et l'injure commis envers le président du conseil ou le président de séance du conseil rural dans l'exercice de leurs fonctions sont passibles des peines prévues aux articles 194 et 262 du Code pénal.

**Article 229.** - Le conseil rural peut former des commissions pour l'étude des questions entrant dans ses attributions. Il peut également charger l'un ou plusieurs de ses membres d'instruire les litiges en matière domaniale. Les commissions et les membres chargés d'instruire les litiges sont tenus de rendre compte au conseil rural pour décision.

#### **Chapitre IV : Démission - Suspension - Dissolution du conseil rural**

**Article 230.** - Tout membre du conseil rural dûment convoqué qui, sans motifs légitimes reconnus par le conseil, a manqué à trois convocations érites successives, peut être, après avoir été admis à formuler ses explications, déclaré démissionnaire par le président, après avis du conseil rural, sauf recours dans les délais de deux mois de la notification devant la juridiction compétente.

**Article 231.** - Les employeurs sont tenus de laisser aux salariés de leur entreprise ou service, membres d'un conseil rural, le temps nécessaire pour participer aux séances plénières de ce conseil ou des commissions qui en dépendent. La suspension de travail prévue au présent article ne, peut être une cause de rupture par l'employeur du contrat de louage de services et ce à peine de dommages et intérêts au profit du salarié.

**Article 232.** - Tout membre du conseil rural qui, sans excuse valable, a refusé de remplir une des fonctions qui lui sont dévolues par la loi, , est déclaré démissionnaire par le Ministre chargé des Collectivités locales, sauf recours dans les délais de deux mois de la notification devant la juridiction compétente. Le refus résulte soit d'une déclaration expresse à qui de droit ou rendue publique par son auteur, soit de l'abstention persistante après avertissement du représentant de l'Etat.

**Article 233.** - La démission d'office d'un conseiller rural dans les cas visés aux articles 230 et 232 du présent code ne peut intervenir sans qu'au préalable l'intéressé ait été mis à même de présenter une excuse et sans que le conseil rural ait pu, si elle est produite, en apprécier la légitimité. Les conseillers déclarés démissionnaires dans les conditions prévues aux articles 230 et 235 du présent code ne peuvent faire acte de candidature aux élections pour le renouvellement intégral du conseil suivant la date de leur démission d'office. La dissolution ne peut être prononcée par voie de mesure générale.

**Article 234.**- Les démissions volontaires sont adressées au président du conseil rural par lettre recommandée avec accusé de réception avec copie au représentant de l'Etat. Elles sont définitives à partir de leur acceptation par le président du conseil rural ou, en cas de silence, un mois après l'envoi d'une deuxième lettre recommandée.

**Article 235.**- Lorsque le fonctionnement du conseil rural se révèle durablement impossible, sa dissolution peut être prononcée par décret après avis du Conseil d'Etat. S'il y a urgence, le conseil rural peut être provisoirement suspendu par arrêté motivé du Ministre chargé des Collectivités locales. La durée de la suspension ne peut dépasser un mois.

**Article 236.**- En cas de dissolution d'un conseil rural ou de démission de tous les membres en exercice, et lorsqu'un conseil rural ne peut être constitué, une délégation spéciale en remplit les fonctions. Dans les huit jours qui suivent la dissolution ou l'acceptation de la démission, cette délégation spéciale est nommée par arrêté du Ministre chargé des Collectivités locales. Le nombre des membres qui la composent est fixé à trois. La délégation spéciale a les mêmes attributions que le conseil rural. Toutefois, elle ne peut

- 1 - aliéner ou échanger des propriétés de la communauté rurale;
- 2 - créer des services publics;
- 3 - contracter des emprunts;

**Article 237.**- Les fonctions de la délégation spéciale expirent de plein droit dès que le conseil est reconstitué.

**Article 238.**- Le président de la délégation remplit les fonctions de président du conseil rural et le vice-président celles de vice-président du conseil rural. Leurs pouvoirs prennent fin dès l'installation du nouveau conseil rural.

## **Chapitre V : Groupements d'intérêt communautaire**

**Article 239.** - Plusieurs communautés rurales peuvent décider de constituer entre elles, ou avec une ou plusieurs communes, un groupement d'intérêt communautaire ayant pour objet la gestion ou l'exploitation des terres du domaine national, de bien d'équipements, d'infrastructures ou de ressources intéressant plusieurs communautés rurales et une ou plusieurs communes.

**Article 240.**- Le groupement d'intérêt communautaire est créé par décret sur le vœu des conseils municipaux et ruraux intéressés, après avis du conseil régional.

**Article 241.**- Le groupement d'intérêt communautaire peut être créé dans le cas où des terres du domaine national sises dans les communautés concernées sont normalement affectées à des personnes n'appartenant pas à ces communautés rurales bien que s'y livrant à des activités agricoles ou pastorales à titre principal.

**Article 242.** - Le décret de création définit le rôle du groupement d'intérêt communautaire ainsi que l'organisation et les modalités de fonctionnement de son conseil. Les attributions confiées aux présidents et aux conseils de communauté rurale sont exercées par le président et par le Conseil du groupement d'intérêt communautaire en ce qui concerne l'objet figurant dans le décret de création, dans les limites de leurs compétences

## **TITRE V : DE L'ADMINISTRATION LOCALE ET DES SERVICES LOCAUX**

### **Chapitre premier : Budget des collectivités locales**

**Article 243.**- Le budget de chaque collectivité locale prévoit pour une année financière toutes les recettes et les dépenses de la collectivité locale sans contraction entre les unes et les autres.

**Article 244.**- Le budget est présenté dans les conditions qui sont déterminées par les décrets relatifs à la comptabilité publique.

#### **Section 1 : Vote et règlement**

**Article 245.** - L'année financière des collectivités locales commence le 1er janvier et se termine le 31 décembre.

**Article 246.** - Le budget est proposé par l'organe exécutif de la collectivité locale, voté par le conseil et approuvé par le représentant de l'Etat dans les conditions prévues au Titre VI du présent code.

**Article 247.** - Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial sont votés par le conseil de la collectivité locale et approuvés dans les mêmes conditions que son budget général.

#### **Section 2 : Recettes de fonctionnement**

**Article 248.** - Les recettes ordinaires des collectivités locales proviennent du produit des recettes fiscales, de l'exploitation du domaine et des services locaux, des ristournes accordées par l'Etat ou d'autres collectivités

publiques sur le montant des impôts et taxes recouvrés à leur profit, et de la répartition annuelle du fonds de dotation des collectivités locales.

#### **Sous-section 1 : Recettes de fonctionnement de la région**

**Article 249.** - Les recettes de fonctionnement de la région proviennent des ressources que lui apporte l'Etat dans la répartition annuelle du Fonds de dotation, ainsi que des redevances du domaine, des produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour services rendus. Toute autre recette de fonctionnement est créée par la loi.

#### **Sous-section 2 : recettes de fonctionnement de la commune**

**Article 250.** - Les recettes de fonctionnement de la commune sont les suivantes

1 - les recettes fiscales qui comprennent

- a) Les produits des impôts directs ci-après, perçus sur le territoire de la commune :
  - l'impôt du minimum fiscal ainsi que la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal;
  - la contribution des patentés et la taxe complémentaire y afférente ;
  - la contribution foncière sur les propriétés bâties ;
  - la contribution foncière sur les propriétés non bâties ;
  - la surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties ;
  - la contribution des licences ;

Les modalités d'assiette et de perception de ces impôts ainsi que leurs taux sont déterminés par la loi.

b) les produits des centimes additionnels à l'impôt du minimum fiscal et à la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal ;

- à la contribution des patentés ;  
- aux droits de licences, perçus sur le territoire de la commune, suivant le nombre de centimes créés par délibération du conseil municipal dans la limite du maximum déterminé par la loi. L'absence de toute nouvelle proposition vaut reconduction du maximum fixé l'année précédente. Les centimes visés au paragraphe (b) ci-dessus du présent article sont perçus sur les mêmes rôles que ceux de la contribution à laquelle ils s'appliquent.

Pour assurer la trésorerie des communes, l'Etat leur consent au début de chacun des deux premiers trimestres de l'année financière, une avance égale à 25 % des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue au titre des impôts directs énumérés au paragraphe 1er du présent article.

c) Les produits des taxes communales directes suivantes

- taxe sur la valeur des locaux servant à l'exercice d'une profession ;
- taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;
- taxe de balayage ;
- taxe de déversement à l'égout ;
- licences à la charge des commerçants de boissons en addition au droit de licence ;
- taxe sur les machines à coudre servant à usage professionnel ;

d) Les produits des taxes communales indirectes suivantes :

- taxe sur l'électricité consommée ;
- taxe sur l'eau ;
- taxe sur la publicité à l'aide soit de panneaux - réclames, d'affiches, soit d'enseignes lumineuses ;
- taxe sur les établissements de nuit ;
- taxe d'abattage ;
- taxe de visite et poinçonnage des viandes ;
- taxe de visite sanitaire des huîtres et moules ;
- taxe sur les entrées payantes ;
- taxe sur les spectacles, jeux et divertissements ;
- taxe sur les locaux en garnis ;
- taxe sur les distributions d'essence, de gas-oil ou de tous autres carburants.

Ces taxes directes et indirectes dont les modalités d'assiette et de perception ainsi que les taux maxima sont déterminés par la loi, sont créées par délibération du conseil municipal dans les conditions prévues au titre VI du présent code.

2 - Les revenus du patrimoine communal ;

Les produits de l'exploitation du domaine et des services communaux comprennent:

a) les revenus du domaine privé immobilier

- location de bâtiments ou terrains communaux ;
- retenues de logement et d'ameublement ;
- location des souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants gargotes et cantines.

b) les revenus du domaine public

- produits des droits de places perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs et parcs à bestiaux d'après les tarifs dûment établis ;
- produits des permis de stationnement et de location sur la voie publique ;

- produits des droits de voirie ;
  - produits des terrains affectés aux inhumations ;
  - produits des concessions dans les cimetières ;
  - droits de fourrière ;
  - taxe sur les terrasses de cafés, balcons et constructions en saillie ;
- c) les revenus divers, notamment :
- 60 % du produit des amendes prononcées par les tribunaux correctionnels ou de simple police pour les contraventions et délits commis sur le territoire de la commune ;
  - produits des services communaux ;
  - remboursement des frais d'hospitalisation du personnel ;
  - produits des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état civil ;
  - droit de légalisation ;
  - droit de séjour de cercueil au dépotoire ;
  - produits des pompes funèbres et tarifs pour l'élévation de monument au cimetière ;
  - taxe de désinfection et de désinsectisation.
- 3 - les ristournes accordées par l'Etat qui comprennent :
- a) la part allouée aux communes sur le produit de la taxe sur les véhicules recouvrés par l'Etat ;
  - b) la quote-part revenant aux communes sur le produit de la taxe sur la plus-value immobilière perçue par l'Etat ;
- 4 - les contributions du fonds de dotation visé à l'article 248 du présent code ;
- 5 - D'une façon générale, toutes les ressources actuellement perçues par les communes ainsi que celles dont la perception est autorisée par les lois et règlements.

### **Sous-section 3 : recettes de fonctionnement de la communauté rurale**

**Article 251.** - Les recettes de fonctionnement de la communauté rurale comprennent:

- 1- Le produit des impôts, contributions et taxes ci-dessous recouvrés sur le territoire de la communauté rurale ;
- la taxe rurale ;
- l'impôt du minimum fiscal et la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal ;
- la contribution des licences ;
- la contribution des patentés ;
- la contribution foncière des propriétés bâties et la contribution foncière des propriétés non bâties.

Les modalités d'assiette et de perception de ces impôts ainsi que leur taux sont déterminés par la loi.

2 - Les produits des centimes additionnels

- à l'impôt du minimum fiscal ;
- à la contribution des patentés ;
- à la contribution des licences perçus sur le territoire de la communauté rurale suivant le nombre de centimes créés par délibération du conseil rural.

Le nombre de centimes additionnels que peuvent instituer les conseils ruraux sur l'ensemble des impôts énumérés au présent paragraphe est fixé à cinquante. L'absence de toute nouvelle proposition vaut reconduction du taux fixé par le conseil rural, au cours de l'année ou des années précédentes. Les centimes visés au deuxième paragraphe du présent article sont perçus sur les mêmes rôles que ceux de la contribution à laquelle ils s'appliquent. Pour assurer la trésorerie des communautés rurales, l'Etat leur consent au début de chacun des deux premiers trimestres de l'année financière, une avance égale à 25 % des recouvrements effectués au cours de la dernière gestion connue au titre des impôts directs et des centimes énumérés aux paragraphes 1er et 2ème du présent article.

3 - Le produit des taxes indirectes suivantes :

- taxe d'abattage ;
- taxe sur les distributeurs d'essence, de gas-oil ou de tous autres carburants.

4 - les produits de l'exploitation du domaine et des services :

- produits de l'exploitation du domaine et des services ;
- produits des droits de places perçus dans les halles, marchés, foires, abattoirs et parcs à bestiaux de la communauté rurale suivant des tarifs dûment établis ;
- produits des permis de stationnement et d'occupation de la voie publique ;
- produits de la location des souks, loges ou stalles de boucherie, restaurants, gargotes, cantines, notamment :
- produits des droits de voirie ;
- produits des droits de fourrière.

5 - les revenus divers, notamment :

- 60 % du produit des amendes forfaitaires et des amendes prononcées par les juridictions répressives de droit commun pour les infractions commises sur le territoire de la communauté rurale ;
- produits des expéditions des actes administratifs et des actes de l'état-civil ;
- droit de légalisation.

Les produits et droits visés au paragraphe 5 sont perçus dans les conditions et suivant les tarifs fixés par décret.

6 - Les contributions du fonds de dotation visé à l'article 248 du présent code.

### **Section 3 : Recettes d'investissement des Collectivités locales**

**Article 252.** - les recettes d'investissement comprennent :

- 1 - les recettes temporaires ou accidentelles et notamment
- les dons et legs assortis de charges d'investissements ;
- les fonds de concours,
- les fonds d'emprunt ;
- le produit de la vente de biens, de l'aliénation ou échange d'immeubles ;
- le produit de la vente des animaux ou matériels mis en fourrière et non réclamés dans les délais réglementaires ;
- le produit des centimes additionnels extraordinaires dûment autorisés.

2 - Les crédits alloués par le budget de l'Etat ou par tout autre organisme public sous forme de fonds de concours pour grands travaux d'urbanisme et de dépenses d'équipement, suivant les devis et plans de campagne délibérés par le conseil de la collectivité locale.

3 - Les prélèvements effectués au profit de la section d'investissement à partir de la section de fonctionnement.

**Article 253.** - Les fonds de concours de l'Etat dont il n'aura pas été fait emploi par les collectivités locales bénéficiaires, soit dans l'année qui suit celle pour laquelle ils ont été accordés, soit dans les délais prévus par la décision d'attribution qui ne saurait être inférieure à une année, sont annulés et reversés à l'Etat. Il ne pourra être dérogé à ces prescriptions que pour les fonds de concours alloués pour exécution d'un programme de travaux susceptibles de s'étendre sur plusieurs années.

**Article 254.** - Les collectivités locales exploitant des équipements marchands peuvent instituer des taxes sur l'utilisation de ces établissements. Un décret fixe les taux maxima ainsi que les modalités de perception des taxes visées au présent article.

### **Section 4 : Avances**

**Article 255.** - L'Etat peut consentir des avances aux collectivités locales qui justifient :

- que leur situation de caisse compromet le règlement des dépenses indispensables et urgentes,
- que cette situation n'est pas due à une insuffisance des ressources ou à un déséquilibre budgétaire.

### **Section 5 : Dépenses**

**Article 256.** - Les dépenses comprennent les dépenses de fonctionnement et les dépenses d'investissement.

Les dépenses de fonctionnement ont un caractère permanent et permettent à la collectivité de faire face à ses charges et obligations courantes. Les dépenses d'investissement permettent la réalisation des équipements, bâtiments et infrastructures ainsi que l'acquisition de matériels relatifs à ces travaux.

**Article 257.** - Les dépenses de fonctionnement sont obligatoires ou facultatives. Les dépenses obligatoires sont celles qui doivent nécessairement figurer au budget

- soit parce que la loi l'impose à toutes les collectivités locales ou seulement à celles qui remplissent certaines conditions;

- soit parce que, tout en laissant un caractère facultatif à la création de certains services publics ou à la fixation des programmes de développement, la loi fait obligation aux collectivités locales d'inscrire à leur budget les dépenses correspondantes, dès lors que ces services ont été créés ou que ces programmes ont été inscrits au plan de développement. Les dépenses obligatoires doivent faire l'objet d'ouverture de crédits jugé suffisants par le représentant de l'Etat, dans les conditions prévues au Titre VI du présent code, avant qu'il soit possible à la commune d'inscrire les dépenses facultatives.

**Article 258.** - Sont obligatoires, dans les conditions définies par l'article précédent, les dépenses suivantes.

1 - l'entretien du siège de la collectivité locale (hôtel de région, mairie, maison communautaire), à l'exclusion des aménagements somptuaires, la location d'immeuble pour en tenir lieu, l'entretien des bâtiments et des propriétés de la collectivité locale;

2 - Les frais de bureau, de bibliothèque et d'impression pour le service de la collectivité locale, les frais de conservation des archives, les frais d'abonnement et de conservation des journaux officiels;

3 - les frais de registres et d'imprimés de l'état-civil, les frais d'établissement de la table décennale des actes de l'état-civil, les frais de fournitures de livrets de famille et les indemnités versées aux officiers de l'état-civil des centres secondaires,

4 - les frais de perception des taxes locales et des revenus de la collectivité locale;

5 - les traitements et salaires du personnel titulaire, à l'exclusion de tout personnel contractuel et journalier, les indemnités dont l'attribution est autorisée par les textes en vigueur en faveur des fonctionnaires rétribués sur un autre budget et chargés de service local;

6 - les pensions et rentes à la charge de la collectivité locale lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées;

7 - la clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par arrêté de l'autorité compétente;

8 - les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement;

9 - les prélèvements établis par les lois sur les biens et revenus de la collectivité locale;

10 - l'acquittement des dettes exigibles notamment les dépenses engagées et non mandatées arrêtées conjointement à la clôture de la gestion par l'ordonnateur et le comptable de la collectivité locale, ainsi que les intérêts de la dette et les dépenses de remboursement de la dette en capital;

11 - les dépenses d'entretien et nettoiement des rues, chemins de voirie et places publiques situés sur le territoire de la collectivité locale et n'ayant pas fait l'objet d'un arrêté de classement les mettant à la charge des budgets autres que celui de la collectivité locale;

12 - les dépenses des services publics locaux légalement établis et celles à la charge des collectivités locales résultant d'un acte réglementaire;

13 - les dépenses occasionnées par l'application des articles 134 et 135 du présent code prévoyant l'exécution d'office, en cas de refus ou de négligence, de la part de l'autorité locale, des actes qui sont prescrits,

14 - Les dépenses des services locaux de désinfection et d'hygiène dans les conditions déterminées par la réglementation en vigueur;

15 - la redevance au titre de participation au fonctionnement du service national de protection contre l'incendie, dont le taux et le mode de répartition sont fixés par décret;

16 - les dépenses nécessaires à la réalisation des programmes d'investissements ou des actions de développement délibérés par le conseil et inscrits au plan de développement;

17 - la participation au financement des projets locaux proposés par la collectivité locale et adoptés par le comité permanent de coordination des petites aides et des projets régionaux et locaux;

18 - les remises accordées aux chefs de village, délégués de quartier et préposés des marchés locaux.

**Article 259.** - Sont obligatoires les dépenses induites par les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités locales dans les conditions précisées par la loi de transfert.

**Article 260.** - Sont facultatives toutes les dépenses n'entrant pas dans les catégories obligatoires dont la nomenclature figurant ci-dessus est limitative. Une dépense facultative ne peut être inscrite au budget que lorsqu'elle présente un caractère d'intérêt local.

**Article 261.** - Le conseil de la collectivité locale peut porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues. Dans la première session qui suit l'ordonnancement de chaque dépense, l'exécutif rend compte au conseil, avec pièces justificatives à l'appui, de l'emploi de ce crédit. Ces pièces demeurent annexées à la délibération. Ce crédit ne peut être employé que pour faire face à des dépenses urgentes en vue desquelles aucune dotation n'est inscrite au budget.

**Article 262.** - Les créances dont la liquidation, l'ordonnancement et le paiement n'ont pu être effectués dans le délai de quatre ans à partir de l'ouverture de la gestion à laquelle elles appartiennent sont, sans préjudice des échéances Prononcées par les lois antérieures ou consenties par des marchés ou conventions, prescrites et définitivement éteintes au profit des collectivités locales à moins que le retard ne soit dû au fait de l'administration ou à l'existence de recours devant une juridiction. Le délai est de cinq ans pour les créanciers domiciliés hors du territoire national.

## Chapitre II : Comptabilité

### Section 1 : Comptabilité de l'organe exécutif local et du comptable

**Article 263.** - Le président du conseil régional, le maire, le président de la communauté rurale peuvent seuls délivrer des mandats. Si après mise en demeure, ils refusent d'ordonnancer une dépense régulièrement autorisée et liquidée, le représentant de l'Etat prend un arrêté valant mandat, dans les conditions prévues au Titre VI du présent code.

**Article 264.** - Toutes les recettes locales pour lesquelles les lois et règlements n'ont pas prescrit un mode spécial de recouvrement s'effectuent sur ordre de recette ou de versement dressé par l'exécutif local sous réserve de l'application des dispositions de l'article 134 du présent code. Les oppositions sont jugées conformément aux dispositions du code de procédure civile relative à la procédure fiscale. Lorsque les créances à recouvrer sont déjà constatées par un titre exécutoire, tel qu'un jugement, un contrat, un bail, une déclaration ou tout autre titre exécutoire, l'exécutif local n'a pas à dresser l'ordre de recette ou de versement et la poursuite de la recette se fait en vertu de l'acte même. Dans ce cas, le receveur local doit être mis en possession d'une expédition en forme du titre et il est autorisé à demander, au besoin, remise à l'original, sur son récépissé.

**Article 265.** - Le président du conseil régional, le maire, le président de la communauté rurale tiennent la comptabilité des recettes et des dépenses de la collectivité locale. Le compte administratif pour la gestion close doit être présenté au conseil qui en délibère.

**Article 266.** - Les recettes et dépenses de la collectivité locale sont exécutées par un comptable, chargé seul et sous sa responsabilité:

- de poursuivre la rentrée de toutes les recettes de la collectivité locale et de toutes les sommes qui lui sont dues;
- d'acquitter les dépenses ordonnancées par l'organe exécutif local, jusqu'à concurrence des crédits régulièrement ouverts;

- d'assurer la garde des fonds et valeurs.

Le comptable public est tenu de transmettre à la collectivité locale sa situation comptable mensuelle et son compte de gestion annuel.

**Article 267.** - Les budgets et les comptes restent déposés au siège de la collectivité locale où ils sont à la disposition du public.

**Article 268.** - Sans préjudice des dispositions des articles 152 et 154 du Code pénal, toute personne autre que le receveur de la région, de la commune ou de la communauté rurale qui, sans autorisation légale, s'ingère dans le maniement des deniers de la collectivité locale, est par ce seul fait, constitué comptable de fait. Elle peut, en outre, être poursuivie en vertu de l'article 226 du code pénal, comme s'étant immiscée sans titre dans les fonctions publiques.

**Article 269.** - Les gestions de fait afférentes aux comptes des collectivités locales sont déférées au Conseil d'Etat et jugées par lui. Dans ce cas, les comptes du comptable partant depuis le début de la gestion de fait, sont transmis d'office au Conseil d'Etat.

## **Section 2 : Comptabilité matières**

**Article 270.** - Dans chaque collectivité locale, l'organe exécutif tient une comptabilité matières dans les conditions fixées par la réglementation en vigueur.

**Article 271.** - Le conseil de la collectivité locale délibère sur la gestion des biens et sur les opérations immobilières effectuées par la collectivité.

**Article 272.** - Les baux, les accords amiables et conventions quelconques ayant pour objet la prise en location pour une durée qui dépasse dix huit ans ainsi que les acquisitions d'immeubles ou de droits immobiliers sont conclus dans les formes fixées par les règlements en vigueur.

**Article 273.** - Le prix des acquisitions immobilières effectuées par les collectivités locales est payé dans les conditions prévues par la réglementation en vigueur pour les opérations analogues effectuées par l'Etat.

**Article 274.** - La vente des biens appartenant aux collectivités locales est assujettie aux mêmes règles que celles des biens appartenant à l'Etat.

**Article 275.** - Les collectivités locales peuvent être propriétaires de rentes sur l'Etat, notamment par l'emploi, à l'achat de titres, de capitaux provenant de remboursements faits par des particuliers, d'aliénation, des soutes d'échanges, de legs et donations. Le placement en rentes sur l'Etat s'opère en vertu d'une délibération du conseil de la collectivité locale. Les capitaux disponibles sont versés au Trésorier général qui doit faire l'achat des rentes et en remettre les inscriptions ou actions au receveur local chargé de leur conservation. Les collectivités locales peuvent également faire procéder par le trésorier général ou les receveurs locaux à l'achat d'obligations qui seraient émises par le trésorier ou d'autres collectivités locales. Les inscriptions de rentes possédées par les collectivités locales sont considérées comme immeubles.

## **Chapitre IV : Adjudications et appels d'offres**

**Article 276.** - Lorsqu'il est procédé au dépouillement d'une adjudication publique ou d'un appel d'offres pour le compte d'une collectivité locale, son organe exécutif est assisté de deux membres du conseil désignés d'avance par le conseil ou, à défaut de cette désignation, pris dans l'ordre du tableau. Le receveur local ou son délégué participe à tous les dépouillements avec voix délibérative. Toutes les difficultés qui peuvent s'élever sur les opérations préparatoires de l'adjudication sont résolues, séance tenante, par le Président et ses deux assistants, à la majorité des voix, sauf recours de droit. En cas d'égalité des voix, la voix du président est prépondérante.

**Article 277.** - Toute adjudication doit être annoncée un mois à l'avance par des affiches apposées dans les locaux les plus fréquentés de la collectivité locale et par deux insertions de quinzaine en quinzaine dans un journal quotidien d'annonces légales, et autres moyens de diffusion dont dispose l'organe exécutif local. Le jour, l'heure et le lieu de l'adjudication sont indiqués dans les affiches et dans la publication du journal. Pour les autres procédures de passation de contrats, les règles de publicité sont celles fixées pour les contrats de l'Etat.

**Article 278.** - Ne peuvent se rendre adjudicataires, ou soumissionnaires, ni par eux-mêmes, ni par personne interposée, sous peine de nullité, les membres des bureaux des conseils et les administrateurs des biens de la collectivité locale.

## **Chapitre V : Dons et legs**

**Article 279.** - Les délibérations du conseil de la collectivité locale ayant pour objet l'acceptation des dons et legs, lorsqu'il y a des charges ou conditions, ne sont exécutoires qu'après avis conforme du Ministre chargé de collectivités locales et du Ministre chargé des Finances. S'il y a réclamation des prétendants à la succession, quelles que soient la quotité et la nature de la donation ou du legs, l'autorisation ne peut être accordée que par décret.

**Article 280.** - L'organe exécutif local peut toujours, à titre conservatoire, accepter les dons ou legs et former avant l'autorisation toute demande en délivrance. Le décret prévu à l'alinéa 2 de l'article précédent ou la délibération du conseil qui intervennent, ultérieurement, ont effet du jour de cette acceptation. L'acceptation doit être faite sans retard et autant que possible dans l'acte même qui constitue la donation. Dans le cas contraire, elle a lieu par un acte séparé, également authentique, mais alors, elle doit être notifiée au donneur conformément aux dispositions du Code des Obligations civiles et commerciales.

**Article 281.** - Les collectivités locales, les communautés urbaines, les groupements mixtes et les groupements ruraux acceptent librement les dons ou legs qui leur sont faits sans charge, conditions, ni affectation immobilière.

Dans tous les cas où les dons et legs donnent lieu à des réclamations des familles, l'autorisation de les accepter est donnée par décret.

**Article 282.** - Dans les cas où le produit de la libéralité ne permet plus d'assurer ces charges, un décret pris après avis du Conseil d'Etat, peut autoriser la collectivité locale à affecter ce produit à un autre objet conforme aux intentions du donateur ou du testateur. A défaut, les héritiers peuvent revendiquer la restitution de la libéralité.

#### **Chapitre VI : Biens et droits indivis entre plusieurs collectivités locales**

**Article 283.** - Lorsque plusieurs collectivités locales possèdent des biens ou des droits indivis, un décret institue, si l'une d'elles le réclame, une commission composée de délégués des conseils des collectivités locales intéressées. Chacun des conseils élit en son sein, au scrutin secret le nombre de délégués fixé par le décret de création. La commission est présidée par un syndic élu par les délégués et pris parmi eux. Elle est renouvelée après chaque renouvellement des conseils concernés. Les délibérations sont soumises à toutes les règles établies pour les délibérations du conseil des collectivités locales.

**Article 284.** - Les attributions de la commission et de son président comprennent l'administration des biens et droits indivis et l'exécution des travaux qui s'y rattachent. Ces attributions sont les mêmes que celles des conseils des collectivités locales et de leurs organes exécutifs en pareille matière.

Mais les ventes, échanges, partages, acquisitions, transactions demeurent réservés aux conseils qui peuvent autoriser le président de la commission à passer les actes qui y sont relatifs.

**Article 285.** - La répartition des dépenses votées par la commission est faite entre les collectivités locales intéressées par leur conseil. En cas de désaccord entre les conseils intéressés d'une même région, le représentant de l'Etat compétent y procède. Si les conseils appartiennent à des régions différentes, il est statué par arrêté du Ministère chargé des Collectivités locales. La part de la dépense définitivement assignée à chaque collectivité locale est portée d'office aux budgets respectifs, conformément au Titre VI du présent code.

#### **Chapitre VII : Contrats des Collectivités locales**

**Article 286.** - Les contrats souscrits par l'organe exécutif local sont autorisés par le conseil de la collectivité locale qui peut en fixer les conditions, selon les modalités et limites prévues au Titre VI du présent code.

**Article 287.** - Le président du Conseil régional et les membres du bureau, le maire et les adjoints, ainsi que le président et le vice-président du conseil rural, ne peuvent, sous quelque forme que ce soit, traiter avec leur collectivité locale respective soit directement, soit par personnes interposées.

**Article 288.** - Les projets de contrats passés pour le compte des collectivités locales avec, le cas échéant, les procès-verbaux des adjudications ou appels d'offres, sont soumis à l'avis de la commission nationale ou régionale des contrats de l'administration dans les mêmes formes que les contrats de l'Etat. Les collectivités locales sont représentées au sein de ces commissions dans les conditions fixées par décret.

**Article 289.** - En tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions du présent code, sont applicables aux contrats des collectivités locales les règles relatives à la passation des contrats de l'Etat.

#### **Chapitre VII : Travaux des Collectivités locales**

**Article 290.** - Toute construction nouvelle ou reconstruction pour le compte de la collectivité locale ne peut être faite que sur la production de plans et devis mis à la disposition du conseil de la collectivité locale.

**Article 291.** - Le budget de la collectivité locale doit comprendre les ressources nécessaires à l'exécution des travaux neufs, de construction ou de grosses réparations à effectuer au cours de l'année financière pour laquelle il a été voté. Le conseil détermine l'ordre de priorité de ces travaux suivant leur caractère d'urgence et de nécessité. Lorsque la durée des travaux doit excéder une année, le conseil évalue la dépense globale nécessaire à l'exécution de ces travaux et procède à une répartition de cette dépense par gestion budgétaire.

#### **Chapitre IX : Actions en justice**

**Article 292.** - Le conseil de la collectivité locale délibère sur les actions à intenter ou à soutenir au nom de la collectivité locale.

**Article 293.** - L'organe exécutif local, en vertu de la délibération de son conseil, représente en justice la collectivité locale. Il peut toujours, sans autorisation préalable du conseil, faire tous actes conservatoires ou interruptifs des déchéances.

**Article 294.** - Tout contribuable inscrit au rôle de la collectivité locale a le droit d'exercer, tant en demandant qu'en défendant, à ses frais et risques, avec l'autorisation du représentant de l'Etat, les actions qu'il croit appartenir à la collectivité locale et que celle-ci, préalablement appelée à en délibérer, a refusé ou négligé d'exercer. Le contribuable adresse au représentant de l'Etat un mémoire détaillé dont lui est délivré récépissé. Le représentant de l'Etat transmet immédiatement ce mémoire à l'organe exécutif concerné, en l'invitant à le soumettre à son conseil, spécialement convoqué à cet effet dans un délai de 2 mois, le délai de convocation peut être abrégé. Dans le cas où le conseil refuse d'agir en justice, le représentant de l'Etat peut autoriser le demandeur à s'y substituer. La décision du représentant de l'Etat doit être motivée. Elle est susceptible de recours devant le juge administratif.

**Article 295.** - Aucune action judiciaire autre que les actions possessoires ne peut, à peine d'irrecevabilité, être intentée contre une collectivité locale qu'autant que le demandeur a préalablement adressé au représentant de l'Etat, par lettre recommandée avec accusé de réception, un mémoire exposant l'objet et les motifs de sa

réclamation. L'action ne peut être portée devant les tribunaux qu'un mois après que le représentant de l'Etat eut reçu le mémoire, sans préjudice des actes conservatoires. La présentation du mémoire interrompt toute prescription ou déchéance, si elle est suivie d'une demande en justice dans le délai de trois mois.

**Article 296.** - Le représentant de l'Etat adresse immédiatement le mémoire à l'organe exécutif concerné avec l'invitation de convoquer son conseil dans le plus bref délai pour en délibérer.

**Article 297.** - La partie qui a obtenu une condamnation contre la collectivité locale n'est point passible des charges ou contributions imposées pour l'acquittement des frais et dommages intérêts qui résultent du procès.

**Article 298.** - Les recours au Conseil d'Etat, à la Cour de Cassation ou à la Cour d'Appel doivent être notifiés par leurs auteurs au représentant de l'Etat qui peut présenter des observations.

## **Chapitre X : Services publics locaux**

**Article 299.** - La responsabilité des collectivités locales est régie par les lois et règlements en vigueur notamment le Code des Obligations de l'Administration et le Code des Obligations civiles et commerciales.

### **Section 1 : Dispositions communes aux régies, aux concessions et aux affermages**

**Article 300.** - Les cahiers de charges-types et les règlements-types concernant les services publics locaux sont approuvés par décret.

**Article 301.** - Dans un délai d'un an à compter de la publication desdits cahiers des charges et règlements, les contrats de concession et les règlements de régie en vigueur doivent être révisés dans chaque cas où les conditions de l'exploitation en cours s'avèrent plus onéreuses ou plus désavantageuses pour les collectivités ou les usagers que celles résultant de l'application des dispositions prévues aux cahiers des charges-types et règlements-types.

**Article 302.** - En cas de désaccord entre la collectivité locale et le concessionnaire, ou le réisseur, le Ministre chargé des Collectivités locales statue sur la révision ou sur les conditions de la résiliation du contrat.

**Article 303.** - Il ne peut être dérogé aux cahiers des charges-types et aux règlements-types que par arrêté des ministres intéressés, dans le cas de circonstances particulières avérées.

**Article 304.** - Les budgets des services publics à caractère industriel ou commercial exploités en régie doivent s'équilibrer en recettes et en dépenses. Il est interdit aux collectivités locales de prendre en charge dans leur budget propre, au titre desdits services publics en régie ou des services affermés ou concédés, des dépenses autres que celles résultant de traitements ou cahiers des charges en vigueur.

**Article 305.** - Les délibérations ou décisions des conseils des collectivités locales ou des autorités locales compétentes comportant augmentation des dépenses sur des services publics industriels ou commerciaux exploités en régie, ne peuvent être mises en application si elles ne sont pas accompagnées du vote des recettes correspondantes. A défaut du vote par les assemblées des ressources nécessaires, il peut être procédé à une révision des tarifs par arrêté du gouverneur, après consultation de la commission régionale des prix.

### **Section 2 : Régies locales à caractère industriel ou commercial**

**Article 306.** - Les collectivités locales et leurs groupements peuvent exploiter directement, en régie, des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial dans le cas où l'intérêt public l'exige, et notamment, en cas de carence et d'insuffisance de l'initiative privée.

**Article 307.** - Les conseils des collectivités locales désignent les services dont ils se proposent d'assurer l'exploitation en régie et arrêtent les dispositions qui doivent figurer dans le règlement intérieur desdits services.

**Article 308.** - Les régies visées aux articles précédents sont dotées de l'autonomie financière. Leurs produits et leurs charges font l'objet d'un budget spécial annexé au budget de la collectivité locale et voté par son conseil. Ils sont totalisés en deux articles, l'un pour les recettes, l'autre pour les dépenses, dans les budgets et les comptes de la collectivité locale.

**Article 309.** - Les recettes et les dépenses de chaque régie sont effectuées par un comptable dont les comptes sont apurés, quel que soit le revenu de la régie, par le juge des comptes de la collectivité locale.

**Article 310.** - Des décrets déterminent l'organisation administrative et le fonctionnement, le régime financier et la comptabilité des régies à caractère industriel ou commercial. Ils fixent les règlements-types applicables à ces régies.

**Article 311.** - Il sera tenu, pour chaque régie, dans les conditions fixées par les décrets prévus à l'article précédent une comptabilité matière dont les résultats sont produits au juge des comptes à l'appui du compte en deniers.

**Article 312.** - Indépendamment du contrôle administratif et financier, les régies locales sont soumises aux vérifications de l'inspection des services du Trésor et de l'inspection générale d'Etat.

**Article 313.** - Lorsque plusieurs collectivités locales sont intéressées par le fonctionnement d'une régie, celle-ci peut être exploitée :

a) - soit sous la direction d'une collectivité locale, vis-à-vis des autres collectivités locales, comme concessionnaire;

b) - soit sous la direction d'un groupement formé par les collectivités locales intéressées. Si le groupement est constitué exclusivement en vue de l'exploitation d'un service industriel ou commercial, les collectivités locales

peuvent demander que l'administration de cette association se confonde avec celle de la régie. Dans ce cas, l'acte administratif du groupement est modifié dans les conditions fixées par les dispositions du présent code.

**Article 314.** - L'exploitation d'un service en régie peut être suspendue, à toute époque, par le représentant de l'Etat après mise en demeure des autorités compétentes, et sous le contrôle du juge administratif.

a) si la régie n'a pas satisfait aux conditions du règlement intérieur dans les cas prescrits,

b) si pendant deux années consécutives, le bilan fait apparaître une perte supérieure au quart du capital de premier établissement;

C) dans les cas prévus spécialement pour chaque nature de service par les décrets visés à l'article suivant, et notamment si le fonctionnement de la régie compromet la sécurité publique.

**Article 315.** - Des décrets déterminent, parmi les services susceptibles d'être assurés en régie par les collectivités locales, ceux qui sont soumis au contrôle technique de l'Etat. Ils approuvent les règlements intérieurs types auxquels doivent se conformer ces services. Lesdits décrets précisent les mesures à prendre dans le cas où le fonctionnement d'une régie n'est pas en état d'assurer le service dont elle est chargée.

**Article 316.** - Les règles d'organisation et de gestion prévues par le présent code sont applicables aux régies municipales actuellement en service.

### **Section 3 : Concession et affermage**

**Article 317.** - A moins de dispositions contraires résultant des lois et règlements, les contrats portant concession des services publics locaux à caractère industriel ou commercial sont approuvés par décret lorsque leur durée est supérieure à trente ans.

**Article 318.** - Dans les contrats portant concession de services publics, les collectivités locales ne peuvent pas insérer des clauses par lesquelles le concessionnaire prend à sa charge l'exécution de travaux étrangers à l'objet de sa concession.

**Article 319.** - Les contrats de travaux publics conclus par les collectivités locales ne doivent pas contenir de clauses portant affermage d'une recette publique, à l'exception des recettes issues de l'exploitation de l'ouvrage qui fait l'objet du contrat.

**Article 320.** - Les entreprises liées aux collectivités locales par une convention financière comportant des règlements de comptes périodiques sont tenues de fournir à la collectivité contractante des comptes détaillés de leurs opérations.

**Article 321.** - Elles doivent communiquer aux agents désignés par les exécutifs locaux, aux agents désignés par le Ministre chargé des Collectivités locales, ainsi qu'à l'inspection du Trésor et à l'inspection générale d'Etat, tous livres et documents qui sont jugés nécessaires à la vérification desdits comptes. Cette communication est faite sur place au siège de l'entreprise aux époques et dans les délais qui sont arrêtés d'un commun accord. Toutefois, ces délais ne peuvent en aucun cas être inférieurs à ceux que la loi accorde aux commissaires aux comptes des établissements publics.

**Article 322.** - Les comptes visés à l'article précédent, sont examinés par une commission de contrôle dont la composition est fixée par une délibération du conseil de la collectivité ou de l'établissement. Le représentant de l'Etat est représenté à cette commission par un ou plusieurs fonctionnaires régulièrement qualifiés pour leur compétence technique. Les comptes, les rapports des vérificateurs et les rapports des commissions de contrôle sont joints aux comptes de la collectivité ou de l'établissement pour servir de justifications à la recette ou à la dépense résultant du règlement.

**Article 323.** - Les entreprises exploitant des services publics en régie intéressée sont soumises pour tout ce qui concerne l'exploitation et les travaux de premier établissement qu'elles peuvent être amenées à faire pour le compte de l'autorité concédante, à toutes les mesures de contrôle et à la production de toutes les justifications que les règlements administratifs imposent aux régisseurs d'avances.

**Article 324.** - Lorsque les marchés ou conventions passés par les collectivités locales font l'objet d'une rétrocession même partielle, le concessionnaire est soumis en ce qui concerne les mesures de contrôle aux mêmes obligations que le cédant.

**Article 325.** - Les communautés urbaines, les groupements mixtes, les groupements ruraux peuvent, par voie de concession, exploiter des services présentant un intérêt pour chacune des personnes morales concernées.

**Article 326.** - Toute collectivité locale ayant concédé ou affermé un service public ou d'intérêt public, peut procéder à la révision ou à la résiliation du contrat de concession ou d'affermage lorsque le déficit du concessionnaire, dû à des circonstances économiques ou techniques indépendantes de sa volonté, revêt un caractère durable et ne permet plus au service de fonctionner normalement. La même faculté est donnée au concessionnaire ou exploitant dans les mêmes conditions. La collectivité locale intéressée doit, soit supprimer le service dont il s'agit, soit la réorganiser suivant des modalités plus économiques.

### **Section 4 : Création des établissements publics locaux et participation à des sociétés**

#### **à participation publique ou à des entreprises privées**

**Article 327.** - Les collectivités locales peuvent créer des établissements publics locaux conformément aux dispositions légales relatives aux établissements publics, aux sociétés à participation publique et aux personnes morales de droit privé bénéficiant du concours financier de la puissance publique.

**Article 328.** - Les collectivités locales peuvent, par délibération de leurs conseils, soit acquérir des actions ou obligations des sociétés chargées d'exploiter des services locaux, soit recevoir à titre de redevance des actions d'apports ou parts des fondateurs émises par lesdites sociétés, dans les conditions fixées à l'article 336 du Titre VI du présent code. Les statuts de ces sociétés doivent stipuler en faveur de la collectivité locale :

1 - si elle est actionnaire, l'attribution statutaire en dehors de l'assemblée générale d'un ou de plusieurs représentants au conseil d'administration ;

2 - si elle est obligataire, le droit de faire défendre ses intérêts auprès de la société par un délégué spécial. Les modifications aux statuts de sociétés susvisées qui intéressent les collectivités locales doivent être approuvées par les autorités désignées à l'article précédent.

**Article 329.** - Les titres visés à l'article précédent doivent être mis sous forme nominative ou représentés par des certificats nominatifs. Ils sont conservés par le receveur local même s'ils sont affectés à la garantie de la gestion du conseil d'administration.

**Article 330.** - Les titres affectés à la garantie de la gestion du conseil d'administration sont inaliénables. L'aliénation des autres titres visés à l'article 328 du présent code ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une délibération approuvée dans les mêmes conditions que la décision d'acquérir.

**Article 331.** - La responsabilité civile afférente aux actes accomplis en tant qu'administrateur de la société, par le représentant d'une collectivité locale au conseil d'administration de la société dont elle est actionnaire, incombe à la collectivité locale, sous réserve d'une action récuratoire contre l'intéressé.

**Article 332.** - La participation des collectivités locales ou du regroupement de ces collectivités ne peut excéder 33 % du capital social des entreprises ou organismes visés à la présente section.

**Article 333.** - Les sociétés visées à la présente section sont soumises au contrôle de l'Etat dans les conditions prévues par la, législation et la réglementation en vigueur.

## TITRE VI : DU CONTROLE DE LEGALITE DES COLLECTIVITES LOCALES

### Chapitre premier : Contrôle de légalité

**Article 334.** - Les actes pris par les collectivités locales sont transmis au représentant de l'Etat auprès de la région, de la commune ou de la communauté rurale, lequel en délivre aussitôt accusé de réception. La preuve de la réception des actes par le représentant de l'Etat peut être apportée par tout moyen. L'accusé de réception qui est immédiatement délivré peut être utilisé comme preuve. Pour les actes ci-dessous énumérés, le représentant de l'Etat dispose d'un délai de quinze jours pour en demander une seconde lecture. Cette demande revêt un caractère suspensif, aussi bien pour le caractère exécutoire de l'acte que pour tout délai de procédure contentieuse.

Sont concernés par ces dispositions les actes suivants

- les délibérations des conseils ou les décisions prises par délégation des conseils;
- les actes à caractère réglementaire pris par les collectivités locales dans tous les domaines qui relèvent de leur compétence en application de la loi;
- les conventions relatives aux marchés ainsi que les conventions de concession ou d'affermage de services publics locaux à caractère industriel ou commercial;
- les décisions individuelles relatives à la nomination, à l'avancement de grade ou d'échelon d'agents des collectivités locales;
- les décisions individuelles relatives aux sanctions soumises à l'avis du conseil de discipline et au licenciement d'agents des collectivités locales.

Ces actes sont exécutoires de plein droit, quinze jours après la délivrance de l'accusé de réception, sauf demande de seconde lecture de la part du représentant de l'Etat, et après leur publication ou leur notification aux intéressés. Ce délai de quinze jours peut être réduit par le représentant de l'Etat à la demande de l'autorité locale.

**Article 335.** - Les décisions réglementaires et individuelles prises par le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural dans l'exercice de leurs pouvoirs de police, les actes de gestion quotidienne pris au nom des collectivités locales autres que ceux mentionnés à l'article 334 ci-dessus sont exécutoires de plein droit dès qu'il est procédé à leur publication ou à leur notification aux intéressés, après transmission au représentant de l'Etat.

**Article 336.** - Par dérogation au caractère exécutoire des actes prévus aux articles 334 et 335 du présent code, restent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat les actes pris dans les domaines suivants:

- les budgets primitifs et supplémentaires;
- les emprunts et garanties d'emprunts;
- les plans régionaux, communaux et ruraux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire,
- les conventions financières de coopération internationale comportant des engagements d'un montant fixé par décret;
- les affaires domaniales et l'urbanisme;
- les garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique,

- les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans.

Ces délibérations et décisions sont transmises au représentant de l'Etat, dans les conditions prévues à l'article 334 du présent code. L'approbation du représentant de l'Etat est réputée tacite si elle n'a pas été notifiée à la collectivité locale dans le délai d'un mois à compter de la date de l'accusé de réception par le représentant de l'Etat. Ce délai d'un mois peut être réduit par le représentant de l'Etat à la demande de l'autorité locale.

**Article 337.** - Le représentant de l'Etat défère au Conseil d'Etat les actes mentionnés aux articles 334 et 335 du présent code qu'il estime entachés d'illégalité, dans les 2 mois suivant leur transmission. Cette juridiction doit donner son verdict dans un délai maximum d'un mois. Ces actes déférés au juge ne sont pas susceptibles de recours hiérarchique. Sur demande du président du conseil régional, du maire ou du président du conseil rural, le représentant de l'Etat l'informe de son intention de ne pas déférer au juge administratif un acte qui lui a été transmis en application de l'article 334 du présent code. Lorsque le représentant de l'Etat défère un acte au juge administratif, il en informe par écrit sans délai l'autorité locale et lui communique toutes précisions sur les illégalités invoquées à l'encontre de l'acte incriminé.

**Article 338.** - Le représentant de l'Etat peut assortir son recours d'une demande de sursis à exécution. Il est fait droit à cette demande si l'un des moyens invoqués dans la requête paraît, en l'état de l'instruction, sérieux et de nature à justifier l'annulation de l'acte attaqué. Lorsque l'acte attaqué est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le Président du Conseil d'Etat ou un de ses membres délégué à cet effet prononce le sursis dans les quarante huit heures. Le Conseil d'Etat peut, sur sa propre initiative, prononcer le sursis à exécution pour tout marché public que lui transmet le représentant de l'Etat aux fins d'annulation.

**Article 339.** - Le Gouvernement soumet chaque année, à l'Assemblée nationale qui en débat au cours de sa première session ordinaire, un rapport sur le contrôle de légalité exercé l'année précédente à l'égard des actes des collectivités locales.

**Article 340.** - Le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural peut déférer au Conseil d'Etat, pour excès de pouvoir, la décision de refus d'approbation du représentant de l'Etat prise dans le cadre de l'article 336 du présent code. Ces recours font l'objet de la procédure prévue aux articles 337 et 338 du présent code. L'annulation de la décision de refus d'approbation par le Conseil d'Etat, équivaut à une approbation des notifications de l'arrêt à la collectivité locale.

**Article 341.** - Sans préjudice du recours direct dont elle dispose, si une personne physique ou morale est lésée par un acte mentionné aux articles 334 et 335 du présent code, elle peut, dans le délai de 2 mois à compter de la date à laquelle l'acte est devenu exécutoire, demander au représentant de l'Etat concerné de mettre en oeuvre la procédure d'annulation prévue aux articles 337 et 338 ci-dessus. Pour les actes mentionnés à l'article 334 du présent code, cette demande ne peut avoir pour effet de prolonger le délai de recours contentieux dont dispose le représentant de l'Etat en application de l'article 337 du présent code. Lorsque la demande d'annulation concerne un acte mentionné à l'article 335 du présent code, le représentant de l'Etat peut déférer l'acte en cause au Conseil d'Etat dans les deux mois suivant sa saisine par la personne physique ou morale lésée. Lorsque la demande d'annulation concerne un acte mentionné à l'article 336 du présent code, au cours du délai d'approbation du représentant de l'Etat, celui-ci traite cette demande selon la procédure du recours gracieux. Si la décision est devenue exécutoire, seul le recours direct est possible. Ces actes déférés ne sont pas susceptibles de recours hiérarchique.

## Chapitre II : Contrôle juridictionnel des comptes

**Article 342.** - Le juge des comptes juge l'ensemble des comptables publics des collectivités locales, ainsi que les comptes des personnes qu'il a déclarées comptables de fait. Les comptes des collectivités locales dont la population n'excède pas 15.000 habitants et dont le montant des recettes ordinaires figurant au dernier compte administratif est inférieur à un montant fixé par décret, font l'objet, sous réserve des alinéas ci-après, d'un apurement administratif par les trésoriers-payeurs régionaux à l'exception de leurs propres comptes de gestion. Les décisions d'apurement assorties, le cas échéant, de toute observation pouvant entraîner la mise en débet du comptable sont transmises par le trésorier-payeur régional à la Cour des Comptes. La mise en débet du comptable ne peut être prononcée que par le juge des comptes. Pour les comptes soumis au régime de l'apurement administratif et qui ne font pas l'objet d'observations sous réserve des recours éventuels et du droit d'évocation du juge des comptes, les arrêtés des comptes des trésoriers-payeurs généraux emportent décharge définitive du comptable. Le trésorier-payeur régional adresse au juge des comptes tous les arrêtés de décharge qu'il a pris. Le juge des comptes peut exercer son droit d'évocation et de réformation sur les arrêtés visés au quatrième alinéa du présent article dans le délai de six mois à compter de la date de leur notification au comptable. Ce délai peut être prorogé par le juge compétent une fois sans toutefois excéder 6 mois.

Pour les collectivités locales dont il assure le jugement effectif des comptes du comptable en application des alinéas précédents, le juge des comptes vérifie sur pièces et, si nécessaire, sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des collectivités locales. Il assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. Il peut assurer la vérification des comptes des établissements, sociétés, groupements et organismes, quel que soit leur statut juridique, auxquels les collectivités locales apportent un concours financier.

**Article 343.** - Le juge des comptes concourt au contrôle budgétaire des collectivités locales. Il examine la gestion des collectivités locales. Les observations qu'il présente en ce domaine ne peuvent être formulées sans un entretien préalable entre le magistrat rapporteur ou le président de la section des comptes et l'ordonnateur de la collectivité locale concernée. Lorsque des observations sont formulées, elles ne peuvent être arrêtées définitivement avant que l'ordonnateur ait été en mesure de leur apporter une réponse écrite. Le juge des comptes prend toutes les dispositions nécessaires pour garantir le secret de ses investigations. Les observations définitives formulées par le juge des comptes sur la gestion d'une collectivité locale sont communiquées par l'exécutif de la collectivité à son assemblée délibérante, dès sa plus proche réunion. Le juge des comptes en informe le représentant de l'Etat concerné. Le juge des comptes consacre chaque année une partie de son rapport public à la gestion des régions, des communes et des communautés rurales. Le juge des comptes informe les régions, les communes et les communautés rurales des observations relatives à leur gestion qu'elle envisage d'insérer dans ce rapport et les invite à lui faire part de leurs réponses. Celles-ci sont publiées à la suite de ses observations.

### **Chapitre III : Règles budgétaires**

#### **Section 1 : Dispositions générales**

**Article 344.** - Au moins un mois avant l'examen du budget d'une collectivité locale, un débat a lieu dans son conseil sur les orientations budgétaires. Le projet de budget est préparé et présenté par le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural, qui est tenu de le communiquer aux membres du conseil avec les rapports correspondants quinze jours avant l'ouverture de la première réunion consacrée à l'examen dudit budget. Le budget et les autorisations spéciales de recettes et de dépenses sont votés par le conseil de la collectivité locale. Ils se divisent en section de "fonctionnement" et section "d'investissement".

**Article 345.** - Dans le cas où le budget de la collectivité locale n'a pas été adopté avant le 1er janvier de l'exercice auquel il s'applique, le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural sont en droit, jusqu'à l'adoption de ce budget, de mettre en recouvrement les recettes, d'engager, de liquider et de mandater les dépenses de la section de fonctionnement dans la limite de celles inscrites au budget de l'année précédente. Ils sont en droit de mandater les dépenses au remboursement en capital des annuités de la dette venant à échéance avant le vote du budget. En outre, jusqu'à l'adoption du budget ou jusqu'au 31 mars, en l'absence d'adoption du budget avant cette date, ils peuvent, sur autorisation du conseil, engager, liquider et mandater des dépenses d'investissement, dans la limite du quart des crédits ouverts au budget de l'exercice précédent, non compris les crédits afférents au remboursement de la dette. Les crédits correspondants sont inscrits au budget lors de son adoption. L'autorisation mentionnée au présent alinéa précise le montant et l'affectation des crédits. Si le budget n'est pas adopté avant le 31 mars de l'exercice auquel il s'applique, le représentant de l'Etat règle le budget et le rend exécutoire dans les quinze jours qui suivent cette date.

Jusqu'au règlement du budget de la collectivité locale par le représentant de l'Etat, le conseil ne peut adopter de délibération sur le budget de l'exercice en cours. Les dispositions des alinéas 1 à 4 du présent article ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication avant le 15 mars au conseil de la collectivité locale d'informations indispensables à l'établissement du budget. Dans ce cas, le conseil dispose de quinze jours à compter de cette communication pour arrêter le budget de la collectivité locale. La liste de ces informations est fixée par arrêté conjoint du Ministre chargé des Finances et du Ministre chargé des Collectivités locales. En cas de création d'une nouvelle collectivité locale, son conseil adopte le budget dans un délai de trois mois à compter de cette création. A défaut, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat dans les conditions prévues au troisième alinéa du présent article. Ces dispositions ne sont pas applicables quand le défaut d'adoption résulte de l'absence de communication au conseil, dans les deux mois et demi suivant cette création, d'informations indispensables à l'établissement du budget. Dans ce cas, le conseil dispose de quinze jours après cette communication pour arrêter le budget de la collectivité.

**Article 346.** - Le budget d'une collectivité locale est en équilibre réel lorsque la section "fonctionnement" et la section "investissement" sont respectivement votées en équilibre, les recettes et les dépenses ayant été évaluées de façon sincère, et lorsque le prélèvement sur les recettes de la section "fonctionnement" au profit de la section "investissement", ajouté aux recettes propres de cette section, à l'exclusion du produit des emprunts, et éventuellement aux dotations des comptes d'amortissement et de provision, fournit des ressources suffisantes pour couvrir le remboursement en capital des annuités d'emprunt à échoir au cours de l'exercice. Le prélèvement sur les recettes de la section "fonctionnement" au profit de la section "investissement" doit représenter une part de ces recettes fixée par décret selon le type de collectivité locale.

**Article 347.** - Lorsque le budget n'est pas voté en équilibre réel ou que les dispositions ci-dessus n'ont pas été respectées, le représentant de l'Etat le constate dans un délai de quinze jours à compter de la date de transmission prévu à l'article 345 du présent Code. Il propose à la collectivité locale, dans un délai de quinze jours suivant sa constatation, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire et demande au conseil une nouvelle délibération, dans le cadre des dispositions prévues à l'article 334 alinéa 3 du présent code.

La nouvelle délibération du conseil rectifiant le budget initial doit intervenir dans un délai d'un mois à partir de la communication des propositions du représentant de l'Etat. Si le conseil n'a pas délibéré dans le délai prescrit, ou si la délibération prise ne comporte pas de mesures de redressement jugées suffisantes par le représentant de

l'Etat qui se prononce sur ce point dans un délai de quinze jours à partir de la transmission de la nouvelle délibération, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat. A compter de la constatation du déséquilibre budgétaire par le représentant de l'Etat, le conseil ne peut délibérer en matière budgétaire, sauf pour la délibération prévue au deuxième alinéa du présent article et pour l'application de l'article 345 du présent code.

**Article 348.** - Lorsque le budget d'une collectivité locale a été réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat, le vote du conseil sur le compte administratif prévu à l'article 350 du présent code intervient avant le vote du budget afférent à l'exercice suivant. Lorsque le compte administratif adopté dans les conditions ci-dessus mentionnées fait apparaître un déficit dans l'exécution du budget, ce déficit est reporté au budget de l'exercice suivant. Lorsque l'une ou l'autre des obligations prévues par le présent alinéa n'est pas respectée, le représentant de l'Etat intervient dans les conditions prévues aux alinéas 1 et 3 de l'article précédent. S'il est fait application de la procédure définie à l'alinéa ci-dessus, les dates fixées au deuxième alinéa de l'article 345 du présent code pour l'adoption du budget sont reportées respectivement aux 1er juin et 15 juin. Dans ce cas, le délai limite de transmission du compte de gestion du comptable prévu à l'article 350 du présent code est ramené au 1er mai. Toutefois, pour l'application de ces dispositions, n'est pas considéré comme étant en déséquilibre, le budget dont la section "fonctionnement" comporte ou reprend un excédent et dont la section "investissement" est en équilibre réel, après reprise, pour chacune des sections, des résultats apparaissant au compte administratif de l'exercice précédent.

**Article 349.** - Sous réserve du respect des dispositions des articles 345 ci-dessus et 350 ci-dessous, des modifications peuvent être apportées au budget de la collectivité locale par son conseil, jusqu'au terme de l'exercice auquel elles s'appliquent. Dans le délai d'un mois suivant la fin de l'exercice budgétaire, le conseil peut, en outre, apporter au budget les modifications permettant d'ajuster les crédits de la section de fonctionnement pour régler les dépenses engagées avant le 31 décembre et inscrire les crédits nécessaires à la réalisation des opérations d'ordre de chacune des deux sections du budget ou entre les deux sections. Les délibérations relatives aux modifications budgétaires prévues à l'alinéa précédent doivent être transmises au représentant de l'Etat au plus tard cinq jours après le délai limite fixé pour leur adoption. Les mandatements découlant des modifications budgétaires ainsi décidées, doivent être achevés au plus tard le 31 janvier suivant l'exercice auquel ils se rapportent.

**Article 350.** - L'arrêté des comptes est constitué par le vote du conseil de la collectivité locale sur le compte administratif présenté par le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural après transmission, au plus tard le 1er juillet de l'année suivant l'exercice, du compte de gestion établi par le comptable de la collectivité locale. Le vote du conseil arrêtant les comptes doit intervenir avant le 1er octobre de l'année suivant l'exercice. Le compte administratif est arrêté si une majorité des voix ne s'est pas dégagée contre son adoption.

**Article 351.** - Lorsque l'arrêté des comptes fait apparaître dans l'exécution du budget un déficit égal ou supérieur à 10 % des recettes de la section "fonctionnement", le représentant de l'Etat, propose à la collectivité locale, les mesures nécessaires au rétablissement de l'équilibre budgétaire, dans le délai de deux mois à compter de cette proposition. Si, lors de l'examen du budget primitif suivant, le représentant de l'Etat constate que la collectivité locale n'a pas pris de mesures suffisantes pour résorber ce déficit, le budget est réglé et rendu exécutoire par le représentant de l'Etat. En cas de mise en œuvre des dispositions des alinéas précédents, la procédure prévue à l'article 348 du présent code n'est pas applicable.

**Article 352.** - Le budget de la collectivité locale est transmis au représentant de l'Etat au plus tard quinze jours après le délai limite fixé pour son adoption par le présent code. A défaut, il est fait application des dispositions du deuxième alinéa de l'article 345 du présent code.

**Article 353.** - Le compte administratif est transmis au représentant de l'Etat au plus tard quinze jours à l'expiration du délai limité fixé pour son adoption par l'article 350 du présent code.

**Article 354.** - La constatation par le représentant de l'Etat du déséquilibre du budget de la collectivité locale ou du non respect des proportions légales au titre de l'article 351 du présent code, a pour effet de suspendre l'exécution de ce budget jusqu'au terme de la procédure. Toutefois, sont applicables à compter de la transmission du budget, les dispositions du premier alinéa de l'article 345 ci-dessus. En outre, les dépenses de la section "investissement" de ce budget peuvent être engagées, liquidées et mandatées dans la limite du quart des crédits inscrits à ce titre.

## Section 2 : Inscription des dépenses obligatoires

**Article 355.** - Lorsque le représentant de l'Etat, de sa propre initiative, ou saisi soit par le comptable public concerné soit par toute personne y ayant intérêt, constate qu'une dépense obligatoire n'a pas été inscrite au budget ou l'a été pour une somme insuffisante, il adresse une mise en demeure à la collectivité locale concernée. Si, dans un délai d'un mois, cette mise en demeure n'est pas suivie d'effet, le représentant de l'Etat inscrit cette dépense au budget de la collectivité locale et propose, s'il y a lieu, la création de ressources ou la diminution de dépenses facultatives destinées à couvrir la dépense obligatoire. Le représentant de l'Etat règle et rend exécutoire le budget rectifié en conséquence.

**Article 356.** - A défaut de mandatement, par la collectivité locale concernée d'une dépense obligatoire dans le mois suivant la mise en demeure qui lui en a été faite par le représentant de l'Etat, celui-ci y procède d'office.

**Article 357.** - Dans le cadre des commandes publiques, lorsque des intérêts moratoires ne sont pas mandatés en même temps que le principal, ce dernier étant d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret, le comptable assignataire de la dépense en informe l'ordonnateur et le représentant de l'Etat dans un délai de dix jours suivant la réception de l'ordre de paiement. Dans un délai de quinze jours, le représentant de l'Etat adresse à l'ordonnateur une mise en demeure de mandatement de ces intérêts moratoires. A défaut d'exécution dans un délai d'un mois, le représentant de l'Etat procède d'office, dans un délai de dix jours, au mandatement de la dépense. Toutefois, si dans le délai d'un mois dont il dispose, l'ordonnateur notifie un refus d'exécution motivé par une insuffisance de crédits disponibles, ou si, dans ce même délai, le représentant de l'Etat constate cette insuffisance, celui-ci dans un délai de quinze jours à compter de cette notification ou de cette constatation, procède au mandatement d'office dans les quinze jours suivant la réception de la délibération inscrivant les crédits ou sa décision réglant le budget rectifié.

**Article 358.** - Lorsque le représentant de l'Etat intervient en application des articles 345, 346, 355 et 356 du présent code, le président du conseil régional, le maire, le président du conseil rural ou leur représentant peuvent, à leur demande, présenter oralement leurs observations. Ils peuvent être assistés par une personne de leur choix.

### **Section 3 : Le comptable de la collectivité locale**

**Article 359.** - Le comptable de la collectivité locale est un comptable direct du trésor ayant qualité de comptable principal. Il est nommé par le Ministre chargé des Finances. Il prête serment devant le tribunal régional. Il est tenu de produire ses comptes au conseil d'Etat qui statue par voie de jugement.

**Article 360.** - Le comptable ne peut subordonner ses actes de paiement à une appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur. Il ne peut soumettre les mêmes actes qu'au contrôle de légalité qu'impose l'exercice de sa responsabilité personnelle et pécuniaire. Il est tenu de motiver la suspension du paiement. Lorsque le comptable notifie sa décision de suspendre le paiement d'une dépense obligatoire, le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural peut lui adresser un ordre de réquisition. Il s'y conforme aussitôt, sauf en cas d'insuffisance de fonds disponibles, de dépense ordonnancée sur des crédits irrégulièrement ouverts ou insuffisants ou sur des crédits autres que ceux sur lesquels elle devrait être imputée, d'absence de justification du service fait et de défaut de caractère libératoire du règlement. Copie de l'ordre de réquisition est transmise au représentant de l'Etat et au conseil d'Etat. En cas de réquisition, l'ordonnateur engage sa responsabilité personnelle et pécuniaire.

## **TITRE VII : DES REPRESENTANTS DE L'ETAT**

**Article 361.** - Les représentants de l'Etat sont les délégués du Président de la République dans leur circonscription. Ils sont nommés par décret. Les représentants de l'Etat veillent à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois, de l'ordre public. Dans les conditions fixées par le présent code, ils exercent le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire. Ils veillent en outre à l'exercice régulier, par les collectivités locales, de leurs compétences.

**Article 362.** - Les représentants de l'Etat représentent chacun des ministres et ont autorité sur les services déconcentrés de l'Etat dans leur circonscription sous réserve des exceptions limitativement énumérées par décret. Ils sont seuls habilités à s'exprimer au nom de l'Etat devant les conseils élus de leurs circonscriptions.

**Article 363.** - Le gouverneur représente l'Etat auprès de la région. Le préfet représente l'Etat auprès des communes. Le sous-préfet représente l'Etat auprès des communautés rurales.

**Article 364.** - Dans le cadre d'une large déconcentration, les mesures qui déterminent la répartition des pouvoirs entre les autorités centrales et les représentants de l'Etat auprès des collectivités locales, font l'objet d'un rapport annuel à l'Assemblée nationale, après avis du Comité interministériel de l'Administration territoriale prévu au Titre VIII du présent code.

**Article 365.** - Sur leur demande, le président de conseil régional, le maire et le président de conseil rural, reçoivent des représentants de l'Etat les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions. Sur leur demande, les représentants de l'Etat reçoivent du président du conseil régional des maires et des présidents de conseils ruraux, les informations nécessaires à l'exercice de leurs attributions. Le président du conseil régional, le maire, le président du conseil rural informent leur conseil de tout courrier que les représentants de l'Etat souhaitent porter à sa connaissance.

## **TITRE VIII : ORGANISMES DE SUIVI**

**Article 366.** - Le conseil national de développement des collectivités locales institué par décret, comprend outre des représentants de l'Etat, des élus des régions, des communes et des communautés rurales. Une fois par an, il est présidé par le Chef de l'Etat pour établir le bilan de l'évolution des régions, des communes et des communautés rurales et proposer toutes orientations appropriées. Il établit chaque année un état de la coopération décentralisée et formule toutes propositions utiles.

**Article 367.** - Un comité interministériel de l'administration territoriale est institué par décret. Il est consulté chaque année sur la conduite de la politique de déconcentration de l'Etat.

**Article 368.** - Le Comité interministériel d'Aménagement du Territoire, institué par décret, est consulté sur toute modification des limites territoriales et du nombre des régions, dans le cadre de la procédure prévue aux articles 21 à 25 du présent code.

**Article 369.** - Une commission nationale d'assistance aux centres d'expansion rurale est instituée par décret. Elle est consultée sur l'élaboration et la mise en œuvre de la politique des programmes de développement à la base, avec l'appui des commissions régionales d'assistance aux centres d'expansion rurale.

#### **TITRE IX : DISPOSITIONS DIVERSES**

**Article 370.** - Sont abrogées toutes dispositions contraires au présent code et notamment

- la loi N° 66-64 du 30 juin 1966 modifiée, portant Code de l'Administration communale
- la loi N° 72-25 du 19 avril 1972 relative aux communautés rurales;
- la loi N° 72-27 du 26 mai 1972 relative aux conseils régionaux, aux conseils départementaux et aux conseils d'arrondissement.

**Article 371.** - Pendant les cinq ans qui suivent l'entrée en vigueur du présent code, les dispositions des articles 28, alinéa 3 et 101, alinéa 1, exigeant de savoir lire et écrire sont facultatives.

**Article 372.** - Les dispositions du présent code sont applicables à compter de l'installation des conseils régionaux, municipaux et ruraux issus des élections locales qui suivent sa date d'entrée en vigueur.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Dakar, le 22 mars 1996.

Par le Président de la République : Abdou DIOUF

Le Premier Ministre

Habib THIAM

## **Annexes 3 :**

### **SOMMAIRE DES LOIS ET DÉCRETS SUR LA DÉCENTRALISATION**

#### **1 : Les lois : ces quelques lois désignées ont fortement influencé la réforme décentralisée sénégalaise.**

Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national.

Loi n° 72-26 du 19 avril 1972 fixant le régime municipal de Dakar.

Loi n°66-64 du 30 juin 1996 portant code de l'administration communale.

Loi n° 72-59 du 12 juin 1972 instituant une taxe communale.

Loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales.

Loi n° 96-07 du 22 mars 1996, portant transfert de compétences aux Régions, aux Communes et Communautés Rurales.

Loi n°96-09 du 22 mars 1996, fixant l'organisation administrative et financière de la Commune d'arrondissement et ses rapports avec la ville.

Loi n° 96-10 du 22 mars 1996 modifiant la loi n°72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972, relative à l'organisation de l'administration territoriale.

#### **2 : Les Décrets**

Décret n° 96-228 du 22 mars 1996 modifiant le décret n°72-336 du 29 mai 1972 relatif aux attributions des chefs de circonscription administrative et des chefs de village.

Décret n° 96-1118 du 27 décembre 1996 instituant le conseil national de développement des Collectivités Locales.

Décret n° 96-1119 du 27 décembre 1996 fixant le montant des engagements en matière de convention financière de coopération internationale soumise à approbation.

Décret n°96-1120 du 27 décembre 1996 portant, création, organisation et fonctionnement du Comité Économique et Social auprès du Conseil Régional et fixant les avantages accordés aux membres du comité.

Décret n° 96-1121 du 27 décembre 1996, instituant le comité interministériel de l'Administration territoriale.

Décret n° 96-1122 du 27 décembre 1996 relatif à la convention-type fixant les conditions et les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'État.

Décret n° 96-1123 du 27 décembre 1996 relatif à l'utilisation par les collectivités locales des services extérieurs de l'État dans la Région.

Décret n° 96-1124 du 27 décembre fixant le montant des marchés des collectivités locales soumis à l'approbation préalable du représentant de l'État.

Décret n° 96-1125 du 27 décembre 1996 instituant la Commission Nationale d'Assistance aux Centres d'Expansion Rurale Polyvalents (CERP).

Décret n° 96-1126 fixant les critères de répartition du fonds de dotation de la décentralisation pour l'année 1997.

Décret n° 96-1127 du 27 décembre 1996 fixant les taux maxima des indemnités et frais attribués aux présidents du Conseil Régional et membres du Bureau du Conseil Régional, aux présidents et vice-présidents des délégations spéciales aux conseillers régionaux et membres des délégations spéciales.

Décret n° 96-1128 du 27 décembre 1996 fixant les conditions de nomination et les avantages du Secrétaire Général de la Région.

Décret n° 96-1129 du 27 décembre 1997 fixant les conditions et avantages du Secrétaire Municipal.

Décret n° 96-1130 du 27 décembre 1997 portant application de la loi de transfert des compétences aux Régions, aux communes et aux Communautés Rurales en matière de gestion et d'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national.

Décret n° 96-1131 du 27 décembre 1996 portant création et organisation des structures d'élaboration du Plan National d'Aménagement du Territoire.

Décret n° 96-1132 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière d'aménagement du territoire.

Décret n° 96-1133 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et Communautés Rurales en matière de planification.

Décret n° 96-1134 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière d'environnement et de gestion des ressources naturelles.

Décret n° 96-1135 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales en matière de santé et d'action sociale.

Décret n° 96-1136 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes, aux Communautés Rurales en matière d'éducation, d'alphabétisation, de promotion des langues nationales et de formation professionnelle.

Décret n° 96-1137 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes, aux Communautés Rurales en matière de culture

Décret n° 96-1138 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes, aux Communautés Rurales en matière d'urbanisme et d'habitat.

Décret n° 96-1139 du 27 décembre 1996 portant application de la loi de transfert de compétences aux Régions, aux Communes, aux Communautés Rurales en matière de jeunesse et sports.

Décret n° 2010-925 du 8 juillet 2010 portant répartition des services de l'État et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la Présidence de la République, la Primature et les ministères.

Décret n° 2011-340 en date du 16 mars 2011 abrogeant et remplaçant les articles 2 et 5 du décret n° 96-1118 du 27 décembre 1996 instituant le Conseil national de Développement des Collectivités locales.

## **TABLE DES MATIERES**

<b>Sigles et acronymes.....</b>	<b>p 4</b>
<b>Sommaire.....</b>	<b>p 7</b>
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE.....</b>	<b>p 9</b>
Actualité du sujet.....	p 11
Une approche des concepts : centralisation et décentralisation.....	p 11
Des exemples étrangers de la décentralisation.....	p 14
Contexte politique en Afrique.....	p 17
La politique de décentralisation : une réforme imposée de l'extérieur ?.....	p 21
Le cas particulier du Sénégal.....	p 27
Méthodologie de recherche.....	p 28
Quelques considérations d'ordre éthique.....	p 32
Présentation du Sénégal.....	p 32
Progression de notre thèse.....	p 35
<b>Première partie : L'EMERGENCE DES PRINCIPES DE LA POLITIQUE DE DECENTRALISATION AU SENEGAL.....</b>	<b>p 37</b>
<b>Chapitre 1 : Regard rétrospectif de l'organisation territoriale du Sénégal avant l'année de la réforme majeure de 1996.....</b>	<b>p 38</b>
Section 1: Héritages historiques de l'organisation territoriale du Sénégal avant l'indépendance en 1960.....	p 39
1 : Dispositions territoriales avant la colonisation.....	p 39
1.1 : Le royaume du Walo.....	p 40
1.2 : Le royaume du Djoloff.....	p 41
1.3 : Le royaume du Cayor.....	p 41
1.4 : Les autres royaumes.....	p 42
2 : Mode de fonctionnement traditionnel des territoires.....	p 42
2.1 : Gestion des territoires dans le Fouta des empires.....	p 43
2.2 : L'organisation du territoire.....	p 44
Section 2 : Dynamiques territoriales et organisation locale pendant l'ère coloniale...	p 46
1 : Dynamique territoriale pendant la colonisation.....	p 46
1.1 : L'organisation territoriale de la colonie du Sénégal.....	p 47
1.2 : Une dynamique territoriale mouvementée.....	p 49
2 : Administration coloniale et consolidation du pouvoir traditionnel local.....	p 50
2.1 : L'administration coloniale.....	p 50

2.2 : L'alliance comme moyen de consolidation de son empire.....	p 52
2.3 : L'impôt comme moyen de contrôle sur les populations.....	p 54
<b>Section 3 : La gouvernance locale et le cadre juridique de la décentralisation.....</b>	<b>p 59</b>
1 : Une construction progressive : les grandes lois structurantes 1960-1990.....	p 60
1.1 : La réforme territoriale de 1960 à 1972.....	p 60
1.2 : Les réformes intervenues de 1972 à 1996.....	p 62
<b>Chapitre 2 : La réforme phare de 1996 : le socle de la politique de décentralisation au Sénégal.....</b>	<b>p 66</b>
<b>Section 1 : L'étape de la régionalisation au Sénégal.....</b>	<b>p 68</b>
1 : Le cadre institutionnel de la nouvelle réforme.....	p 71
1.1 : Le découpage administratif et la répartition territoriale opérée.....	p 71
1.2 : L'affirmation d'une gestion de proximité.....	p 74
<b>Section 2 : L'organisation et gestion politique et institutionnelle du territoire national.....</b>	<b>p 76</b>
1 : Le découpage au niveau des circonscriptions administratives.....	p 76
1.2 : La région administrative du Sénégal.....	p 79
1.2 : Le département.....	p 79
1.3 : L'arrondissement.....	p 80
1.4 : Le village et les quartiers.....	p 81
2 : Le cadre institutionnel de la décentralisation.....	p 82
2.1 : L'architecture des collectivités locales : l'innovation institutionnelle.....	p 82
2.1.1 : La région en tant que collectivité.....	p 84
2.1.2 : La commune instituée en collectivité locale.....	p 90
2.2 : La commune d'arrondissement : une collectivité locale d'exception.....	p 92
2.3 : La communauté rurale typée comme collectivité locale.....	p 94
3 : La collectivité locale et le maintien d'une tutelle étroite.....	p 96
<b>Chapitre 3. La décentralisation et la démocratisation locale : gouvernabilité du local.....</b>	<b>p 100</b>
<b>Section 1.</b> Légitimité et système d'action d'une politique de décentralisation.....	p 101
1 : La mise en œuvre d'un système électoral pour légitimer le processus.....	p 103
2 : Les élections de 2009 : gage d'une institutionnalisation.....	p 105
<b>Section 2.</b> De la gestion technique des collectivités locales.....	p 108
1 : Les organes locaux de la politique de décentralisation.....	p 108
1.1 : Le comité économique et social de la région.....	p 109

1.2 : L'agence régionale de développement (ARD).....	p 110
2 : Les organismes nationaux de suivi et instruments de planification.....	p 113
2.1 : Les organes de suivi.....	p 113
2.2 : Les instruments de planification de la décentralisation.....	p 114
<b>Section 3 : La décentralisation des compétences aux collectivités.....</b>	<b>p 119</b>
1 : L'approche générale des transferts de compétences.....	p 119
1.1 : Une décentralisation juridique affirmée.....	p 122
1.1.1 : Des transferts de compétences aménagés.....	p 122
1.1.2 : L'esprit et les méthodes.....	p 123
1.1.3 : L'objet des transferts de compétences.....	p 124
1.1.4 : Les modalités du transfert de compétences.....	p 126
1.2 : Des transferts de compétences limités.....	p 127
1.2.1 : La faiblesse des transferts.....	p 127
1.2.2 : Les difficultés d'application des compétences transférées.....	p 128
1.2.3 : Les dysfonctionnements dans l'exercice des compétences.....	p 130
2 : Une décentralisation financière mitigée.....	p 131
2.1 : Un financement à rénover pour toutes les collectivités.....	p 132
2.1.1 : Pour un nouveau régime de compensation financière.....	p 133
2.1.2 : L'instauration de nouveaux mécanismes de transferts financiers.....	p 136
3 : Un financement critiqué.....	p 140
3.1 : Les effets pervers des concours globalisés.....	p 140
3.2 : Les limites de la compensation financière.....	p 143
4 : Difficultés et insuffisances d'ordre institutionnel et sociopolitique.....	p 146
4.1 : Conflits de compétences entre autorités déconcentrées et les collectivités.....	p 147
4.2 : Absence de bureaucratie locale.....	p 149
4.2.1 : Un manque de moyens humains pour les collectivités.....	p 151
4.2.2 : Le peu entaché d'un recrutement clientéliste.....	p 153
<b>Chapitre 4 : La gestion financière des collectivités locales au Sénégal.....</b>	<b>p 157</b>
<b>Section 1 : Organisation financière des collectivités et leur système budgétaire.....</b>	<b>p 159</b>
1 : Organisation financière des collectivités locales.....	p 159
1.1 : Le budget des collectivités locales : composition et procédure de vote.....	p 159
1.1.1 : Les agents d'exécution du budget des collectivités locales.....	p 160
1.1.2 : Les ressources fiscales des collectivités.....	p 163
1.1.2.1 : La région : une collectivité sans ressources propres.....	p 163

1.1.2.2 : Les ressources de fonctionnement de la commune.....	p 164
1.1.2.3 : Les ressources de fonctionnement de la commune d'arrondissement.....	p 166
1.1.2.4 : Les ressources de fonctionnement de la communauté rurale.....	p 167
1.2 : Les autres dotations de l'État.....	p 170
1.3 : Les ressources provenant des partenaires.....	p 172
2 : Une gestion décriée des ressources des collectivités locales.....	p 174
<b>Section 2 : Les problématiques de financement des collectivités locales .....</b>	<b>p 178</b>
1 : L'harmonisation du système des finances locales.....	p 179
2 : Une relative faiblesse des économies locales pour un personnel de qualité.....	p 182
Conclusion première partie.....	p 186
<b>Deuxième partie : DE LA DECENTRALISATION AU DEVELOPPEMENT : DE NOUVELLES STRATEGIES ET QUELLES PERSPECTIVES ?.....</b>	<b>p 188</b>
<b>Chapitre 5 : le développement local : entre dynamique nouvelle et une récente inscription dans les stratégies de développement.....</b>	<b>p 189</b>
<b>Section 1 : L'institutionnalisation du développement local.....</b>	<b>p 191</b>
1.1 : Le développement local : un concept fourre-tout.....	p 191
1.2 : Quelle approche pour le concept : développement local.....	p 192
2 : Comment articuler décentralisation et développement local.....	p 195
2.1 : La décentralisation au service du développement.....	p 197
2.2 : Les interactions entre la décentralisation et le développement.....	p 198
2.3 : Une politique de décentralisation peu favorable au développement local.....	p 200
<b>Section 2 : Une multitude d'acteurs présents autour de l'enjeu.....</b>	<b>p 203</b>
1.1 : L'État, services déconcentrés et acteurs institutionnels.....	p 204
1.2 : Les acteurs politiques de la décentralisation.....	p 208
1.3 : La société civile, les mouvements sociaux : des acteurs très impliqués.....	p 210
1.4 : Une autre catégorie d'acteurs : les ONG et les bailleurs de fonds.....	p 212
2 : La coopération décentralisée très bien investie.....	p 218
2.1 : La coopération bilatérale française au chevet de la décentralisation.....	p 218
2.2 : Une coopération très sollicitée avec l'Union européenne.....	p 220
3 : Les interventions des partenaires nord-américains très appréciées.....	p 223
4 : Analyse des relations entre les acteurs.....	p 226
5 : Les efforts de participation au développement.....	p 231
<b>Chapitre 6: Mise en perspectives des dynamiques constitutives du couple décentralisation/ développement local.....</b>	<b>p 234</b>

<b>Section 1</b> : Les stratégies mises en place pour atteindre les cibles.....	p 235
1 : Quelques dispositifs d'appui aux réformes engagées.....	p 235
2 : La mise en perspective de la collectivité locale.....	p 240
3 : L'incapacité financière des collectivités peu favorable au processus.....	p 242
<b>Section 2</b> : Limites et incertitudes dans la mobilisation des ressources.....	p 245
1.1 : Une quasi-inexistence des ressources : le casse-tête des finances locales.....	p 246
1.2 : Les appuis des partenaires.....	p 255
2 : Des procédures mal ajustées au contexte sénégalais.....	p 259
2.1 : des dysfonctionnements constatés dans l'appui des partenaires.....	p 260
2.2 : La promotion des conventions locales : un atout non exploité.....	p 262
2.3 : L'absence manifeste de synergie pour les enjeux.....	p 264
<b>Chapitre 7 : Des refondations nécessaires à une bonne politique de décentralisation.....</b>	<b>p 266</b>
<b>Section 1</b> : Des carences liées à l'aménagement et aux actions entreprises.....	p 268
1 : La question foncière : un problème récurrent à solutionner.....	p 268
1.1 : Le foncier comme source de conflits divers.....	p 269
1.2 : Une nécessité d'adapter la gestion foncière à la situation.....	p 271
2 : Réformer la fonction publique locale.....	p 274
2.1 : L'exigence de la formation des acteurs.....	p 275
2.1.1 : La formation juridique.....	p 275
2.1.2 : La formation technique.....	p 277
3 : Reconnaissance d'un statut à l'élu local.....	p 279
4 : Une nécessité de renforcer les cadres de dialogue.....	p 281
<b>Section 2</b> : Une nécessité de renforcement des capacités d'action.....	p 286
1 : Réaffirmer l'engagement et la volonté politique.....	p 286
2 : Refonder la fiscalité locale : une priorité absolue.....	p 289
3 : Revoir les mécanismes des finances locales.....	p 292
Conclusion de la deuxième partie.....	p 295
<b>CONCLUSION GENERALE</b> .....	p 296
<b>Bibliographie</b> .....	p 307
Index des tableaux.....	p 319
Annexes.....	p 320
Table des matières.....	p 371

Vu et permis d'imprimer  
Montpellier, le 19 décembre 2013.

Le Président de l'Université Montpellier I  
Philippe AUGE

## Résumé en français :

La décentralisation dans sa globalité est une réalité au Sénégal depuis une vingtaine d'années. Cependant il existe très peu d'études sur ce processus, pays où pourtant, on note une riche production en sciences sociales. Et depuis, l'arrivée au pouvoir d'élus locaux a profondément changé les rapports des acteurs entre eux et vis-à-vis de l'Etat central. De nouvelles tensions sont apparues, se cristallisent autour des ressources financières et budgétaires, et du transfert des compétences. Ainsi la définition par les législateurs et par l'Etat des compétences et des prérogatives des collectivités locales, a donné lieu à beaucoup d'atermoiements et d'imprécisions, particulièrement dans le domaine fiscal, de l'aménagement du territoire et de gestion du foncier. Pourtant ces formes de régulations parfois ambiguës, parfois innovantes, sont importantes à cerner pour concrétiser les objectifs de la décentralisation : le développement. Dire qu'il reste beaucoup à faire pour consolider la progression d'une autonomie concrète des collectivités locales et d'une stratégie de développement au Sénégal, relève dans l'état des réformes, de l'euphémisme. Pour autant, l'enjeu actuel des programmes de décentralisation ne se limite pas à ses seuls aspects ; l'autonomisation institutionnelle des instances locales nécessite également de rester attentifs à la question du développement local et durable. S'agit-il d'un mythe supplémentaire ? On sait en effet que la marche vers cette autre alternative risque de prendre encore beaucoup de temps.

## Titre et résumé en anglais :

### **Decentralization policy and the new development strategies: the example of Senegal.**

#### Abstract

For almost twenty years, decentralization in its entirety remains a fact in Senegal. Despite the country's many important publications on social sciences, very few studies have been carried out on this question. The accession to power of local councillors has deeply changed not only the relationships between actors, but also with the central State. Then, new tensions emerge, crystallizing around financial and budgetary resources and competence transfer. So the definition given by lawmakers and the State about jurisdictions and the prerogatives of local authorities is judged ambiguous. It follows from their proposals, prevarications and vagueness particularly concerning tax policy, town and country planning and land management. Though sometimes equivocal and other times innovative, those remarks are to be considered in order to make real the development which is in the heart of the decentralization objectives. It comes down to an euphemism to infer that, in the prevailing state of the reforms, there is still a lot to do for the progress of true autonomy of local authorities and that of development strategy in Senegal. However, the current challenge of decentralization programmes does not confine itself to its only aspects; the institutional independence of local bodies requires being attentive to the local and sustainable development issue. Does this mean another myth to bear in mind? In fact, we know that the settling of this other alternative may take very much time.

**Mots-clés :** politique, décentralisation, État, réformes, processus, collectivités locales, élus locaux, acteurs, stratégies, territoire, développement, compétences, transfert, ressources.

## **DISCIPLINE : Science politique**

**Laboratoire :** CEPEL-Faculté de Droit et de Science politique, Université Montpellier I,  
39 rue de l'Université, 34060 Montpellier cedex 2.