

## Décentralisation, participation, gouvernance publique et développement des territoires au Sénégal

Ibrahima Touré, Ibrahima Demba Dione

---

### Pour citer cet article

Ibrahima Touré, Ibrahima Demba Dione, Décentralisation, participation, gouvernance publique développement des territoires au Sénégal, *Revue GéoDév.ma*, Volume 9 (2021), en ligne :

<http://revues.imist.ma/?journal=geodev>

---

### Introduction

La décentralisation a toujours constitué une préoccupation majeure des pouvoirs publics au Sénégal. Dès l'accession du pays à l'indépendance politique en 1960, l'administration socialiste qui s'est inspirée de la doctrine du communautarisme négro-africain, a poursuivi le processus de réforme amorcé dès le XIX<sup>ème</sup> siècle par la puissance coloniale à travers la municipalisation, avec la constitution des quatre plus vieilles villes du pays (Dakar, Rufisque, Gorée et Saint-Louis) qui conservaient le même régime que les communes françaises (Johnson, 1971 ; Diouf, 2005). L'expérience pilote de la décentralisation au niveau des campagnes démarre réellement en 1972 avec la Réforme administrative territoriale et locale (RATL) qui crée les communautés rurales. La décennie 1980, qualifiée de décennie perdue du développement et qui a coïncidé avec la mise en œuvre des Plans d'ajustement structurel (PAS), mis en œuvre par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international (FMI) a introduit la régionalisation au Sénégal pour renforcer la démocratie et impulser un développement local. Depuis 2013, la réforme sur l'Acte III de la décentralisation est à l'œuvre. L'objectif délibéré poursuivi par l'Acte III de la décentralisation est d'arriver à une plus grande territorialisation des politiques publiques avec les principes de départementalisation et de communalisation, considérés désormais comme levier de gestion transférée des compétences.

En focalisant dans les sections qui suivent l'attention sur les interventions de trois régimes étatiques (socialiste de Léopold Sedar Senghor (1960-1980) et d'Abdou Diouf '(1981-2000) et libéral d'Abdoulaye Wade (2000-2012) et de Macky Sall (de 2012 à nos jours) et des collectivités territoriales décentralisées, notre article explore et documente la genèse et le cheminement des politiques de décentralisation au Sénégal en mettant un accent particulier sur les transformations contemporaines de l'action publique. Le texte s'interroge sur les processus de mise en œuvre de ces réformes politico-administratives, identifie leurs principaux enjeux politico-économiques, repère les mutations institutionnelles majeures introduites, tout en analysant les impacts, avancées significatives et obstacles auxquels elles ont donné lieu, en termes de démocratie à la base, de péréquation financière et de développement local. Il pointe la nécessité de renforcer les synergies entre les différents acteurs du territoire, de la décentralisation et du développement dans la perspective d'une gouvernance locale efficace, durable et maîtrisée. Le texte est organisé en quatre parties. La première revient sur les grandes lignes des réformes politico-administratives entreprises. Un accent particulier est mis sur leur cadre légal et constitutionnel et les dispositifs de l'action publique. La deuxième scrute le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités

locales. La troisième partie revient sur la participation des citoyens et la démocratie locale. La quatrième s'interroge sur la situation des ressources humaines des collectivités locales et le financement du développement local.

### **1. Les principales étapes des processus de décentralisation et de régionalisation postindépendance**

Jusqu'en 2020, le Sénégal a connu quatre grandes phases de décentralisation, allant de la communalisation (1960-1972) à la ruralisation (1972-1996) et de la régionalisation (1996-2012) à la départementalisation (à partir de 2013). En premier lieu, dès l'indépendance du pays, en 1960, l'administration socialiste s'est engagée dans un mouvement continu de réformes institutionnelles, consistant à consolider l'État et à renforcer le maillage du territoire (Cruise O'Brien, Diop & Diouf, 2002). Cette préoccupation a donné lieu dès 1960 au renforcement de la décentralisation dans les centres urbains et à l'unification du régime des communes héritées de la colonisation. Deux statuts vont en effet marquer le régime municipal du Sénégal indépendant : d'un côté, la commune de droit commun et d'un autre côté, la commune à statut spécial. En 1960, le statut de commune de plein exercice est en effet élargi à toutes les communes mixtes et de moyen exercice par les lois n°60-23 et n°60-24 du 01 février 1960. On dénombrait à 34 le nombre de communes de plein exercice à cette époque. En 1964, la loi n°64-02 du 19 janvier 1964 institua un régime municipal spécial dérogeant aux règles de droit commun pour la commune de Dakar. La loi n°60-28 du 01 février 1960, qui consacre la création des assemblées régionales, annonçait déjà des textes spéciaux pour Dakar. Cette loi n°64-02 du 19 janvier 1964 a été ensuite progressivement étendue à toutes les communes chefs-lieux de région. Le Code de l'Administration communale est promulgué avec la loi n°66-64 du 30 juin 1966 portant Code de l'Administration communale qui définit l'organisation, le fonctionnement et les missions des communes au Sénégal (Diouf, 2005). Le Conseil municipal et le maire étaient désormais élus. Le décret n°66-510 du 4 juillet 1966 fixa le régime financier des municipalités.

En second lieu, dans le mouvement de la réforme constitutionnelle de 1970 qui établit un poste de Premier ministre au Sénégal, la RATL est instituée par la loi n°72-25 du 19 avril 1972 portant RATL pour pallier les inconvénients de la sous-administration<sup>1</sup> et faire participer les populations rurales à la gestion de leurs terroirs (Cissé, 2004). Elle crée une nouvelle collectivité locale, la communauté rurale qui a en charge la gestion des zones de terroir (correspondant aux terres de culture). La décentralisation s'apparentait plus en revanche à cette époque, à une déconcentration administrative (Gautron, 1971). La tenue des comptes administratifs était assurée dans les communautés rurales et communes chefs-lieux de région par les gouverneurs de région, les préfets de département, les sous-préfets d'arrondissement, les administrateurs municipaux, qui faisaient partie de la chaîne de tutelle (décret 72-26 du 19 avril 1972), eux-mêmes soumis à l'autorité hiérarchique du Premier ministre et du ministre de l'Intérieur (loi n°72-63 du 26 juillet 1972). En vue de financer les recettes d'investissement des échelons locaux, le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL) est instauré en 1977 par la loi de finance 77.67 du 4 juin 1977 (Yatta, 2009).

La troisième phase dans la progressive sédimentation d'une politique de décentralisation au Sénégal remonte aux programmes d'ajustement structurel (PAS) des années 1980 qui ont amorcé la régionalisation au milieu des années 1990 dans le pays. Alors que se propageaient, en 1990, des initiatives populaires, plus connues sous le nom de "*set setal*"<sup>2</sup>, cherchant à

<sup>1</sup> La région devenait avec cette loi, une circonscription déconcentrée d'impulsion et de coordination administrative.

<sup>2</sup> Mot wolof signifiant être propre et rendre propre.

lutter contre l'insalubrité dans certaines villes du pays, le statut spécial des communes chefs-lieux de région, fut supprimé et celles-ci, reversées dans le droit commun (loi n° 90-35 du 8 octobre 1990). Les 6 lois de mars 1996 et leurs 22 décrets d'application, instaurent la régionalisation en 1996 et consacrent les régions comme collectivités locales, avec un Conseil régional élu au suffrage direct (Diop, 2006). Sur la base du principe de subsidiarité, les lois de décentralisation de 1996 redimensionnent les villes actuelles de Dakar, Pikine, Guédiawaye, Rufisque et Thiès en nouvelles collectivités locales, les communes d'arrondissement (décret 96-745 du 30 Août 1996). Elles instaurent de nouveaux instruments de concertation pour le suivi et l'évaluation des politiques de décentralisation. Il s'agit d'une part du Conseil national de développement des collectivités locales (CNDCL) créé par le décret 96-1118 du 27 décembre 1996 et qui se réunit, en principe, une fois par an, sous la présidence du Chef de l'État. Il s'agit d'autre part du Comité interministériel de l'administration territoriale (CIAT) créé par le décret 96-1121 du 27 décembre 1996. Il s'agit enfin du Conseil interministériel sur l'aménagement du territoire présidé par le Premier ministre, de la Commission nationale d'assistance aux CERP (décret 96-1125 du 27 décembre 1996)]. La Lettre de politique de développement rural décentralisé (LPDRD), est également adoptée en 1999.

Durant la décennie 2000, deux nouvelles avancées vont caractériser les politiques de décentralisation et de développement local menées sous le magistère du président Wade. D'un côté, il y a eu, et c'est significatif, un développement quantitatif des circonscriptions administratives et des collectivités locales. On dénombrait, dans le pays, avec la loi n°2008-14 du 18 mars 2008 modifiant la loi n°72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale et locale, 176 circonscriptions administratives (14 régions, 45 départements et 117 arrondissements) et 517 collectivités locales (14 régions, 150 communes et 353 communautés rurales). D'un autre côté, il y a eu, et c'est fondamental, un renforcement volontariste des capacités institutionnelles des acteurs et instruments de la décentralisation. Le Centres d'Appui au développement local (CADL) remplace ainsi les CERP en 2005. La Direction de l'expansion rurale a cédé la place à la Direction de l'appui au développement local (DADL). Organisée par l'arrêté ministériel n°4838 du 08 septembre 2005, la DADL est chargée d'assurer l'appui et l'encadrement technique des populations dans tous les domaines touchant le développement économique et social à la base. Elle assure le secrétariat de la Commission nationale d'assistance aux Centres d'appui au développement local (CADL), de même que leur coordination, leur suivi et leur contrôle. Le Décret n° 2009-1302 du 20 novembre 2009 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Agence nationale de l'aménagement du territoire (ANAT) met en place l'ANAT<sup>3</sup>. L'Agence de développement local (ADL) est instaurée dans ce sillage de consolidation de la décentralisation et du développement local par le décret n°2010-995 du 2 août 2010 modifié par le décret n°2011-253 en date du 17 février 2011. Les décrets n° 2006-201 du 3 mars 2006, n°2008-517 du 20 mai 2008 et n°2012-106 du 18 janvier 2012 consacrent également le renforcement des ressources humaines et financières des ARD<sup>4</sup> (instituées par la loi n°96-06 du 22 mars 1996 et organisées par le décret 98-399 du 5 mai 1998), longtemps confrontées à des problèmes de viabilité fonctionnelle. Le recentrage des missions des ARD a eu lieu dans 5

<sup>3</sup> JORS n°6513 du Samedi 20 février 2010.

<sup>4</sup> C'est aussi par exemple le cas dans d'autres pays africains comme le Cameroun, du Fonds spécial d'équipement et d'intervention intercommunale (FEICOM), honoré lors du 6<sup>ème</sup> Forum urbain mondial et créé par la loi n°74/23 du 05 décembre 1974 et régi par la loi n°99/016 du 22 décembre 1999. Le FEICOM est un établissement public administratif doté de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Réorganisé par les décrets présidentiels n°2000/365 du 11 décembre 2000 et n°2006/182 du 31 mai 2006, le FEICOM est placé sous la tutelle du ministre chargé des collectivités territoriales décentralisées et la tutelle financière du ministre en charge des finances. Il s'active dans le financement des travaux d'investissement communaux et intercommunaux et dans la préparation du budget de l'État (budget par programmes).

directions principalement :

1. l'appui et la facilitation à la planification du développement local ;
2. la mise en cohérence des interventions entre collectivités locales d'une même région d'une part et avec les politiques et plan nationaux d'autre part ;
3. le suivi évaluation des programmes et plan d'actions de développement local ;
4. l'élaboration, l'appui à l'exécution et le suivi des contrats de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat ;
5. l'élaboration et le suivi des contrats plans.

La délocalisation des questions relevant de la décentralisation et du développement local du Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales, au Ministère de la décentralisation, des collectivités locales et de l'aménagement du territoire ou le renforcement de la place de la Direction de la formation et de la communication, structure centrale chargée de la définition et de la mise en œuvre des stratégies de formation des acteurs de la décentralisation, constituent également une innovation majeure qui tentent de prendre en compte l'échelle territoriale et ses acteurs comme échelle institutionnelle pertinente de régulation. Dans ce cadre général, le statut global de la fonction publique territoriale<sup>5</sup> a été défini par la loi n°2011-08 du 30 mars 2011 relative au statut général des fonctionnaires des collectivités locales. La validation avec les élus locaux de la Charte de la déconcentration et du Schéma directeur de modernisation de l'Administration territoriale, constitue un bond en avant dans la recherche de nouveaux équilibres entre déconcentration/décentralisation.

La quatrième phase, celle de la départementalisation, intervient en 2013 avec la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités locales (CGCL). La nouvelle réforme est appelée Acte 3 de la décentralisation. L'Acte 3 de la décentralisation soutenue par le Plan Sénégal émergent (PSE), référentiel actuel de la politique de développement du pays, inaugurée par le président Macky Sall dès le début de son investiture avec le mode « *Fast Track* » supprime les régions, les communes d'arrondissement et les communautés rurales comme collectivités décentralisées. Le département et la commune sont les nouvelles collectivités territoriales en charge de la promotion du développement local. L'enjeu est d'engager notamment les campagnes dans un processus d'urbanisation, de modernisation. L'objectif général, visé par cette réforme, est d'organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable. Selon le président Sall, il s'agit de simplifier l'architecture territoriale du pays, réviser la répartition des compétences entre les collectivités locales et l'État, consolider et moderniser les relations financières entre ces deux institutions de sorte que la dépense publique soit efficace et efficiente. Il est proposé à terme, un remodelage du territoire en 6 pôles régionaux (Casamance, Dakar-Thiès, Diourbel-Louga, Région du Fleuve, Sénégal oriental et Sine-Saloum).

## **2. Le partage des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales**

Il n'est pas de bonne décentralisation sans un renforcement des pouvoirs des échelons locaux et des autorités déconcentrées. Il n'est pas également question de bonne gouvernance au niveau local sans un contrôle de l'utilisation des deniers publics et du respect des lois et règlements. De façon générale, les réformes de décentralisation poursuivies au Sénégal, ont été conformes à la tradition administrative française qui les a générées qui était de miser de façon progressive sur des échelons de décision situés à une échelle plus proche des populations. Ces réformes présentent avant tout, et le cas du Sénégal est loin d'être unique ici

<sup>5</sup> JORS n°6601 du Samedi 16 juillet 2011.

(Poulin, 2004; Ben Letaief & *al.* in Marcou, 2008; Paulais, 2012), une double dimension légale et constitutionnelle régissant le système de transfert de compétences de l'État aux collectivités locales. Le cadre légal de la décentralisation dans ce pays, trouve son fondement dans la loi fondamentale qui consacre le principe de la libre administration des collectivités locales. La loi reconnaît clairement les collectivités locales comme des niveaux spécifiques de la gouvernance publique. Dans l'exercice de leurs attributions, celles-ci sont seules responsables, dans le respect des lois et règlements, de l'opportunité de leurs décisions. Elles fixent elles-mêmes par délibérations, le champ de leurs interventions dans le respect des limites définies par les lois et règlements qui leur sont applicables. Les lois de régionalisation de 1996 et de l'Acte 3 de la décentralisation de 2013 ont élargi à neuf domaines identiques d'intervention<sup>6</sup> les champs de compétences de ces collectivités locales, en plus de leurs compétences générales. Ainsi, le conseil départemental règle par ses délibérations les affaires du département. Le département a compétence pour promouvoir le développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique, pour réaliser les plans départementaux de développement et organiser l'aménagement du territoire dans le respect de l'intégrité, de l'autonomie et des attributions des autres collectivités locales (Art. 27). 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 (Art. 81). Les lois ne suggèrent non plus, aucune hiérarchie entre ces trois niveaux de décentralisation (départements et communes) qui nouent des relations partenariales aux niveaux interne à travers l'Union des associations d'élus locaux (UAEL) créée en 2003 et regroupant l'Association des présidents de régions (APR), l'Association des maires du Sénégal (AMS) et l'Association nationale des conseillers ruraux (ANCR) et externe à travers les activités de Cités et gouvernements locaux unis d'Afrique (CGLUA) et du monde (CGLU) ou la Conférence africaine de la décentralisation et du développement local (CADDEL<sup>7</sup>). Le maire de la commune participe de droit, à l'élaboration du plan de développement de la ville et est associé par le maire de la ville à l'étude des conditions générales de réalisation et d'exécution des projets d'équipement prévus en tout ou en partie dans la commune d'arrondissement.

Chaque collectivité locale jouit d'une autonomie financière propre, conformément au principe de concomitance, et peut s'ouvrir aux marchés financiers, nationaux comme internationaux, pour financer ses investissements conformément aux dispositions du Code général des collectivités locales sur les conventions financières. L'examen met en évidence, à ce propos, l'émergence et l'entremêlement dans un contexte de pluralité de normes d'un ensemble hétérogène d'instruments (outillage statistique, juridicisation, contractualisation, procédurisation, mutualisation, démarchage, externalisation,...) qui participent même timidement à la fourniture de services et la production de décentralisation du pays.

Deuxièmement, et c'est significatif, l'État reste maintenu, dans le système de transfert des compétences, dans ses missions régaliennes (Cruise O'Brien, Diop et Diouf, 2002). À l'instar de nombreux pays en Afrique, l'État garde ici toutes ses compétences de souveraineté, de

---

<sup>6</sup>1. Gestion et utilisation du domaine privé, public et national de l'État ; 2. Environnement et gestion des ressources naturelles ; 3. Santé, population et action sociale ; 4. Jeunesse, sports et loisirs ; 5. Culture ; 6. Éducation ; 7. Planification ; 8. Aménagement du territoire ; 9. Urbanisme.

<sup>7</sup> La CADDEL a été créée en mai 2000 à Windhoek (Namibie), à l'initiative des ministres africains en charge de la décentralisation réunis en marge du Sommet Africités II. L'idée était de mettre sur pied une instance politique chargée de promouvoir les processus de décentralisation et de gouvernance locale à l'échelle panafricaine. En décembre 2003, lors de l'Assemblée constitutive des ministres de la décentralisation tenue en marge du Sommet Africités III, le Cameroun a reçu mandat de présider aux destinées de la CADDEL. La CADDEL a institué depuis mai 2012, le 10 août de chaque année la célébration de la Journée africaine de décentralisation (JAD).

définition des orientations stratégiques (nationales et sectorielles), d'impulsion générale et de coordination des politiques et programmes de développement. Celui-ci reste en effet, le garant de l'unité et de la solidarité nationale. Le Ministère de la décentralisation et des collectivités locales et ses services rattachés (Secrétariat général, Centre national de l'état civil, Direction des collectivités locales, Direction de la décentralisation), réorganisé par plusieurs décrets, constitue la première structure de coordination et d'appui des collectivités locales au niveau central. Au niveau local, l'État est représenté par des Services Techniques Déconcentrés (STD). Le CGCL édicte que les STD ont la charge la sauvegarde des intérêts nationaux, le respect des lois et de l'ordre public, d'appuyer la gouvernance locale et de veiller sur les actes locaux par un contrôle administratif et budgétaire. Les STD sont les délégués du Président de la République dans leur circonscription. Ils sont nommés par décret. Les STD veillent à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois, de l'ordre public. 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 (Art. 270). Le régime de tutelle est devenu toutefois beaucoup plus souple dans le système sénégalais de décentralisation, puisque dans le sillage des dispositions législatives et réglementaires de 1996 et 2013, le contrôle d'opportunité a priori a été supprimé au profit du contrôle a posteriori, devenu la règle (Diouf, 2005 ; Yatta, 2009 ; Touré, 2012).

Troisièmement, l'association du secteur privé à la gestion et la fourniture des services publics locaux est devenue une formule répandue, dans le cadre de la maîtrise d'ouvrage déléguée des projets (urbanisme, assainissement, ...), avec l'appui multiforme des services techniques de l'État [Agence d'exécution des travaux d'intérêt public (AGETIP)] dans les projets à haute intensité de main d'œuvre (HIMO). La mise en œuvre du Fonds de développement local (FDL) a permis l'émergence et la consolidation d'un secteur privé local. L'expérience montre que les artisans et les tâcherons des différents corps de métier se sont structurés davantage. Ainsi, plus de 2700 contrats ont été signés entre les collectivités locales et le secteur privé local, confortant ainsi 5500 emplois environ, et créant un nombre important d'emplois temporaires de l'ordre de 13.500 environ.

Il a été toutefois constaté des problèmes dans la prise en charge par les collectivités locales des compétences transférées. Ils ont surtout trait à l'immixtion quasi permanente de l'État dans les affaires locales, créant des conflits d'intérêt entre centre et périphérie (élus locaux, mouvements sociaux), à la technicité de certaines compétences (faible maîtrise de la fiscalité locale, du budget, des outils de planification), l'insuffisance de moyens financiers mis à leur disposition. Depuis l'indépendance, en effet, les interventions des niveaux supérieurs de l'État ont beaucoup atténué l'autonomie des institutions décentralisées. Le projet de communalisation des zones rurales cher au président du Conseil, Mamadou Dia est avorté dès 1962. La forte centralisation du pouvoir autour du président Senghor et de ses collaborateurs à partir de 1963 a donné lieu à un affaiblissement des libertés locales. Les fonctions d'ordonnateur du budget de la communauté rurale ont été transférées au président du Conseil rural seulement en 1990 avec la loi n°90-37 d'octobre 1990. Les *conflits de pouvoir entre l'État et les collectivités locales* se sont également particulièrement accentués sous la gouvernance de Wade, du fait de la rémanence des découpages administratifs, des dissolutions/révocations des assemblées régionales, communales et rurales ou de la mainmise de l'État sur les affaires foncières (Touré, 2012 ; 2013). Les critères de création ou de rattachement d'une collectivité locale à une autre ne sont toujours pas clairement définis et respectés par l'État, donnant souvent corps à une juxtaposition d'entités politico-administratives généralement peu viables. Les nombreux conflits de compétences entre les

collectivités locales et les ministères chargés d'exercer les politiques nationales sectorielles ne sont pas en reste, comme l'atteste la suppression fort évocatrice de l'Agence nationale pour la propreté du Sénégal (APROSEN) gérée alors par les collectivités locales dominées par l'opposition, par le régime de Wade, au profit de la Société pour la propreté du Sénégal (SOPROSEN), créée par la loi n°2011-17 du 30 août 2011, et chargée de la gestion des ordures sur tout le pays. Ces dernières années, les politiques de décentralisation ont aussi souffert d'une forte instabilité institutionnelle au niveau des ministères en charge de la question, avec 8 remaniements ministériels entre 2002 et 2020. Les poursuites engagées contre certains des principaux opposants politiques du président Sall ont réduit la compétitivité de l'opposition locale. Le maire de Dakar, Khalifa Sall, considéré alors comme l'un des principaux rivaux du président Sall et un candidat potentiel à la présidence de la République en 2019, a été arrêté en 2017 après que le gouvernement ait prétendu que 2,9 millions de dollars de financement pour son bureau avaient été comptabilisés avec de faux reçus. Le maire et ses avocats ont fait valoir que ces fonds sont couramment utilisés comme financement politique et que l'accusation du président Sall était motivée par des raisons politiques. L'Assemblée nationale a levé l'immunité parlementaire de Khalifa Sall à la fin de 2017. En mars 2018, Khalifa Sall a été reconnu coupable, condamné à cinq ans de prison et à une amende. En juin 2018, la Cour de justice de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a déterminé que la détention préventive de Khalifa Sall était arbitraire. Il a également conclu que ses droits à un avocat et à la présomption d'innocence avaient été violés par le pouvoir politique.

### **3. La participation citoyenne et la démocratie locale**

Autant les libertés locales sont au cœur de l'autonomie, autant la démocratie à la base constitue le socle de la décentralisation. Une bonne décentralisation doit avant tout s'appuyer sur un corps électif représentatif de la population locale, impliquant en amont et en aval, la mosaïque des acteurs du territoire dans la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes de développement (Poulin, 2004 ; Diop, 2006). Dans une conception assez répandue, la démocratie locale traduit l'appropriation participative par les populations des projets mis en œuvre localement et le contrôle de leur exécution, par les organisations de la société civile et leurs représentants délégués. Cette notion va donc de concert avec les principes de redevabilité, de reddition des comptes, d'imputabilité, d'accessibilité, de transparence.

Très brièvement, deux principales remarques peuvent être faites au sujet de la participation des citoyens et la démocratie locale dans le système sénégalais de décentralisation. En premier lieu, les Conseils départementaux et municipaux sont élus au suffrage universel pour un mandat de 5 ans, sur la base de listes de partis politiques légalement reconnus. Ce qui témoigne en partie de la possibilité chez les citoyens, de changer de gouvernants lorsque le besoin se fait sentir. Le renouvellement des assemblées locales a été sur ce point constant et atteste globalement de la vitalité du système de démocratie locale sénégalais. Le cadre politique du pays est d'ailleurs considéré comme l'un des plus stables de la région, malgré la persistance d'une rébellion armée au sud du pays depuis 1981 (Casamance). Le multipartisme intégral a été instauré sous le régime d'Abdou Diouf en 1981. En 2008, une loi constitutionnelle importante (loi n°2008-30 du 07 août 2008 portant égal accès des hommes et des femmes aux mandats et fonctions politiques) établit la parité dans les instances de décisions politiques.

Les Conseils territoriaux (départementaux et municipaux) sont clairement prescrits par le CGCL de 2013, comme des noyaux institutionnels de proximité, de concertation et de

participation des citoyens aux affaires publiques. Les lois sur la décentralisation reconnaissent l'information des citoyens comme un principe essentiel de la démocratie locale. Celle-ci est conçue comme un moyen d'impliquer la société civile dans les instances locales, dans la perspective d'une bonne gouvernance locale (principes de redevabilité, d'imputabilité, d'accessibilité). Les procès-verbaux des délibérations des Conseils locaux sont portés, en théorie, à la connaissance du public, accessibles à tous en vertu des dispositions relatives à l'accès aux documents administratifs. Les citoyens peuvent également, s'ils sont lésés par un acte pris par les collectivités locales, inviter les représentants déconcentrés de l'État concernés d'exercer leur contrôle de légalité en mettant en œuvre la procédure d'annulation prévue, sans préjudice du recours direct dont ils disposent.

En deuxième lieu, et c'est capital, ces dernières années ont été marquées par une multiplication des dispositifs locaux participatifs, à l'initiative souvent des élus et des partenaires au développement, cherchant à mieux impliquer les populations dans la gouvernance des territoires et le développement local. La mise en place de Comités de développement local (CDL), de Cadres locaux de concertation (CLC) ou de Conseils de quartier (CDQ), instances reconnues par arrêtés des collectivités locales et où les compétences des habitants sont localement valorisées au travers de projets publics, atteste sans conteste de ce souci chez les élus locaux, de décentraliser les responsabilités au niveau de la base. Elle atteste en même temps, d'une certaine tendance au développement de la culture de la planification locale à partir de la base, donnant parfois lieu à des arrangements de coproduction entre institutions locales, société civile et secteur privé. Ainsi, dans la planification participative du développement, 330 plans locaux de développement ont été réalisés dans 567 collectivités locales. Dans des villes comme celle de Saint-Louis, par exemple, l'un des premiers laboratoires de décentralisation en Afrique de l'Ouest, il s'est agi, à travers le Programme de renforcement et d'appui au développement des quartiers (PRADEQ) et les 20 CDQ existants, d'impulser le développement local par la conception et la mise en œuvre de Plans de développement de quartier (PDQ) (Touré, 2013). Envisagés comme des partenaires de mise en œuvre des politiques de la ville, les CDQ participent, aux travers de GIE mis en place dans les quartiers, à la gestion, collecte, l'évacuation et le traitement des ordures ménagères. Cette dynamique a été enclenchée dans un contexte favorable de coopération décentralisée initiée dès le début des années quatre-vingt entre les structures institutionnelles de Lille et la commune de Saint-Louis. Elle a valu à la ville de Saint-Louis, qui mettait aussi en œuvre le programme de relance des économies locales (ECOLOC) mené avec l'ACDI, le prix de la meilleure pratique de développement local en Afrique de l'ouest décerné en 2000 à Windhoek lors du sommet Africités.

De manière plus générale, la participation des femmes et des jeunes à la gestion des affaires locales, reste encore très faible dans les collectivités locales, malgré les concours apportés par certains bailleurs [Programme sénégal-allemand d'appui à la décentralisation et au développement local (GIZ/PRODDEL)] et des organisations de la société civile (OSC) telles qu'Enda Graf en milieu urbain, pour l'appropriation participative des programmes. On déplore surtout la faiblesse du débat technique dans les collectivités locales et les calculs politiques des mandataires. Les Débats d'orientation budgétaire (DOB), moments importants de la vie financière locale où il est fait l'inventaire des besoins et sources de recettes de la collectivité locale comme encadré par le code des collectivités territoriales, *restent un chaînon manquant dans la vie des institutions décentralisées*. La collecte d'information constitue pourtant, une étape décisive du calendrier budgétaire. Elle permet aux citoyens d'exprimer leurs positions sur la gestion passée et formulent des doléances et choix prioritaires pour le



budget à venir. Elle permet aussi de développer des activités de citoyenneté à travers la sensibilisation des populations sur les enjeux de la mobilisation des taxes locales pour les collectivités décentralisées (GTZ, 2008). Les formes violentes de la participation se sont également développées dans toutes les parties du pays, agrégeant diverses catégories sociales (imams, femmes, jeunes, marchands ambulants), donnant en partie lieu à formuler l'hypothèse d'une crise des formes classiques de la démocratie. Les origines de ce renouveau de l'action directe sont de deux natures. Il s'agit d'une part, de la mauvaise prise en charge par les institutions publiques des compétences transférées (dysfonctionnements dans la fourniture de l'électricité, luttes citoyennes pour le respect des lois et règlements,...), qui n'arrivent pas à apporter des réponses satisfaisantes aux défis sociétaux énormes posés ces dernières décennies par l'urbanisation et la poussée démographique dans le pays. Il s'agit d'autre part, de la non-tenue des promesses de campagnes et la mauvaise gestion des ressources publiques par les mandataires. Les dispositifs participatifs localement mis en œuvre souffrent par ailleurs de nombreux maux, tels que les querelles de leadership, un fonctionnement intermittent, le présidentielisme, les dysfonctionnements organisationnels.

#### **4. La situation des ressources humaines des collectivités territoriales et le financement du développement local**

Une politique de décentralisation ne saurait s'éclorre sans une capacité gestionnaire et administrative des mandataires, auxquels incombe la responsabilité entière de gérer les affaires locales (Parodi, 1996). Le droit à la formation est clairement affirmé par le code des collectivités locales : « pour accomplir leurs missions, les collectivités locales disposent de services propres et s'appuient sur les services déconcentrés de l'État. Les élus des collectivités locales ont droit à une formation adaptée à leur fonction ». L'appui multiforme des partenaires techniques et des programmes d'accompagnement [DGL Félo, PADDEL, PSIDEL, Fondation Konrad Adenauer, PADELU, ADM, Enda ECOPOP, PNIR, AFDS, PRODDEL, CONGAD, Forum Civil] ont permis de relever le niveau des ressources humaines. Selon le PNDL, dans le domaine de la formation, tous les plans de renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation et du développement local ont été mis en œuvre. Au terme du processus, 168 plans locaux de formation ont été élaborés et exécutés au niveau des collectivités locales. Dans les 14 régions du pays, 444 ateliers de formation ont été organisés sur une trentaine de thématiques portant sur la gouvernance, la décentralisation et le développement local. 27.852 acteurs locaux ont été formés, avec 8798 élus, 12.565 membres d'organisations communautaires de base, 920 acteurs du secteur privé, 1216 agents des Services techniques déconcentrés, 384 agents de l'administration centrale, 153 agents du PNDL et des ARD, 1993 autres acteurs.

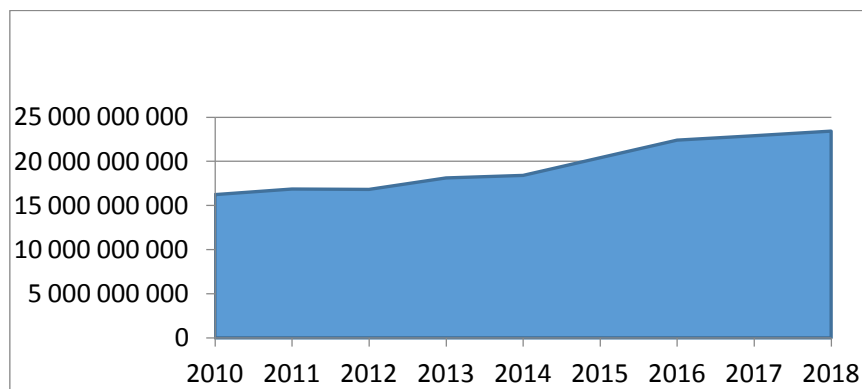
Les ressources budgétaires allouées au secteur de la décentralisation et du développement ont considérablement augmenté ces dernières décennies. L'État et les bailleurs de fonds ont fait de la lutte contre la pauvreté une thématique majeure de leurs interventions. Ainsi, les fonds de concours et le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD) accordés aux collectivités locales qui tirent leurs ressources endogènes des recettes fiscales (obtenues par les procédés de l'impôt et de la taxe) et non fiscales (produits du domaine et des services) ont progressé. Au titre de l'année 2018, l'enveloppe globale des transferts est passée de quarante-trois milliards neuf cent huit millions (43 908 000 000) de francs CFA en 2017 à quarante-cinq milliards sept cent vingt et un millions (45 721 000 000) pour 2018, soit une augmentation de deux milliards trois cent treize millions (2 313 000 000) francs CFA en valeur absolue et 5,26% en valeur relative.

Les tableaux et les diagrammes suivants présentent les évolutions des différents fonds:

**Tableau 1 : Evolution du Fonds de dotation à la décentralisation (FDD) Sénégal de 2010 à 2018**

| Année | Montant FDD (FCFA) | Valeur absolue (FCFA) | Valeur relative (%) |
|-------|--------------------|-----------------------|---------------------|
| 2010  | 16 233 108 000     | 1 300 000 000         | 8,71                |
| 2011  | 16 866 599 000     | 633 491 000           | 3,90                |
| 2012  | 16 822 910 000     | -43 689 000           | -0,26               |
| 2013  | 18 123 301 000     | 1 300 391 000         | 7,73                |
| 2014  | 18 410 571 000     | 287 270 000           | 1,59                |
| 2015  | 20 410 571 000     | 2 000 000 000         | 10,86               |
| 2016  | 22 408 000 000     | 1 997 429 000         | 9,79                |
| 2017  | 22 908 000 000     | 500 000 000           | 2,23                |
| 2018  | 23 431 000 000     | 523 000 000           | 2,28                |

**Diagramme 1 : Evolution du Fonds de dotation à la décentralisation (FDD) Sénégal de 2010 à 2018**

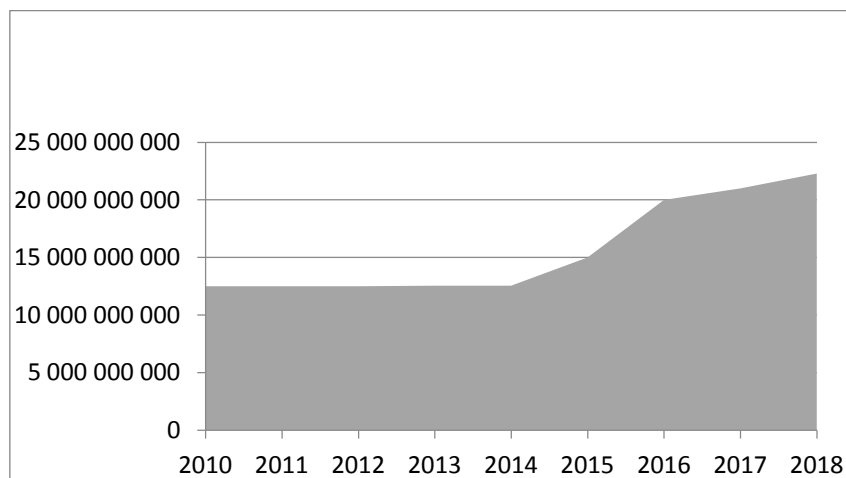


Il en est ainsi de l'évolution du Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL) sur la période considérée.

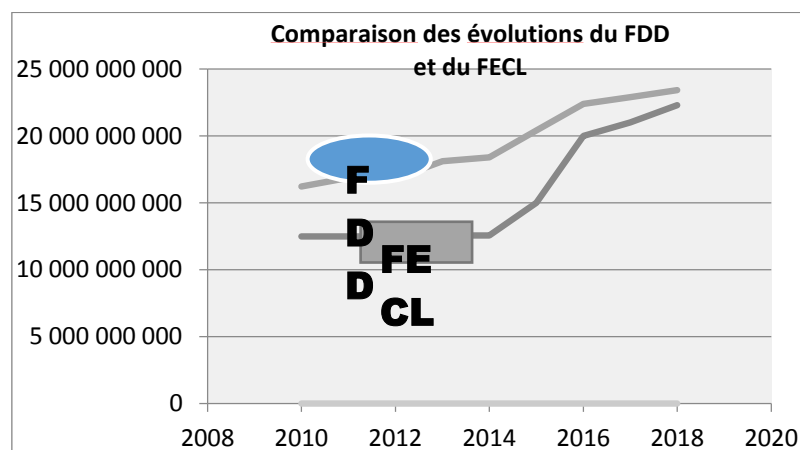
**Tableau 2 : Evolution du Fonds d'Equipement des Collectivités Locales (FECL) Sénégal de 2010 à 2018**

| Années | Montant FECL   | Valeur absolue | Valeur relative (%) |
|--------|----------------|----------------|---------------------|
| 2010   | 12 500 000 000 | 0              | 0,00                |
| 2011   | 12 500 000 000 | 0              | 0,00                |
| 2012   | 12 500 000 000 | 0              | 0,00                |
| 2013   | 12 550 000 000 | 50 000 000     | 0,40                |
| 2014   | 12 550 000 000 | 0              | 0,00                |
| 2015   | 15 000 000 000 | 2 450 000 000  | 19,52               |
| 2016   | 20 000 000 000 | 5 000 000 000  | 33,33               |
| 2017   | 21 000 000 000 | 1 000 000 000  | 5,00                |
| 2018   | 22 290 000 000 | 1 290 000 000  | 6,14                |

**Diagramme 2: Evolution du Fonds d'Équipement des Collectivités Locales (FECL) Sénégal de 2010 à 2018**



**Diagramme 3: Comparaison des évolutions FED et FECL de 2000 à 2018**



Mis en œuvre à partir de 2005, le PNDL est le référentiel du développement local au Sénégal. Il vise à contribuer à la réduction de la pauvreté par l'amélioration de l'offre de services socio-économiques de base aux populations. Le programme s'ordonne autour des trois objectifs suivants :

- améliorer l'accès aux services sociaux de base à travers des interventions à effets directs et indirects ;
- augmenter l'accès des populations les plus pauvres aux ressources financières pour le développement d'activités génératrices de revenus;
- renforcer les capacités des acteurs locaux et les capacités des services de l'État pour la mise en œuvre de la SRP.

Le programme est structuré autour de quatre projets en ancrage : le Projet de Développement local participatif (PDLP), le Projet d'Appui au Développement économique local (PADEL), le Projet Pistes communautaires (PPC) et le Projet Don japonais hérité du Projet Fonds de Développement social (PFDS).

Les nombreux programmes de développement qui interviennent dans le cadre de la décentralisation illustrent bien les actions qui ont été entreprises par les pouvoirs publics en

vue de soutenir les départements et les communes dans leur difficile mission d'asseoir le développement à la base. C'est dans cette dynamique qu'il faut situer et comprendre la mise en place de multiples programmes et projets d'envergure nationale à titre de mécanismes de renforcement des moyens des collectivités publiques locales et de réduction de la pauvreté tels que la Couverture Maladie Universelle (CMU), le Programme de Modernisation des Villes (PMD) et le Programme d'Urgence de Développement communautaire (PUDC). La mise en œuvre des conventions de financement a contribué à l'amélioration à l'accès aux services sociaux de base des populations des collectivités locales.

**Tableau 3 : Les bénéficiaires du développement local**

| Bénéficiaires  | Montants              | %           |
|--|-----------------------|-------------|
| DEPARTEMENTS   | 6 090 000 000         | 25,99%      |
| COMMUNES   | 14 900 000 000        | 63,59%      |
| ARD  | 900 000 000           | 3,84%       |
| Services déconcentrés de l'Etat (SDE)  | 326 000 000           | 1,39%       |
| Agence de Développement local (ADL)  | 200 000 000           | 0,85%       |
| Agence d'Assistance à la Sécurité de proximité (ASP)                                       | 360 000 000           | 1,54%       |
| ADS  | 115 000 000           | 0,49%       |
| AMS  | 350 000 000           | 1,49%       |
| UAEL   | 50 000 000            | 0,21%       |
| Fonction publique locale (paiement indemnités de départ à la retraite du personnel des CT) | 100 000 000           | 0,43%       |
| Intersyndicale travailleurs Collectivités locales (ITCL)                                   | 20 000 000            | 0,09%       |
| Convergence syndicale des travailleurs du nettoieiment                                     | 20 000 000            | 0,09%       |
| <b>Total</b>   | <b>23 431 000 000</b> | <b>100%</b> |

Malgré ces mécanismes, la mise en œuvre de la décentralisation et du développement local continuent de souffrir du déficit en ressources financières des collectivités locales qui tirent leurs ressources endogènes des recettes fiscales (obtenues par les procédés de l'impôt et de la taxe) et non fiscales (produits du domaine et des services). Le recouvrement des taxes restait une difficulté de taille pour les communes rurales qui constituaient d'ailleurs, le principal maillon faible de la décentralisation et où les populations sont souvent sans revenus réguliers. De manière générale, faute de n'avoir pas encore cerner une vision efficiente des conditions de réalisation d'une réforme politico-administrative et territoriale performante, intégrant tous les paramètres financiers, techniques, humains et matériels de sa mise en application, le risque est aujourd'hui toujours plus grand de voir des collectivités décentralisées échouer à leur fonction de promotion du développement local et plus généralement, à l'exercice de leurs compétences tant il est vrai que le problème de la mobilisation des ressources se pose partout avec acuité. Les nombreux dysfonctionnements existants dans la mise en œuvre des programmes d'appui au développement local ne sont pas en reste dans ce portrait et influe considérablement sur l'agenda local. Ainsi, le Programme d'appui au développement local urbain (PADELU) dût cesser plusieurs de ses activités en cours de réalisation à l'intérieur du

pays faute de financement complémentaire puisque le Fonds européen de développement (FED), principal partenaire, s'était définitivement retiré du programme. L'État dût créer un nouveau programme dénommé PADEC/PADELU pour achever les travaux d'infrastructures et d'équipements dans plusieurs collectivités locales (Rufisque, Dioffor, Sédhiou, Nioro du Rip, Louga, Khombole, Pout, Ziguinchor).

## Conclusion

Les processus de décentralisation et de développement local ont évolué au Sénégal depuis l'accession du pays à la souveraineté internationale. Le pays a connu plusieurs expériences de réformes politico-administratives, qui ont vu l'institutionnalisation de collectivités locales partout dans le pays. On peut en effet observer que l'itinéraire des politiques de décentralisation au Sénégal comme la nature des instruments et des dispositifs qui les ont accompagnés, sont indissociables de leur contexte et de la vision politique des différents régimes qui se sont succédé. La première séquence (1960-1972) correspondant à l'enjeu de construction nationale et de développement administré, a essentiellement consisté en la mise en place de dispositifs institutionnels principalement orientés vers les communes alors que la seconde séquence (1972-1996) a été consacrée au développement des campagnes. Quant à la troisième (1996-2012), elle correspond à la phase de l'Etat ajusté et s'est soldée par l'avènement d'instruments politiques et économiques qui ont consisté à renforcer l'attrait des collectivités régionales. Enfin, la quatrième et dernière séquence advenue sous l'ère du régime libéral de Macky Sall à partir de 2013 est principalement caractérisée par la mise en œuvre de la départementalisation. La loi n°2013-10 du 28 décembre 2013, portant code général des collectivités locales, pierre angulaire de l'Acte III de la décentralisation, a en effet profondément modifié l'architecture de l'administration territoriale et locale, désormais caractérisée par sa simplification autour de deux ordres de collectivités locales : le département et la commune. La départementalisation et la communalisation intégrale promeuvent une sorte de démocratie territoriale locale, laquelle porte les germes de l'expression d'une nouvelle citoyenneté territoriale. Les transferts de compétences aux institutions publiques locales n'ont pas été cependant accompagnés d'un transfert concomitant par l'État à celles-ci, de ressources et moyens nécessaires à l'exercice normal de leurs compétences, en marge des retards et lourdeurs dans le système de financement des collectivités locales. Ce qui impacte négativement sur l'animation du développement local et de la gouvernance territoriale. Si la décentralisation est retenue comme l'axe recteur de promotion du développement et de la démocratie à la base, la participation citoyenne à la prise des décisions et l'appropriation du processus par la base reste encore lacunaire. Le mode actuel de désignation des élus locaux à travers le canal des listes des différentes formations politiques avec leurs effets pervers — politisation effrénée des assemblées locales— n'ont pas permis jusque-là, après plusieurs décennies de réforme, d'arriver à bout des enjeux de développement qui interpellent les institutions publiques centrales et locales. Ces enjeux ne semblent pas encore clairement perçus par les acteurs sociaux et institutionnels des différentes collectivités locales où les conflits de positionnement sont très prégnants. La contestation que traverse la classe politique dans son ensemble résulte d'une crise de confiance des citoyens qui a considérablement dévalorisé aujourd'hui la fonction électorale. La notion de gouvernance territoriale qui fait référence à la proximité et à la coordination des acteurs, quelle que soit leur posture, à des fins de production collective, est insuffisamment valorisée. Les nombreuses structures fondées ne sont pas toujours fonctionnelles comme l'atteste le cas du Comité interministériel de l'administration territoriale (CIAT) créé en 1997 après l'acte II

de la décentralisation qui avait créé les régions et qui ne s'est jamais réuni depuis lors<sup>8</sup>. Dans de nombreuses collectivités locales, les différents acteurs de la décentralisation et de la gouvernance locale connaissent généralement ce même déficit de concertation et de coordination de leurs interventions. Les différents instruments de planification ne sont pas régulièrement renouvelés faute d'accompagnement technique et de moyens pour mettre en œuvre les projets définis. La question de la nature des investissements locaux reste encore particulièrement aiguë pour les élus (Paulais, 2012:42): faut-il privilégier les investissements censés générer des recettes ou les investissements sans recettes directes, mais indispensables à la productivité de la collectivité (voirie, transports, drainage, électricité, équipements essentiels...)? La loi sur le cadastre votée en 1964 continue de faire l'objet de nombreux débats: faut-il promouvoir les exploitations familiales ou l'agro-industrie ou la complémentarité entre les deux options? La marge de manœuvre des collectivités rurales décentralisées dans la gestion des terres du domaine national reste ainsi encadrée. Les notions d'intérêt général et d'utilité publique qui ne sont pas assez explicites sont sans cesse invoquées par l'État pour contrôler les terres du domaine national. Mieux, l'État hésite encore à transférer à ces mêmes collectivités locales certaines compétences (tourisme, carrières, mines, élevage, activités agricoles,...) qui pourraient pourtant contribuer au financement du développement local. Les éléments mis en lumière ici semblent donc témoigner de la nécessité de renforcer la gouvernance locale et les modalités d'exercice du pouvoir. Les défis locaux et globaux restent entiers et appellent des solutions urgentes, coordonnées et efficaces de la part des institutions publiques locales/centrales et des institutions privées.

### Références bibliographiques

- Ben Letaief, Mustapha, Mback, Charles Nach, Elong Mbassi, Jean Pierre et Ndiaye, Biram Owens (2008). Afrique in Marcou, Gérard, (Ed.), *La décentralisation et la démocratie locale dans le monde*, Premier rapport mondial de Cités et Gouvernements Locaux Unis, CGLU, 23-51.
- Cissé, El Hadj Madior (2004). *Des théories réformistes à la planification régionale. Les chemins difficiles du développement*, Dakar, PUD.
- Cruise O'Brien, Donal, Diop, Momar-Coumba, Diouf, Mamadou (2002). *La construction de l'État au Sénégal*, Paris, Karthala.
- Diop, Djibril (2006). *Décentralisation et gouvernance locale au Sénégal. Quelle pertinence pour le développement local?*, Paris, l'Harmattan.
- Diouf, Mamadou (2005). Politique de décentralisation au Sénégal: finances locales, budget participatif et contrôle des collectivités locales in Sy, Jacques Habib (Ed.), *Sénégal. Finances publiques, décentralisation et transparence budgétaire*, Dakar, Aide Transparence, 157-218.
- Gautron, Jean-Claude (1971). *L'administration sénégalaise*, Paris, Éditions Berger-Levrault.
- GTZ (2008). *Formation des acteurs de la décentralisation par la mise en situation. De l'expression des besoins au suivi-évaluation: quelles stratégies? Expérience du Programme de lutte contre la pauvreté en milieu rural dans le Bassin arachidier 2004-2007*, Dakar, GTZ/MDCL/KFW.
- Johnson, G., Wesley, Jr (1991). *Naissance du Sénégal contemporain. Aux origines de la vie politique moderne (1900-1920)*. Traduit de l'anglais par F. Manchuelle, Paris, Karthala.
- Parodi, Emmanuelle (1996). *Former les élus et responsables locaux au développement local dans le contexte des décentralisations africaines*, Paris, IRFED, Octobre.
- Paulais, Thierry (2012). *Financer les villes d'Afrique. L'enjeu de l'investissement local*, Pearson Education France, World Bank, Paris.
- Poulin, Yves (2004). Les décentralisations administratives en Afrique: qu'avons-nous appris?, *Revue Télescope, La décentralisation administrative en Afrique subsaharienne*, Juin, L'Observatoire de

<sup>8</sup> La première réunion du CIAT n'a eu lieu qu'en juillet 2013 sous la présidence de Abdoul Mbaye, alors Premier ministre.

l'administration publique, 11(3) : 2-6.

République du Sénégal (2003). *Le recueil des textes sur la décentralisation*, Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales, Direction des collectivités locales, Dakar.

Touré, Ibrahima (2012). Autonomy and local democracy in Africa: an illustration using the case of Senegal, *International Review of Administrative Sciences*, 78(4), 757-774.

— (2013). Démocratie participative, décentralisation, finances publiques et aide au développement , in Diop, Momar-Coumba (éd.), *Sénégal (2000-2012). Les institutions et politiques publiques à l'épreuve d'une gouvernance libérale*, Cres-Karthala, 1, 789-833.

Yatta, François Paul (2009). *La décentralisation fiscale en Afrique de l'ouest. Enjeux et perspectives*, Paris, Karthala.