

## SENEGAL

Capitale: Dakar



Superficie : 196 200 km<sup>2</sup>  
Population : 9 662 200 hbs  
Densité : 50,2 hbs/km<sup>2</sup>  
Croissance moyenne : 2,5%



### NOTE DE CONJONCTURE

*La régionalisation, entamée depuis 1996 a donné une nouvelle dimension à la politique de décentralisation au Sénégal avec le renforcement des compétences et moyens des collectivités locales. Au regard de l'expérience tirée de la mise en œuvre des différentes réformes, il apparaît que la décentralisation a un impact ambivalent au Sénégal puisqu'elle comporte des acquis et des insuffisances. Cette politique a obtenu des acquis indéniables à la fois politique et économique illustrée par la mise en application régulièrement depuis l'accession du pays à la souveraineté internationale de réformes participant toutes à l'approfondissement de la démocratie locale. Celle est devenue un réalité juridique depuis que la révision constitutionnelle de 1994 l'a inscrite dans la charte fondamentale en énonçant le principe de la libre administration des collectivités locales et en garantissant leurs libertés et compétences. Au plan socio-économique, la décentralisation est aujourd'hui une réalité bien ancrée dans les mentalités des populations. Elle a permis l'émergence d'une élite locale consciente de ses responsabilités. Ainsi, l'esprit communautaire s'est développé et devient progressivement une alternative à la disparition de « l'Etat-providence ».*

*Cependant, malgré son ancrage dans les mœurs politiques sénégalaises la décentralisation recèle encore de faiblesses multiformes caractérisées. Pour lever ces contraintes et permettre à la décentralisation d'être véritablement un levier de lutte contre la pauvreté, il est nécessaire que des réformes hardies soient envisagées. Depuis 2002, soit cinq ans après la mise en œuvre de la régionalisation, les autorités sénégalaises parlent d'une évaluation de cette politique afin d'en dresser les contraintes et les dysfonctionnement pour en tirer les mesures correctives nécessaires. Cette réforme, maintes fois annoncée tarde encore à se concrétiser.*

## Indicateurs généraux

<b>Développement humain</b>	IDH	0,458		
	PIB total (millions \$US)	14 386		
	PIB/hbt (unités de \$ US)	1 510		
	Croissance annuelle	5,7		
	Espérance de vie	55,7 ans		
	Alphabétisme (%)	Hommes	48,2	
		Femmes	28,6	
Accès Internet/1000 hbts	10,35			
<b>Décentralisation</b>	Population communalisée	100%		
	Population urbaine	46,7%		
	Nombre et Niveaux de collectivités locales	Régions	11	
		Communes Dont Villes : 04 et 43 Communes d'arrondissements	110	
		Communautés rurales	321	
<b>Communes/ strates de population</b>	Moins de 20 000	41		
	20 000 à 49 999	11		
	50 000 à 99 999	5		
	100 000 et plus	7		
	Capitale	3		
<b>Finances locales</b> (Moyenne 1998, 1999, 2000, 2001, 2002) en unité de FCFA pour les communes	Recettes budgétaires communales/Recettes de l'État	3,2%		
	R. fiscales communales/R.F. État	3,4%		
	R. de fonctionnement/hbt	5144		
	R. de la fiscalité directe/hbt	4445		
	Taxes municipales/hbt	135,6		
	Dotations État /Budget loc.	18%		

### I- La politique de décentralisation

#### **Evaluation :**

*La décentralisation a connu une avancée significative avec la régionalisation de 1996. Mais les textes sont incomplets et parfois imprécis malgré leur pléthore. L'organisation administrative et territoriale consacre la cohabitation entre décentralisation et déconcentration.*

#### **Indicateurs:**

- 1.1. Etablissement de la gouvernance locale : ↑↑
- 1.2. Cohérence du cadre juridique: ⇒
- 1.3. Cohérence de l'organisation administrative: ⇒

#### **La mise en place de la gouvernance locale**

La décentralisation au Sénégal a une très grande profondeur historique et progressive. C'est le premier pays d'Afrique francophone à connaître la communalisation avec Saint-Louis et Gorée en 1872, Rufisque en 1880 et Dakar en 1886. Ces « quatre communes » étaient soumises au même régime juridique que les communes françaises. A l'indépendance, le Sénégal

comptait trente quatre (34) communes de plein exercice. Mais il faudra attendre 1996, avec l'adoption du Code de l'administration communale qui fixe l'organisation, les compétences générales et le fonctionnement des communes de droit commun, pour que le statut communal sénégalais soit définitivement consacré.

Cinq (5) principes directeurs sous-tendent cette nouvelle politique:

- 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 suivant le principe de subsidiarité ;

### **La législation**

La mise en œuvre de la politique de décentralisation en 1996 s'est traduite par l'adoption par l'Assemblée nationale de plusieurs lois dont :

- 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 aux 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 1er février 1972, relative à l'organisation de l'administration territoriale,
- Loi n° 96-11 du 22 mars 1996 relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions

### **L'organisation administrative**

L'organisation administrative du Sénégal est fixée par une loi de 1972 qui a subi plusieurs modifications. Ainsi, l'ensemble du territoire est divisé en onze régions, chacune divisée en départements. Le département comporte une ou plusieurs communes et un ou plusieurs arrondissements. Chaque arrondissement est divisé en communautés rurales. Toutefois, dans les villes, des arrondissements regroupant des communes d'arrondissement peuvent être créés.

La ville est une commune divisée en communes d'arrondissement ;

La commune d'arrondissement est un démembrement d'une ville dotée de personnalité morale et de l'autonomie financière ;

- 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.

C'est dans ce contexte que va être lancée la régionalisation.

Des décrets conséquents ont également été pris par le Chef de l'Etat pour rendre applicables cette nouvelle politique. Il s'agit notamment:

- Décret n°96-1118 du 27 décembre 1996 instituant le Conseil national de Développement des Collectivités locales et fixant les avantages accordés aux membres dudit conseil,
  - Décret n°96-1121 du 27 décembre 1996 instituant le Comité interministériel de l'Administration territoriale,
- Neuf (09) Décrets portant application de la loi de transfert des compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales dans les neuf domaines transférés.

La communauté rurale comprend un certain nombre de villages appartenant au même terroir ;

Le village constitué par la réunion de plusieurs familles ou carrés en une seule agglomération est la cellule administrative de base.

La région, le département et l'arrondissement sont des circonscriptions administratives dirigées par des autorités administratives, agents nommés par le Président de la République, portant le titre de Gouverneur pour la région, Préfet pour le Département et Sous préfet pour l'Arrondissement.

Les autorités administratives sont, dans leur circonscription, le délégué du Président de la République, et le représentant du Premier Ministre et de chacun des ministres. Ils représentent

l'Etat auprès des collectivités de leur

circonscription.

### **Statuts particuliers et Intercommunalité**

**La ville et les communes d'arrondissement** : La loi prévoit que les grandes communes peuvent être subdivisées en communes d'arrondissement et prennent alors la dénomination de 'VILLE'. Bénéficient de ce statut spécial les quatre grandes communes de la région de Dakar (Dakar,

Guédiawaye, Pikine et Rufisque) qui se décomposent en 43 communes d'arrondissements.

Les compétences des villes et des communes d'arrondissement ainsi que leurs relations financières sont fixées par la loi 96-09 du 22 mars 1996.

**Tableau 1 : organisation administrative et décentralisation**

Découpage territorial		Coll. terr.	Circons Adm.	Org. Délib.	Organe exécutif	Org. décon./ Représentant de l'État
Dénomination	Nbr					
Région	11	Oui	Oui	Conseil régional	Président du Conseil rég.	Gouverneur
Département	34	Non	Oui			Préfet
Arrondissement		Non	Oui			Sous-préfet
Communes (dont ville)	67	Oui	Non	Conseil municipal	Maire	Préfet
Communes d'arrondissement	43	Oui	Non	Conseil municipal	Maire	Sous Préfet
Communauté rurale	321	Oui	Non	Conseil rural	Président du conseil rural	Sous-préfet

## **II- La mise en œuvre de la décentralisation**

### **Evaluation :**

*La multiplicité des institutions d'accompagnement ne s'accompagne pas toujours d'efficacité. Les transferts de compétences laissent encore place à des interventions concurrentes des services de l'Etat. La politique d'aménagement du territoire tient compte de la décentralisation dans une structuration assez complexe.*

### **Indicateurs:**

- 2.1. Programmation de la mise en œuvre : ⇒
- 2.2. Transfer des compétences et politiques sectorielles: ⇒
- 2.3. Articulation de la décentralisation à l'aménagement du territoire: ⇒
- 2.4. Appui technique et S&E: ⇒

### **La planification de la mise en œuvre de la Décentralisation**

La Mise en œuvre de la politique sénégalaise de décentralisation est dévolue depuis mars 2006 au Ministre de l'Intérieur et des Collectivités locales. Toutefois, d'autres Ministres ont également des attributions en matière de décentralisation comme le Ministre de la Coopération internationale et de la Coopération décentralisée et le Ministre délégué auprès du Premier Ministre

chargé du Développement local. Par ailleurs, des structures nationales sont également créées pour appuyer les pouvoirs publics et les collectivités dans la mise en œuvre de cette politique. En dehors des collectivités elles-mêmes qui sont la manifestation de la mise en œuvre de la décentralisation, des structures locales sont également créées pour appuyer cette politique.

### **Les institutions d'accompagnement technique**

**Le Ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales**

Il est chargé de la mise en œuvre la politique définie par le Président de la

République en matière de décentralisation, du soutien et de contrôle des collectivités locales. Il propose et exécute les mesures nécessaires à la politique de décentralisation et veille au

bon fonctionnement des collectives des collectives locales et à une collaboration harmonieuse entre elles.

*Le Ministère de la Coopération internationale et de la Coopération décentralisée*

Il prépare et met en œuvre la politique arrêtée par le Chef de l'Etat en matière de Coopération décentralisée. Il veille, en liaison avec le Ministre chargé des Collectivités locales, aux relations que les collectivités locales sénégalaises entretiennent avec des collectivités locales étrangères. Il favorise ces relations.

*Le Ministre délégué chargé du Développement local auprès du Premier Ministre*

Il exerce, au nom de celui-ci et sous son autorité, les compétences qui lui sont dévolues en matière de développement local.

*Le Conseil national de développement des Collectivités locales*

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.

Il regroupe autour du Président de la République, l'ensemble du gouvernement, les représentants de l'Assemblée nationale, du Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales, des Gouverneurs, des préfets et Sous préfets, des élus locaux, de la société civile, des partenaires au développement.

**Les transferts de compétences et les politiques sectorielles**

Avec la réforme de 1996, l'Etat a transféré des compétences substantielles dans neuf (9) domaines aux collectivités locales en vue de pouvoir apporter une réponse plus satisfaisante aux préoccupations des populations.

La loi portant transfert de compétences aux régions, communes et communautés

*Le Comité interministériel de l'Administration territoriale*

C'est un organe de consultation sur l'organisation de l'Administration territoriale et, il est notamment chargé de :

- proposer toutes mesures de déconcentration ;
- donner son avis sur la création de tout service déconcentré des administrations
- proposer toute mesure de simplification de l'organisation administrative territoriale
- dresser, chaque année, un bilan de la politique de déconcentration.

*Le Conseil interministériel sur l'Aménagement du Territoire*

Placé sous la présidence du Premier Ministre, il comprend les membres du gouvernement et, à titre consultatif, les présidents de conseil régional.

*La Commission nationale d'Aménagement du Territoire*

Elle supervise les études relatives à l'élaboration et à la révision du Plan national d'Aménagement du territoire.

*La Commission nationale d'Assistance aux Centres d'Appui au Développement local*

Elle est chargée notamment :

- de donner un avis sur l'élaboration et la mise en œuvre de la politique et des programmes sectoriels initiés par les services techniques nationaux de développement à la base;
- de concevoir des programmes-cadres;
- de donner un avis sur le rapport technique annuel d'assistance aux Centres d'Appui au Développement local,
- de veiller à l'affectation par les services techniques d'agents qualifiés dans les Centres d'Appui au développement local (CADL).

rurales leur attribue un rôle prééminent en matière d'impulsion et de pilotage du développement local. Elles ont une compétence pleine et entière pour élaborer et exécuter leurs Plans Régionaux de Développement Intégré (PRDI), Plans d'Investissements

Communaux (PIC) et Plans Locaux de Développement (PLD).

A l'effet de renforcer les capacités des collectivités locales dans le domaine de la planification, d'assurer l'articulation des plans élaborés et leur mise en œuvre, l'Etat a institué par voie réglementaire des agences régionales de développement.

A l'issue de leur élaboration et de leur adoption par les assemblées délibérantes

des collectivités locales, ces plans sont soumis à l'avis des comités économiques et sociaux régionaux formés de personnes représentatives des activités économiques, sociales et culturelles des régions et à l'approbation préalable des représentants de l'Etat (Gouverneurs, Préfets, Sous-Préfets).

### **La décentralisation et l'aménagement du territoire**

L'aménagement du territoire est une politique publique, qui a pour finalité un développement territorial harmonieux et équilibré. Elle a pour objectif principal de corriger les disparités (économiques, sociales, culturelles...) inter et intra-régionales.

Le Plan national d'aménagement du territoire est fondé sur le concept de développement durable. Il constitue l'expression spatiale et territoriale des principes d'action de l'agenda 21 national. Ainsi, le développement du territoire sera construit selon trois axes:

Un développement efficace visant à rendre le Sénégal plus compétitif sur le plan sous-régional et international ;

Un développement durable à la mesure des pressions exercées sur les ressources naturelles;

Un développement équitable, assurant un haut niveau de cohésion sociale.

Aujourd'hui, la nouvelle vision de l'aménagement du territoire s'évertue à traduire les préoccupations des pouvoirs publics exprimées au travers de la décentralisation. En effet, depuis l'avènement de la régionalisation, les collectivités locales ont un rôle renforcé en matière d'impulsion et de pilotage du développement régional et local. Ainsi, des dispositions de la loi 96-07 du 22 mars 1997 portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales, donnent à ces dernières une compétence pleine et entière en matière d'aménagement du territoire et de planification locale. A ce titre, des dispositions d'application précisent les modalités pratiques d'application du transfert de compétence, les procédures de validation des différents plans ainsi que les organes à créer.

## **III- L'administration locale**

### **Evaluation :**

*Les organes locaux ont une longue tradition de fonctionnement. Les capacités technique de l'administration locale restent encore limitées. Le contrôle de l'Etat s'est relâché avec l'introduction du contrôle de légalité, mais reste encore assez étroit..*

### **Indicateurs:**

3.1. Fonctionnement des organes politiques : ↑

3.2. Qualité des organes techniques: ⇒

3.3. Le niveau de contrôle de l'Etat: ⇒

### **Les organes politiques**

#### **Le Conseil**

Le Conseil local est composé de conseillères et de conseillers élus pour cinq ans au suffrage universel direct : ce sont le conseil régional (région), le conseil municipal (commune) et le conseil rural (communauté rurale).

Les organes délibérants des collectivités locales se réunissent en session ordinaire une fois par trimestre et chaque fois que de besoin en session extraordinaire. Il faut cependant signaler que rare sont les collectivités locales qui tiennent régulièrement leurs sessions surtout au

niveau des régions où seule la session budgétaire est respectée.

#### *L'Exécutif*

Chaque organe délibérant élit, pour une durée de cinq ans, au cours de sa première réunion qui suit le renouvellement général du mandat des élus locaux, l'exécutif de la collectivité locale. Au niveau de la communauté rurale, l'organe exécutif correspond au

#### **Les organes techniques**

##### *Le Secrétariat général*

Le Président de l'exécutif nomme un secrétaire général qui, sous son autorité, est le supérieur hiérarchique du personnel technique et administratif de la collectivité locale.

Le secrétaire général peut recevoir délégation de signature de l'exécutif. Il l'assiste dans la préparation du budget, du compte administratif et de tous autres actes de gestion courante.

Depuis la réforme de 1996 qui donne compétence aux élus locaux de choisir et

##### **Les relations avec la tutelle**

Les attributions et pouvoirs conférés aux assemblées locales et à leurs organes exécutifs trouvent leurs limites dans le contrôle de légalité exercé par les représentants de l'Etat : le Gouverneur pour la région, le Préfet pour la commune, le Sous-Préfet pour la commune d'arrondissement et la communauté rurale. Ce contrôle se fait sous la supervision du Conseil d'Etat qui seul peut annuler tout ou partie d'une décision d'une assemblée ou d'une autorité locale.

Les actes relevant de la gestion quotidienne des collectivités locales entrent immédiatement en vigueur dès l'accomplissement des formalités de publicité. Par contre, la loi subordonne l'application des actes ci-après à leur approbation préalable par les représentants de l'Etat. Cette approbation est réputée tacite expiré le délai d'un mois à compter de leur réception par le représentant de l'Etat. Sont concernés : (i) les budgets ; (ii) les emprunts et garanties d'emprunts ; (iii) les plans de développement ou d'aménagement du

Président du conseil rural assisté de deux vice-présidents.

L'organe exécutif de la collectivité locale présente et exécute les délibérations de son organe délibérant.

Il ordonne les dépenses et prescrit l'exécution des recettes. Il assure la direction des services de la collectivité et peut sous sa responsabilité et sa surveillance donner délégation de signature aux membres du bureau qui l'assistent.

de nommer leur secrétaire général, les collectivités locales à faible budget ont des difficultés à trouver des secrétaires généraux compétents. Ainsi, une bonne partie de ces collectivités locales ne disposent de secrétaires, ou, si elles en disposent, le profil correspond aux dispositions du décret fixant les conditions de leurs de nomination.

Au niveau des communautés rurales, l'Etat a mis à leur disposition des assistants communautaires en prenant en charge leurs rémunérations.

territoire ; (iv) les conventions financières de coopération internationale égales ou supérieures à 100 millions de francs CFA ; (v) les affaires domaniales et les actes d'urbanisme ; (vi) les garanties et prises de participation dans des sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique ; (vii) les marchés d'un montant égal ou supérieur à 100 millions de francs CFA pour les régions, à 50 millions pour les communes chefs-lieux de région ou dont le budget est égal ou supérieur à 500 millions de francs CFA et égal ou supérieur à 15 millions de francs CFA pour les autres communes et les communautés rurales.

Le refus d'approbation peut être attaqué par l'organe exécutif de la collectivité locale devant le juge de l'excès de pouvoir, le Conseil d'Etat.

Le contrôle budgétaire et financier est assuré par : les représentants de l'Etat, l'Inspection de l'administration territoriale et locale (IATL), l'Inspection générale d'Etat, Le Contrôle financier et la Cour des Comptes.

Le juge des comptes examine la gestion des collectivités locales. Après entretien avec l'ordonnateur de la collectivité en cause, le magistrat rapporteur ou le président de la section des comptes formule ses observations. L'ordonnateur est alors appelé à formuler ses réponses

auxdites observations. Le magistrat est tenu de garantir le secret de l'instruction. En revanche, la loi reste vague sur les suites de la procédure en cas d'indélicatesses avérées de l'ordonnateur en cause.

### ***L'organisation et le fonctionnement des services municipaux***

L'organisation des services locaux n'est pas encore formalisée. En effet, il était prévu qu'un décret fixerait l'organigramme type de chaque ordre de collectivité locale. Mais depuis la régionalisation, le décret y relatif n'a pas encore été pris. L'absence de ce décret a ouvert la voie à de nombreux abus, chaque collectivité organisant selon son bon vouloir l'organisation de ses différents services. Ce n'est que dans les grandes communes

que l'on retrouve une organisation assez poussée.

Au niveau des régions, l'organisation administrative se limite à celle du cabinet du Président du Conseil régional qui concentre l'ensemble des services.

Au niveau des communautés rurales, par contre, en raison même de l'absence de personnel propre, l'organisation se limite au président du Conseil rural et à son assistant communautaire.

## **IV- Les ressources humaines**

### ***Evaluation :***

*Le personnel local démontre un besoin d'ajustement de capacités mais assument tant bien que mal ses responsabilités. L'absence de transfert de personnel marque une limite supplémentaire de la décentralisation et à la capacité de maîtrise d'ouvrage par les collectivités locales.*

### ***Indicateurs:***

- 4.1. La qualification des personnels: ⇒
- 4.2. Les transferts de Ressources humaines: ⇒
- 4.3. La maîtrise d'ouvrage locale: ⇒

### ***L'existence et niveau de formation des principaux cadres municipaux***

Le personnel des collectivités locales est composé d'environ 6846 agents dont 6000 dans les communes et 320 dans les communautés rurales et

Les communes sont donc les collectivités locales qui emploient le plus de personnel. On note cependant une concentration du personnel au sein d'un nombre limité de commune

### ***Transfert de personnel***

Le transfert de compétences aux collectivités locales n'est pas concomitant avec le transfert des agents et services de l'Etat faisant l'objet d'un transfert. Toutefois, il est prévu que ces services de l'Etat peuvent être utilisés par les exécutifs locaux pour la préparation et l'exécution des délibérations, des actes et décisions des organes des collectivités locales. Cette utilisation est de droit dans la limite des compétences dévolues aux collectivités locales.

Pour ce faire, chaque année, le représentant de l'Etat dans la région (le Gouverneur) et l'exécutif local concerné,

déterminent par convention les actions que les services extérieurs de l'Etat doivent mener pour le compte des collectivités locales ainsi que les modalités de leur exécution.

Dans la pratique, l'utilisation des services extérieurs de l'Etat est très faible, en raison entre autres, de la faiblesse des effectifs concernés, de leur manque de moyens. En outre, la centralisation de cette signature au niveau des gouvernances n'incitent pas toujours les communes et les communautés rurales à recourir à ces conventions qui ne

permettent pas toujours, même signées, de disposer des services de l'Etat.

Par ailleurs, l'Etat peut mettre à la disposition des collectivités locales qui en font la demande certains de ses agents.

### **La capacité en matière de maîtrise d'ouvrage**

La maîtrise d'ouvrage locale s'est beaucoup développée avec l'adoption du principe de l'appui budgétaire à travers l'exécution des projets et programmes d'appui à la décentralisation.

Ainsi, les collectivités locales ont acquis la capacité d'assurer elles-mêmes et pour leur propre compte le suivi de l'exécution de leurs opérations d'investissements.

Si, il y a encore cinq ans, l'AGETIP assurait systématiquement la maîtrise d'ouvrage déléguée des opérations initiées par les collectivités locales ou

exécutées pour leur compte, aujourd'hui, grâce au renforcement de leurs capacités et à l'apprentissage les collectivités locales en général sont assez outillées pour assurer leur propre maîtrise d'ouvrage.

Dans les grandes villes cette activité a toujours été assurée grâce à l'existence d'un personnel qualifié. Dans les communes à faibles ressources et dans les communautés rurales ce sont les services de l'Etat qui l'assuraient pour leur compte.

## **V- La démocratie locale**

### **Evaluation :**

*Le pays est connu pour sa longue tradition démocratique. Après une courte interruption, les élections locales ont été organisées. De nouveaux cadres La participation citoyenne s'organise timidement. On en attend un plus grand contrôle citoyen de l'action publique locale.*

### **Indicateurs:**

5.1. La fiabilité du système électoral: ↑

5.2. Le niveau de la participation politique des citoyens: ⇒

5.3. La consistance du mouvement municipal: ↑

5.4. Transparence et redevabilité des autorités et de la gestion locale : ↓

### **La représentativité sociologique des conseils locaux**

Les collectivités locales sénégalaises sont administrées par 14 236 élus dont 64 % de conseillers ruraux, 32 % de conseillers municipaux et 4% de conseillers régionaux. Les conseils des 441 collectivités locales sénégalaises sont composés de 1606 conseillères et 12 630 conseillers. Sur les 2480 membres des bureaux locaux on note la présence de 154 femmes pour 1326 hommes.

Enfin au niveau de l'exécutif, sur un total de 441 on ne note que 7 femmes dont une présidente de conseil régional, une maire de ville, 2 maires de communes

d'arrondissement et une vice-présidente de conseil rural.

Les femmes représentent 11% des élus locaux aux élections de 2002 alors qu'aux élections locales précédentes, elles représentaient environ 14%, soit une régression de trois points qui s'explique, entre autres, par les coalitions de partis politiques qui ne favorisent pas leur investiture.

Le phénomène est plus perceptible quand on examine la part des femmes, présidentes de conseil local ; le ratio par rapport au nombre d'élus chute de 11 % à 1, 58 %.

### **La participation locale (relation entre les organes municipaux et la société civile)**

La mise en oeuvre des initiatives de développement local, a été l'occasion de promouvoir la concertation et la participation des différents acteurs locaux. Dans le même cadre, les organisations communautaires de base ont joué un rôle

important dans l'animation et la réalisation de projets socio-économiques dans divers domaines. Cette catégorie d'acteurs a un rôle reconnu dans la mobilisation sociale et l'exécution de microprojets.

Avec l'appui de projets et programmes, les organisations communautaires de base sont intervenues comme maîtres d'ouvrages de nombreuses infrastructures et services sociaux. Les projets concernés s'inscrivent généralement dans le cadre des actions de réduction de la pauvreté, de gestion des ressources naturelles et de l'environnement, de la gestion de terroirs villageois et mettent l'accent sur les groupes cibles vulnérables femmes, jeunes à revenus faibles, personnes handicapées. Pour ces types de projets, les interventions sont basées sur l'approche par la demande et le transfert aux communautés de base de la responsabilité de l'identification, de la planification, la mise en oeuvre et le suivi évaluation des infrastructures, équipements ou aménagements réalisés.

#### ***La transparence dans la gestion locale et redevabilité (accountability)***

A côté du contrôle de légalité permettant à l'Etat de veiller à la transparence de la gestion locale, les populations et la société civile assurent également un type de contrôle qualifié de contrôle citoyen qui s'inscrit dans les aménagements faits par le législateur. Ce contrôle citoyen s'exerce par les citoyens eux-mêmes mais surtout à travers le mouvement associatif, les ONG, les Associations sportives et culturelles, les organisations communautaires de base et de plus en plus par la presse.

Le contrôle citoyen se reflète en partie dans la perception que les citoyens ont de la décentralisation à travers les services dont ils bénéficient et les sacrifices qu'on leur demande.

Ce contrôle est permis par les aménagements ouverts aux citoyens par le législateur. Il s'agit :

- des élections locales qui permettent au citoyen de sanctionner positivement ou négativement toute équipe locale qui n'aura pas amélioré

En outre, l'intervention des OCB a concerné le financement des initiatives communautaires en vue de l'amélioration des revenus et l'appui aux communautés pauvres par le développement des activités génératrices de revenus (AGR), particulièrement les populations qui n'ont pas accès aux structures financières décentralisées (SFD).

Pour ce faire, un appui direct est apporté aux SFD en vue de l'amélioration de leurs services et éventuellement l'extension de leur champ de couverture afin d'atteindre les communautés les plus défavorisées.

En outre, les interventions ont permis de systématiser les démarches d'élaboration de projets suivant de modèles et canevas type grâce à la capitalisation des premières expériences de mise en oeuvre.

ses conditions de vie ou qui n'aura pas assurée une gestion transparente des affaires locales. C'est ainsi que les élus locaux concentrent l'essentiel de leurs efforts dans la prise en charge des services auxquels les citoyens sont le plus attachés ou le plus sensibles, c'est-à-dire dans l'ordre, l'école, l'éclairage public, la santé et les marchés.

- L'ouverture des sessions au public qui permet à la population d'assister au débat au cours duquel le conseil local délibère sur les actions qui pourraient améliorer leur vécu quotidien ;
- L'accès du public aux documents et décisions des conseils et l'affichage des convocations et des comptes rendus des sessions dans des lieux publics ;
- La participation à l'élaboration des documents de planification et à l'exécution des plans et programmes.

#### ***Le mouvement municipal et la coopération décentralisée***

Les élus locaux sont réunis au sein de trois associations différentes, en fonction du type de collectivité qu'ils représentent. L'on a ainsi, l'Association des Présidents de Région (APR), l'Association des maires du Sénégal (AMS), et l'Association nationale des conseils ruraux (ANCR).

L'AMS est née en 1958, mais sa forme actuelle résulte de la réforme de la décentralisation de 1996. Elle regroupe en 2002, 110 membres.

Considérée comme principal interlocuteur de l'Etat dans ses rapports avec les communes, l'AMS est représentée,

comme les autres associations, au Conseil national de développement des collectivités locales.

Les ressources de l'Association sont constituées pour l'essentiel des cotisations des membres. Le recouvrement de ces cotisations pose des problèmes majeurs en termes de ponctualité des contributeurs. D'autres problèmes sont liés au manque de moyens de communication.

## VI- Les Finances locales

### **Evaluation :**

*Les transferts de l'Etat sont réguliers, malgré les retards accumulés. La rigidité institutionnelle de la fiscalité ajoute à la faible capacité de mobilisation des ressources propres des collectivités locales. La part des collectivités locales dans les finances et l'économie nationales reste marginale.*

### **Indicateurs:**

6.1. La cohérence des transferts financiers de l'Etat : ⇒

6.2. La performance dans la mobilisation des ressources locales propres: ↓

6.3. Le poids économique et financier des collectivités locales: ↓

### **Les transferts de ressources**

La loi dispose que les charges financières résultant pour chaque collectivité des transferts de compétences font l'objet d'une attribution par État de ressources d'un montant au moins équivalent aux dites charges. Le calcul se fait sur la base des dépenses effectuées par État pour assumer les mêmes charges au cours de l'année précédant la date du transfert. Les transferts de ressources deviennent systématiques, mais leur contenu est encore jugé insuffisant au regard des charges nées de l'exercice des nouvelles compétences qu'ils sont censés couvrir. Mais un Fonds de dotation est destiné à fournir une compensation des nouvelles charges des collectivités locales.

### *Le Fonds de dotation de la décentralisation (FDD)*

La loi des finances fixe un pourcentage annuel des recettes budgétaires de État, hors emprunts et concours extérieurs, pourcentage qui correspond au plancher du montant de cette dotation. A partir de ce plancher, le montant de la dotation doit, lui-même, correspondre à un pourcentage de la TVA perçue au profit de État. L'enveloppe ainsi dégagée est répartie entre toutes les collectivités locales selon des critères fixés annuellement par décret

Ainsi en 2001, seules trois communes sénégalaises sont connectées au réseau Internet. Il y a enfin les moyens budgétaires forts limités qui ne permettent pas la prise en charge de la participation de l'Association à des rencontres internationales pourtant gisements d'opportunités de coopération pour ses membres.

après avis du Conseil national de développement des collectivités locales.

Ces critères sont doubles :

-un critère de compensation : une part, supérieure ou égale à 82% de l'enveloppe, est répartie entre toutes les collectivités locales, en fonction du coût des charges résultant des compétences transférées et du fonctionnement des organes locaux.

-un critère d'appui aux services déconcentrés de État : le reste de l'enveloppe est divisé en deux. Un premier montant (70%) est réparti forfaitairement entre les services déconcentrés de État dans les régions. Les 30% restant sont répartis au regard de l'importance démographique de chaque région.

Les transferts au titre du FDD constituent la principale ressource de fonctionnement des régions. Les ressources à affecter au fonctionnement du Comité économique et social et de l'Agence régionale de développement sont versées chaque année à la région.

Malgré les hausses importantes qu'il connaît annuellement (4,5 milliards en 1997, 12,3 milliards en 2006) le FDD reste très en deçà des besoins en dépenses de fonctionnement des collectivités locales. En outre, les versements s'effectuent avec d'importants

retards qui limitent la mise en œuvre d'une politique budgétaire libre par les collectivités locales.

#### *Le Fonds d'équipement des collectivités locales (FECL):*

Le FECL est un package comportant plusieurs types d'allocations de l'État. Créé en 1977 comme un fonds d'affectation spéciale, le FECL est désormais inscrit dans le budget du Ministère chargé des collectivités locales. Il est administré par un comité de gestion composé de représentants du ministère chargé des collectivités locales, du ministère chargé de l'économie et des finances, de la présidence de la République et de l'Association des maires du Sénégal.

Le Fonds avait pour missions, entre autres, d'accorder des prêts aux collectivités locales pour le financement de projets d'investissement. 25 ans après sa création, aucune collectivité n'a bénéficié de cette prestation. A sa création, son montant annuel devait se situer à 4 milliards de FCFA. Mais dans la réalité, il a à peine dépassé les 50% de ce montant (2,5 milliards en moyenne). La situation s'est davantage détériorée avec les contraintes des politiques d'ajustement structurel. Pis encore, la dévaluation de la monnaie CFA n'a pas donné lieu à un ajustement à la hausse de l'enveloppe du Fonds.

En revanche, le FECL a mis en place des fonds de concours dont ont bénéficié communes, communautés rurales et la communauté urbaine de Dakar.

C'est ainsi qu'en 1988, le FECL a alimenté le compte crédit communal ouvert auprès de la Banque de l'Habitat à concurrence de 600 millions de FCFA. Échelonnée sur sept ans, cette opération a permis de

bonifier les prêts accordés par la Banque aux communes jusqu'en 1995.

Aujourd'hui, l'enveloppe annuelle du Fonds s'élève en moyenne à 3,5 milliards. Sa répartition s'effectue en deux temps. Une première répartition est faite par catégories de collectivités locales comme suit :

- communes de la région de Dakar, 0,5 milliards CFA

- les autres communes, 1,5 milliards CFA

- communautés rurales, 0,3 milliards.

Une deuxième répartition s'effectue à l'intérieur de ces trois grandes masses. Un arrêté conjoint des ministres chargés de finances et des collectivités locales fixe, chaque année, la répartition des allocations au titre du FECL.

#### *Les avances consenties par l'État*

Pour assurer la trésorerie des communes, l'État leur consent, en début de chacun des deux premiers trimestres de l'exercice budgétaire, une avance de trésorerie. Celle-ci est égale à 25% des recouvrements effectués au cours du dernier exercice connu au titre des recettes fiscales. L'État peut également consentir des avances dites extraordinaires aux collectivités locales.

La décentralisation de la gestion des ressources du Budget Consolidé d'Investissement (BCI) constitue un des piliers du vaste chantier des réformes budgétaires et financières dans le cadre du plan d'actions pour l'amélioration du système de gestion des finances publiques et de la passation des marchés publics (CFAA et CPAR) élaborés par le Ministère de l'Économie et des Finances avec l'appui des partenaires au développement.

#### **La mobilisation des ressources locales propres**

La fiscalité locale est fort variée. Elle comporte une fiscalité propre et une fiscalité partagée avec l'État mais une petite minorité seulement des impôts et taxes fournit l'essentiel des ressources fiscales locales. La fiscalité partagée est recouvrée par l'État qui en reverse aux collectivités locales la part qui leur revient. L'un des problèmes de cette fiscalité se trouve dans les retards de ce versement.

L'État doit par exemple reverser aux communes 50% du produit de la taxe annuelle sur les véhicules et de la taxe sur la plus value immobilière.

En 1996, l'État devait, au titre de cette fiscalité reverser aux communes une somme de 08 milliards CFA. L'État ne s'est pourtant exécuté qu'à concurrence de 1,5 milliards CFA. Et encore ! L'opération n'a été effectuée qu'en 1998, soit deux ans

après le recouvrement effectif de cette fiscalité. De tels exemples abondent dans les autres éléments de cette fiscalité partagée. Mais il y a surtout la rigidité et la vétusté de cette fiscalité qui ne correspond pas toujours aux réalités économiques locales et aux matières effectivement imposables. 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 sur les estimations des années

antérieures (méthode de la pénultième année) entraîne la reconduction des erreurs d'appréciation d'une année sur les suivantes. Le rendement de la fiscalité locale reste donc en deçà des possibilités réelles. Le produit de cette fiscalité est en outre très inégalement partagé. La métropole Dakar en collecte à elle toute seule parfois plus de la moitié du produit. Depuis 2004, la modification du Code général des impôts a permis de simplifier le système d'imposition tout en renforçant la capacité financière des collectivités locales.

### **Le poids économique et financier des collectivités locales**

Financièrement, les communes pèsent peu dans l'économie sénégalaise. Leur rapport aux finances de l'État laisse apparaître leur marginalité. Ainsi, les recettes locales de l'ensemble des communes, toutes catégories comprises ne représentent en moyenne que 6% des recettes de l'État. Au titre de la fiscalité directe, les communes ne collectent à peu près que l'équivalent de 4% des recettes fiscales de l'État. La faiblesse de la part communale dans le produit de la fiscalité locale nationale trouve une explication

dans la vétusté du système fiscal local et les faiblesses structurelles des systèmes d'évaluation et de recouvrement.

En général, les communes collectent moins de 6 000 FCFA en moyenne par habitant chaque année au titre des recettes budgétaires (9 000 pour Dakar). La fiscalité directe y contribue pour près de 50%, alors que la part des dotations de l'État n'y dépasse guère 15% en moyenne. Cette part des dotations de l'État ne représente que 7% dans le budget de la ville de Dakar.

## **VII- Le développement local et la lutte contre la pauvreté**

### **Evaluation :**

*Les collectivités locales disposent d'outils adéquats de planification. L'offre des services aux populations reste cependant encore modeste du fait de la timidité de la décentralisation sectorielle.*

### **Indicateurs:**

7.1. La capacité de planification du développement local : ⇒

7.2. Le niveau de l'offre de services aux populations: ↓↓

7.3. L'appui aux opérateurs économiques locaux: ⇒

### **La planification du développement économique local**

Les collectivités locales sont chargées de l'élaboration et de l'exécution de leur plan de développement local. Chaque ordre de collectivité locale élabore un plan spécifique.

*Le Plan Régional de Développement Intégré (PRDI) est le document de planification économique à moyen terme de la région. Il met en évidence les caractéristiques économiques et sociales, détermine les enjeux et objectifs de*

développement de la région et identifie les projets à réaliser durant la période du plan.

*Le Plan d'Investissement Communal (PIC) et le Plan Local de Développement (PLD) sont les documents de planification économique à moyen terme de la commune et de la communauté rurale respectivement. Ils présentent pour l'entité concernée la situation économique et sociale, les objectifs et stratégies de*

développement et les projets à réaliser durant la période du plan.

Le PRDI est faiblement mis en œuvre car il n'est pas adossé à un programme d'investissement

Le PIC bénéficie d'un partenaire financier à travers l'ADM (signature de contrat de ville) , ce qui lui garantit un taux important d'exécution. Près de deux tiers des PLD sont actuellement pris en charge par les différents programmes d'appui à la décentralisation.

Les plans élaborés au niveau des collectivités locales comportent des programmes d'actions qui représentent des réponses aux problèmes identifiés dans le diagnostic.

Ce programme d'action est traduit en séquences annuelles qui permettent à la

collectivité locales de définir ses priorités d'investissement pour chaque année.

Chaque activité prévue fait l'objet d'une étude détaillée montrant la faisabilité technique, financière et économique et les résultats attendus. Une dernière évaluation permettra de retenir les projets finançables.

Les ressources propres d'investissement des collectivités locales peuvent être utilisées pour financer des projets identifiés dans leurs plans de développement. A défaut, les partenaires au développement sont saisis par des requêtes de financement au niveau des projets et programmes de développement local.

### ***L'offre municipale des services de base aux populations***

Les collectivités locales, grâce à l'appui de leurs partenaires au développement ont pu investir les secteurs sociaux notamment l'éducation, la santé et l'hydraulique rurale qui concentrent l'essentiel de leurs interventions.

En raison de la faiblesse même de leurs moyens qui les empêche de prendre en

charge l'intégralité des besoins locaux, les Collectivités locales se sont orientées vers les compétences sociales de proximité en favorisant le développement des infrastructures éducatives, scolaires, sanitaires et hydrauliques. Ces secteurs font l'objet d'une attention particulière car les populations y sont très sensibles.

### ***L'appui à l'économie locale***

Les interventions des collectivités locales au plan économique sont encore très timides voire inexistantes. Toutefois, le créneau de l'appui aux activités génératrices de revenus (AGR) a été investi ces cinq dernières années. Ainsi l'ensemble des projets et programmes de décentralisation comportent dorénavant un volet AGR avec le recours aux structures de micro-finances.

Au niveau de la ville de Dakar, a été créé un Crédit municipal qui fonctionne sur le même principe que les institutions financières décentralisées.

Malgré la possibilité que leur offre la loi pour participer aux capitaux de certaines sociétés, les Collectivités locales ne détiennent pas encore des parts dans des sociétés locales.