

**REFLEXIONS
POUR UNE STRATEGIE D'APPUI
DE LA REFORME DE DECENTRALISATION
AU SENEGAL**

Olivier Donnet
Bruxelles, juin 1997

Table des matieres

I LA REFORME DE DECENTRALISATION	1
INTRODUCTION	1
(i) La decentralisation	1
(ii) Objectifs de la presente reflexion	3
I 1 La reforme senegalaise	4
I 1 1 Generalites	4
I 1 2 L'histoire de la decentralisation en quelques mots	5
I 2 Quels sont les enjeux de la reforme au Senegal	6
I 2 1 Les enjeux politiques	6
I 2 2 Les enjeux economiques	6
I 3 La reforme de 1996	7
I 3 1 L'organisation administrative	7
(i) Les 7 principes generaux	7
(ii) Du point de vue de l'organisation territoriale decentralisee	7
(iii) Du point de vue des institutions des collectivites locales	8
(iv) Du point de vue des competences des collectivites locales	9
(v) Du point de vue de la tutelle de l'Etat	10
(vi) Du point de vue des ressources des collectivites locales	10
(vii) Les institutions liees a la decentralisation	11
I 3 2 Les modalites de mise en oeuvre de la reforme au Senegal	13
(i) Les forces	13
(ii) Les faiblesses	14
II QUELQUES REFLEXIONS POUR UNE STRATEGIE D'APPUI	15
II 1 La strategie d'appui vue par le gouvernement central	15

II 1 1	La conception et la coordination de la reforme	15
II 1 2	Le projet d'appui au processus de decentralisation	15
II 2	Principes generaux et objectifs d'une strategie d'appui	18
II 2 1	Une strategie d'appui ne peut être conçue independamment ni en dehors d'une strategie de mise en oeuvre	18
II 2 2	L'implication des elus	18
II 2 3	Il est indispensable d'associer les populations	19
II 2 4	Des acteurs et des problematiques	19
II 2 5	Un ancrage institutionnel approprie	20
II 2 6	Les objectifs d'une strategie d'appui	20
II 2 7	Un appui horizontal et national	21
II 2 8	La necessite d'une organisation de pilotage	21
II 2 9	Les elus locaux doivent être responsabilises	22
II 2 10	La decentralisation est un processus	22

III UNE STRATEGIE D'APPUI DE LA C E	23
--	-----------

III 1	Le PIN et la politique de cooperation de l'UE	23
III 2	Les options strategiques	23
III 2 1	Une strategie globale de mise en oeuvre	23
III 2 2	Un accent sur la region	23
III 2 3	Une priorite a la commun cation	24
III 2 4	La prise en compte d'un double objectif	24
III 2 5	Une approche horizontale et nationale	24
III 2 6	Un ancrage decentralise	24

III 3 Propositions d'actions	25
III 3 1 Un appui institutionnel central	25
III 3 2 Un appui aux regions	25
III 4 Une revision de la mise en oeuvre du contrat B7-7020	27

INTRODUCTION

(i) La decentralisation

La decentralisation est un des principes operatoires important de la democratisation qui repond a un objectif de participation des citoyens aux processus de prise de decision. Elle est guidee par le principe de subsidiarite qui consiste a ce que les affaires qu'une communaute peut regler a son niveau relevent de cette communaute et non plus de l'Etat central et a ce que les affaires qui depassent les interets locaux sont renvoyees a un echelon superieur.

La decentralisation implique des lors une redefinition du rôle et des missions de l'Etat ainsi que de ses relations avec les populations puisqu'elle se traduit d'une part par un partage du pouvoir avec des institutions decentralisees, d'autre part et corollaire de ce partage, par l'organisation d'une responsabilisation des citoyens a la gestion de leurs affaires.

Administrativement, elle consiste a organiser le territoire en collectivites territoriales dotees de la personnalite juridique et de l'autonomie financiere et gerees par des organes elus. Elle renvoie donc egalement a des notions de liberte par la reconnaissance de la libre administration qui consacre la prise en charge des populations par elles-mêmes, ceci sans remettre en cause la notion d'unité ni de souverainete nationale. Cette prise en charge implique par consequent d'organiser une devolution de pouvoirs, de competences et de moyens de l'Etat central vers des entites territoriales auxquelles il est reconnu une certaine autonomie dans le respect et les limites qui decoulent du caractere indivis de l'Etat qui demeure le gardien de l'unité politique et sociale pour l'ensemble du territoire du pays.

L'organisation de cette « responsabilisation » des populations dans leur administration et leur developpement, en d'autres mots ce « retour au local et a un developpement centre sur l'individu », met en scene plusieurs enjeux fondamentaux.

* **des enjeux politiques** le noyau de la decentralisation consiste en un partage du pouvoir qui ne laissera pas indemne les systemes, les equilibres et les organisations politiques du pays ni dans le fond ni dans la forme.

- la vie politique ne pourra plus s'organiser depuis et par Dakar mais les pôles regionaux et locaux vont forcement prendre une nouvelle dimension incontournable qui auront pour principales incidences des changements de rapports de forces et de modes de pensees,

- le concept de democratie encore abstrait et non culturellement traduit pour et par les citoyens va forcement prendre un nouveau sens concret,

- la decentralisation est aussi l'occasion d'une reconciliation politique entre l'Etat et la societe civile repositionnees dans une relation de partenariat qui passe par la restauration d'une confiance mutuelle, elle-même source de reconnaissance de l'autorite de l'Etat,

- Enfin, la decentralisation revalorise une politique de proximite directement attachee aux problemes des citoyens qu'elle concerne et non plus lointaine et « desincarne ».

* **des enjeux sociaux et culturels** la recombinaison institutionnelle a pour corollaire une recombinaison de la culture et des pratiques politiques importante

- les collectivités territoriales sont autant d'espaces de reconnaissance et de valorisation des savoir-faire et cultures locales ouverts à l'« initiative »,

- cette nouvelle reconnaissance dans de nouveaux espaces participe directement au renforcement des identités et au développement d'une nouvelle citoyenneté amplifiée encore par l'homogénéité des espaces concernés,

- les nouveaux espaces territoriaux dotés d'une personnalité juridique doivent devenir des « espaces communicants » afin d'exister et d'engager des échanges de toutes natures avec leur environnement ils sont le fondement d'une renaissance culturelle régionale et locale nécessaire

* **des enjeux économiques importants** l'Etat central est aujourd'hui incapable d'exercer seul ses attributions La situation économique des régions et des localités est inégalitaire et souvent sinistère La décentralisation et la responsabilisation des acteurs locaux paraît être aujourd'hui une condition incontournable du développement économique

- La décentralisation permet aux populations de concevoir elles-mêmes leurs programmes de développement dont les termes seront plus adaptés à leurs besoins et à leurs ressources,

- Les ressources locales seront à la disposition des collectivités et non plus captées par un pouvoir central Cette réappropriation doit forcément permettre une meilleure productivité dans la gestion de ces ressources,

- La responsabilisation de cadres locaux entraîne une nouvelle logique d'obligation de résultats,

- La création de nouvelles entités territoriales dotées de la personnalité juridique va obliger à mettre en place de nouvelles méthodes et règles de relation avec les partenaires au développement qui peuvent favoriser des objectifs plus pragmatiques et plus maîtrisables,

- La décentralisation réintègre la dimension spatiale dans l'approche des problèmes de développement au détriment d'une approche sectorielle qui partait d'en haut vers le bas

- Enfin, la décentralisation est l'occasion d'une nouvelle répartition des ressources humaines

Ces enjeux sont néanmoins liés à deux « contraintes » qui les conditionnent car elles conditionnent la réforme elle-même dans ses fondements

* **la volonté politique** la réforme de décentralisation n'est pas possible sans une réelle volonté politique solide et assurée au plus haut niveau Elle implique des abandons de pouvoirs et des pertes de prérogatives de toutes sortes de la part d'une classe politique et d'une administration engagées dans plus de 30 ans d'avantages politiques, économiques et sociaux Sans l'assurance politique déterminée et permanente du Chef de l'Etat et des principaux acteurs politiques du pays, la réforme sera détournée, récupérée ou biaisée pour ne devenir qu'une nouvelle partition d'un même morceau administratif, économique et politique Les communes telles qu'elles se vivaient jusqu'à présent au Sénégal en sont une illustration

*** l'appropriation de la reforme par les acteurs a qui elle est destinee** Engager et reussir la decentralisation n'est egalement pas possible sans que les populations regionales et locales qu'elle concerne ne s'en approprient et participent a sa mise en oeuvre. La decentralisation est un processus permanent qui devra s'inventer chaque jour par les citoyens et leurs elus. Elle represente une dynamique de gestion du developpement qui n'existe que par la participation effective des populations. Elle ne se decrete donc pas. Elle doit être le fruit d'une appropriation permanente par ceux qui seront ses « moteurs » et qui doivent en devenir ses inspireurs.

(ii) Objectifs de la presente reflexion

La presente reflexion n'est qu'un premier regard sur le processus engage au Senegal afin de nourrir la reflexion de la Commission europeenne decidee a l'appuyer. Elle n'est donc ni complete ni fermee, mais elle doit permettre d'envisager des premieres pistes relatives aux actions qui sont necessaires pour appuyer la reforme engagee par l'Etat senegalais, d'identifier les acteurs et les partenaires de ces actions ainsi que de preciser les moyens necessaires a leur mise en oeuvre.

Une reforme de decentralisation est forcement large. Elle s'etend a tous les domaines et secteurs de la cooperation et demande d'importantes ressources. Elle necessite donc tout specialement une coordination de tous les partenaires au developpement. Cette coordination signifie avant tout que les partenaires au developpement du Senegal s'entendent avec les acteurs senegalais sur une même vision de la reforme et sur les objectifs a poursuivre. Il leur faut pour cela comprendre l'esprit et les fondements de la reforme telle que le Senegal l'engage. La presente reflexion doit aussi proposer la base de cette comprehension commune.

Le document s'organise des lors en 3 parties.

*** une presentation generale et non exhaustive de la reforme de decentralisation** telle que l'engage le Senegal accompagnee de premieres reflexions sur cet engagement,

*** des reflexions sur une strategie d'appui** au regard des elements senegalais dont nous disposons

*** des premieres propositions** pour l'appui plus specifique de l'UE.

Ce document est ouvert dans le sens ou il sera progressivement affine au fil des contacts et des etudes qui seront ulterieurement engages. Il a pour principal objet de guider et de motiver les premiers echanges relatifs a cette vaste reforme qui refleete bien un des soucis majeurs des partenaires au developpement aujourd'hui et qui consiste a creer un environnement institutionnel respectueux des principes democratiques sans lequel le developpement semble, a la lumiere des 30 dernieres annees, reellement impossible.

I 1 LA REFORME SENEGALAISE

I 1 1 Generalites

Le Senegal se compose d'un peu plus de 8 000 000 d'habitants inegalement repartis parmi 10 regions et dont 22% se concentrent dans la region de Dakar. Les regions presentent des caracteristiques tres disparates les unes par rapport aux autres selon leur situation geographique et les conditions environnementales et geo-climatiques auxquelles elles sont soumises.

Le pays est caracterise par un fort attachement historique a l'ancienne puissance coloniale, la France, qui a laisse aussi bien dans les formes que le fond (institutions, regime presidentiel, liens politiques, culturels et economiques etroits, etc.) des influences reelles. Dakar presente encore aujourd'hui le « lustre » d'une ancienne capitale coloniale dont le rayonnement dépassait les frontieres du pays tel qu'il existe a present et qui peut expliquer sans doute le desequilibre qui existe entre la capitale et les autres regions du pays.

C'est ainsi que, a l'instar de la plupart des autres pays d'Afrique de l'Ouest, le Senegal, republique presidentielle, presente une histoire administrative basee sur le phenomene de l'importation des technologies administratives francaises. Juste apres l'indépendance, le nouveau pouvoir, sans doute pour repondre a des imperatifs de succession d'Etat et de legitimisation, a renforce son recours aux techniques administratives francaises mais dans le cadre d'un elargissement des prerogatives publiques. A la prise en charge par l'administration de toutes les fonctions de souverainete de l'Etat se sont ajoutees des fonctions d'interventions economiques et sociales liees aux objectifs de developpement conçues comme prerogatives de l'Etat et qui ont contribue a la naissance d'une administration hypertrophiee. Ce phenomene a ete sinon amplifie du moins « entretenu » par une aide financiere importante reçue depuis l'indépendance de l'ancienne metropole surtout mais egalement de l'ensemble des partenaires au developpement bi et multilateraux.

Parallelement et afin de resserrer le quadrillage administratif, l'Etat senegalais a cree une administration territoriale a 4 principaux niveaux : regions, departements, communes et villes, et arrondissements et villages. Ces echelons associaient des organes deconcentres et des systemes de representation populaire consultatifs et contrôles. L'ensemble de ces appareils hierarchises est lui-même contrôlé par une administration centrale plethorique et devenue rapidement inefficace.

Le Senegal se caracterise egalement par une capacite a gerer des transitions constitutionnelles maîtrises qui ont permis de contenir les affrontements politiques et « luttes de clan » dans des modes de resolutions « pacifiques » et de perpetuer autant que faire se peut la stabilite du regime tout en l'accompagnant d'une liberalisation politique engagee des le milieu des annees soixante-dix.

Le desequilibre politique et economique entre une capitale « disproportionnee » mais heritiere d'un brillant passe colonial et les regions pour une bonne part victimes d'une crise de ressources est a l'origine de certaines revendications notamment secessionnistes. C'est le cas de la Casamance dont les revendications politiques et la persistance du conflit arme comptent sans doute aussi dans les dernieres evolutions de la politique de decentralisation.

I 1 2 L'histoire de la decentralisation en quelques mots

L'histoire de la decentralisation au Senegal remonte a la periode coloniale ou certaines villes beneficiaient deja du statut de communes mais sans avoir une reelle autonomie ni une homogeneite de statut. C'est le cas des villes de Saint Louis, Goree, Rufisque et Dakar erigees en communes depuis le 19eme siecle.

Apres l'indépendance, le statut de commune de plein exercice est étendu en 1960 a toutes les communes urbaines existantes. Apres une harmonisation de tous les textes regissant la commune et la creation de 10 regions en 1966, il fut cree le statut de la communaute rurale dirigee par le sous-prefet en 1972 remplace en 1990 par un President de Conseil rural. Neanmoins, cette organisation administrative n'était pas accompagnee d'une definition suffisamment precise des competences des collectivites territoriales decentralisees ni de leurs ressources.

Ce n'est qu'en 1996 que la reforme de decentralisation prend un reel elan avec l'adoption de 6 textes fondamentaux qui viennent en echo a de reelles preoccupations de democratisation et de promotion du developpement local.

- **la loi n° 96-06 portant Code des Collectivites locales**
- **la loi n° 96-07 portant sur les transferts de competences aux collectivites locales**
- **la loi n° 96-08 modifiant le code electoral**
- **la loi n° 96-09 fixant l'organisation administrative et financiere de la commune d'arrondissement**
- **la loi n° 96-10 relative a l'organisation de l'administration territoriale**
- **la loi n° 96-11 relative a la limitation du cumul des mandats electifs et de certaines fonctions**

Ces textes furent adoptes par l'Assemblée Nationale a l'unanimité apres plus de 300 amendements. Ils sont ainsi issus d'une large concertation politique entre les formations representees au Parlement. Ont-ils fait l'objet d'une même concertation avec les populations rurales concernees ? Ces populations qui constituent encore a l'heure actuelle la majorite du pays sont-elles parties prenantes et responsabilisees dans ce vaste programme de reforme ?

I 2 QUELS SONT LES ENJEUX DE LA REFORME AU SENEGAL ?

Le President de la Republique a adresse en 1992 un message a la nation ou il jugeait que le moment etait venu de parachever l'edifice de la decentralisation. L'approfondissement du processus etait devenu incontournable. Pourquoi ? Depuis l'indépendance, la volonte politique de decentralisation traverse tout le discours politique, mais il ne s'est jamais reellement totalement traduit dans les faits. Jusqu'a la présente reforme, les collectivites territoriales existantes etaient soumises de la part de l'Etat central a un contrôle d'approbation a priori.

I 2 1 Les enjeux politiques

L'Etat senegalais est fondamentalement un Etat jacobin fortement attache a une certaine vision de son unite nationale. Certains problemes des regions et principalement de la Casamance qui revendique l'autodetermination ont fait apparaître la decentralisation comme la seule issue permettant de concilier l'unite nationale avec le souci d'une plus grande autonomie et responsabilite locale. La decentralisation est devenue une reponse politique et administrative a un conflit regionaliste qui risquait de degenerer.

Egalement et d'une maniere plus generale, la concession de plus de pouvoirs et de responsabilites a des institutions locales est devenue incontournable. Sans vouloir epiloguer sur le terme de « concession » ou sur celui de « restitution » de pouvoirs confisques depuis la colonisation, il est certain que la forme d'un Etat central concentrant tous les pouvoirs ne repond plus depuis certaines annees aux aspirations d'une population devenue progressivement indifferente sinon mefiante a l'egard de l'Etat. La fin de la guerre froide dans le monde et les exigences politiques de plus en plus claires et fermes de la part des partenaires internationaux en matiere de democratisation ont servi de declencheurs a une reforme que l'absence de confiance des citoyens a l'egard de leurs institutions rendait totalement necessaire.

Enfin, le Senegal est riche d'une histoire politique qui a permis a certaines revendications de faire leur chemin et de patiemment creuser le lit d'une redistribution d'une certaine part de souverainete de l'Etat vers un niveau local.

Le Senegal presente cette realite « nevrotique » courante en Afrique de l'Ouest qui consiste a proposer depuis 30 ans un discours politique ouvert sur la decentralisation et d'avoir applique une realite administrative fortement centralisee avec des pouvoirs locaux sans reelles competences. Il faudra que des enjeux economiques ainsi que certains enjeux lies a l'unite nationale rendent la reforme indispensable.

I 2 2. Les enjeux économiques

Derrière ces enjeux politiques résident des enjeux économiques et sociaux motivés par des constats d'échecs. L'Etat central est devenu de plus en plus incapable d'assurer ses missions dans les domaines sociaux fondamentaux de l'éducation, de la santé et des infrastructures.

De même, les règles de fonctionnement ne sont plus apparues adaptées aux réalités locales. Il en est ainsi du régime fiscal centralisé devenu inadéquat pour assurer la perception des impôts et des taxes et pour doter les structures de base des revenus nécessaires.

Enfin, le déséquilibre spatial économique et social au Sénégal s'accroît au profit des grandes villes et principalement de Dakar. Certaines régions sont quasi délaissées et l'Etat n'a plus les moyens de remédier à cette situation qui empire. Un cadre institutionnel plus favorable à un réajustement du développement semblait totalement indispensable.

C'est ainsi qu'il est apparu nécessaire, pour mieux répondre à des exigences de développement économique, de créer entre les administrations centrales de l'Etat et les collectivités locales de base un niveau intermédiaire, les régions, destinées à servir de cadre à la programmation du développement économique, social et culturel ou puisse s'établir la coordination des actions de l'Etat et celles des collectivités de base.

C'est à partir de ce souci que l'ensemble du dispositif a été revu et fait l'objet de la réforme globale actuelle et des nouveaux textes qui la définissent.

I.3.1 L'organisation administrative

(i) La reforme s'articule autour de 7 principes generaux suivants

- * La Constitution a ete reformee afin d'introduire un article 90 precisant que **les collectivites locales s'administrent librement par des conseils elus**,
- * **un statut unique** pour toutes les regions, toutes les communes et toutes les communes rurales dotees pour chaque niveau de decentralisation du même statut juridique et de competences identiques,
- * **l'autorite déconcentree represente dorenavant l'ensemble des ministeres** face aux autorites des collectivites locales de son ressort,
- * la tutelle administrative consiste principalement en **un contrôle de legalite a posteriori** conçu dans un souci de simplicité, de rapidité et de proximité hormis 8 domaines soumis a un contrôle a priori,
- * **une répartition homogene des centres de decision** sur l'ensemble du territoire afin de les rapprocher des citoyens,
- * **le niveau regional est erige en collectivite territoriale garant de l'unité nationale et facteur d'integration locale**,
- * aucune collectivite locale n'exerce de tutelle sur une autre collectivite locale il n'y a pas de **hierarchie entre les collectivites** même d'un niveau différent

(ii) Du point de vue de l'organisation territoriale decentralisee

Le Code des collectivites locales organise une administration territoriale decentralisee avec deux principaux niveaux de collectivites beneficiant de la personnalite juridique et de l'autonomie financiere et administres par des organes elus au suffrage universel

- * **10 regions** dont les limites territoriales sont celles des circonscriptions administratives des regions creees par la Loi 72-02 du 1/2/72 relative a l'administration territoriale,
- * **103 communes** (dont 43 communes d'arrondissement) et **320 communes rurales**

- Les communes sont creees par decret et doivent generer des ressources propres suffisantes a l'equilibre de leur budget Les communes sont les villes et peuvent être divisees en communes d'arrondissement

- Les communes rurales creees par decret sont composees d'un ensemble de villages d'un même terroir

- Les communes d'arrondissement sont des demembrements des villes et sont dotees de la personnalite morale et de l'autonomie financiere

(iii) Du point de vue des institutions des collectivites locales

LA REGION	LA COMMUNE	LA COMMUNAUTE RURALE
Administree par un Conseil Regional compose de membres elus pour 5 ans	Administree par un Conseil Municipal compose de membres elus pour 5 ans	Administree par un Conseil Rural compose de membres elus pour 5 ans
qui elit en son sein un President, 2 vice-presidents et 2 secretares	qui elit en son sein un Maire, et un ou plusieurs adjoints	qui elit en son sein un President et deux vice-presidents
qui forme 4 commissions <ul style="list-style-type: none"> • Commission des aff Adm • Comm de l'education, sante, pop, aff sociales et cult, jeunesse et sport • Comm des finances, plan et developp eco • Comm De l'environn et de l'amenag du territ 		
Un Comite economique et social est cree par decret qui donne son avis obligatoire sur les budgets, les plans de developpement et d'amenag regionaux		
Le President nomme un Secretaire General apres avis du repres de l'Etat	Le Maire nomme un Secretaire municipal apres avis du repres de l'Etat	L'Etat peut, a la demande du President, affecter un agent charge du secretariat

(iv) Du point de vue des competences des collectivites locales

La repartition des competences prevues par la Loi s'inspire du principe de subsidiarite, principe fondateur de toute reforme de decentralisation et qui veut que toutes les affaires qui peuvent être reglees localement le soient a enjeux locaux, competences locales

Les textes prevoient 9 domaines de competences pour les collectivites locales repartis entre elles selon ce principe de subsidiarite

Au-dela de ces 9 domaines, les collectivites exercent chacune **des competences generales** relevant de la **promotion de leur developpement economique, educatif, social, culturel et scientifique**

En outre, Le Maire exerce des fonctions **d'officier de l'etat-civil** et est charge de la **police municipale**

	REGION	COMMUNE	COMM RUR
1 LES DOMAINES	• Gestion et utilisation du domaine prive de l'Etat, du domaine public et du domaine national		
2 L'ENVIRONNEMENT ET LES RESS NAT	<p>Gestion, protection et entretien des forets et sites d'int regional</p> <p>Gestion des eaux continentales</p> <p>Creation de forets, bois et zones proteges</p> <p>Protection de la faune</p> <p>• Repartition des quotas regionaux d'exploitation forestiere entre les communes et les comm rurales</p> <p>Elaboration des plans regionaux d'action pour l'environnement</p> <p>Autorisation d'amodiation des zones de chasse</p>	<p>Delivrance des autorisations de coupe</p> <p>Operations de reboisements et creation de bois communaux</p> <p>Gestion des dechets</p> <p>Elaboration des plans comm d'action pour l'environnement</p>	<p>Gestion des forets en zones de terroir (avec approb de l'Etat)</p> <p>Delivrance des autorisations de coupe</p> <p>La lutte contre les feux de brousse</p> <p>Avis a la region sur les defrich et zones de chasse</p> <p>Gestion des sites naturels locaux</p> <p>Creation de bois et d'aires proteg</p> <p>Gestion des dechets</p> <p>Elaboration des plans locaux d'action pour l'environnement</p>
3 SANTE, POPULATION ET ACTION SOCIALE	<p>Gestion et entretien des hopitaux régionaux et departementaux</p> <p>Gestion entretien et equipement des centres de sante des commun rurales</p> <p>mise en oeuvre de mesures de prevention et d'hygiene</p> <p>Participation aux centres de promotion et de reinsertion soc</p>	<p>Gestion, entretien et equipement des centres de sante urbains</p> <p>Construction gestion entretien et equipement des postes de sante</p> <p>Participation aux centres de promotion et de reinsertion soc</p>	<p>Construction gestion entretien et equipement des postes de sante et des maternites et cases de sante</p> <p>Participation aux centres de promotion et de reinsertion soc</p>
4 JEUNESSE, SPORTS ET LOISIRS	<p>Autorisation d'ouverture des collectivites educatives</p> <p>Realisation d'infrastructures</p> <p>Appui des ass cult et sportives</p> <p>Realisation gestion et administr des infrastructures sportives et socio educatives a statut regional</p> <p>Organisation animation et devel des activites socio educatives et sportives au niveau regional</p> <p>Gestion du personnel mis a disp</p>	<p>Promotion et animation du sport et des activites de jeunesse</p> <p>Appui aux associations sportives et culturelles</p> <p>Gestion des stades municipaux centres sportifs piscines et aires</p>	<p>Promotion et animation du sport et des activites de jeunesse</p> <p>Construction equipement et gestion des stades ruraux et aires</p>
5 CULTURE	<p>Promotion et developpement des activites culturelles</p> <p>Surveillance et suivi de l'etat de conservation des sites et monuments historiques</p> <p>Organisation d'evenements culturels et de concours litteraires</p> <p>Creation, gestion d'orchestres ensembles lyriques ballets et theatres</p> <p>Creation et gestion de centres socioculturels et de bibliotheque de lecture publique</p>		<p>Collecte de la tradition orale</p>
6 EDUCATION	<p>Participation a la tranche region de la carte scolaire nationale</p> <p>Equipement entretien et maintenance des lycees et colleges</p> <p>Personnel d'appoint des lycees et colleges</p> <p>Repartition et allocation des bourses et aides scolaires</p> <p>Participation a l'acquisition de manuels et materiels scolaires</p> <p>Plans regionaux d'elimination de l'analphabetsme</p>	<p>Construction, equipement entret et maintenance des ecoles elementaires et etabliss pre-scol</p> <p>Personnel d'appoint</p> <p>Allocation des bourses et aides</p> <p>Participation a l'acquisition de manuels et materiels scolaires</p> <p>Plans d'elimination de l'analphab</p> <p>Recrutement et formation des alphabetsmeurs</p> <p>Infrastructures et equipements educatifs</p>	<p>Construction equipement entret et maintenance des ecoles elementaires et etabliss pre scol</p> <p>Participation a l'acquisition de manuels et materiels scolaires</p> <p>Execution des plans d'elimination de l'analphabetsme</p> <p>Recrutement et formation d'alphabetsmeurs</p> <p>Entretien des infrastructures d'alphabetsme</p> <p>Entretien et maintenance des</p>

	Recrutement et formation des alphabétiseurs Entretien et maintenance des centres de formation professionn	Entretien et maintenance des centres de formation professionn	centres de formation professionn
7* PLANIFICATION	Elaboration des plans de développement avec l'appui de l'Agence Regionale de Développement Elaboration et execution des plans regionaux de développement integre (PRDI) Coordination des actions de developpement dans la region Contrats plans avec l'Etat	Plans d'investissements communaux (PIC) Contrats plan avec l'Etat	Plan locaux de développement (PLD)
8 AMENAGEMENT DU TERRITOIRE	Schema regional d'aménagement du territoire (SRAT)	Avis sur le SRAI	Avis sur le SRAI
9 URBANISME ET HABITAT	Approbation des schemas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) Soutien des communes et comm rurales	Elaboration des plans directeurs d'urbanismes (PDU), des SDAU des plans d'urbanismes Lotissements permis de constr Permis de cloturer de coupe et d'abattage	Termes de references des PDU des SDAU et des plans d'urbanismes Lotissements permis de constr

(v) Du point de vue de la tutelle de l'Etat et des circonscriptions administratives

Les représentants de l'Etat sont les délégués du Président de la République dans leur circonscription et sont nommés par décret

Ils exercent le contrôle de légalité des actes passés par les Collectivités locales et assurent le contrôle budgétaire

Ils représentent chacun des ministres et ont autorité sur les services déconcentrés de l'Etat dans leur circonscription (sous réserve d'exception énumérées par décret)

La tutelle des collectivités locales est organisée comme suit

REGION	COMMUNE	COMMUNAUTE RURALE
Le Gouverneur	Le Prefet	Le Sous-prefet

L'organisation administrative du territoire est la suivante

- 10 régions le Gouverneur
- Chaque région divisée en 3 départements le Prefet
- Chaque département comprend
 - 1 ou plusieurs arrondissements le sous-prefet
 - 1 ou plusieurs communes
 - 1 ou plusieurs comm Rurales
- Chaque arrondissement est divisé en communes rurales
- Chaque comm Rurale est composée de villages le Chef de village
(nommé par le prefet)

Le contrôle de légalité a posteriori est la règle. Néanmoins, 8 domaines requièrent un contrôle de légalité a priori

- Les budgets,
- Les emprunts,
- Les plans de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire,
- Les conventions financières de coopération internationale au-delà d'un certain seuil,
- Les affaires domaniales et l'urbanisme,
- Les garanties et prises de participation,
- Les marchés supérieurs à un certain montant

Tout litige ou toute illégalité constatée seront présentés devant le Conseil d'Etat

(vi) Du point de vue des ressources des collectivités locales

La loi précise que les transferts de compétence seront accompagnés de transferts concomitants des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences

Les ressources des collectivités locales sont principalement de deux ordres

* les budgets locaux des collectivités de base sont essentiellement alimentés par les impôts et taxes locaux ainsi que les produits d'exploitation du domaine et des services

* Les fonds publics d'appui aux collectivités décentralisées qui concernent principalement les régions

- **Le fonds de dotation de la décentralisation (FDD)** est destiné à assurer une compensation des compétences transférées aux collectivités locales et une dotation de fonctionnement. Ce fonds est alimenté à partir du budget de l'État et notamment d'un pourcentage de la TVA. Une loi des finances fixera chaque année le montant de cette dotation. Si ces ressources s'avèrent insuffisantes pour exécuter les missions de services publics imparties aux collectivités locales, des dotations spéciales pourront être octroyées aux collectivités concernées. Les prestations des services déconcentrés de l'État au profit des collectivités locales seront également financées à partir de ce fonds. La répartition de ce fonds entre les différentes collectivités doit respecter une logique de péréquation et sera définie par un arrêté conjoint du Ministre chargé des collectivités locales et le Ministre des finances après avis du Conseil National de Développement des Collectivités Locales (CNDCL)

Ce fonds sera réparti en trois dotations

- la dotation de compensation des compétences transférées
- la dotation globale de fonctionnement des régions
- la dotation pour les services extérieurs de l'État

- **Le fonds d'équipement des collectivités locales (FECL)** constitue à partir d'un pourcentage de la TVA perçue par l'État sera réparti entre les régions par arrêté conjoint du Ministre chargé des collectivités locales et du Ministre des finances

La comptabilité locale est tenue par un comptable direct du Trésor nommé par le Ministre chargé des Finances (principe de l'unicité de caisses) mais il n'a aucun pouvoir d'appréciation de l'opportunité des décisions prises par l'ordonnateur (le Président de Région, le Maire ou le Président du Conseil rural)

(vii) Les Institutions liees a la decentralisation

Des organismes de suivi de la reforme sont prevus

* **Le conseil national de developpement des collectivites locales** institue par decret, compose de representants de l'Etat, d'elus des collectivites locales et preside par le President de la Republique est charge une fois par an d'etablir le bilan de la reforme et de formuler toute proposition utile,

* **Le Comite interministeriel de l'administration territoriale** institue par decret est specialement charge d'inspirer la politique de deconcentration de l'Etat,

* **Le Comite interministeriel d'Amenagement du territoire** institue par decret est consulte sur toute modification des limites territoriales,

* **Une Commission nationale d'assistance aux centres d'expansion rurale** instituee par decret est consultee sur la politique de developpement a la base

I 3 2 Les modalités de mise en oeuvre de la réforme au Sénégal

La mise en oeuvre de la réforme a essentiellement consisté jusqu'à présent à la préparation des textes de lois et décrets devant la régir. Toute préparation des populations et conception technique (méthodes et instruments) ont généralement fait défaut. La mise en oeuvre de la réforme s'est resumée essentiellement à une logique politico-administrative concentrée à Dakar qui a surtout concerné les élites politiques, administratives et intellectuelles du pays.

Nous nous trouvons ainsi devant un formidable montage institutionnel mais qui nous semble extrêmement complexe et lourd à mettre en oeuvre en dehors de toute programmation progressive. Les institutions à créer et à animer sont nombreuses et restent très « imprégnées » d'Etat.

Ce montage présente ainsi à première vue le danger de noyer la réforme dans les chemins tortueux d'une formalisation institutionnelle sophistiquée et d'une organisation qui consacre une présence imposante de l'Etat central et qui font courir le risque de perdre le fil d'une réforme qui a pourtant pour principaux objets à la fois de redonner de la liberté et de l'initiative aux citoyens dans leurs localités et de la performance à un Etat refondu autour de ses missions fondamentales.

Il est nécessaire de placer la création des institutions prévues et d'organiser les transferts de compétences dans le cadre d'un programme de travail progressif et concerté entre les différents acteurs concernés : l'Etat, les Régions et les Collectivités de base.

En dehors des textes fondamentaux, il n'existe à notre connaissance aucun programme de travail définissant précisément les modalités ni la stratégie de mise en oeuvre de la réforme.

Malgré cette absence de préparation, les élections ont été organisées et les collectivités décentralisées sont dorénavant dotées de leurs organes. Nous pouvons dès lors considérer implicitement cette première étape comme un choix stratégique qui a consisté à mettre en place d'abord et avant tout les élus des collectivités locales avant d'en avoir finalisé les instruments, méthodes et procédures opérationnelles. Les collectivités existent ainsi politiquement mais non pas administrativement dans le sens où elles n'ont encore ni les moyens ni les instruments pour exister et assurer les tâches qui leur sont dévolues dans un cadre articulé entre le local et le national.

Ce choix qui crée aujourd'hui une forte pression pour l'action comporte un danger qui consiste à ce que chaque responsable d'une collectivité décentralisée mette en place ses propres instruments en dehors de tout cadre d'harmonisation ni de cohérence et que la réforme ne démarre dans une certaine cacophonie.

A l'inverse, la présence des élus est également un atout car elle permet d'associer les premiers responsables locaux à la définition des modalités de mise en oeuvre de la réforme et des instruments qui les concernent.

Dans tous les cas, la réforme est aujourd'hui irréversible.

(i) Les forces

* **La volonté politique** est un atout indispensable qui se voit aujourd'hui renforcé par la présence des élus régionaux et locaux. Cette volonté est le premier atout de la réforme au Sénégal. Le Chef de l'Etat et les principaux responsables politiques sont clairs quant à leur volonté d'engager et de réussir la réforme dans les enjeux qu'elle porte.

* **L'ancienneté du processus** et sa progressivité prudente peuvent laisser penser qu'il existe une certaine « culture municipale » au Sénégal. Le sujet n'est en tout cas pas neuf et les populations possèdent une base de compréhension certaine qui facilitera le démarrage des collectivités.

* **Un processus enfin complet** fait l'objet de la présente réforme qui concerne tous les niveaux territoriaux et prévoit enfin des compétences et des ressources attachées à l'exercice de ces compétences.

* **La présence des élus**, comme nous l'avons vu, peut être prise comme un atout à plusieurs niveaux : ils sont les garants vivants de la réforme et ils seront forcément partie prenante dans la conception des modalités de la réforme. Ils sont 13 924 nouveaux élus locaux et peuvent créer une dynamique formidable.

(ii) Les faiblesses

* **L'absence de stratégie claire de mise en œuvre** essentiellement dans le domaine des modalités techniques, instrumentales et procédurales peut paraître une faiblesse. Cette absence rend en tout cas le démarrage effectif des nouvelles institutions plus difficile et hasardeux.

* **Un mouvement d'en haut vers le bas dans le cadre d'une logique juridico-administrative** ne garantit pas la participation des populations à la réforme ni, en conséquence, leur appropriation d'une réforme qui néanmoins ne peut réussir sans elles. Il s'agira de « rattraper » ce manque dans les stratégies de mise en place des institutions et de leur démarrage.

* **Des réflexes toujours centralisateurs** perdurent dans les éléments de mise en œuvre dont nous avons connaissance. Il semble nécessaire de sortir de cette logique administrative et d'ouvrir aux acteurs les plus appropriés les différentes actions nécessaires pour l'engagement effectif et local de la réforme. Il n'est pas indispensable d'avoir partout des représentants des Ministères. Pour preuve de ce problème, une réunion organisée avec les bailleurs de fonds afin de présenter des projets d'appui à la réforme qui concernaient autant l'Etat que les collectivités elles-mêmes a été organisée par des départements ministériels sans la présence de représentants des collectivités.

* **Les énormes déséquilibres économiques, sociologiques, démographiques et géographiques entre les régions** est une faiblesse dont nous devons tenir compte et qui fait partie des arguments de la réforme. Il faut savoir que la région de Dakar qui ne représente que 5% du territoire avec 25% de la population concentre 63% de l'activité économique (et plus particulièrement 86% des activités industrielles et 92% des services) et génère près de 90% des recettes fiscales.

* **L'impréparation des compétences des acteurs institutionnels et individuels** résulte en grande partie d'un engagement politique de la réforme avant toute préparation organisée. Le besoin en formation est actuellement un des besoins les plus urgents. Mais, pour assurer cette formation, faudrait-il avoir arrêté les choix techniques et méthodologiques relatifs aux modalités précises de la réforme.

* **Une faiblesse des ressources** represente forcément une faiblesse importante. Là où l'Etat n'avait pas suffisamment de ressources, les Collectivités n'auront pas suffisamment de ressources. La réforme elle-même engage des dépenses supplémentaires importantes qui n'ont pas été évaluées. Les mécanismes de financement prévus ne vont certainement pas suffire à eux seuls pour financer le démarrage effectif des collectivités locales régionales, communales et communautaires.

Même si la réforme devait améliorer la « perception des ressources » à moyen terme, il est important de considérer cette faiblesse et d'envisager des solutions adaptées à cette rareté des moyens financiers.

II QUELQUES REFLEXIONS POUR UNE STRATEGIE D'APPUI

II 1 LA STRATEGIE D'APPUI VUE PAR LE GOUVERNEMENT CENTRAL

II 1 1 La conception et la coordination de la reforme

Le gouvernement central presente une certaine confusion dans la gestion et la coordination de la preparation de la mise en oeuvre de la reforme. Plusieurs « centres de decision » apparaissent impliquees sans une vraie coordination entre eux.

- Le Ministere de l'interieur avec en son sein trois pôles de « decisions »
 - le Ministere delegue de la decentralisation
 - la direction des collectivites locales
 - la Direction de la formation
- Le Ministere de la modernisation de l'Etat
- Le Ministere des finances
- Le Ministere du Budget

Il est clair que ces Ministeres ainsi d'ailleurs que tous les Ministeres sont directement concernes par la reforme et doivent, chacun pour ses competences, s'y impliquer. Mais il n'existe malheureusement pas a ce jour de reelle cellule de coordination et de conception de la reforme dans le cadre d'une approche globale et harmonisee.

Même s'il est prevu **une cellule de pilotage** qui n'existe pas a ce jour, celle-ci pourrait-elle permettre une meilleure coherence et une plus grande efficacite dans l'enorme travail technique qui reste a faire ? Cela depend fortement de son rattachement et des reelles competences qui lui seront conferees (tâches et competences humaines). Il existe de fait un reel besoin d'une coordination interministerielle qui permettrait d'approcher la reforme dans le respect des logiques rattachees a ses propres objectifs plutôt que de faire cohabiter des conceptions provenant des ministeres concernes et guidees par des logiques « sectorielles ».

La reforme ne semble en tous les cas pas impulsee autour d'un noyau unique et fort mais dispersee et noyee selon les problematiques specifiques des differents services au fil du paysage administratif.

II 1 2 Le projet d'appui au processus de decentralisation

Le Ministre delegue charge de la decentralisation a presente un projet d'appui au processus de decentralisation. Ce projet presente un certain nombre de problemes qu'il nous semble necessaire de soulever

(1) Il consiste en une juxtaposition de projets sans une articulation claire a un programme de decentralisation qui serait presente selon une vision d'ensemble et autour d'une strategie definie de mise en oeuvre

- un projet d'appui institutionnel a la decentralisation qui comprend 5 composantes

1 Le renforcement des capacites de la Direction des collectivites afin qu'elle puisse jouer son nouveau rôle d'assistance aupres des collectivites (procedures d'elaboration et d'approbation des budgets locaux, repartition du fonds d'equipement des collectivites locales, mise en place d'une base de donnees budgetaires des collectivites locales, la realisation d'un guide budgetaire, la formation des autorites administratives et des cadres administratifs des collectivites locales) et la mise en place d'un observatoire national de la decentralisation (fonds documentaire, diffusion de l'information, banque de donnees et services techniques)

Cette composante serait pilotee par un fonctionnaire de la Direction des Collectivites locales ou elle serait logee

Si l'objet de cette composante est valide et indispensable, comment peut-on par contre imaginer que certaines des actions prevues soient effectuees par et pour un organe de l'Etat alors qu'elle relevent totalement de nouvelles logiques et qu'elles ne peuvent être valides sans la participation directe des elus regionaux et locaux ? Nous pensons ici notamment a la repartition du fonds d'equipement et a l'observatoire de la decentralisation qui necessitent une implication de differents acteurs dans une logique paritaire et qui ne peuvent être places dans le cadre exclusif de la Direction des collectivites locales

2 L'elaboration d'organigrammes-types des collectivites locales et d'une note de recommandations relatives a la mise en oeuvre du dispositif organisationnel

Cette composante serait realisee par une equipe des Ministeres concernes (DCI, DMP, Statistiques, DP) logee au Ministere de l'Interieur. Ici aussi, la tutelle prevue de cette composante n'est certainement pas favorable a une forte creativite mais restera bien conforme a une logique administrative. Ne faut-il pas ici aussi ouvrir un tant soit peu la reflexion, même si le Ministere doit naturellement participer a la reflexion ?

3 L'elaboration de plans de developpement des collectivites locales afin de doter les 10 regions d'un Plan Regional de Developpement Integre (PRDI), les 60 communes d'un Plan d'Investissement Communal (PIC) et les 320 communes rurales d'un Plan Local de developpement (PLD)

Cette composante consistera a appuyer les collectivites locales pour la realisation de cet exercice et plus precisement les Agences Regionales de Developpement. Ici aussi, les equipes prevues seront exclusivement composees de representants des Ministeres concernes (Collectivites locales, Economie, Finances et Plan, Urbanisme, Planificateurs). Ici encore plus qu'ailleurs, l'impulsion devrait

venir des organes decentralises qui doivent pouvoir eux-mêmes identifier et choisir les appuis qu'ils jugent necessaires

4 L'etude sur la mise en place d'une fonction publique locale serait confiee a un cabinet de consultants qui sera charge d'evaluer les effectifs actuels des communes et d'evaluer les besoins des regions et des communautes rurales

5 L'etablissement d'un projet de formation en administration et developpement local qui sera mis en oeuvre par une structure de formation creee a cet effet afin de renforcer la capacite des elus à gerer leurs affaires et les competences des agents de l'Etat a apporter le soutien et l'assistance necessaires aux Collectivites locales

Sous forme d'un service exterieur d'une agence ayant vocation nationale, cet « atelier » regroupera tous les acteurs beneficiant d'une experience en formation (ONFP, ENAM, ENEA, USAID, UFR de l'universite, etc) Cette composante apparaît la mieux conçue quant aux acteurs qu'elle implique et quant a son montage

∫ - un projet de fonds d'appui aux investissements qui servira aussi a garantir les emprunts des Collectivites locales (Regions et Communautes rurales) au niveau du marche financier Ce fonds ne se substituerait pas au Programme d'Appui aux Communes (PAC) actuellement en preparation et destine exclusivement aux Communes

Ce fonds serait gere par un Comite de gestion compose des Ministres et representants de l'Etat « concernes » (Ministre charge des Collectivites locales, Ministre des Finances, Directeur des Collectivites locales, Directeur de la planification, Directeur de la Cooperation Economique et Financiere et Directeur du Tresor), des Presidents des Associations des Presidents des Conseils regionaux et des Conseils ruraux, de representants des bailleurs de fonds et d'un representant de la Banque des depôts Ici encore, il serait sans doute opportun de diminuer le poids des representants de l'Etat central afin d'ouvrir l'institution financiere a des logiques qui releveraient mieux du principe de subsidiarite et d'une decentralisation technique

(ii) Tous les projets presentes sont necessaires et même indispensables mais ils ne semblent pas s'articuler a une strategie globale qui leur donnerait une coherence et une impulsion coordonnee De plus, il y manque d'importants volets tels le probleme de l'amenagement du territoire, la problematique de la planification, le systeme de gestion des collectivites territoriales et du contrôle, la revision de la fiscalite, la problematique de communication et de mobilisation des citoyens, la definition des modalites des transferts de competences etc

(iii) Etonnamment alors que rattaches a des departements ministeriels, la premiere mission qui incombe a l'Etat central n'est pas prevue dans le programme elle consiste en la redefinition des missions de l'Etat et de la reorganisation de ses services centraux et deconcentres qu'elle implique La reforme de decentralisation ne peut reussir sans un Etat fort refonde autour d'une nouvelle logique qui demande reorganisation et formation des competences

(iv) L'execution de l'ensemble du projet serait assuree par une unite de gestion logee au Cabinet du Ministre charge de la Decentralisation qui serait constituee de representants des bailleurs de fonds, du Directeur des Collectivites locales, du Directeur du Patrimoine bâti, du Directeur de la planification, du Directeur de la dette et de l'investissement, du Directeur de la cooperation economique et financiere et de representants des associations d'elus

Les élus sont ici une nouvelle fois noyés dans une logique administrative au sein d'une cellule dont le rattachement rend toute logique d'impulsion novatrice et interministérielle difficile

* Nous nous trouvons toujours devant la même ambiguïté : un retour à une logique administrative centrale alors que les responsables politiques des nouvelles collectivités locales existent. Les membres proposés de l'unité de gestion sont bien sûr parties prenantes « naturelles » à l'édification technique importante qu'il reste à faire. Ils représentent en majorité l'Etat central qui, souverain, a lui-même comme nous l'avons souligné un travail fondamental de redefinition de ses missions, de reorganisation et de refondation à engager. Faut-il mélanger les deux logiques ? S'il y a besoin d'une unité de gestion d'un programme d'impulsion, de conception et d'appui à la réforme de décentralisation, ne vaut-il pas mieux le loger en dehors d'un Ministère, plus près des élus et d'une logique politique à la fois que plus apte à coordonner une logique interministérielle et à faire participer des chercheurs et des personnes-ressources ?

(v) Le projet ne propose aucune priorisation des actions ni de calendrier. Dans le même ordre d'idée, il ne propose également aucune logique de concertation avec les populations pourtant concernées en premier chef. Seul le projet relatif à la formation semble impliquer les acteurs appropriés et répondre lui-même à une logique décentralisée.

II 2 PRINCIPES GENERAUX ET OBJECTIFS D'UNE STRATEGIE D'APPUI

A la lumiere des reflexions qui precedent, certains principes semblent devoir guider toute elaboration d'une strategie d'appui de la reforme de decentralisation au Senegal. Ces principes devraient être pris en compte par tous les partenaires au developpement ainsi que par les autorites senegalaises. Ils conditionnent en effet l'efficacite et la « productivite » de l'aide au processus de decentralisation qui, comme on l'a vu, est un processus vaste qui s'étend de l'organisation de l'Etat a celle de la societe civile tant au niveau national qu'aux niveaux regionaux et locaux.

II.2.1. Une strategie d'appui ne peut être conçue independamment ni en dehors d'une strategie de mise en oeuvre

Il est excessivement difficile de concevoir une strategie d'appui en l'absence d'une reelle strategie de mise en oeuvre sinon de creer autant de projets ponctuels, decousus qui ne seront forcément ni coordonnes ni reellement efficaces.

Une strategie d'appui pourrait des lors consister, dans un premier temps, a aider les acteurs senegalais impliquees directement dans la mise en oeuvre de la reforme a definir les modalites de mise en oeuvre de la reforme dans son ensemble. A défaut, nous risquons d'aboutir a une juxtaposition de projets sans objectifs harmonises qui presente le danger d'une perte d'efficacite et d'une absence d'une reelle politique senegalaise au profit d'actions des bailleurs de fonds.

Or, il s'agit ici d'appuyer une reforme senegalaise qui ne peut meriter d'être traitee de maniere divisee ni parcellisee entre une multitude de partenaires senegalais chacun dans des rapports particuliers avec les partenaires au developpement. C'est d'une reforme profonde de societe qu'il s'agit et non pas d'une action de recherche de financements « tout azimut » par tous les acteurs conceines (departements ministeriels, collectivites decentralisees, responsables politiques, etc.). Il semble egalement important que l'Etat senegalais puisse avoir une vision d'ensemble de la reforme et des aides qu'il recevra afin d'offrir a son tour une visibilite a ses partenaires regionaux et locaux.

Il est essentiel que les partenaires au developpement soient clairs sur ce point et incitent les acteurs senegalais a elaborer une strategie de mise en oeuvre de la reforme, sinon même les y aident. Des rapports particuliers et bilateraux peuvent être envisages entre certains acteurs senegalais et certains bailleurs de fonds, mais ceci dans un second temps et derriere une strategie globale claire et engagee.

II.2.2. Aucune strategie de mise en oeuvre ni d'appui ne pourra être conçue ni engagee sans y impliquer directement les elus regionaux et locaux

La reforme a ete politiquement et administrativement engagee. Des elus dans les Regions, les Communes et les Communautés rurales existent legalement. Les Presidents de regions existent, ainsi que les Maires et les Presidents des Conseils ruraux. De plus, ils sont organises en associations et possèdent un lieux officiel : la Maison des elus a Dakar.

Il n'est pas imaginable, chacun pour les niveaux et les problemes qui les concernent, qu'ils ne soient pas les moteurs de la reforme au même titre que l'Etat. Il doivent être, nous semble-t-il, totalement impliquees a toutes les etapes du travail, que ce soit pour l'elaboration d'une strategie de mise en oeuvre.

et d'une strategie d'appui que pour l'engagement des actions. Ils sont les partenaires logiques et legitimes de l'Etat senegalais et donc egalement ceux des partenaires au developpement.

Il y a lieu de les associer a tout le travail qui sera engage.

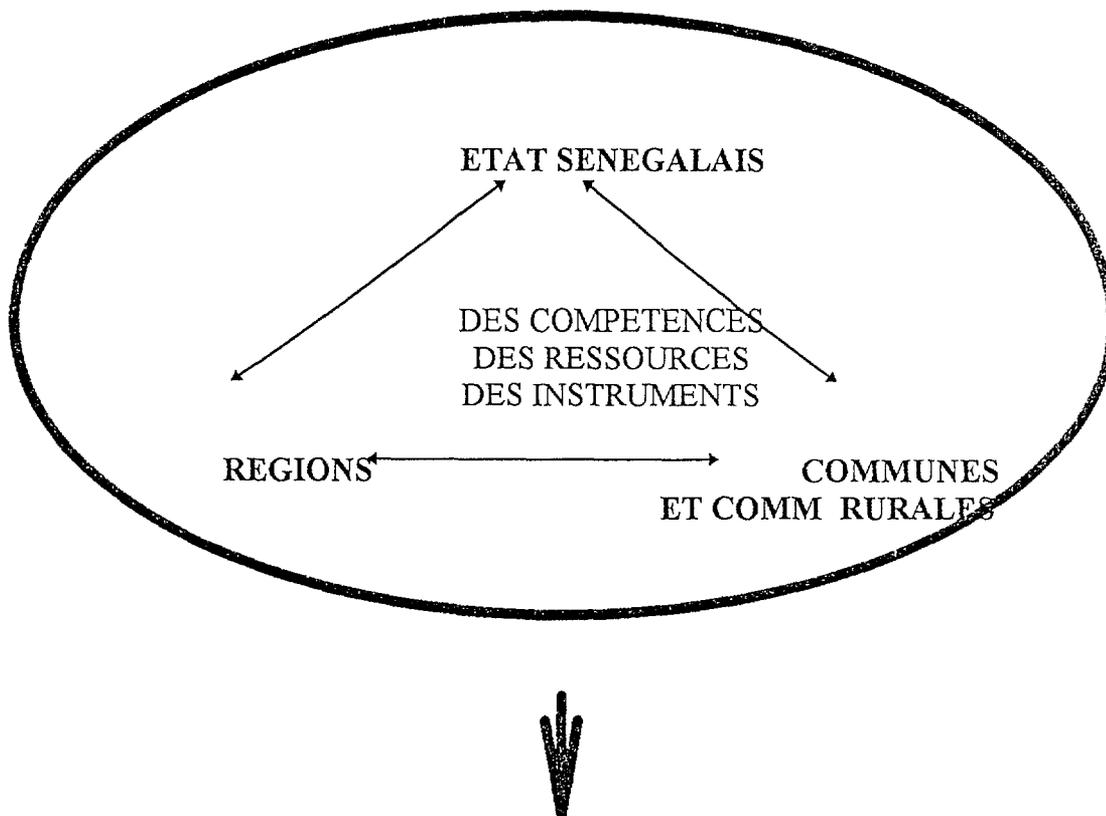
II 2 3 Il est indispensable d'associer les populations a la base a toute preparation et a toute mise en oeuvre des suites de la reforme

Aucune strategie de mise en oeuvre de la reforme dans les regions, communes et communautés rurales ne peut être envisagee sans y associer egalement les populations a la base (les « citoyens ») qui sont entierement et directement concernees par cette reforme qui leur rend des pouvoirs et des responsabilites dont ils doivent se saisir. Il en va de la reussite de la reforme.

Ce point doit être inclus dans les modalites de mise en oeuvre qui seront definies aussi bien au niveau regional qu'aux niveaux locaux. Les programmes d'appui qui seront conçus et engages par les partenaires au developpement doivent egalement tenir compte de cette exigence qui implique inclusion, communication et participation des populations. Nous faisons ici reference a l'objectif incontournable d'appropriation de la reforme par les populations qu'elle concerne de fait en premier chef et qui conditionne la reussite de la decentralisation dans les enjeux qu'elle porte (voir supra).

Si les populations ne s'approprient pas de la reforme, elle ne sera qu'une autre organisation administrative motivee par des necessites de partage du pouvoir et de captation des ressources notamment exterieures.

II 2 4 La reforme engagee concerne trois grands groupes d'acteurs face a trois grandes problematiques qu'il s'agit d'organiser en vue du developpement ces differentes problematiques doivent être « gerees » de façon harmonisee, coherente et coordonnee en même temps par les trois groupes concernes dans le cadre d'objectifs communs



DEVELOPPEMENT LOCAL, REGIONAL ET NATIONAL

(i) La problematique des competences renvoie aux missions et aux rôles que les differents niveaux institutionnels doivent dorenavant assumer Elle implique necessairement

- * une strategie de transfert de ces missions de l'Etat central vers les collectivites decentralisees,
- * l'organisation de ces missions au niveau decentralise,
- * la redefinition des missions de l'Etat central et, en consequence, sa reorganisation

(ii) La problematique des ressources renvoie

- * aux ressources financieres qui doivent être mobilisees et gerees a chaque niveau institutionnel,
- * aux ressources techniques biens immeubles et meubles, etc,
- * aux ressources humaines publiques et privees impliquees dans les collectivites territoriales decentralisees, dans les services deconcentres de l'Etat et aupres de l'administration centrale

(iii) La problematique des instruments renvoie aux methodes, procedures et moyens d'assurer les missions imparties de maniere efficace, productive et transparente, et concernent notamment

- * les systemes de gestion et de contrôle a mettre en place,
- * les instruments d'investissement et de financement des infrastructures,
- * les systemes de communication et d'information,
- * les modalites de cooperation,
- * les modalites de concessions des services publics,
- * etc

II 2 5 Les actions d'appui et de mise en oeuvre doivent être engagees sur la base d'un ancrage institutionnel « approprié »

Il semble important que les structures et/ou projets d'appuis a la mise en oeuvre de la reforme soient loges aupres d'institutions appropriees par rapport aux objectifs qu'ils ou qu'elles visent

Si l'on cree une cellule de pilotage et de coordination generale de la reforme, il n'y a pas de sens qu'elle soit logee aupres du Ministere de l'Interieur compte tenu de son rôle d'impulsion interministeriel par exemple et/ou de la necessite qu'elle associe directement des representants des collectivites decentralisees Elle doit logiquement être situee a un niveau politique et administratif approprie, par exemple la Presidence de la Republique Egalement, un programme de formation destine aux elus regionaux doit plutôt être loge aupres d'une institution regionale ou bien aupres de l'association des Presidents de region plutôt que dans un Ministere Il est important de sortir d'une logique purement administrative et centralisee

II 2 6 Les objectifs de toute strategie d'appui peuvent être resumes autour de 2 objectifs principaux la mise en place des institutions et le developpement des capacites

Nous retrouvons en filigrane ces deux principaux objectifs dans le projet presente par le Ministere de l'Interieur mais d'une maniere limitee et incomplete

Ces deux objectifs sont lies et ne permettent une viabilite de la reforme que combines ensembles

II.2.7 Certains reflexes des partenaires au developpement orientes sur des approches geographiques semblent relativement inadaptes pour l'appui a la decentralisation

Il est tentant de vouloir choisir une region et d'y creer un programme de developpement integre d'autant que certains bailleurs de fonds se concentrent depuis des annees sur une ou plusieurs regions devenues l'espace privilegie de leur cooperation

La decentralisation en même temps qu'elle cree les conditions institutionnelles d'un renforcement de cette logique geographique en dotant par exemple les regions de la personnalite juridique se doit dans un premier temps d'eviter cette approche. Une approche globale et integree attachee a une ou plusieurs regions constitue une demarche dangereuse

- elle aggrave les inegalites des regions qui pourtant doivent être combattues par l'esprit de la reforme,
- elle tend vers une decentralisation non homogene qui sera soumise a la « politique des drapeaux » des partenaires au developpement
- la decentralisation est et doit rester un projet senegalais
- les instruments de la decentralisation doivent concerner toutes les regions et toutes les collectivites locales

Lorsque les collectivites auront reellement demarre, des relations bilaterales collectivite-partenaire pourront se developper notamment d'ailleurs dans le cadre de la cooperation decentralisee. Au stade actuel, il apparaît important d'avoir une approche horizontale qui couvre tout le territoire du pays

II.2.8 Il semble necessaire de creer une organisation de pilotage qui soit a la fois souple, relativement autonome par rapport aux objectifs qui lui seront impartis et institutionnellement positionnee de maniere appropriee

La creation d'une organisation de pilotage souple et operationnelle apparaît necessaire afin d'impulser, de proposer, de coordonner et de suivre la mise en oeuvre de la reforme dans son ensemble

Cette cellule serait au service des differents acteurs concernes : l'Etat, les Collectivites territoriales et les citoyens. Elle devrait en consequence être creee sous une forme administrative adaptee et eloignee des contraintes administratives des departements ministeriels ou des cabinets. Sous forme de mission, de commissariat ou d'agence, son rattachement institutionnel devrait être envisage dans le but de lui donner une forte credibilite politique et une capacite de coordination et d'impulsion

Les personnes la composant seraient choisies pour leurs competences et non pour les institutions qu'elles representent. Les representants des acteurs institutionnels pourraient se regrouper dans une espece de conseil d'administration qui superviserait les tâches de la cellule de pilotage

Cette cellule fonctionnerait egalement de maniere decentralisee, logeant les projets qu'elle engagerait aupres des institutions les plus appropriees

L'objet de cette cellule pourrait être

- l'elaboration d'une strategie globale de mise en oeuvre de la reforme et d'un programme,
- la mobilisation et la coordination des appuis,

- le pilotage des études à réaliser,
- l'impulsion des réformes liées et complémentaires à engager (planification, fiscalité, etc),
- la mise en œuvre d'une stratégie intégrée de communication,
- la coordination interministérielle et la coordination des acteurs
- l'évaluation du processus

II 2 9 Les élus locaux doivent être responsabilisés dans la conception et la mise en œuvre de la réforme tant au niveau des principes et des mécanismes qu'au niveau de leurs pratiques

Corollaire de principes précédents relatifs notamment à l'ancrage de la réforme et de sa préparation, les élus doivent également être considérés comme « moteurs » et dès lors comme co-responsables de la réforme

II 2 10 La décentralisation est un processus qui doit s'intégrer au développement

La décentralisation est un processus qui s'engage mais qui ne se termine jamais. Elle représente une logique et une dynamique qui devra chaque jour proposer des réponses aux nouveaux défis auxquels elle sera confrontée. Elle est une autre manière de gérer le développement et non pas seulement une autre organisation administrative. Elle doit assumer entièrement les principes qui la fondent et qui ne sont jamais totalement atteints : la démocratie et le développement.

En cela, la décentralisation doit inspirer également une révision des logiques et des mécanismes de coopération dans le respect du développement participatif et du développement des capacités.

Ces principes doivent servir de « toile de fond » à l'élaboration d'un programme d'action commun entre l'État sénégalais, les collectivités décentralisées et les partenaires au développement, le rôle de chacun étant parfaitement défini dans le cadre d'un programme global.

Seule une telle visibilité pourra garantir un engagement effectif des réformes voulues dans le respect des objectifs poursuivis de démocratisation et de développement.

III UNE STRATEGIE D'APPUI DE LA COMMISSION EUROPEENNE

III 1 LE P I N ET LA POLITIQUE DE COOPERATION DE L'UE

Dans le document de strategie relatif a la programmation du 8eme FED au Senegal, des interventions hors concentration sont prevues dans le domaine de la decentralisation politique et administrative. Ces actions sont envisagees dans le prolongement des nouvelles lois portant code des collectivites locales qui approfondissent le processus de democratisation et visent a accompagner

- les processus de mise en place des régions, communes et communautés rurales (elections, appui institutionnel, etc),
- une decentralisation de la mise en oeuvre elle-même de la cooperation en responsabilisant mieux les acteurs du developpement local et en favorisant les initiatives de base (cooperation decentralisee)

Cette strategie participe a l'objectif d'avoir « moins d'Etat mais mieux d'Etat » qui necessite, outre des appuis aux reformes macro-economiques et sectorielles, d'appuyer le processus d'une redefinition des missions de l'Etat central et d'une responsabilisation des populations a la base dans la gestion de leurs affaires

C'est ainsi que l'UE a deja appuye certaines composantes de la preparation de la reforme de decentralisation en finançant pour partie les elections regionales et locales tenues en novembre 1996

III 2 LES OPTIONS STRATEGIQUES

Les options strategiques d'un appui de la reforme de decentralisation par l'UE respecteront forcement les principes generaux presentes ci-dessus en mettant un accent sur certains d'entre eux que nous considerons comme specialement importants en vue de concourir a une reforme reussie

Nous proposons les options suivantes

III 2 1 Un accent sur la definition d'une strategie globale de mise en oeuvre

Il est indispensable que le Gouvernement senegalais et les elus regionaux et locaux definissent un programme global de mise en oeuvre de la reforme qui en garantisse la coherence, la coordination et l'efficacite. C'est sur la base d'un tel programme que les partenaires externes pourront articuler leurs actions d'appui

L'UE possede des atouts pour un tel appui : une multiplicité d'experiences de decentralisation, des programmes d'appui deja engages dans d'autres pays de la sous-region et une position institutionnelle favorable a la coordination des actions des Etats membres

III 2 2 Un accent particulier sur la Region

Le niveau regional dans le processus senegalais semble être, a la lumiere des textes, l'épine dorsale de la nouvelle organisation. Il represente le cadre de la programmation du developpement ou seront coordonnées les actions de l'Etat avec celles des Communes et des Communautés rurales.

La Region devra devenir l'espace structurant et "integrant" des collectivites de base et le partenaire decentralise privilegie de l'Etat central. Sans être hierarchiquement superieur aux collectivites locales, les regions ont une responsabilite fonctionnelle de relais, de coordination et d'impulsion de bas en haut et de haut en bas. La region sera également la base de certaines institutions de programmation et de planification du developpement.

La region est un niveau fondamental dans la nouvelle organisation administrative du pays.

III 2 3 Une priorite aux actions de communication

Dans le respect de l'objectif de mobilisation et d'association des différents acteurs concernes et principalement des élus et des citoyens regionaux, il semble essentiel de prioriser des actions de communication dont l'objet sera de

- * sensibiliser et informer les citoyens sur la reforme et les responsabilites qu'ils doivent y assumer,
- * creer des espaces de concertation entre les nouvelles institutions et les citoyens et mobiliser les energies,
- * faire participer les citoyens a certaines decisions relatives aux modalites de mise en oeuvre de la regionalisation.

III 2 4 La prise en compte du double objectif de mise en place des institutions et du developpement de leurs capacites

Tout programme d'action devra comporter ces deux volets complementaires : faire exister les nouvelles institutions et leur conférer les moyens d'agir conformément a leurs missions (moyens financiers, humains et techniques).

III 2 5 Privilegier dans un premier temps une approche horizontale et nationale par rapport a une approche geographique

La reforme de decentralisation concerne tout le territoire senegalais. Elle poursuit également un objectif de reequilibrage et de perequation des regions entre elles. Le choix d'une zone particuliere destinee a recevoir l'aide d'un partenaire au developpement peut devenir dangereux. D'une part, il peut aggraver les desequilibres qui existent si une ou plusieurs zones geographiques sont laissees pour compte. D'autre part, il rend la coherence et la coordination de l'ensemble du processus plus difficile. Enfin, il ôte au processus toute la visibilite necessaire au profit d'une logique de projet qui n'est pas adaptee a la nature même de la reforme et empêche toute appropriation de la reforme par les acteurs.

La decentralisation resulte de la reconnaissance d'un droit a la libre administration. Il serait exclu sinon dangereux d'aboutir a un appui inegalitaire qui dans les faits permettrait a certaines regions d'exercer

cette libre administration et ne le permettrait pas à d'autres. La décentralisation doit s'engager et réussir partout sur le territoire du pays.

Des appuis spécifiques géographiques peuvent venir dans un deuxième temps pour des raisons historiques ou des raisons de synergie avec d'autres programmes mais en gardant toujours le souci d'une coordination des partenaires au développement afin de ne pas laisser une ou plusieurs régions "à la traîne".

III 2 6 Organiser un ancrage décentralisé des actions du programme

Le programme qui sera mis en œuvre doit être institutionnellement rattaché aux institutions les plus appropriées et les plus décentralisées possible. Par exemple, un appui au démarrage des Régions pourrait être géré par une assistance technique au niveau de l'association des Présidents de Région.

III 3 PROPOSITIONS D' ACTIONS

Les actions d'appui proposees ici de maniere generale doivent bien sûr faire l'objet de concertations avec les autres partenaires au developpement, les representants de l'Etat senegalais ainsi que les representants des Collectivites locales. C'est en fonction des decisions qui seront prises a la lumiere de ces concertations que des etudes de faisabilite seront engagees. Par rapport au calendrier relatif au demarrage effectif du 8eme FED, ces etudes devraient être prevues a partir de septembre 1997.

Idealement et dans le respect des principes strategiques que nous avons proposes, le programme d'appui devrait s'articuler autour de deux axes complementaires : un appui institutionnel central et un appui aux regions. Cette articulation de deux volets reste dependante des positions du Gouvernement du Senegal ainsi que des elus regionaux qui sont egalement concernes.

III 3 1 Un appui institutionnel central

Cet appui concernerait l'appui d'une **cellule de pilotage** telle que nous l'avons definie plus haut (voir II 2 8) avec une focalisation particuliere sur une strategie de mise en oeuvre assortie d'une strategie de communication qui viserait a mobiliser tous les acteurs les plus directement concernes a la definition des modalites de mise en oeuvre : les elus et les citoyens.

Cette cellule de pilotage pourrait être logee aupres du Conseil National de Developpement des Collectivites Locales (CNDCL) institue par decret qui jouerait le rôle de « Conseil d'Administration » de la cellule. Ce rattachement institutionnel permettrait de donner a la cellule, outre une logique propre exclusivement liee a la decentralisation et cela en-dehors de toute logique ministerielle sectorielle, une position appropriee pour son rôle d'impulsion et de coordination. D'autre part, le Conseil National est preside par le President de la Republique dont l'investissement direct sur le programme de decentralisation nous apparaît indispensable.

Si le rattachement de cette cellule au CNDCL n'est pas souhaitable pour les autorites senegalaises, la cellule pourrait alors être rattachee a l'association des Presidents de regions. Son rôle serait alors limite aux actions destinees a appuyer les regions mais qui constitue le pôle prioritaire que nous proposons.

Enfin, si aucune cellule de pilotage n'est acceptee dans le sens que nous proposons, les differentes actions d'appuis prevues dans le cadre de l'appui aux regions pourraient être engagees independamment. Cette situation ne garantirait pas la meilleure gestion de l'aide ni sa meilleure efficacite. Il faudrait neanmoins que ces aides soient liees a un minimum de programmation proposee par les acteurs senegalais dans le cadre d'une definition des modalites de la reforme plus precise, plus developpee et plus coherente que ce dont nous disposons aujourd'hui.

III 3 2 Un appui aux regions

Conformement a ce que nous avons developpe plus haut, l'appui aux regions s'organiserait autour de deux objectifs lies et complementaires : un appui institutionnel et un appui aux instruments et outils des institutions.

* **la mise en place des institutions regionales** ASSUMER LES RESPONSABILITES

Il s'agirait de concevoir un programme qui serait destiné à appuyer la mise en place des 10 institutions régionales du Sénégal qui doivent exister rapidement et s'approprier des pouvoirs que les textes leur confèrent

Dans le cadre d'un démarrage des régions, un tel projet consisterait à organiser un appui dans les domaines suivants

- **Elaboration d'un programme de démarrage avec les 10 régions** qui comprendrait une stratégie de concertation avec les Communes et communautés présentes dans chaque région,
- **Lancement d'une campagne de communication institutionnelle de chaque région** à destination des citoyens régionaux,
- **Appui à l'installation matérielle des conseils régionaux,**
- **Lancement d'une campagne de mobilisation de tous les partenaires de la Région,**
- **Appui à la mise en place des services régionaux** dans les secteurs prioritaires,
- **Formation des agents et élus régionaux,**

Ces actions doivent être coordonnées avec des actions de définition des procédures et des mécanismes de fonctionnement de la région dont certaines sont actuellement déjà engagées par d'autres partenaires au développement : la fiscalité, les systèmes de gestion, etc. Il serait indispensable d'opérer un inventaire des travaux déjà engagés et d'identifier toutes les tâches nécessaires non encore prévues ou non encore initiées. Le programme devrait inclure les actions nécessaires qui ne seraient pas encore prévues.

*** le développement des capacités régionales GERER LES RESPONSABILITES**

Afin de consolider les actions qui seraient engagées pour la mise en place des institutions régionales, il est nécessaire de préparer des actions destinées au développement des capacités de ces régions. Des études de faisabilité peuvent être engagées dans différents domaines en vue de préparer

- **un instrument d'appui et de financement des investissements** et des infrastructures régionales dans le cadre d'une logique de pérennité,
- **un instrument d'information géographique** et d'observation des collectivités locales,
- **un instrument de formation des agents et des élus régionaux**

III 4 Une revision appropriée de la mise en oeuvre du contrat B7-7020/SE/ED/125/96

Depuis la signature du contrat d'appui B7-7020/SE/ED/125/96, le contexte a beaucoup évolué au Sénégal. D'une part, les élections ont été organisées et des élus régionaux et locaux issus de ce processus sont en train de s'organiser. D'autre part, le Sénégal a signé avec l'UE le PIN qui prévoit des appuis en matière de réforme institutionnelle.

Il apparaît dès lors cohérent de rattacher l'utilisation du fonds prévu dans le contrat susmentionné à un programme d'action plus large que l'UE entend engager avec le Gouvernement du Sénégal et d'adapter ces actions au contexte qui prévaut aujourd'hui.

(i) C'est ainsi que nous proposons d'affecter ce fonds à des premières actions introductives des options d'appui que nous avons suggérées plus haut et qui mettent un accent particulier sur la mise en place des Institutions régionales et sur les outils nécessaires à cette mise en place.

- α * Appui pour la mise en place de **capacités de communication** et de concertation dans les dix régions,
- α * **Formation** des élus régionaux,
- α * **Elaboration d'inventaires régionaux** des équipements collectifs, du patrimoine relatifs à l'exercice des domaines de compétences transférées aux régions et identification des besoins dans ces domaines et appui à l'élaboration des plans régionaux de développement intégré
- α * **Exploitation d'un système d'information géographique** des régions

(ii) Le fonds peut également prendre en compte le **demarrage d'une cellule de pilotage** telle que nous l'avons présentée plus haut.
