



1601  
2011

**REPUBLIQUE DU SENEGAL**  
Un Peuple – Un But – Une Foi

**MINISTERE DE L'INTERIEUR**  
**MINISTRE DELEGUE**  
**CHARGE DES COLLECTIVITES LOCALES**

**PLAN D'ACTION**  
**Décentralisation**  
**2003 - 2005**

21 février 2003

# **PLAN D'ACTION 2003-2005**

## **Sommaire général**

<b>PRESENTATION GENERALE DU PLAN D'ACTION :.....</b>	<b>8</b>
<b>PRINCIPES DU PLAN D'ACTION 2003-2005.....</b>	<b>9</b>
<b>AXE N°1 : FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES .....</b>	<b>10</b>
<b>AXE N°2 : RESSOURCES HUMAINES - FORMATION.....</b>	<b>20</b>
<b>AXE N°3 : DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION.....</b>	<b>33</b>
<b>AXE N°4 : DEVELOPPER LE CONTROLE DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE.....</b>	<b>43</b>
<b>AXE N°5 : ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES.....</b>	<b>59</b>
<b>AXE N°6 : DISPOSITIF DE SUIVI DE LA DECENTRALISATION ET COORDINATION DES INTERVENTIONS.....</b>	<b>69</b>

# PLAN D'ACTION 2003-2005

## Sommaire détaillé

<b>PRESENTATION GENERALE DU PLAN D'ACTION :</b> .....	<b>8</b>
<b>PRINCIPES DU PLAN D'ACTION 2003-2005</b> .....	<b>9</b>
<b>AXE N°1 : FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES</b> .....	<b>10</b>
<b>Objectif 1.1 : Accroître les ressources propres des collectivités locales en réformant la fiscalité locale</b> .....	<b>10</b>
Mesure 11.01 : Relancer le processus de réflexion pour engager la réforme de la fiscalité locale. ....	10
Mesure 11.02 : Expérimenter les mesures les plus opérationnelles .....	11
<b>Objectif 1.2 : Réformer le Fonds d'Equipeement des Collectivités Locales pour en faire un véritable instrument de soutien des politiques de développement local.</b> .....	<b>11</b>
Mesure 12.01 : Permettre aux collectivités locales de faire face aux engagements pris sur les différents projets d'appui à la décentralisation .....	11
Mesure 12.02 : Augmenter les capacités de réalisation des collectivités locales en cofinçant la contrepartie de leurs engagements.....	12
Mesure 12.03 : Instaurer un mécanisme compensatoire permettant d'effacer les disparités introduites par les partenaires au développement dans les taux de contrepartie exigés.....	12
Mesure 12.04 : Créer 3 enveloppes distinctes du FECL .....	13
Mesure 12.05 : Donner aux conseils régionaux les moyens de soutenir des politiques régionales de développement. ....	13
Mesure 12.06 : Contractualiser les concours financiers.....	13
<b>Objectif 1.3 : Augmenter l'enveloppe FDD et rationaliser les critères d'utilisation</b> .....	<b>14</b>
Mesure 13.01 : Augmenter le fonds de dotation de la décentralisation .....	15
Mesure 13.02 : Rationaliser les critères de répartition du FDD .....	15
<b>Objectif 1.4 : Incitation à l'appui budgétaire des collectivités locales</b> .....	<b>16</b>
Mesure 14.01 : Faire évoluer l'aide des partenaires vers un processus d'appui budgétaire aux collectivités locales.....	16
Mesure 14.02 : Clarifier et renforcer les dispositions du code des collectivités locales.....	16
Mesure 14.03 : Augmenter la dotation du fonds de garantie .....	17
Mesure 14.04 : Accroître la traçabilité, la lisibilité et la transparence de l'aide extérieure. ....	17
Mesure 14.05 : Mieux appréhender le degré de réalisation des plans de développement ...	17
Mesure 14.06 : Mieux maîtriser le volume des engagements et de l'endettement des collectivités locales .....	18

<b>Objectif 1.5 : Le recours à l'emprunt.....</b>	<b>18</b>
Mesure 15.01 : Déterminer dans quelles conditions les collectivités locales pourraient avoir recours à l'emprunt.....	19
Mesure 15.02 : Etudier la possibilité de créer une institution financière ad hoc .....	19
 <b>AXE N°2 : RESSOURCES HUMAINES - FORMATION .....</b>	<b>20</b>
<b>Objectif 2.1 : Accompagner les secrétaires communautaires dans leur parcours professionnel .....</b>	<b>21</b>
Mesure 21.01 : Accompagner la prise de fonction des secrétaires communautaires .....	21
Mesure 21.02 : Créer un fichier de suivi du parcours professionnel.....	21
Mesure 21.03 : Inscrire annuellement la masse salariale au titre du FDD .....	21
Mesure 21.04 : Accompagnement technique et formation .....	22
 <b>Objectif 2.2 : Renforcer les Agences Régionales de Développement .....</b>	<b>22</b>
Mesure 22.01 : Renforcer les effectifs après avoir défini pour chaque ARD un organigramme adapté aux réalités régionales .....	23
Mesure 22.02 : Augmenter progressivement les budgets des ARD pour tendre vers une autonomie de gestion.....	24
Mesure 22.03 : Déterminer le niveau des cotisations des collectivités locales au budget des ARD .....	24
Mesure 22.04 : Développer une politique contractuelle de l'intervention des ARD .....	25
Mesure 22.05 : Evoluer vers une gratuité des services des agences .....	25
Mesure 22.06 : Doter les ARD des compétences techniques nécessaires au développement d'une maîtrise d'ouvrage locale. ....	25
Mesure 22.07 : Apporter les modifications législatives et réglementaires nécessaires sur les ARD .....	26
 <b>Objectif 2.3 : Développer des services de proximité en installant des antennes des ARD au niveau départemental et local .....</b>	<b>27</b>
Mesure 23.01 : Evoluer vers des antennes départementales des ARD pour rapprocher les services techniques des collectivités locales .....	27
Mesure 23.02 : Etudier les relations fonctionnelles à développer entre les ARD, les services déconcentrés de la DER et les secrétaires communautaires.....	27
 <b>Objectif 2.4 : Renforcer la DER et les CERP dans leur mission d'animation du développement Local.....</b>	<b>28</b>
Mesure 24.01 : Permettre aux CERP d'assumer leur mission d'animation du développement local.....	28
Mesure 24.02 : Permettre aux CERP de coordonner les actions des organismes d'appui intervenant dans l'arrondissement.....	28
Mesure 24.03 : Permettre aux CERP de développer des prestations d'appui conseil auprès des collectivités locales .....	28
Mesure 24.04 : Permettre aux CERP de participer à la conception et à la mise en œuvre d'un observatoire de la Décentralisation. ....	29

<b>Objectif 2.5 : Statut de l'Elu Local et Statut de la Fonction Publique Locale.....</b>	<b>29</b>
Mesure 25.01 : Définir les droits, les devoirs, responsabilités et obligations de l' élu local	29
Mesure 25.02 : Adapter le régime indemnitaire en adéquation avec l'évolution des responsabilités .....	29
Mesure 25.03 : Le statut de la fonction publique locale .....	29

<b>Objectif 2.6 : Formation des acteurs locaux .....</b>	<b>30</b>
Mesure 26.01 : Ré-affirmer le droit à la formation des élus locaux.....	31
Mesure 26.02 : Création d'un Dispositif National Paritaire de Formation .....	31
Mesure 26.03 : Participer à la structuration de l' offre de formation.....	32

### **AXE N°3 : DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION..... 33**

<b>Objectif 3.1 : la relance volontaire de la déconcentration droit commun de l'action étatique .....</b>	<b>33</b>
Mesure 31.01 : de l'instauration d'une véritable culture de la déconcentration au niveau central .....	33
Mesure 31.02 : de l'octroi d'une noblesse législative à la déconcentration et de l'articulation « déconcentration/décentralisation » .....	34

<b>Objectif 3.2 : la compétence territoriale, droit commun de l'action étatique.....</b>	<b>34</b>
Mesure 32.01 : de l'élargissement et de la redéfinition du bloc déconcentre .....	34
Mesure 32.02 : la nécessaire refonte du décret 72-636 du 29 mai 1972 .....	35
Mesure 32.03 : pour la redynamisation de l'initiative locale .....	35

<b>Objectif 3.3 : les gages d'une performance de l'administration territoriale .....</b>	<b>35</b>
Mesure 33.01 : la revalorisation de la fonction publique territoriale .....	36
Mesure 33.02 : pour un réajustement rationnel des crédits.....	37
Mesure 33.03 : multiplier les contrôles internes .....	38
Mesure 33.04 : la restructuration des services .....	38
Mesure 33.05 : Equiper l'administration territoriale et restructurer les services .....	39
Mesure 33.06 : Loi d'orientation relative à l'administration territoriale .....	39
Mesure 33.07 : Charte de la déconcentration.....	39
Mesure 33.08 : Les projets territoriaux de l'Etat.....	41

### **AXE N°4 : DEVELOPPER LE CONTROLE DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE..... 43**

<b>Objectif 4.1 : renforcer le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire.....</b>	<b>43</b>
Mesure 41.01 : Recentrer les services déconcentrés de l'Etat sur les missions régaliennes de contrôle (légalité et budgétaire).....	44
Mesure 41.02 : Edition et diffusion d'un manuel de procédures de contrôles de légalité et budgétaire .....	45
Mesure 41.03 : Formation continue de l'ensemble des représentants de l'Etat et des exécutifs locaux.....	46
Mesure 41.04 : Développer des outils d'aide au contrôle de légalité et budgétaire.....	46
Mesure 41.05 : Publication régulière d'études de cas .....	47

Mesure 41.06 : Instaurer un dispositif permettant au Ministère de l'Intérieur (DAGAT) d'élaborer son rapport annuel sur le contrôle de légalité .....	47
Mesure 41.07 : Création d'une division du contrôle de légalité au sein de la DAGAT.....	48
Mesure 41.08 : Rationaliser et renforcer les enquêtes administratives .....	49
Mesure 41.09 : Instaurer un dispositif permettant à la Direction des Collectivités Locales (DCL) de développer une fonction d'analyse financière .....	49

#### **Objectif 4.2 : Renforcer l'Inspection de l'Administration Territoriale et Locale (IATL)**

.....	51
Mesure 42.01 : Adapter le dispositif législatif et réglementaire .....	52
Mesure 42.02 : Renforcer les moyens logistiques.....	53
Mesure 42.03 : Organiser le travail de l'inspection sous forme de programme .....	53
Mesure 42.04 : Evaluer le contrôle de légalité et budgétaire .....	53
Mesure 42.05 : Contrôler l'utilisation des transferts de l'Etat .....	54
Mesure 42.06 : Contrôler la gestion des ressources humaines.....	54
Mesure 42.07 : Contrôle de l'Administration Locale : .....	54

#### **Objectif 4.3 : Développer un contrôle citoyen .....**

Mesure 43.01 : Projet de loi modifiant les articles 77 et 192 de la loi 96-06 portant code des collectivités locales .....	55
Mesure 43.02 : Projets de loi portant institution d'un dispositif local de démocratie participative en milieu urbain et en milieu rural .....	57
Mesure 43.03 : Projets de décrets fixant les modalités de fonctionnement des comités de quartiers et des Conseils d'Initiative Citoyenne en milieu Urbain d'une part et des comités villageois et des Conseils intervillageois de Concertation en milieu rural d'autre part.....	57
Mesure 43.04 : Utilisation des NTIC au service de l'information des citoyens .....	58

### **AXE N°5 : ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE DES COLLECTIVITES LOCALES .....**

#### **Objectif 5.1 : Salubrité et cadre de vie .....**

Mesure 51.01 : Etudier les possibilités d'équipement des collectivités locales.....	59
Mesure 51.02 : Définir des normes de service public .....	59

#### **Objectif 5.2 : l'Etat Civil.....**

Mesure 52.01 : Reconstituer les archives.....	60
Mesure 52.02 : Former les agents d'Etat Civil.....	60
Mesure 52.03 : Evoluer vers une numérisation infalsifiable des actes .....	61
Mesure 52.04 : Sensibiliser le citoyen sénégalais .....	61

#### **Objectif 5.3 : Intercommunalité.....**

Mesure 53.01 : Incitation à la création de GIC Santé .....	62
Mesure 53.02 : Rationalisation de la répartition des FDD .....	64

#### **Objectif 5.4 : Construction des Hôtels Communautaires .....**

#### **Objectif 5.5 : Maîtrise d'ouvrage locale et qualité de la construction publique.....**

Mesure 55.01 : Donner la possibilité de choix aux collectivités locales en alternatives aux agences d'exécution centralisées.....	65
---	----

Mesure 55.02 : Normaliser le coût et la définition des prestations de maîtrise d'ouvrage déléguée.....	66
Mesure 55.03 : Développer une exigence de qualité de la construction publique .....	66
<b>Objectif 5.6 : Gestion déléguée des services publics marchands.....</b>	<b>67</b>
Mesure 56.01 : Améliorer la gestion des marchés, des gares routières.....	67
Mesure 56.02 : Rédaction d'un cahier des charges type .....	67
Mesure 56.03 : Normalisation tarifaire des coûts de prestation .....	67
<b>AXE N°6 : DISPOSITIF DE SUIVI DE LA DECENTRALISATION ET COORDINATION DES INTERVENTIONS.....</b>	<b>69</b>
<b>Objectif 6.1 : Renforcer l'opérationnalité du CNDCL .....</b>	<b>69</b>
Mesure 61.01 : Création d'un secrétariat technique du CNDCL .....	70
Mesure 61.02 : Tenir 3 réunions thématiques par an : finances locales, contrôle de légalité, ressources humaines et formation).....	70
Mesure 61.03 : Créer au sein du Secrétariat Technique du CNDCL une mission de suivi des projets et du niveau de réalisations .....	71
<b>Objectif 6.2 : Poursuivre l'effort de coordination et de concertation avec les partenaires au développement.....</b>	<b>71</b>
Mesure 62.01 : Evoluer vers une harmonisation des différents dispositifs expérimentés par les projets dans leur première phase d'intervention (1999-2003).....	72
Mesure 62.02 : Redéfinir des lettres de politique de développement décentralisé (en milieu rural et en milieu urbain).....	72
Mesure 62.03: Faire évoluer la coopération décentralisée vers une coopération institutionnelle.....	73
Mesure 62.04 : Organiser la coordination des partenaires autour de groupes de travail et de thèmes de réflexion .....	73
Mesure 62.05 : Développer les bases de données cartographiques.....	74

## **PRESENTATION GENERALE DU PLAN D'ACTION :**

Depuis son accession à la souveraineté nationale, le Sénégal a opté pour une politique de décentralisation progressive. Quelques dates illustrent cette évolution :

- 1960 : le statut de commune de plein exercice est élargi à toutes les communes ;
- 1966 : le code de l'administration communale est promulgué qui réunit les différentes lois applicables aux communes ;
- 1972 : les communautés rurales sont créées ;
- 1990 : la loi 90.35 du 8/10/90 supprime le statut spécial de certaines communes tandis que la loi 90.37 du 7/10/90 retire la gestion des communautés rurales au sous-préfets pour la confier à des présidents de conseils ruraux.
- 1996 : réforme de la décentralisation
- 2002 : réforme administrative territoriale

Les six lois du 22 mars 1996 ont ouvert de nouvelles perspectives d'élargissement et d'approfondissement de la décentralisation :

- depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1997, neuf importantes compétences ont été transférées aux collectivités locales : la gestion du domaine public ; l'environnement et la gestion des ressources naturelles ; la santé et l'action sociale ; la jeunesse, les sports et les loisirs ; la culture ; l'éducation ; la planification ; l'aménagement du territoire ; l'urbanisme et l'habitat ;
- de nouvelles communes et des communes d'arrondissement ont été créées ; les régions ont été érigées en collectivités de plein exercice aboutissant à une organisation territoriale autour de 10 régions, 60 communes, 43 communes d'arrondissement et 320 communautés rurales.

Avec la réforme de l'administration territoriale et locale (février 2002), l'organisation s'articule autour de 11 régions, 34 départements, 104 arrondissements, 67 communes, 43 communes d'arrondissement et 320 communautés rurales

La réforme de la décentralisation de 1996 poursuit d'ambitieux objectifs :

- renforcer la démocratie locale : (élection au suffrage universel direct de l'ensemble des membres des assemblées des trois niveaux de collectivités);
- affermir les ressources de développement existantes au niveau local.

Dans ce contexte, la décentralisation peut, à certaines conditions, favoriser un meilleur équilibre entre le pouvoir central et le pouvoir local, entre le monde urbain et le monde rural, entre les élus et les acteurs locaux.

## PRINCIPES DU PLAN D'ACTION 2003-2005

Trois principes inspirent le contenu de ce plan d'action :

- la décentralisation impose que les collectivités locales jouent pleinement leur rôle. Ces dernières doivent se conformer à deux exigences :
  - d'abord, les collectivités locales ont le devoir de gérer leurs compétences de manière rigoureuse, équilibrée et transparente ;
  - ensuite, et surtout, les collectivités locales doivent susciter de véritables politiques publiques de développement local soucieuses d'apporter des réponses concrètes aux attentes légitimes des citoyens. Il serait vain d'avoir transféré des pouvoirs si ceux-ci n'étaient mis au service d'un réel progrès social et économique ;
- l'Etat est garant de l'unité et de la solidarité nationale. Il n'est pas de bonne décentralisation sans renforcement des pouvoirs déconcentrés. Il n'est pas d'autonomie à l'échelon local sans contrôle de l'utilisation des deniers publics et du respect des lois de la République ;
- aussi souvent que possible, les citoyens et les groupements de citoyens doivent être informés, consultés et participer aux décisions que prennent les collectivités locales en matière de développement local.

En résumé, la réforme de la décentralisation doit tendre à promouvoir certaines valeurs républicaines: faire vivre la démocratie et la citoyenneté ; contrôler la bonne utilisation des deniers publics ; donner la priorité au développement ; renforcer la cohésion sociale ; lutter contre les inégalités ; améliorer les conditions de vie des plus défavorisés ; contribuer à réduire la pauvreté ; élever le niveau de formation et de santé.

Inspiré par ces principes, le Plan d'Action 2003-2005 s'articulera autour des principales ambitions suivantes :

1. Donner aux collectivités locales les moyens de leurs politiques de développement
2. Renforcer le contrôle de la gestion publique locale
3. Accompagner au mieux les évolutions et adaptations nécessaires
4. Renforcer la cohérence de l'intervention des partenaires

A cette fin, ce plan d'action se déclinera en 6 axes :

- 1 Les finances des collectivités locales
- 2 Les ressources humaines – la formation
- 3 Déconcentration et Décentralisation
- 4 Le contrôle de la gestion publique locale
- 5 L'accompagnement technique des collectivités locales
- 6 Le dispositif de suivi de la décentralisation et la coordination des interventions

## **AXE N°1 : FINANCES DES COLLECTIVITES LOCALES**

En 2002, au plus fort de l'aide publique au développement à destination des collectivités locales, les financements mis en œuvre, directement ou indirectement, par les collectivités locales sont constitués à 35 % de ressources propres, à près de 20 % de transferts de l'Etat et à 40 % d'aide extérieure.

C'est donc à ces 3 niveaux qu'il faut agir :

1. Ressources propres et fiscalité locale
2. Transferts financiers de l'Etat (FECL et FDD)
3. Aide extérieure et appui budgétaire

### **Objectif 1.1 : Accroître les ressources propres des collectivités locales en réformant la fiscalité locale**

La capacité d'investissement au niveau local est étroitement liée à la capacité d'autofinancement des collectivités locales. Or, à ce jour, cette capacité est relativement réduite.

Les recettes prévisionnelles des communes stagnent depuis près de 10 ans. Les communautés rurales éprouvent les pires difficultés à recouvrer la taxe rurale et les budgets des conseils régionaux, dépendant uniquement des dotations de l'Etat, sont essentiellement consacrés à des dépenses de fonctionnement.

### **Mesure 11.01 : Relancer le processus de réflexion pour engager la réforme de la fiscalité locale.**

Le Gouvernement du Sénégal a lancé en 1997, sur financements de la coopération canadienne, une étude exhaustive des finances locales qui mettait en évidence une nécessaire réforme.

Outre cette étude, il convient de signaler l'existence de travaux complémentaires :

- projets FDL et PADMIR sur les collectivités locales des départements de Kédougou, Kaffrine, Kébémér
- projet PAC de la Banque Mondiale (guide des ratios budgétaires des communes)
- projet PADDEL : analyse financière des budgets primitifs de 150 collectivités locales pour la période 97-98-99
- projet PNIR de la Banque Mondiale qui va réaliser une étude plus approfondie de la fiscalité locale en milieu rural sur un échantillon d'une quinzaine de collectivités locales.

Le Comité de Pilotage de l'Etude financée par l'ACDI et qui était présidé par le Ministre des Finances avait identifié toute une série de recommandations (23) portant essentiellement sur :

1. L'intégrité de l'assiette fiscale
2. La simplification des patentes
3. La valeur foncière marchande
4. La décentralisation de la chaîne fiscale.

Lors de la mission fiscalité locale effectuée pour le compte de l'ACDI en juin 2001, il était déploré l'absence de proposition d'un plan opérationnel de mise en œuvre d'une éventuelle réforme de la fiscalité locale. Pour résumer, la réflexion sur ce thème semble donc être au point mort depuis la fin des travaux du comité de Pilotage de l'Etude (juillet 99).

Il convient donc à ce jour de relancer cette réflexion de manière conjointe en créant un groupe de travail associant le cabinet du Ministre délégué chargé des collectivités locales, les représentants des associations d'élus locaux et les services du Ministère des Finances.

### **Mesure 11.02 : Expérimenter les mesures les plus opérationnelles**

Parmi l'ensemble des recommandations, il conviendra d'identifier celles qui apparaissent comme les plus opérationnelles et étudier avec des collectivités locales candidates les modalités de mise en œuvre à titre expérimental. Ces collectivités locales pourront être accompagnées dans leur démarches soit par des mesures incitatives de l'Etat soit par les partenaires au développement.

#### **Objectif 1.2 : Réformer le Fonds d'Equipeement des Collectivités Locales pour en faire un véritable instrument de soutien des politiques de développement local.**

Instauré en 1977 par la loi de finance 77.67 du 4 juin 1977, le Fonds d'Equipeement des Collectivités Locales n'a connu jusqu'ici que très peu d'évolution dans ses modalités d'attribution et n'a pas été adapté à la réforme de 96. Il évolue sur une logique interne sans qu'une cohérence des différents instruments d'appui direct aux collectivités locales ait été recherchée.

### **Mesure 12.01 : Permettre aux collectivités locales de faire face aux engagements pris sur les différents projets d'appui à la décentralisation**

De nombreux partenaires (Banque Mondiale, Union Européenne, Nations Unies, France, Allemagne, Canada, Japon, Luxembourg, Autriche, ...) ont décidé d'accompagner le processus de décentralisation en appuyant massivement les collectivités locales dans l'élaboration d'une politique de développement local et en co-finançant des investissements jugés prioritaires.

Les collectivités locales s'engagent dans la mesure de leurs capacités d'autofinancement dans un programme d'investissements. A ce jour, compte tenu des difficultés liées au recouvrement

de la fiscalité locale, cette capacité de financement est réduite et l'Etat doit mettre en place, à titre transitoire, tant que la réforme de la fiscalité locale n'aura pas abouti, des mécanismes financiers permettant aux collectivités locales d'honorer leurs engagements.

**Mesure 12.02 : Augmenter les capacités de réalisation des collectivités locales en cofinçant la contrepartie de leurs engagements**

La faiblesse du taux de consommation des crédits de l'aide publique au développement est dénoncée de manière récurrente. La prise en charge partielle des engagements des collectivités locales aux co-financement des opérations d'investissement définies comme prioritaires dans les PRDI, les PIC et les PLD doit permettre d'accroître significativement les capacités de réalisations des collectivités locales.

Cette prise en charge par l'Etat peut être réalisée au travers du FECL ou d'un fonds de contrepartie spécialisé. Ce pourrait être des dispositions transitoires, en attendant les effets positifs de la réforme de la fiscalité locale dont le retard dans la mise en œuvre a privé les collectivités locales de perspectives de ressources financières propres qui doivent par conséquent être compensées. Dès les premiers effets de la réforme de la fiscalité, une dégressivité de la dotation du FECL pourra dès lors être amorcée.

**Mesure 12.03 : Instaurer un mécanisme compensatoire permettant d'effacer les disparités introduites par les partenaires au développement dans les taux de contrepartie exigés**

Pour toute opération d'investissement accompagnée par un partenaire, une contrepartie financière de la collectivité locale est exigée. Cette contrepartie apparaît en dépense dans le budget de celle-ci. La multiplicité des partenaires et des interventions dans le développement local et l'accord qui a été marqué par la lettre de politique de développement rural décentralisé, pour conduire, pendant 4 ans, des opérations à titre expérimental, ont généré d'importantes disparités de niveaux des contreparties exigées.

Cette situation n'est plus soutenable. Néanmoins, devant la difficulté, voire l'impossibilité d'exiger une harmonisation de l'ensemble des intervenants (qui nécessiterait une renégociation des conventions de financement), il est indispensable que l'Etat mette un mécanisme financier compensatoire. En effet, le taux réel de participation des collectivités locales au financement de leurs plans de développement pourrait être, pendant une période à déterminer, ramené systématiquement à 5 % et le différentiel avec le taux effectivement exigé par les bailleurs de fonds serait pris en charge au titre du FECL ou d'un fonds ad hoc selon des règles d'éligibilité qui restent à préciser mais qui nécessiteront impérativement une inscription des aides extérieures dans le budget des collectivités locales.

#### **Mesure 12.04 : Créer 3 enveloppes distinctes du FECL**

L'organisation et la gestion du Fonds d'Equipeement des Collectivités Locales ne permet pas aujourd'hui de prendre correctement en compte la disparité des situations entre les 3 niveaux de collectivités locales : Régions, Communes, Communautés Rurales.

Le Fonds d'Equipeement des Collectivités Locales sera donc organisé en 3 enveloppes distinctes allouées respectivement aux Régions, aux Communes et aux Communautés Rurales.

Les règles d'éligibilité au FECL seront redéfinies sur la base des résultats d'études qu'il convient d'engager dans chaque compartiment.

#### **Mesure 12.05 : Donner aux conseils régionaux les moyens de soutenir des politiques régionales de développement.**

La part du FECL alloué aux régions devra permettre aux Conseils Régionaux de soutenir des politiques régionales de développement qu'ils auront définies au travers du PRDI.

A cette fin, les conseils régionaux devront pouvoir, d'une part, être en mesure de participer aux financements structurants régionaux et inter-régionaux dont ils auront la responsabilité de la maîtrise d'ouvrage et d'autre part, de co-financer à terme les actions cohérentes avec leur PRDI et inscrites dans les PIC et PLD des communes et communautés rurales de la région.

Le Conseil Régional aurait compétence pour définir, dans un cadre général fixé par l'Etat, les conditions d'éligibilité à la part du FECL dont il recevra délégation de gestion.

#### **Mesure 12.06 : Contractualiser les concours financiers**

A ce jour les collectivités locales inscrivent la majorité des concours financiers de l'Etat par le biais d'autorisations spéciales successives faute de ne pas connaître les dotations dont elles vont être bénéficiaires lors du vote du budget primitif.

Ceci n'est pas de nature à permettre aux collectivités locales d'avoir une vision globale et de se livrer, avec sincérité, à une programmation budgétaire efficace. Ceci tend en effet à conduire les élus à surestimer les recettes budgétaires propres dès le vote du budget primitif et à compenser ces surestimations par les dotations à venir des différents fonds de dotation et de concours ordinaire en les exonérant de tout effort supplémentaire sur la fiscalité et les taxes locales.

Il faut donc tendre à une meilleure programmation des concours financiers de l'Etat dès le débat d'orientation budgétaire et à une meilleure efficacité de l'outil budgétaire des collectivités locales.

L'idéal serait d'arriver, à terme, à une programmation pluriannuelle du FECL en fonction des plans de développement des collectivités locales. En effet, les dépenses inscrites dans le plan de développement local sont des dépenses obligatoires du budget au titre de l'article 258 alinéa 16 du code des collectivités locales. En conséquence, le plan local de développement, la programmation pluriannuelle des investissements et les documents budgétaires des exercices afférents devraient être parfaitement cohérents.

Mais ceci ne peut être envisagé que si les collectivités locales sont assurées, avec un minimum d'anticipation des dotations auxquelles elles pourraient légitimement prétendre au titre du FECL.

Cette mesure n'est qu'une traduction pluriannuelle à moyen terme des mesures ci-dessus (notamment 12.01 ; 12.02 et 12.03) qui concourent toutes à augmenter les capacités de réalisation et à satisfaire au mieux la demande sociale.

Cette programmation à moyen terme du FECL serait assorti d'une contractualisation entre l'Etat et les collectivités locales permettant d'évoluer vers une budgétisation par objectifs des principales dépenses d'investissement.

Cette mesure va dans le sens de la politique économique et financière de l'Etat sénégalais qui envisage d'étendre progressivement l'exercice du cadre de dépenses à Moyen Terme (CDMT) déjà adopté dans des secteurs comme l'éducation et la santé.

### **Objectif 1.3 : Augmenter l'enveloppe FDD et rationaliser les critères d'utilisation.**

La réforme de 96, et notamment la loi 96-07 portant transfert de compétences a été accompagnée par la création d'un Fonds de Dotation de la Décentralisation qui avait pour objectif de donner aux collectivités locales la capacité financière d'assumer les nouvelles compétences dont elles avaient héritées.

La loi 96-07 prévoit, en ses articles 58 et 59, les dispositions suivantes :

**Art 58 :** *le Fonds de dotation de la décentralisation créé par la loi des finances reçoit une dotation équivalant à un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée perçue au profit du budget de l'Etat.*

*Le montant de cette dotation ne peut toutefois être inférieur à un pourcentage des recettes totales de l'Etat, hors emprunts et aides extérieures. Ces deux pourcentages sont fixés, chaque année, compte tenu de l'évolution des transferts de compétences par la loi de finances.*

*Le conseil national de développement des collectivités locales est consulté chaque année pour avis dans des conditions fixées par décret.*

**Art 59 :** *Pendant une période transitoire de deux années à compter de la mise en application de la présente loi, le dispositif figurant à l'article 58 fait référence à une masse financière calculée en valeur absolue, correspondant au moins aux charges transférées et fixée par la loi des finances.*

Il faut préciser que jusqu'ici le mode de détermination de l'enveloppe du FDD n'a jamais été réellement explicité au regard des dispositions de la loi 96-07 de même que la fixation des taux ci-dessus évoqués n'a jamais fait l'objet d'un réel débat parlementaire

L'enveloppe FDD a tout de même évolué de moins de 5 milliards en 1996 à près de 11 milliards en 2003 (soit une augmentation de près de 40 % depuis 2002). Pour autant cette enveloppe est encore jugée très insuffisante et les critères d'attribution, de répartition ne tiennent pas encore suffisamment compte de la réalité et de la disparité des situations.

Ces considérations suffisent à elles seules à justifier pleinement les mesures suivantes qui sont proposées à savoir augmentation de l'enveloppe et rationalisation des critères de répartition.

### **Mesure 13.01 : Augmenter le fonds de dotation de la décentralisation**

Si la nécessité de l'augmentation du FDD apparaît comme une évidence, nul ne peut aujourd'hui apprécier de manière objective à quel niveau il faudrait l'élever. Si on considère le seul aspect de l'entretien des salles de classe qui relève depuis 1997 de la compétence des collectivités locales il ne faudrait pas moins de 20 milliards de budget annuel pour l'entretien et l'équipement du parc existant des constructions scolaires ainsi que pour participer au cofinancement des constructions nouvelles.

Or les domaines de compétences transférés sont au nombre de 9. Il s'avère donc indispensable de conduire une étude qui déterminera, au moins a minima, le niveau auquel doit être hissé le FDD.

La commission qui avait pilotée la réflexion sur la réforme de 1996 avait élaboré divers scénarii quant au montant du FDD. Les conclusions de ses travaux pourraient servir de base à cette étude.

### **Mesure 13.02 : Rationaliser les critères de répartition du FDD**

Depuis 1997, la part du FDD qui doit permettre aux collectivités locales de prendre en charge les dépenses afférentes aux compétences transférées est allouée, selon des critères qui ont été déterminés en annexe de la loi de finance 1997 sans tenir compte de l'évolution de la situation.

En matière d'éducation, par exemple, l'enveloppe FDD est allouée de manière forfaitaire aux communautés rurales. C'est à ce titre que toutes les communautés rurales ont reçu, sans distinction, un montant global forfaitaire de 175 000 FCFA au cours de l'exercice 2002.

Cet exemple illustre l'absence de critères rationnels de répartition qui tiennent objectivement compte de la réalité, de la disparité des équipements et de l'évolution des situations. Les collectivités locales ayant à leur charge notamment la construction et l'entretien des infrastructures scolaires, il aurait été logique que leur allocation FDD tienne au moins compte de la répartition de celles-ci.

Il faut reconnaître que, malgré une informatisation des calculs de répartition qui a permis de sécuriser les centaines d'opérations nécessaires à la détermination de la dotation allouée à chaque collectivité locale, la division financière de la Direction des Collectivités Locales ne

dispose, à ce jour, d'aucun outil (ni carte des infrastructures scolaires, ni carte des infrastructures sanitaires, ni base de données des audits urbains, ...) lui permettant de collecter les éléments nécessaires à la rationalisation des modalités de répartition.

La répartition du FDD par secteur pourrait traduire la politique budgétaire de l'Etat (35 % à l'éducation, au moins 9 % au secteur santé, ...) et, pour chaque secteur, les critères de répartition entre collectivités locales devraient être arrêtés sur des bases objectives (répartition des infrastructures, de la population, ...)

#### **Objectif 1.4 : Incitation à l'appui budgétaire des collectivités locales**

Comme cela a déjà été évoqué supra, de nombreux partenaires au développement soutiennent le processus d'appui à la décentralisation et accompagnent les collectivités locales, d'une part dans l'élaboration de leurs plans de développement et, d'autre part dans le financement des opérations d'investissement dont la priorité a été mise en évidence. Néanmoins, les mécanismes de financements restent encore trop disparates même si des partenaires comme l'Union Européenne (PADELU, PSIDEL, PAR), les Nations Unies (PADMIR), la Banque Mondiale (PNIR), la France (PADDEL, ADEL D) s'orientent, dans l'esprit, vers un appui budgétaire c'est à dire vers une inscription au budget des collectivités locales des aides financières apportées et vers l'utilisation des procédures institutionnelles de la dépense publique locale.

Il faut garder à l'esprit que l'article 17 du code des collectivités locales donne à celles-ci la faculté de signer des conventions directement avec tout partenaire au développement. Au delà donc, de la légitimité du processus, il convient d'inciter tous les partenaires, sans exception, à s'engager dans cette voie qui est la seule à donner les moyens d'une véritable transparence dans la gestion publique locale.

#### **Mesure 14.01 : Faire évoluer l'aide des partenaires vers un processus d'appui budgétaire aux collectivités locales**

Malgré cette tendance de plusieurs partenaires à inscrire les aides financières dans le budget des collectivités locales, une part encore trop importante des projets d'appui aux collectivités locales s'exécutent hors budget de celles-ci. Ceci ne facilite pas l'appréciation du niveau des réalisations et n'est pas de nature à responsabiliser la collectivité locale dans la maîtrise d'ouvrage de ses investissements. Par ailleurs, sans inscription budgétaire des aides reçues, il est impossible d'estimer objectivement le niveau des engagements et par conséquent le niveau d'endettement des collectivités locales.

Cette mesure est à mettre en relation avec la mesure 12.03.

#### **Mesure 14.02 : Clarifier et renforcer les dispositions du code des collectivités locales**

Les dispositions du code des collectivités locales tendant à favoriser l'appui budgétaire pourront être clarifiées et renforcées de façon à être à la fois plus attractives et plus

sécurisantes. En effet, une des principales craintes que nourrissent les partenaires qui n'ont pas encore adopté ces mécanismes est de voir leur aide financière utilisée en priorité pour assurer la couverture de situations délicates de trésorerie.

Toute disposition à introduire au titre V (de l'administration locale et des services publics locaux) du code des collectivités locales et notamment en son chapitre 1 (budget des collectivités locales) devra donc être étudiée et introduite si nécessaire.

#### **Mesure 14.03 : Augmenter la dotation du fonds de garantie**

Au cours de l'exercice 2002, un fonds de garantie a été créé pour sécuriser le processus d'aide budgétaire adopté par les partenaires au développement. Le fonds a été initialement doté d'un milliard de francs CFA. Le volume de l'aide publique au développement à destination des collectivités locales étant appelé à augmenter significativement, il faudra budgétiser des compléments de dotation de ce fonds de garantie. Comme ce fonds de garantie est destiné à se prémunir de dépense non justifiée par l'ordonnateur local, il est logique que ces compléments de dotation soient effectués à partir d'un prélèvement du FECL.

La trésorerie mobilisée sur ce fonds pourrait par ailleurs être utilement mise à profit pour instaurer un système d'assurance dommage-ouvrage qui contribuerait à garantir la qualité de la construction, ou, tout du moins, donnerait aux maîtres d'ouvrage des possibilités de recours en cas de malfaçons pendant la construction et aussi pendant une période, à déterminer, à compter de la réception de l'ouvrage.

#### **Mesure 14.04 : Accroître la traçabilité, la lisibilité et la transparence de l'aide extérieure**

Comme cela a été indiqué supra, l'inscription au budget des aides financières, (qu'il s'agisse des dotations de l'Etat ou bien des aides publiques des partenaires multilatéraux, bilatéraux ou bien encore de la coopération décentralisée) au titre des recettes d'investissement des collectivités locales, est le seul moyen de parvenir à une lisibilité du volume réel des appuis reçus par les collectivités locales.

L'amélioration de l'efficacité de la gestion publique locale, l'évolution vers une meilleure gouvernance locale appellent, au préalable, une meilleure lisibilité de l'ensemble des moyens mis en œuvre par les élus locaux.

#### **Mesure 14.05 : Mieux appréhender le degré de réalisation des plans de développement**

Les plans de développement, tout comme les budgets et les conventions financières, sont des actes qui relèvent d'un contrôle au préalable du représentant de l'Etat (article 336 du code des collectivités locales). En conséquence, le Ministère de l'intérieur, de par son réseau de services déconcentrés de la Direction des Affaires Générales et de l'Administration Territoriale (DAGAT), dispose concrètement de toutes les informations pour pouvoir mesurer

en temps réel l'évolution du budget des collectivités locales (dès transmission des budgets primitifs, des autorisations spéciales et des conventions de financement), pour apprécier de la cohérence des inscriptions budgétaires avec les actions prioritaires inscrites dans les plans de développement.

L'Etat dispose donc de toute l'information nécessaire pour mieux appréhender le volume global réel de la demande sociale et la capacité des collectivités locales à répondre à cette demande.

Néanmoins, l'absence de traitement centralisé de ce volume d'informations ne permet pas d'en dégager des instruments de pilotage efficaces. Cette faiblesse doit être compensée notamment en renforçant les missions de contrôle de légalité et budgétaire (*cf mesures de l'axe n°4*) et en dotant la Division Financière de la Direction des Collectivités Locales des instruments nécessaires.

#### **Mesure 14.06 : Mieux maîtriser le volume des engagements et de l'endettement des collectivités locales**

L'inscription de toutes les dépenses d'investissement dans le budget des collectivités locales (qui exclue donc de fait tout type d'opération hors budget) est le meilleur moyen d'appréhender le niveau réel d'endettement des collectivités locales.

Il ne faut pas croire que l'endettement des collectivités locales se limite à l'encours des emprunts (qu'elles n'ont d'ailleurs pas encore pris l'habitude d'inscrire au budget). En effet, l'endettement des collectivités locales est constitué des inscriptions budgétaires à réaliser au titre des provisions pour grosses réparations, des dotations aux amortissements, et des charges d'entretien.

L'ensemble de ces charges budgétaires ne tiennent généralement jamais compte de la médiocrité de la qualité de la construction publique qui oblige les collectivités locales à supporter beaucoup plus tôt que prévu des interventions lourdes pour grosses réparations.

Le renforcement du contrôle budgétaire au préalable et le traitement centralisé des informations budgétaires permettraient de mettre en place un système d'alerte qui aurait pour mission de mieux appréhender le niveau d'endettement (au sens où il est défini ci-dessus) des collectivités locales et de détecter les plus fragiles d'entre elles au moyen de quelques ratios qu'il conviendrait d'annexer obligatoirement aux budgets.

#### **Objectif 1.5 : Le recours à l'emprunt**

L'évolution à terme du dispositif du financement du développement local ne peut pas faire l'économie de la possibilité de recourir à l'emprunt pour les collectivités locales les plus saines ou tout du moins présentant de forts potentiels.

Cette question doit être abordée avec prudence et passe certainement, dans un premier temps, par 2 conditions préalables :

1. limiter le recours à l'emprunt à un champ d'action très circonscrit
2. Sécuriser le processus en spécialisant une institution financière ad hoc

**Mesure 15.01 : Déterminer dans quelles conditions les collectivités locales pourraient avoir recours à l'emprunt**

L'expérience du Programme d'Appui aux Communes a permis de familiariser les collectivités locales avec la notion du contrat et avec la nécessité d'assainir les finances locales pour dégager des marges d'autofinancement pouvant être utilisées à des remboursements d'emprunts.

Néanmoins, les emprunts représentent au total moins de 10 % des investissements. L'emprunt ne peut donc pas tout financer. Faut-il limiter le recours à l'emprunt en fonction de la nature des opérations à financer, des ouvrages à réaliser ou bien en fonction des capacités financières des collectivités locales ? La question doit être traitée, à la fois, sur les plans technique, financier et économique.

Le bilan du PAC, dans sa première phase, devrait pouvoir nous édifier sur cette question.

**Mesure 15.02 : Etudier la possibilité de créer une institution financière ad hoc**

Pour pouvoir recourir à l'emprunt il faut susciter la confiance des institutions financières. Peut-on imaginer aujourd'hui que le capital de confiance dont bénéficie les collectivités locales est suffisant pour que les institutions bancaires traditionnelles leur ouvrent des lignes de crédits ?

Ne serait-il pas plus judicieux de créer une institution financière ad hoc. C'est certainement la solution qui mérite d'être approfondie en étudiant, plus particulièrement pour les communes, le rôle que pourrait jouer l'ADM dans cette perspective.

## **AXE N°2 : RESSOURCES HUMAINES - FORMATION**

Malgré des dispositions législatives et réglementaires offrant une large gamme de possibilités pour recruter ou disposer de personnel (articles 33 et 34 du code des collectivités locales pour les Régions, articles 163 à 168 pour les communes, et article 215 pour les communautés rurales), les collectivités locales, pour leur plus grand nombre, ont très peu investi, sur leur propre budget, dans les ressources humaines qualifiées.

Progressivement, **les collectivités locales se sont rendues étroitement dépendantes de la capacité de l'Etat à répondre à leur sollicitation** (affectation ou mise à disposition de fonctionnaires).

Cet état de dépendance s'est accentué avec le système de conventions de mise à disposition pour l'exercice des compétences transférées (Loi 96-07). Or, cet outil institutionnel, qui avait été conçu à titre provisoire pour une période 5 ans avant le transfert des services, n'a jamais été utilisé de manière satisfaisante.

Sur ce seul aspect des ressources humaines, le principe de la libre administration des collectivités locales restent donc encore quelque peu théorique.

La période transitoire de 5 ans pendant laquelle le transfert des compétences de l'Etat aux Collectivités Locales ne pouvait entraîner le transfert des services correspondants de l'Etat est expirée. Par conséquent, cette question appelle un renforcement de mesures opérationnelles à l'attention des collectivités locales.

Au titre de ces mesures, la prise en charge par l'Etat, sur l'enveloppe des fonds de dotation pour 2002, de la masse salariale des 320 secrétaires communautaires (ce qui correspond à environ 0,3 % de la masse salariale de la fonction publique), constitue une première étape fondamentale qui mérite d'être complétée par un renforcement des agences régionales de développement.

Il a été estimé que le coût annuel de fonctionnement d'une Agence Régionale de Développement, dotée d'une dizaine de personnes, de moyens logistiques et bureautiques, était de l'ordre de 44 millions FCFA (60 millions si on intègre les dotations aux amortissements pour le renouvellement complet de tous les équipements tous les 5 ans).

Ceci permet, pour un coût raisonnable eu égard à l'enveloppe du FDD, d'envisager une éventuelle densification du réseau des agences afin de doter les collectivités locales d'un service technique de proximité qui leur permettra par ailleurs d'assurer la maîtrise d'ouvrage des différents programmes de développement local dont elles sont les bénéficiaires prioritaires.

Parallèlement, ceci permettrait de recentrer les services déconcentrés de l'Etat, autour du Représentant de l'Etat. En clarifiant ainsi le positionnement de ces agents, on renforce les missions de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire en poursuivant l'effort engagé depuis 1998 au bénéfice du Commandement Territorial en matière d'équipements et de renforcement de leurs capacités.

**Objectif 2.1 : Accompagner les secrétaires communautaires dans leur parcours professionnel**

Depuis la création des communautés rurales en 1972, il n'avait pas été possible de les doter de secrétaires communautaires. En 2002, il a été décidé d'attribuer aux communautés rurales une enveloppe sur le fonds de dotation afin de leur permettre de prendre en charge la masse salariale correspondant au recrutement d'une personne sur la base de la grille de rémunération d'un agent de hiérarchie B.

Le vivier des personnes recrutées (plus de 250 personnes de niveau bac + 2) était essentiellement constitué des volontaires du service civique national (projet UNICEF) qui avaient consacré 2 ans de leur temps à des missions publiques au sein des communautés rurales. La sélection de secrétaires a été complétée sur une soixantaine de communautés rurales par l'intervention de projets (PNIR et PADMIR essentiellement).

**Mesure 21.01 : Accompagner la prise de fonction des secrétaires communautaires**

Les communautés rurales ont donc reçu leurs fonds de dotation au début du 2<sup>ème</sup> semestre 2002. Il leur revient de passer un contrat de travail avec le secrétaire communautaire dont la liste d'affectation a fait l'objet d'un affichage public à la Direction des Collectivités Locales et à la Maison des Elus Locaux (affichage annoncé dans la presse).

Il convient que chaque Président de Communauté Rurale et chaque secrétaire communautaire ait une parfaite connaissance de l'étendue des missions du secrétaire.

Une action d'information devra être mise en œuvre en ce sens.

**Mesure 21.02 : Créer un fichier de suivi du parcours professionnel**

La gestion et le suivi professionnel de ce vivier de 320 personnes nécessite la création d'un fichier dynamique, d'une base de données dans laquelle leur parcours professionnel (mutation, avancement, base salariale...) pourra être enregistré. Ce fichier pourra aussi servir de base de suivi de leur formation

**Mesure 21.03 : Inscrire annuellement la masse salariale au titre du FDD**

Recrutés, pour la première année, sur la base de rémunération d'un stagiaire de la hiérarchie B, il faudra s'assurer dorénavant, que chaque année, la dotation FDD des communautés rurales prennent en compte l'évolution de la masse salariale. C'est le seul moyen qui aujourd'hui permet de s'assurer que la rémunération mensuelle du secrétaire ne dépendra pas

du caractère aléatoire du recouvrement de la taxe rurale et de garantir ainsi un service public de base au plus près des populations rurales.

#### **Mesure 21.04 : Accompagnement technique et formation**

Les Communautés Rurales qui abritent plus de 50 % de la population, ont, depuis 1996, tout comme les communes, un lot important de nouvelles compétences à assumer. Par ailleurs de nombreux projets interviennent en appui aux communautés rurales qui vont avoir des budgets d'investissement de plus en plus conséquents à gérer.

La mission des secrétaires communautaires va donc très rapidement, dans de nombreuses communautés rurales, aller au delà de simples tâches administratives. Il s'avère donc indispensable de continuer l'effort déjà engagé pour renforcer leurs moyens opérationnels et surtout de mettre en place un programme de formation spécifique orienté sur l'élaboration des plans de développement et la maîtrise d'ouvrage des investissements avec en parallèle et en cohérence la confection du budget et le suivi des dépenses.

#### **Objectif 2.2 : Renforcer les Agences Régionales de Développement**

L'article 37 du code des collectivités locales dispose que « *la région constitue en commun, avec les communes et les communautés rurales, une agence régionale de développement (ARD).*

*Cette agence a pour mission d'apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans tous les domaines d'activités liés au développement. Les modalités de création d'organisation et de fonctionnement*

*Le Président du conseil régional en assure la Présidence ; le représentant de l'état y assiste de droit ou s'y fait représenter. »*

Par ailleurs l'article 43 de la loi 96-07 portant transfert de compétences précise que « *la communauté rurale, la commune et la région élaborent leurs plans de développement avec le concours de l'Etat. A cet effet, l'ARD a pour mission :*

- *De rendre moins onéreuse pour chacune des collectivités locales concernées l'élaboration de son plan*
- *De permettre une meilleure harmonisation des différents plans de développement des collectivités locales de la région et leur cohérence avec le Plan national de développement économique et Social*
- *De favoriser la constitution et la conservation des banques de données nécessaires à toute planification »*

Le décret 98-399 du 5 mai 1998 fixant les modalités de création et de fonctionnement des Agences Régionales de Développement a introduit, au delà des missions obligatoires définies par les lois 96-06 et 96-07, la possibilité pour l'ARD d'exécuter des missions de maîtrise d'ouvrage déléguée pour le compte des collectivités locales qui en feraient la demande explicite

En résumé, il convient donc de distinguer :

- Les missions obligatoires que les ARD doivent effectuer gratuitement pour le compte des collectivités locales et qui sont définies de manière assez large par les articles 37 de la loi 96-06 et 43 de la loi 96-07
- Les missions facultatives, rémunérées, effectuées pour le compte de collectivités locales (maîtrise d'ouvrage déléguée)

**Mesure 22.01 : Renforcer les effectifs après avoir défini pour chaque ARD un organigramme adapté aux réalités régionales**

Les agences régionales de développement constituent, à l'heure actuelle, le seul moyen de regrouper un ensemble de moyens humains et matériels permettant de constituer un service technique à disposition des collectivités locales de la région.

Il serait illusoire de penser que chaque collectivité locale soit en mesure de se doter d'un secrétariat général, de services administratifs et de services techniques propres. C'est la raison pour laquelle la notion d'agence de développement, initialement conçue au niveau régional, représentait une voie innovante et à même de répondre à de nombreux besoins.

En conséquence, les Agences Régionales de Développement constituent de fait une alternative réaliste pour que les collectivités locales, tous niveaux confondus, mettent en commun des moyens, avec l'aide de l'Etat (fonds de dotation), pour pouvoir disposer de leurs propres services techniques.

Il est vrai que les ARD ont rencontré, au départ, de réelles difficultés matérielles pour s'installer. La désignation des représentants des collectivités locales (issus du suffrage local de 96) au Conseil d'Administration a duré près de 2 ans, la nomination des directeurs d'agences n'a pas été facile et il faut aussi rappeler qu'il aura fallu attendre l'exercice 2001 pour voir apparaître dans la répartition des FDD une enveloppe spécifique attribuée aux ARD.

Il conviendrait donc que l'arrêté du Ministre des Collectivités Locales fixant l'organigramme type des ARD annoncé par le décret 98-399 soit promulgué et que les ARD puissent procéder aux recrutements nécessaires afin que toutes les collectivités locales de la région aient librement accès à des ressources techniques de proximité.

Cette réflexion sur les ressources humaines techniques des ARD pourrait être utilement engagée avec les nouveaux Conseils d'Administration en impliquant notamment le Programme d'Appui aux Régions de l'Union Européenne

Les domaines de compétences comme la planification, l'urbanisme, l'aménagement du territoire, les finances locales, et la gestion de l'environnement doivent d'ores et déjà être prioritairement pourvus.

### **Mesure 22.02 : Augmenter progressivement les budgets des ARD pour tendre vers une autonomie de gestion**

De 1997 à 2000, la part des FDD revenant aux ARD était intégrée à la dotation allouée aux Conseils Régionaux. En 2000, l'enveloppe allouée aux ARD était de 244 millions. Depuis 2001, les fonds ont été attribués directement aux ARD et en 2002, le montant de la dotation allouée aux ARD était déjà de 300 millions pour atteindre 450 millions en 2003..

La loi impose que les ARD puissent intervenir gratuitement pour le compte des collectivités locales. Il est donc impératif, pour l'instant, que le budget de fonctionnement ordinaire d'une ARD puisse être intégralement couvert par l'enveloppe FDD.

L'augmentation de l'enveloppe FDD qui sera allouée aux ARD devra donc tenir compte à la fois d'une évolution encadrée des effectifs et d'une évolution maîtrisée des dépenses.

### **Mesure 22.03 : Déterminer le niveau des cotisations des collectivités locales au budget des ARD**

Le décret fixant les modalités de création d'organisation et de fonctionnement des agences prévoit en son article 13 que les ressources de l'ARD comprennent notamment « *les contributions des collectivités locales, membres de l'agence, fixées chaque année par arrêté conjoint du Ministre chargé des Collectivités Locales et du Ministre chargé des Finances* »

La contribution des collectivités locales au budget des ARD doit être envisagée à deux niveaux :

1. Une contribution forfaitaire annuelle au titre des missions obligatoires de l'ARD (qui sera définie par arrêté)
2. Une contribution sous forme de rémunération de prestations particulières (comme la délégation de maîtrise d'ouvrage) dont la base tarifaire devra être réglementée.

La contribution forfaitaire annuelle, si elle est calculée en fonction de la capacité financière des collectivités locales, pourrait donc être le lieu d'expression d'une solidarité intercommunale permettant aux collectivités locales les plus riches de venir en aide, via l'ARD, aux collectivités locales les moins fortunées et donc les moins à même de se doter de services techniques propres.

Les textes (et notamment le décret) prévoient que la contribution annuelle forfaitaire soit déterminé par arrêté. Mais il serait tout aussi important que l'on réglemente le niveau de rémunération de certaines prestations afin d'éviter de trop grandes disparités.

Il faut donc pouvoir être en mesure de fixer une grille tarifaire de référence qui en fonction du contenu de la mission et de l'importance de l'opération puisse donner le taux de rémunération de l'ARD. La négociation de la rémunération ne saurait être complètement libéralisée et il est important que l'Etat puisse fixer des repères en la matière.

Il pourrait être convenu que la contribution des collectivités locales soit consacrée au financement des équipements de l'ARD destinés à développer ses activités alors que les dotations de l'Etat au titre des FDD couvrirait les charges de fonctionnement. Cela constituerait ainsi un facteur de motivation supplémentaire visant à encourager le dynamisme des ARD sans pour autant porter atteinte à leurs missions de base.

#### **Mesure 22.04 : Développer une politique contractuelle de l'intervention des ARD**

La contribution de l'Etat pour la couverture des charges de fonctionnement d'une part, la contribution des collectivités locales pour les équipements d'autre part, devront faire l'objet d'une contractualisation.

Un contrat Etat-ARD pour inciter à une maîtrise des coûts de fonctionnement et encadrer les modalités de recrutement du personnel

Un contrat Collectivité Locale –ARD pour définir les résultats attendus des prestations de l'ARD.

Ces contrats d'objectifs constitueront pour les conseils d'administration des ARD, pour l'Etat et pour les collectivités locales des tableaux de bords de référence.

#### **Mesure 22.05 : Evoluer vers une gratuité des services des agences**

Dès lors que les collectivités locales s'engageront sur le paiement de contributions forfaitaires annuelles, il faudra tendre autant que faire se peut vers la gratuité totale des prestations des ARD pour le compte des collectivités locales.

Autrement dit, les prestations gratuites devront devenir la règle générale pendant que les prestations rémunérées constitueront le régime d'exception.

#### **Mesure 22.06 : Doter les ARD des compétences techniques nécessaires au développement d'une maîtrise d'ouvrage locale.**

Les collectivités locales doivent pouvoir conserver la liberté de choix en matière de maîtrise d'ouvrage déléguée lorsqu'elles ne sont pas en mesure d'assurer cette mission elles mêmes.

En ce sens, les dispositions du décret 98-399 qui prévoient la possibilité pour les ARD d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations que les collectivités locales lui délèguent constituent assurément une alternative qu'il convient de déployer par rapport à des processus de délégation de maîtrise d'ouvrage trop centralisée développée jusqu'alors.

Ceci nécessite d'être accompagné de différentes dispositions comme :

1. Le recrutement, dans chaque ARD, de personnel technique (type ingénieur de travaux ayant de bonnes connaissances des procédures de passation de marché public),
2. La création d'une réglementation qui, d'une part, définira avec précision le contenu de la mission de maîtrise d'ouvrage délégué et qui, d'autre part, permettra d'encadrer les coûts de la prestation et donc leur niveau de remboursement par les collectivités locales.

#### **Mesure 22.07 : Apporter les modifications législatives et réglementaires nécessaires sur les ARD**

A la lumière des difficultés de fonctionnement et de positionnement des ARD, il ne serait pas inutile de procéder à des adaptations législatives ou réglementaires qui permettraient de lever toute ambiguïté paralysante.

Le décret 98-398 fixant les modalités de création, d'organisation, et de fonctionnement des ARD prévoyait en particulier, préalablement à toute réunion du Conseil d'Administration de l'ARD, la consultation d'un comité technique constitué des principaux chefs de service déconcentrés de l'Etat.

Outre les contraintes qu'impose l'organisation de la réunion de ce comité technique, la subtilité de cette relation fonctionnelle entre les agents des services de l'Etat, le président de l'ARD, le Gouverneur, et le directeur de l'ARD n'est pas de nature à clarifier la mission des uns et des autres qui entretiennent par ailleurs soit des relations hiérarchiques soit des relations de contrôle.

Ne serait-il pas plus simple de considérer l'ARD comme une collectivité locale (dans l'esprit du décret) dont les actes seraient transmis au représentant de l'Etat qui jugera s'il est utile de consulter ses services techniques ?

De même en matière budgétaire, les conditions du contrôle budgétaire méritent d'être précisées. Il serait peut être utile de pouvoir définir un seuil de partage des responsabilités en matière d'engagement de dépenses entre le Président du conseil d'administration et le directeur de l'ARD.

Une journée d'études à organiser avec le bureau et le directeur de chaque ARD pourrait permettre d'identifier tous les points qui nécessiteraient une adaptation des textes. Il ne pourra pas être fait l'économie du bilan de fonctionnement des Conseils d'Administration et des Comités Techniques pendant la période 1998-2001.

Cela permettrait en outre de voir dans quelle mesure les ARD pourraient être autorisées à passer directement des conventions soit avec des partenaires soit avec divers organismes pour réaliser des prestations d'études, ce qui à ce jour, n'est toujours pas explicitement autorisé.

En exploitant la possibilité qui est offerte, par le Code des Collectivités Locales, de regrouper toutes les collectivités locales d'une même région au sein d'un groupement mixte (art 74)

l'ensemble des questions évoquées ci-dessus trouveraient une réponse à la fois institutionnelle et opérationnelle.

**Objectif 2.3 : Développer des services de proximité en installant des antennes des ARD au niveau départemental et local**

Le développement et le renforcement des moyens mis à la disposition des ARD au niveau régional représente une avancée considérable, mais il faut anticiper et aller plus avant pour créer de véritables services de proximité facilitant leur accès à toutes les collectivités locales.

**Mesure 23.01 : Evoluer vers des antennes départementales des ARD pour rapprocher les services techniques des collectivités locales**

Dans un premier temps, une départementalisation des services des ARD peut être utilement envisagée. Ces antennes départementales seront placées sous la hiérarchie du Directeur de l'ARD. Les délégations de service entre le Directeur de l'ARD et les responsables d'antennes départementales seront à définir.

Il n'est pas indispensable que l'on reproduise dans une logique multiplicatrice les organigrammes régionaux au niveau départemental.

Cette densification du réseau doit s'envisager de manière progressive en prenant en compte les initiatives déjà engagées avec l'appui de partenaires comme le FENU (départements de Kédougou, Kaffrine et Kébémér) avec le PSIDEL (Podor, Bignona, Sédhiou, Kolda) et l'AFD (Vélingara, Bakel, Tambacounda).

Il faut d'ores et déjà envisager quels pourraient être les contours d'une autonomie financière des antennes départementales pour leur octroyer toute la souplesse de fonctionnement nécessaire.

**Mesure 23.02 : Etudier les relations fonctionnelles à développer entre les ARD, les services déconcentrés de la DER et les secrétaires communautaires**

La densification du réseau des agences régionales avec la création d'antennes départementales incite d'ores et déjà à avoir une vision prospective pour la création de relais au niveau des arrondissements. Ceci appelle à étudier quelles pourront être les relations fonctionnelles entre les ARD et les services déconcentrés de la Direction de l'Expansion Rurale (CERP en particulier) d'une part, et entre les ARD et les Secrétaires Communautaires d'autre part.

**Objectif 2.4 : Renforcer la DER et les CERP dans leur mission d'animation du développement Local**

Les mesures exposées dans cette partie sont extraites du Plan d'Orientation et d'Opérations de la DER (réalisé en mai 2002). Seules les dispositions relatives à la redéfinition des missions des CERP ont été reprises ici.

Le Centre d'Expansion Rurale Polyvalent a été conçu comme devant être la cheville ouvrière pour la promotion du développement local participatif. Dans cette optique, le CERP n'a cessé d'apporter son appui conseil aux collectivités locales et aux organisations d'auto-Promotion de base.

Avec plusieurs structures d'encadrement du monde rural, aujourd'hui disparues pour la plupart, le CERP intervient depuis sa création en tant que structure déconcentrée de l'état, regroupant dans le ressort territorial d'un arrondissement une équipe pluridisciplinaire.

**Mesure 24.01 : Permettre aux CERP d'assumer leur mission d'animation du développement local**

Les nombreuses mutations que le monde rural n'a cessé de connaître se sont traduites à ce jour par d'importantes évolutions qui exigent une réflexion dans une dynamique d'adaptation au contexte changeant. Le CERP a pour vocation de devenir un instrument d'appui à la réalisation de la politique de décentralisation et de promotion du développement local participatif.

**Mesure 24.02 : Permettre aux CERP de coordonner les actions des organismes d'appui intervenant dans l'arrondissement**

Les initiatives des Organisations Non Gouvernementales en matière de développement local sont multiples, diffuses et il est parfois difficile d'en avoir une parfaite lisibilité. Il pourrait être donné aux CERP les moyens institutionnels d'assurer la coordination de ces interventions au niveau de l'arrondissement afin de mieux maîtriser ces interventions et de les cadrer avec les préoccupations des populations.

**Mesure 24.03 : Permettre aux CERP de développer des prestations d'appui conseil auprès des collectivités locales**

Partenaire naturel des communautés rurales depuis leur création, les CERP sont appelés à exécuter des prestations pour le compte de ces collectivités locales. Il conviendrait de redéfinir les modalités d'intervention du CERP dans un cadre institutionnel à définir qui favoriserait l'option de la contractualisation.

**Mesure 24.04 : Permettre aux CERP de participer à la conception et à la mise en œuvre d'un observatoire de la Décentralisation.**

Cet observatoire aura pour vocation d'assurer un meilleur suivi et une évaluation des actions de développement local au profit des différents acteurs (Etat, Collectivités Locales, organisations de base, institutions de recherche et de formation, ONG, ...)

**Objectif 2.5 : Statut de l'Elu Local et Statut de la Fonction Publique Locale**

**Mesure 25.01 : Définir les droits, les devoirs, responsabilités et obligations de l'élus local**

Lors de l'Assemblée générale de l'Association des Maires du Sénégal qui s'est tenue en juillet 1999, le Président de la République avait invité les élus locaux à engager une réflexion sur leur statut compte tenu de l'évolution significative des responsabilités qu'ils avaient à assumer.

Le statut de l'élus, à créer, doit prendre en compte, bien entendu, l'adaptation du régime indemnitaire à l'évolution de ses responsabilités (cf mesure 25.02), mais envisager aussi les conditions d'exercice du mandat, le droit à la formation, la prise en charge des frais liés à l'exercice du mandat, la fiscalisation des indemnités, la protection sociale, la protection juridictionnelle, le régime de retraite, les attributs de fonction ...

Une réflexion est à engager sur le statut de l'élus.

**Mesure 25.02 : Adapter le régime indemnitaire en adéquation avec l'évolution des responsabilités**

Le régime indemnitaire des élus locaux (articles 45, 107, 108, 109 et 207 du code des collectivités locales) n'a pas évolué en fonction de l'augmentation conséquente des responsabilités qui pèsent sur les élus locaux. Cette question doit pouvoir être abordée sans complexe afin de mettre en cohérence les différents cas de figures rencontrés liés d'une part aux niveaux des collectivités locales et, d'autre part, à la disparité des situations au sein de chaque niveau de collectivités.

**Mesure 25.03 : Le statut de la fonction publique locale**

La nomination de 320 secrétaires communautaires, le renforcement des effectifs des ARD, les milliers d'emplois créés par les collectivités locales appellent à une normalisation des conditions de recrutement.

Il convient de rappeler, ici, que l'article 165 du code des collectivités locales prévoyait « *qu'un tableau type des emplois communaux tenant compte de l'importance respective des différentes communes serait établi par décret après avis du conseil Supérieur de la Fonction Publique Communale.* »

Suite à l'adoption des textes sur les ARD (notamment l'arrêté fixant l'organigramme type) il sera nécessaire d'harmoniser les cadres d'emploi de la fonction publique locale en respectant certains équilibres avec la fonction publique d'Etat.

Néanmoins, il semble difficile de faire, à terme, l'économie d'une réflexion globale sur le statut des agents des collectivités locales dans leur ensemble afin d'avoir une meilleure cohérence. Les tableaux types ou organigrammes types pourraient, pendant la période transitoire, jusqu'à l'élaboration du statut de la fonction publique locale, très utilement donner des repères et permettre d'encadrer les recrutements tant sur le plan technique que financier.

### **Objectif 2.6 : Formation des acteurs locaux**

Au delà des moyens matériels et humains qui pourront être mis à la disposition directe des collectivités locales, la formation des acteurs locaux de la décentralisation est une composante majeure du renforcement des capacités

La formation des élus locaux et, plus largement, de tous les acteurs locaux de la décentralisation, a toujours été affichée comme une préoccupation de premier ordre mais n'a jamais été véritablement organisée à l'échelon national ne serait-ce que pour comptabiliser les diverses initiatives en la matière.

Malgré un droit à la formation inscrit à l'article 9 de la loi 96-06 portant code des collectivités locales :

*Pour accomplir leurs missions, les collectivités locales disposent de services propres et s'appuient sur les services déconcentrés de l'Etat. Les élus des collectivités locales ont droit à une formation adaptée à leur fonction ;*

Malgré des instructions du Président de la République, lors du conseil des ministres du 11/08/98 qui avait alors invité le Premier Ministre à *mettre en place et à exécuter un plan de formation au profit de tous les élus locaux pour toute la durée de leur mandat. Cette formation devra être pratique et de proximité pour être plus efficace ;*

Malgré un plan de formation élaboré en 1998 par la DCL auquel certains bailleurs ont répondu ;

Malgré une circulaire<sup>1</sup> du Ministère de l'Intérieur organisant la formation continue des élus locaux, force est de constater que **l'Etat n'a pas, jusqu'ici, mobilisé suffisamment de moyens pour faire de la formation des élus une de ses missions prioritaires de service public.**

<sup>1</sup>Circulaire n° 4743 du 24/06/1998 relative à l'organisation de la formation continue des élus locaux et des fonctionnaires travaillant dans les services déconcentrés de l'Etat et dans les collectivités locales

Ce constat se traduit dans les faits, depuis 1997, par un rythme insuffisant des actions de formation. Un inventaire des actions de formation réalisées par le réseau des coordonnateurs des différents projets intervenant en matière de décentralisation fait apparaître que, en 5 ans (de 1997 à 2001), près de 1,5 milliards de FCFA ont été consacrés à des actions de formation auxquelles ont participé près de 18 000 personnes. Ces chiffres sont à rapprocher de l'estimation qui avait été faite du montant total des moyens que les partenaires avaient initialement inscrits au titre du renforcement des compétences et qui s'élevaient à près de 28 milliards<sup>2</sup>

#### **Mesure 26.01 : Ré-affirmer le droit à la formation des élus locaux**

Ce constat a été partagé au plus haut niveau, puisque très récemment, à l'occasion du Comité de Pilotage du PADDEL présidé le 8 octobre dernier par le Premier Ministre, une directive a été donnée afin de prendre un acte administratif pour renforcer le droit à la formation des élus.

#### **Mesure 26.02 : Création d'un Dispositif National Paritaire de Formation**

Aujourd'hui, tout le monde (Etat - Elus Locaux – Partenaires au développement) s'accorde sur la nécessité de la mise en place d'un Dispositif National Paritaire de Formation qui aurait notamment pour mission de :

- recenser les actions de formation
- recenser les acteurs
- identifier un vivier de formateurs (*mettre ces informations à la disposition de tous les acteurs de la décentralisation sous forme de base de données*) et assurer leur formation
- recenser les publications et manuels et leur diffusion
- concevoir des modules de formation par thème (contenu et méthodes pédagogiques) afin de favoriser une certaine homogénéité de la qualité des interventions
- structurer et coordonner l'offre de formation des établissements publics
- diffuser l'information
- être un interlocuteur permanent pour toutes questions, demandes de renseignements et propositions de la part des intervenants en décentralisation

Cette question a largement été évoquée lors des réunions de concertation avec les bailleurs de fonds qui appellent à la création de ce dispositif.

---

<sup>2</sup> Cf étude « La formation des collectivités locales dans le processus de décentralisation – étude de cas du Sénégal » - Club du Sahel – juin 1999 – Awa N'Diaye Diouf – Michèle Goby. Des projets comme le PADEN (GTZ) et DGL-Felo (USAID) sont entièrement consacrés à l'alphabétisation ou au renforcement des capacités.

**Mesure 26.03 : Participer à la structuration de l'offre de formation**

Il est en effet attendu que l'Etat et les associations d'élus locaux s'investissent au travers de ce dispositif paritaire pour mieux structurer l'offre de formation à l'attention des acteurs locaux.

Malgré un Plan National Cadre de Formation élaboré en 1998 par la Direction des Collectivités Locales, l'organisation des actions de formation (depuis l'identification des besoins de formation, jusqu'à la prise en charge des participants, en passant par l'organisation matérielle et la conception des supports pédagogiques) est essentiellement portée par les différents projets intervenant en matière de décentralisation.

Les établissements publics de formation n'ont pas investi ce domaine pour proposer des programmes de formation continue auxquels pourraient s'inscrire les élus locaux.

Il n'est pas envisageable qu'un dispositif de formation continue des élus et acteurs locaux puisse se pérenniser sur de telles bases. Il ne peut pas y avoir de réponse durable à des besoins permanents de formation tant qu'une offre de formation ne sera pas réellement structurée.

A cet égard l'idée de créer un réseau de centres régionaux de formation a été avancée. Un certains nombres d'infrastructures et de centres inutilisés à ce jour pourraient être mobilisés sur ce projet.

Des bâtiments ont déjà été identifiés dans 4 régions et les équipements sont en cours.

Une plan d'équipement est à finaliser pour couvrir tout le territoire.

### **AXE N°3 : DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION**

Face aux enjeux de l'efficacité de la modernisation et de la participation responsable, bref face aux demandes sociales de plus en plus pressantes, l'Etat est aujourd'hui appelé à réformer ses méthodes et moyens d'action.

C'est que le moment est venu de redonner à la déconcentration, sa place dans la stratégie globale de l'action étatique afin d'en faire le principal outil des mutations de l'Etat.

Pour cela, il lui faudra bénéficier d'une relance volontaire de la part des plus hautes instances nationales, de même doit-elle devenir le droit commun de l'action étatique, sans compter que sa performance reposera sur la levée de certains handicaps.

En effet, on ne saurait renforcer les capacités d'intervention des collectivités locales tant sur le plan des finances que sur celui des ressources humaines sans se préoccuper de la situation des services déconcentrés de l'Etat. L'équilibre entre décentralisation et déconcentration doit être maintenu.

#### **Objectif 3.1 : la relance volontaire de la déconcentration droit commun de l'action étatique**

Emanant du niveau stratégique, elle jette les nouvelles bases de notre politique de déconcentration qui peuvent se décliner comme suit :

- C'est d'abord la promotion d'une culture déconcentrée auprès des autorités centrales.
- C'est aussi l'octroi d'une noblesse législative à notre déconcentration pour une meilleure articulation avec la décentralisation.

#### **Mesure 31.01 : de l'instauration d'une véritable culture de la déconcentration au niveau central**

Que le bloc déconcentré soit élargi et les matières déléguées quantitativement plus pertinentes, cela est une bonne chose ; mais du degré de culture déconcentrée des technostructures centrales dépend son effectivité.

Il a, en effet, été retenu comme leçon que, plus qu'une faiblesse quantitative ou qualitative du bloc déconcentré, c'est surtout les réflexes centralisateurs qui auraient empêché à notre politique de déconcentration de pouvoir s'épanouir correctement.

C'est donc cette nouvelle, mais indispensable, culture qu'il faudrait chercher à promouvoir au sein de l'administration centrale afin que la pertinence de la déconcentration soit intériorisée, assimilée irrémédiablement et positivement.

**Mesure 31.02 : de l'octroi d'une noblesse législative à la déconcentration et de l'articulation « déconcentration/décentralisation »**

Notre politique de déconcentration se doit aujourd'hui d'acquérir une noblesse autre que réglementaire mais plutôt législative et peut être même constitutionnelle.

En effet, depuis 1960 l'essentiel du bloc déconcentré est organisé par des décrets où arrêtés là où le bloc décentralisé reposait sur des lois en principe et, accessoirement, sur des décrets.

Il est donc temps, au moment où il est admis que la décentralisation et la déconcentration doivent marcher au même pas, que cette dernière acquiert la solennité et la noblesse octroyées par une loi.

Afin de mieux afficher cette volonté de déconcentration et de lui imprimer un caractère irréversible, il serait indispensable de l'inscrire expressément dans notre bloc constitutionnel.

Tout ceci contribuera donc à un rééquilibrage ou à une meilleure articulation entre déconcentration et décentralisation. Désormais, il ne s'agit plus de faire de la déconcentration, le corollaire de la décentralisation, en tant que politique accessoire, mais plutôt une politique autonome et indépendante de la décentralisation et de corriger utilement les trop grandes distorsions entre structures décentralisées et structures déconcentrées.

**Objectif 3.2 : la compétence territoriale, droit commun de l'action étatique**

Il s'agit à ce niveau d'opérer un élargissement du bloc déconcentré.

**Mesure 32.01 : de l'élargissement et de la redéfinition du bloc déconcentré**

Il s'agit d'une action tant quantitative que qualitative sur le domaine d'intervention déconcentré.

Quantitativement, le bloc déconcentré concerne environ une cinquantaine de matières reposant sur une dizaine de textes. Il serait opportun de l'élargir à tous les domaines afin que pour toute matière, la concentration reste l'exception.

Qualitativement, les compétences déléguées reposent sur des matières accessoires ou de seconde main, qui ne permettent réellement pas aux délégués d'exprimer un réel pouvoir. A ce titre, s'imposera désormais un choix pertinent sur les matières à déléguer.

### **Mesure 32.02 : la nécessaire refonte du décret 72-636 du 29 mai 1972**

Le décret 72-636 du 29 mai 1972 modifié par le décret 96-228 du 22 mars 1996 est relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de villages

Dans le contexte de la recherche d'une nouvelle synergie entre déconcentration et décentralisation, ce décret peut s'avérer inadapté pour ne pas dire désuet. C'est pourquoi, se justifie sa refonte dans plusieurs sens notamment celui de :

- Redynamiser le contenu et la portée du pouvoir hiérarchique
- Du passage de la coordination à celui de direction des services par les chefs de circonscription.
- D'une harmonisation de toutes les délégations des ministres à l'endroit des chefs de circonscriptions.
- De tenir compte de l'élargissement du bloc déconcentré.
- D'une restructuration des pouvoirs des adjoints.
- D'une prise en compte du nouveau contenu et des nouveaux concepts de la décentration.
- De favoriser des subdélégations du gouverneur vers le préfet et du préfet vers le sous-préfet.
- Dans le sens de l'élargissement du bloc déconcentré du ministère de l'Intérieur.

### **Mesure 32.03 : pour la redynamisation de l'initiative locale**

En faisant du niveau territorial l'acteur administratif principal, c'est l'initiative locale ainsi que la responsabilisation, véritables chantres de la déconcentration, qui s'en retrouvent adéquatement restaurées et redynamisées.

Il va de soi que ce regain de responsabilisation s'accommode avec un recul du pouvoir hiérarchique qui, lui, est le chantre de la concentration.

D'ailleurs, c'est cette vivacité de l'expression hiérarchique qui est souvent jugée comme étant le fondement des réflexes centralisateurs de la part des organes centraux. Sans nul doute que l'essor de l'initiative locale, ajouté au repli du pouvoir hiérarchique, provoquera inévitablement un allègement des services centraux et, par voies de conséquence, une plus grande efficacité des processus décisionnels.

### **Objectif 3.3 : les gages d'une performance de l'administration territoriale**

La performance des services déconcentrés au niveau territorial dépendra de la pertinence des corrections apportées au niveau matériel, humain, financier et organisationnel.

### **Mesure 33.01: la revalorisation de la fonction publique territoriale**

Il ne fait de doute aujourd'hui que, plus que les aspects financiers et matériels, celui humain s'avère être la pierre angulaire de toute réforme entreprise dans le sens d'une redynamisation des stratégies de développement et la réorientation de note politique de déconcentration n'y échappe pas.

C'est qu'il faut apporter à notre fonction publique territoriale la valorisation qui lui a toujours manqué, et cela à travers l'édification d'une réelle fonction publique territoriale au sens juridique du terme et par suite, dotée d'un véritable statut pour marquer sa singularité par rapport à la fonction publique centrale.

Il faut nécessairement faciliter et intensifier la valorisation des fonctionnaires déconcentrés au niveau régional et local.

En somme, c'est la gestion prévisionnelle des effectifs des emplois et des compétences, dont l'application est très pénible pour toute la fonction publique générale, qui pourra profiter aux fonctionnaires territoriaux. Elle se traduira donc par un redéploiement de la pléthore centrale vers les extrémités (c'est l'aspect quantitatif) et aussi par une analyse des postes, des fonctions et des emplois pour chaque secteur ou service concentré afin qu'il y ait concordance entre les profils et les exigences de chaque activité (c'est l'aspect qualitatif).

Cette idée d'un statut particulier du commandement territorial n'est pas nouvelle.

Les missions traditionnelles du commandement territorial subissent, elles aussi, des mutations et doivent s'adapter notamment à la réforme de la décentralisation et à la politique de régionalisation. Ceci n'est pas sans influence notamment sur les rapports entre autorités administratives et collectivités locales.

Les missions de l'Etat, au niveau local, sont appelées à évoluer dans l'exercice de pôles de compétences. Le concept des CRD, CDD et CLD doit être notamment revu pour prendre en compte le transfert bien réel de la planification locale du développement et la nouvelle dimension des représentants de l'Etat.

Certains postes ne suscitent plus de vocation.

Ces évolutions doivent être nécessairement marquées par une évolution du statut des autorités administratives. La réflexion sur le statut doit être notamment saisie pour examiner de plus près dans quelles conditions techniques et matérielles le contrôle de légalité doit être exercé.

### **Mesure 33.02 : pour un réajustement rationnel des crédits**

Il est ainsi évident qu'avec le redéploiement de l'administration territoriale déconcentrée et son corollaire la redéfinition des missions, les crédits actuels délégués ne pourront adéquatement lui permettre de jouer pleinement son rôle.

Il faudra donc nécessairement évaluer les besoins réels de chaque structure et probablement procéder à un redéploiement des crédits du centre vers le territoire.

De même et conséquemment, devra être remise en cause le paritarisme si irrationnel de la délégation des crédits au niveau de chaque secteur, pour en lieu et place, considérer les particularités et contraintes de chaque région, département, arrondissement dans la délégation des crédits.

Les services déconcentrés du développement à la base par exemple n'auront plus dans chaque région ou département les mêmes crédits qui désormais seraient évalués en fonction du contexte d'intervention de chacun d'eux. Les services déconcentrés de régions comme Matam, Kolda ou Fatick en construction, ne doivent avoir les mêmes crédits que les services des autres régions en raison des impératifs particuliers auxquels ils y sont astreints, les exemples pourraient être multipliés.

Idem pour les gouverneurs, préfets, sous-préfets.

L'autre axe important est celui de la mise en place d'un fond de la déconcentration qui devrait permettre aux services déconcentrés d'avoir les moyens nécessaires pour jouer leur partition dans l'exécution de la politique de décentralisation.

Le commandement territorial a bénéficié, notamment depuis 1998, d'efforts financiers pour le renouvellement de son parc automobile, pour ses équipements bureautiques et de plus de 1 200 000 000 FCFA de fonds de dotation de la décentralisation en 6 ans.

La part du FDD attribué aux services déconcentrés de l'Etat était justifiée par les dispositions transitoires mises en place par l'article 9 de la loi 96-07 et qui donnait la possibilité aux collectivités locales d'utiliser les services déconcentrés dans le cadre de conventions de mise à disposition.

Ce dispositif n'a plus de légitimité, et il serait plus opportun de créer un fonds de dotation de la déconcentration qui permettrait de répondre aux préoccupations exposée supra plutôt que de contribuer à entretenir l'idée que la déconcentration restera la part congrue de la décentralisation et que l'augmentation des moyens attribués aux Collectivités Locales et aux ARD se fait au détriment des fonds initialement attribués au commandement territorial.

Le renforcement des moyens d'intervention du commandement doit donc pouvoir être financé sur un fonds de la déconcentration indépendant du FDD actuel .

### **Mesure 33.03 : multiplier les contrôles internes**

Une fois donc l'ensemble de toutes ces restructurations au plan administratif, financier et matériel assuré, l'on sera en droit d'exiger à ces structures déconcentrées des résultats à la hauteur des moyens qui leur ont été consentis. C'est à cet égard que la notion de contrôle acquerra toute sa portée.

En effet, ces mesures pourront s'analyser en des mesures d'accompagnement du renouveau de l'administration territoriale déconcentrée.

C'est qu'en raison de la précarité des structures dues aux innombrables insuffisances, les contrôles administratifs en milieu régional ont toujours été en hibernation. Cela se comprend aisément car lorsqu'on parle de contrôle, c'est par référence à des résultats positifs escomptés, mais quand alors nombre de politiques sont frappées de relativité, tout contrôle s'avère lui-même relatif quant à sa portée.

Cependant, avec une hausse conséquente des crédits, les exigences formelles de rationalité financière s'imposeront et le regain de contrôle sera indispensable, comme corollaire de cette redynamisation de l'administration. De ces contrôles effectifs devront résulter nécessairement des sanctions elles aussi effectives.

### **Mesure 33.04 : la restructuration des services**

Par-là, il faut entendre la réorganisation d'ensemble des services. Autrement dit, menacés d'un dépérissement certain, faute de moyens, certains services doivent purement et simplement être fusionnés à d'autres.

C'est pourquoi, au lieu de reproduire au niveau territorial déconcentré le schéma de spécification des services déjà opéré au niveau central, les services à cibles identiques ou aux activités similaires fusionneront en une seule entité.

En substance, cette dérogation du niveau régional à l'organigramme du niveau central favorisera une plus grande cohésion, une plus grande efficacité et une réelle économie des moyens.

C'est ainsi que des services régionaux du ministère de l'agriculture et la protection des végétaux pourront être regroupés en un seul unique service régional de l'agriculture. La réunion de leurs moyens respectifs pourrait palier leurs insuffisances respectives et leur coordination rapprochée aidant, le secteur agricole végétatif n'en serait que mieux maîtrisé.

De même les services régionaux de la planification, de l'aménagement du territoire, du développement à la base, du développement communautaire et de la statistique pourraient fusionner afin de donner à l'encadrement stratégique de l'économie régionale un regain de dynamisme.

Les exemples pourraient être multipliés. Mais, retenons tout simplement que l'objectif visé est de rationaliser l'action administrative au niveau régional pour une véritable efficacité.

### **Mesure 33.05 : Equiper l'administration territoriale et restructurer les services**

Un important programme d'équipement de l'administration régionale déconcentrée doit aujourd'hui être mis à jour afin de la soustraire de certaines contingences qui hypothèquent son efficacité.

Ce programme devra comprendre une répartition plus rationnelle et plus équitable des services publics entre le centre et les extrémités, la réhabilitation des bâtiments administratifs territoriaux, même si besoin en est, la construction de nouveaux locaux administratifs pour certains services. S'y ajoute qu'un tel projet, pour être effectif, doit s'accompagner d'une véritable délégation de pouvoirs de la Direction de la Gestion du Patrimoine bâti aux services régionaux déconcentrés.

Dès lors, les priorités et les besoins véritables en matière de logements et bâtiments administratifs pourront adéquatement et efficacement être pris en compte au niveau local.

Quant au système des logements et bâtiments conventionnés, il doit tout simplement être définitivement abandonné en raison des divers désagréments de tous ordres qu'il provoque.

Concernant le parc de véhicules, il est urgent de doter tous les services de moyens de locomotion adéquats afin que leur nécessaire mobilité ne soit compromise, sans compte que le handicap de la pénurie des chauffeurs ainsi que celui des autorisations spéciales doit être rapidement résolu

### **Mesure 33.06 : Loi d'orientation relative à l'administration territoriale**

Cette loi va consacrer l'application du principe de subsidiarité à la répartition des compétences au sein de l'administration d'Etat.

Cette loi va aussi donner une validation législative à la modification de l'organisation et de la répartition des compétences au sein de l'Etat.

Elle va ainsi consacrer la déconcentration comme moyen d'action commun de l'Etat, la compétence des administrations centrales devenant l'exception.

Cette loi pourrait être l'occasion d'une agrégation de la loi 72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972, modifiée relative à l'organisation de l'administration territoriale, avec le décret 72-636 du 26 mai relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de villages modifié :

### **Mesure 33.07 : Charte de la déconcentration**

Le projet de loi portant charte de la déconcentration et les projets de décrets respectivement relatif à l'organisation de l'administration centrale et instituant un comité interministériel de

la déconcentration datent de novembre 1998 et n'ont pas été suivis d'effet. Le chantier de la déconcentration est en panne depuis maintenant près de 5 ans. Il est urgent de le reprendre.

La Charte de la Déconcentration va préciser les conditions d'application de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la république ; et notamment les modalités d'application de transferts d'attributions des administrations centrales vers les services déconcentrés, de même que les principes d'organisation de ces services déconcentrés.

Elle va définir le rôle des différents niveaux de déconcentration, régions, départements, arrondissements.

Elle traitera du CIAT<sup>3</sup> pour faire l'économie d'un texte dans le dispositif de renforcement et de cohésion de la déconcentration.

Les conditions de fonctionnement du CIAT devront être améliorées par :

- 1) Une modification de sa composition en prévoyant la participation avec voix consultative, d'un Gouverneur, d'un Préfet, d'un Sous-préfet et deux chefs de services déconcentrés désignés par le Premier Ministre.
- 2) La fusion de la commission permanente et du secrétariat exécutif en un comité permanent dont le secrétariat sera assuré par la DAGAT.

---

<sup>3</sup> Le Comité Interministériel de l'Administration Territoriale a été institué (conformément à l'article 367 du Code des Collectivités Locales) par le décret 96-1121 du 27 décembre 1996. Ce comité, placé sous la présidence du premier Ministre, a pour vocation de coordonner et d'impulser l'organisation de l'Administration territoriale.

L'article 2 du décret, dispose : « A ce titre le Comité est chargé de :

- *Proposer toutes mesures de déconcentration*
- *Donner son avis sur la création de tout service déconcentré des administrations civiles de l'Etat*
- *De proposer toute mesure de simplification de l'organisation administrative territoriale*
- *De dresser chaque année un bilan de la politique de déconcentration »*

Ce comité a été réuni une seule fois en novembre 98 et c'est aussi en novembre 98 que sont apparus un projet de loi portant charte de la déconcentration ainsi qu'un projet de décret instituant un comité interministériel de la déconcentration qui devait remplacer le CIAT.

Depuis lors, ces projets de texte n'ont jamais été adoptés mais ont réduits à néant tout projet de réforme de la déconcentration alors que de nombreux éléments de réflexion existent au sein du Ministère de l'intérieur : recensement des textes définissant les compétences et les attributions des représentants de l'Etat (document de 40 pages datant de novembre 1997) , notes de réflexion respectivement intitulées « *Réflexion sur le commandement du 21<sup>ème</sup> siècle* » et « *réflexion sur le système politique sénégalais* », document intitulé « *Faire de la déconcentration le moteur de la réforme de l'Etat et de la cohésion territoriale* ».

### **Mesure 33.08 : Les projets territoriaux de l'Etat**

Il s'agit d'un cadre d'action commun propre aux services de l'Etat dans chaque région ou département.

Elaboré collégalement par les chefs de service, à l'initiative ou sous l'autorité du représentant de l'Etat, le projet territorial expose les priorités et les modalités d'action des services au regard des objectifs généraux des politiques publiques, et d'une analyse partagée de la situation locale.

Il s'agit d'une démarche structurant pour ancrer les priorités gouvernementales sur le territoire et pour assurer de manière plus rationnelle la fixation des priorités d'action des services déconcentrés.

Il doit permettre d'arbitrer, au regard des moyens disponibles, les priorités en fonction des enjeux territoriaux de l'action de l'Etat.

L'élaboration du projet territorial de l'Etat doit procéder d'une démarche collégiale associant étroitement le préfet les chefs des services déconcentrés, validée en collège des chefs de service.

La réflexion doit porter d'abord sur les enjeux de l'action de l'Etat dans un département ou une région (les priorités ne sont pas les mêmes dans un département très rural et dans une zone très urbanisée, dans un territoire côtier dans une région touristique et dans les départements enclavés en voie de « désertification »..). A partir de l'identification de ces enjeux, des objectifs et des actions peuvent être fixés pour l'ensemble des services déconcentrés. La réalisation de chaque action repose sur un responsable identifié. Des indicateurs visant à mesurer la réalisation des actions et des objectifs peuvent être fixés sur l'ensemble des services déconcentrés. La réalisation de chaque action repose sur un responsable identifié. Des indicateurs visant à mesurer la réalisation des actions et des objectifs doivent être prévus.

Le projet territorial de l'Etat prévoit les modalités d'organisation permettant une mise en œuvre des actions dans des conditions optimales. Il s'agit de dépasser ainsi les blocages rencontrés jusqu'alors sur les problèmes d'adaptation de l'organisation des services déconcentrés : les problèmes de structures administratives apparaissent dans ce cadre, comme une résultante d'une démarche locale, fonctionnelle et collective visant à renforcer l'efficacité de « l'Etat territorial » dans la mise en œuvre des politiques gouvernementales prioritaires. C'est notamment à cet effet que les dispositions permettant une adaptation fonctionnelle limitée à l'organisation des services déconcentrés doivent être prises.

Le projet territorial doit s'inscrire dans la durée (en principe trois ans) et devenir le cadre de référence commun des services de l'Etat. Son application doit donc en principe permettre de surmonter le handicap que constitue, pour la mise en œuvre de politiques de long terme, la grande mobilité des préfets. Les démarches managériales, propres à chaque service (projets de services) devront s'inscrire dans le cadre commun défini par le projet territorial.

Cette démarche interministérielle très novatrice vise à conférer un sens global à l'action de l'Etat, en fonction des spécificités d'un territoire, à lui donner une lisibilité plus grande vis-à-vis des partenaires extérieurs et des citoyens mais aussi à l'égard des fonctionnaires afin de susciter une plus forte mobilisation pour la mise en œuvre d'objectifs prioritaires déclinés localement. Il s'agit aussi de passer d'un système dans lequel la régulation des priorités en fonction des moyens se fait de manière plus souvent implicite et généralement à un niveau d'exécution, à un outil de choix explicite assumé par le préfet, après une réflexion collective, des objectifs et des actions à privilégier en fonction des enjeux identifiés de l'Etat sur un territoire.

## **AXE N°4 : DEVELOPPER LE CONTROLE DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE**

La réforme de la décentralisation engagée en 1996 a créé un nouveau cadre institutionnel qui a significativement encouragé l'aide publique au développement à destination directe des acteurs locaux de telle sorte que la responsabilité des élus locaux va être progressivement engagée sur des montants de financements très largement supérieurs à leurs budgets actuels.

Il importe donc que cette importante délégation de pouvoir aux élus locaux puisse être accompagnée, en parallèle, d'un dispositif de contrôle de la gestion publique locale garantissant au mieux la bonne utilisation des deniers publics.

Ce dispositif de contrôle peut s'articuler autour de 3 objectifs principaux :

- 1- Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire déjà institués par le législateur dans le code des collectivités locales mais qu'il faut rendre plus efficient
- 2- L'inspection de l'Administration Territoriale et Locale
- 3- Le contrôle citoyen qu'il conviendrait d'introduire pour inciter les élus à plus de concertation, plus de transparence afin d'évoluer d'une démocratie électorale vers une démocratie participative

### **Objectif 4.1 : renforcer le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire**

La réforme de 96 a notablement renforcé le rôle des collectivités locales mais a aussi instauré de nouvelles relations entre les collectivités locales et l'Etat.

Le contrôle de légalité est inspiré du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales consacré par l'article 102 de la charte fondamentale. Ce contrôle confère aux actes de ces collectivités décentralisées un caractère exécutoire et limite les pouvoirs des Gouverneurs, Préfets et Sous-Préfets, représentants de l'Etat, à la seule appréciation de la conformité desdits actes aux lois et règlements en vigueur.

Il exclut donc toute appréciation sur l'opportunité.

L'examen de la légalité des actes vise à déceler d'éventuels vices d'incompétence, de forme ou de procédure et de possibles violations de la loi ou détournements de pouvoirs. Il peut déboucher sur la saisine du juge administratif, le Conseil d'Etat, qui va préciser, par sa jurisprudence, les conditions dans lesquelles les textes doivent être appliqués.

Si le contrôle de légalité s'exerce en principe *a posteriori*, l'article 336 du Code des collectivités locales énumère une liste limitative d'actes soumis à l'approbation des représentants de l'Etat, préalablement à leur exécution (budgets, emprunts, plans de développement, conventions financières, garanties et prises de participation, marchés publics, ..). Ces dispositions dérogatoires sur tous les actes à incidences financières confèrent donc aux représentants de l'Etat une responsabilité d'importance dans le contrôle de la gestion publique locale.

Par ailleurs, un contrôle de légalité particulier est prévu pour les actes budgétaires. Ce contrôle budgétaire fait intervenir les représentants de l'Etat et *in fine* la Cour des comptes.

Toutes les mesures qui suivent participent de la cohérence de l'action de l'Etat qui appelle à la fois les partenaires à développer leur intervention sous forme d'appui budgétaire aux collectivités locales tout en prenant, parallèlement, toutes les dispositions nécessaires pour instaurer un contrôle plus efficient de l'action locale et garantir une saine gestion des fonds publics.

#### **Mesure 41.01 : Recentrer les services déconcentrés de l'Etat sur les missions régaliennes de contrôle (légalité et budgétaire)**

Les trop faibles effectifs des agents en services déconcentrés les a contraint à assurer des missions dans des situations hiérarchiques et fonctionnelles très confuses

Cependant, le seul renforcement des effectifs ne saurait suffire à supprimer définitivement toutes ces ambiguïtés, il faut aussi clarifier le rôle, les missions, le rattachement hiérarchique et fonctionnel des agents.

Les collectivités locales d'une part, et les services extérieurs de l'Etat, sous l'autorité du représentant de l'Etat, d'autre part, doivent pouvoir, à tout instant, disposer de leurs propres ressources humaines leur permettant d'assumer leurs missions sans ambiguïté aucune, sans inter-dépendance.

Il convient, ici, de rappeler les dispositions de l'Article 9 de la loi 96-07 portant transfert de compétences : *Pendant une période de cinq années à compter de la date de mise en application de la présente loi, sauf décision contraire prise par décret, le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales ne peut entraîner le transfert aux régions, aux communes et communautés rurales des services ou parties de services correspondant de l'Etat.*

*Toutefois, les conditions d'utilisation de chaque service de l'Etat par les collectivités locales sont déterminées par des conventions passées entre le représentant de l'Etat et le président du Conseil Régional, le maire ou le président du conseil rural.*

*Les conventions sont établies suivant des modèles types fixés par décret.*

*Le président du conseil régional, le maire ou le président du conseil rural donnent dans le cadre des conventions précitées, toutes instructions nécessaires pour l'exécution des tâches qu'ils confient aux dits services. Ils contrôlent l'exécution de ces tâches.*

La période transitoire de 5 années est écoulée et n'a pas été mise à profit pour préparer ce transfert des services.

Néanmoins, compte tenu de la faiblesse des effectifs dans les services déconcentrés de l'Etat, ce transfert conduirait à réduire d'autant les capacités d'intervention de l'Etat à l'heure où il devient indispensable de renforcer ceux-ci pour mieux assurer leurs prérogatives régaliennes et

notamment le contrôle de légalité et budgétaire afin de se donner les moyens d'améliorer significativement les performances de la gestion publique locale.

L'effort en faveur des collectivités locales au travers des agences de développement (qu'elles soient régionales ou départementales) doit permettre aux agents des services déconcentrés de l'Etat de se recentrer sur des missions régaliennes, autour des représentants de l'Etat (Gouverneurs, Préfets et Sous Préfets).

L'Etat est garant de l'unité et de la solidarité nationale. Il n'est pas de bonne décentralisation sans renforcement des pouvoirs déconcentrés. Il n'est pas d'autonomie à l'échelon local sans contrôle de l'utilisation des deniers publics et du respect des lois de la République

Le recentrage des agents des services déconcentrés de l'Etat sur leurs missions propres et la clarification de leur positionnement hiérarchique doit permettre de donner un véritable sens au contrôle de légalité et au contrôle budgétaire.

Quel est le représentant de l'Etat qui peut, aujourd'hui, à lui seul, sans service technique, exercer un contrôle au préalable d'un plan de développement en appréciant sa cohérence avec les différents outils de planification prévus à différents niveaux et dans les divers secteurs ?

Quel est le représentant de l'Etat qui peut, à lui seul, pleinement apprécier par ailleurs les incidences budgétaires du plan de développement (puisque les dépenses prévues au titre d'un plan de développement doivent être inscrites en dépenses obligatoires) ?

Il faut se départir de l'idée que le contrôle de légalité n'est qu'une banale procédure administrative (ou un simple exercice de pouvoir) qui se réduirait à des formalités de transmission et de réception des actes. Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire appellent des compétences techniques dans des domaines très variés.

#### **Mesure 41.02 : Edition et diffusion d'un manuel de procédures de contrôles de légalité et budgétaire**

Le renforcement du contrôle de légalité passe aussi par une amélioration significative du niveau de ce contrôle. En tous points du territoire, les élus locaux doivent être égaux devant ce contrôle de légalité. Un effort important a été engagé pour diffuser des outils didactiques.

En effet, conscient de ces nouvelles missions dévolues aux représentants de l'Etat, et soucieux de leur donner des repères fondamentaux le Ministère de l'Intérieur a conçu, rédigé et diffusé un manuel de procédures de contrôles de légalité et budgétaire . Ce manuel a été édité à 3000 exemplaires et distribué à tous les représentants de l'Etat, aux chefs des principaux services centraux et déconcentrés, aux exécutifs locaux, aux parlementaires.

### **Mesure 41.03 : Formation continue de l'ensemble des représentants de l'Etat et des exécutifs locaux**

Le Ministère de l'Intérieur a, par ailleurs, accompagné la diffusion de ce manuel par une première action de formation, à l'échelon national, qui cible plus de 800 participants et qui sera organisée sous forme de 33 sessions de 2 jours (une session par département en règle générale à l'exception de quelques regroupements de circonstance comme pour les adjoints aux sous-préfets).

La formation sera essentiellement basée sur des études de cas pratiques.

Il conviendra de solliciter les partenaires pour élargir le public cible de la formation (notamment aux 320 secrétaires communautaires qui n'ont pas pu être intégrés dans cette première action) et de mettre en place un programme de formation continue dont le contenu pédagogique sera adapté en fonction des constats et des conclusions qui seront tirées du rapport annuel sur le contrôle de légalité (cf mesure 41.06)

### **Mesure 41.04 : Développer des outils d'aide au contrôle de légalité et budgétaire**

Lors de l'élaboration du rapport sur le contrôle de légalité de l'exercice 2001, la Cour des Comptes a saisi le Ministère de l'Intérieur pour que soit mis en place un groupe de travail afin *« d'engager une réflexion sur la définition des modalités d'exercice du contrôle budgétaire afin d'éviter une interprétation différente »*.

Ce groupe de travail, constitué de représentants de :

- La Direction Générale de la Comptabilité Publique et du trésor
- La Direction des Collectivités Locales
- La Direction de l'Expansion Rurale
- La Direction des Affaires Générales et de l'Administration Territoriale
- L'inspection de l'Administration Territoriale et locale
- La Cour des comptes

s'est réuni pour la première fois le 8 novembre 2002 sous la présidence du directeur de cabinet du Ministre délégué chargé des collectivités locales afin d'examiner un projet de guide méthodologique à l'intention des représentants de l'Etat relatif au contrôle budgétaire.

Ce guide est accompagné d'une grille d'analyse qui recense de manière exhaustive l'ensemble des questions que chaque représentant de l'Etat doit se poser dès lors qu'une collectivité locale transmet son budget au contrôle. Ces outils destinés aux représentants de l'Etat dès l'exercice 2003 sont accompagnés d'une circulaire n° 01191/MINT/CAB du 29 janvier 2003 du Ministre de l'Intérieur.

La grille d'analyse, permettra au représentant de l'Etat de motiver la suite qu'il donne à l'examen du budget de la collectivité locale. Un exemplaire de cette grille, dûment complétée, sera transmise à la DAGAT. Le traitement global de l'ensemble de ces informations permettra

de rédiger toute la partie relative au contrôle budgétaire du rapport annuel sur le contrôle de légalité. Cette grille devrait aussi permettre de collecter les principaux éléments chiffrés des budgets qui, en grandes masses, donnera une vision de l'évolution des finances locales dès le premier trimestre de l'année en cours. Cette analyse globale sera par la suite croisée avec l'analyse plus fine que l'on pourra conduire à partir des données issues de la saisie exhaustive des budgets qui sera conduite à la DCL.

Il a été décidé que cette grille d'analyse serait également diffusée, pour information, auprès des élus, des secrétaires généraux de région, des secrétaires municipaux et des secrétaires communautaires pour que les conseils prennent bien conscience de tous les critères auxquels doivent satisfaire leurs budgets pour être approuvés par le représentant de l'Etat.

De la même manière, on peut d'ores et déjà prévoir que, pour les prochaines années on puisse donner aux représentants de l'Etat de tels outils méthodologiques :

1. Sur l'approbation des plans de développement (quels sont les éléments d'appréciation qui permettent d'approuver ou de rejeter un PRDI, un PLD, un PIC ?)
2. L'approbation des conventions de financement (modèle de conventions)

Ces 2 thèmes sont, avec le contrôle budgétaire et le contrôle de l'utilisation des dotations de l'Etat, des questions prioritaires compte tenu du fait que toutes les interventions des bailleurs de fonds sont conditionnées à l'élaboration d'un plan de développement et que l'on incite par ailleurs l'aide budgétaire (sous tendue par des conventions de financements et des cofinancements sur fonds de l'Etat).

#### **Mesure 41.05 : Publication régulière d'études de cas**

Les représentants de l'Etat sont très souvent sollicités pour apporter des solutions aux problèmes auxquels les élus doivent faire face. A cet égard la diffusion régulière d'études de cas pourrait être d'un apport considérable.

Il est d'ores et déjà envisagé de procéder à une nouvelle édition du manuel de procédures qui sera complété d'une série d'études de cas (une trentaine environ) qui ont été soumises à un comité de lecture associant à la fois des praticiens, des juristes, la cour des comptes et le trésor.

L'expérience a montré que les situations auxquelles sont confrontés les représentants de l'Etat appelle à développer une jurisprudence et à la diffuser pour éclairer la pratique et améliorer la technicité du contrôle. Ceci pourrait utilement relever de la compétence d'une division du contrôle de légalité à créer à la DAGAT (cf mesure 41.07)

#### **Mesure 41.06 : Instaurer un dispositif permettant au Ministère de l'Intérieur (DAGAT) d'élaborer son rapport annuel sur le contrôle de légalité**

L'article 339 du Code des Collectivités Locales dispose que « *Le Gouvernement soumet chaque année, à l'Assemblée Nationale qui en débat au cours de sa première session*

*ordinaire, un rapport sur le contrôle de légalité exercé l'année précédente à l'égard des actes des collectivités locales. »*

A ce titre des enquêtes administratives ont été lancées par la circulaire 03266 MINT/CAB du 27 avril 1998 (circulaire relative au contrôle de légalité et à son suivi statistique) et ont été reconduites sur les 4 exercices (1998 à 2001) pour recueillir l'ensemble des données nécessaires à la rédaction de ce rapport, qui, jusqu'ici, n'a fait l'objet d'aucune présentation devant le parlement. Ce travail d'enquête administrative a été complété par de nombreuses visites de terrain qui ont éclairé les rapporteurs de la réalité de la gestion des collectivités locales.

Le 8 octobre dernier, lors du comité de pilotage du PADDEL, présidé par le Premier Ministre, une directive a été donnée pour que le Ministère de l'Intérieur respecte désormais cette obligation légale.

Ce rapport, déjà établi sur 4 exercices, et porté à la connaissance du Premier Ministre lors de sa rencontre avec tout le commandement territorial en janvier 2003, fait apparaître l'extrême faiblesse du nombre d'actes transmis au contrôle de légalité par les collectivités locales et la nécessité de renforcer les modalités de contrôle, d'améliorer les conditions d'exercice de cette mission fondamentale afin d'exclure tout laxisme, toute compromission dans le but de garantir la sauvegarde des intérêts de l'Etat, des collectivités locales et des populations.

Ce rapport ne vise pas à porter un quelconque jugement sur la qualité du contrôle exécuté par les représentants de l'Etat. Ce rapport a pour but de mesurer objectivement la quantité et la répartition thématique des actes transmis au contrôle de légalité par les collectivités locales

A l'instar d'autres institutions comme la Cour des Comptes, le Ministère de l'intérieur doit pouvoir, chaque année, rendre public son rapport sur le contrôle de légalité car ce rapport constitue véritablement le baromètre de l'évolution de la gestion des collectivités locales.

#### **Mesure 41.07 : Création d'une division du contrôle de légalité au sein de la DAGAT**

La rédaction de ce rapport annuelle nécessite la réalisation d'un certain nombre de tâches :

- conduite de ces enquêtes administratives
- rédaction du questionnaire
- relance des autorités administratives
- recueil des réponses
- missions complémentaires de terrain
- dépouillement, analyse statistique
- rédaction du rapport,
- diffusion du rapport
- relations avec l'assemblée préalablement à l'examen du rapport

Tout ceci exige l'implication de ressources humaines à plein temps ainsi que la disponibilité de quelques moyens logistiques (qui pour partie existent déjà : équipements d'un bureau, acquisition d'un ordinateur)

Il faut rappeler que la rédaction de ce rapport annuel est une obligation légale et qu'il serait nécessaire que la DAGAT intègre cette tâche dans ses nouvelles missions.

Ceci devrait se traduire :

1. par la création d'une division du contrôle de légalité (qui aurait en outre une mission d'assistance conseil auprès des représentants de l'Etat et de capitalisation des études de cas pratiques)
2. par l'inscription de crédits correspondants au budget du Ministère

#### **Mesure 41.08 : Rationaliser et renforcer les enquêtes administratives**

L'expérience conduite pendant 4 années pour la conduite des enquêtes administratives préalablement à la rédaction du rapport annuel sur le contrôle de légalité a permis d'appréhender en grandeur nature la difficulté, l'ampleur et la complexité de la tâche

Néanmoins, il faut souligner ici le sérieux avec lequel les représentants de l'Etat se prêtent à l'exercice.

Il faut donc mettre à profit ce formidable réseau de collecte de données et d'analyse car il constitue un véritable observatoire national de la décentralisation pour peu que l'on se donne la peine de conduire ces enquêtes avec méthode et régularité.

Il conviendra donc de faire évoluer le dispositif, d'affiner la méthodologie d'enquête, d'adapter l'exercice à l'évolution des préoccupations, de développer des enquêtes thématiques et surtout, d'instituer une restitution obligatoire afin de valoriser le travail des représentants de l'Etat pour les motiver sur les enjeux d'un tel exercice dont il faut qu'il prenne conscience de la portée réelle.

#### **Mesure 41.09 : Instaurer un dispositif permettant à la Direction des Collectivités Locales (DCL) de développer une fonction d'analyse financière**

Le rapport annuel sur le contrôle de légalité doit être conduit en parallèle avec la publication annuelle d'informations sur les finances locales.

Des travaux importants ont été réalisés sur les finances locales (cf mesure 11.01) sans qu'une base de données globale opérationnelle sur l'ensemble des collectivités locales ait pu être établie à ce jour.

Depuis 1996, la Direction des Collectivités Locales n'assure plus la tutelle sur les budgets. En conséquence, il n'y a plus de centralisation de l'information et pour autant, les services déconcentrés du Ministère de l'Intérieur, par la voie, une fois de plus, des représentants de l'Etat est en mesure de disposer de toute l'information.

Néanmoins, un logiciel de base de données pour les budgets primitifs des collectivités locales a pu être conçu et a été mis au point à partir d'un échantillon de 500 budgets. Ce logiciel est installé à la Direction des Collectivités Locales, les agents ont été formés à la saisie et à l'exploitation.

Avec la circulaire n°01191/MINT/CAB du 29/01/2003 sur le contrôle budgétaire, une procédure administrative est désormais mise au point entre la DAGAT et la DCL pour qu'un exemplaire de chaque budget primitif remonte au niveau central et soit communiqué à la DCL.

Cette fonction d'analyse financière qu'il convient de développer au sein de la division financière de la Direction des Collectivités Locales est d'autant plus nécessaire que l'on s'engage sur la voie d'un appui budgétaire aux collectivités locales, d'une augmentation significative des différentes aides financières que l'Etat alloue aux collectivités locales et de la réforme de la fiscalité locale.

Il est donc absolument indispensable que l'Etat se donne les moyens de pouvoir observer l'évolution des finances locales et ce d'autant qu'il dispose de toutes les données et qu'il suffit de les traiter et de les analyser.

De même que pour le rapport annuel sur le contrôle de légalité, le Ministère de l'Intérieur sera en mesure de publier chaque année un état des finances locales.

**Objectif 4.2 : Renforcer l'Inspection de l'Administration Territoriale et Locale (IATL)**

La création d'inspections internes des départements ministériels date du décret n° 82-631 du 19 août 1982.

L'Inspection de l'Administration Territoriale et Locale du Ministère de l'Intérieur est organisée par l'arrêté 00538 MINT/CAB du 12 janvier 1990.

*Elle est chargée d'une mission permanente de contrôle et d'assistance technique auprès des chefs de circonscriptions territoriales et de leurs services ainsi que des autorités locales. A ce titre, elle est plus spécialement chargée dans les domaines de sa compétence :*

- *De vérifier l'application qui est faite des lois, règlements et instructions régissant le fonctionnement administratif, financier et comptable des circonscriptions*
- *D'examiner les conditions de leur fonctionnement, la manière dont elles sont gérées et leurs résultats*
- *D'apprécier l'utilisation qu'elles font de leurs crédits*
- *De prescrire les redressements nécessaires et de proposer toutes mesures utiles pour les animer, améliorer la qualité de leur administration, accroître leur efficacité, abaisser leur coût de fonctionnement*
- *De veiller à la formation continue de leurs agents administratifs.*

Cet arrêté n° 538 M.INT/CAB.4 du 12 janvier 1990 portant organisation de l'Inspection de l'Administration territoriale et locale fixe donc les limites de ses interventions autour « **d'une mission permanente de contrôle et d'assistance des chefs de circonscriptions administratives et de leurs services ainsi que des autorités locales.** » Toutefois, jusqu'à une date récente, les interventions de l'inspection sont restées concentrées sur le commandement territorial prenant très peu en considération la partie de ces missions concernant les autorités locales.

Cependant depuis l'adoption, en 1996, du code des collectivités locales qui a consacré l'avènement de collectivités locales décentralisées, autonomes, proches des citoyens et des représentants de l'État dotés de pouvoirs déconcentrés et pratiquant un contrôle de légalité adapté et rapproché, les activités de l'Inspection sont devenues plus variées à cause d'une prise en charge plus marquée de ses missions de contrôle et d'assistance des collectivités locales.

Le renforcement de l'efficacité de la gestion des collectivités locales, l'assainissement des finances locales, le renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation (représentants de l'État et élus locaux) constituent, à l'heure actuelle, les objectifs majeurs assignés à la nouvelle politique de décentralisation.

Dans cette perspective, l'appui de cette nouvelle politique de décentralisation va devenir l'axe majeur des missions assignées à l'Inspection de l'Administration territoriale et locale. Cette orientation nouvelle de ses missions va rendre ses interventions plus variées et plus fréquentes.

Dans un tel contexte son efficacité et sa réussite sont tributaires :

- de l'organisation des activités autour d'un programme thématique ;
- du renforcement de ses capacités pour assurer son autonomie d'action ;
- de l'adaptation des textes qui la régissent pour, davantage, prendre en compte des activités de contrôle et d'assistance aux collectivités locales.

L'inspection de l'administration locale a joué un rôle déterminant pendant la période des délégations spéciales montrant son aptitude, en un temps limité, à couvrir une très large partie du territoire. Ceci n'a été possible que grâce à une mobilisation exceptionnelle de moyens que justifiait une situation historiquement exceptionnelle

Le rôle de l'inspection devrait être renforcé notamment :

1. sur la coordination des enquêtes administratives destinées à la rédaction du rapport annuel sur le contrôle de légalité
2. sur l'encadrement des travaux de la division financière de la DCL afin de s'assurer de la remontée des informations budgétaires (transmission systématique des budgets primitifs à la DCL)

L'Inspection de l'Administration Territoriale, la Division de Contrôle de Légalité de la DAGAT et la Division Financière de la DCL doivent envisager leur mission de façon complémentaire, cohérente et concertée. Une synergie de ces 3 pôles est à rechercher de manière systématique

Néanmoins l'efficacité de cette inspection ne sera pleinement acquise que lorsqu'elle aura véritablement acquis une autonomie de fonctionnement sur le plan logistique. Le budget d'équipement et de fonctionnement de cette inspection doit être relativisé par rapport à l'importance des enjeux et des masses financières qui seront investies par les collectivités locales.

#### **Mesure 42.01 : Adapter le dispositif législatif et réglementaire**

Comme indiqué supra les textes qui régissent les inspections sont antérieurs à la réforme de 96. Il ne serait donc pas inutile de revisiter les textes, notamment l'arrêté du Ministère de l'Intérieur. Ceci serait l'occasion de bien circonscrire l'étendue des compétences de l'inspection en cohérence avec les missions des représentants de l'Etat et de la Cour des Comptes.

Au regard de ce qui précède, il est établi que les dispositions de l'arrêté n° 538 M.INT/Cab du 12 janvier 1990 n'ont pas pris en compte les missions de contrôle et d'assistance aux collectivités locales dévolues à l'Inspection.

Ainsi proposer des dispositions nouvelles pour prendre en charge, dans l'arrêté portant organisation et fonctionnement de l'Inspection, les missions de contrôle et d'assistance aux collectivités locales, sera un élément du programme d'activités à exécuter sans tarder.

### **Mesure 42.02 : Renforcer les moyens logistiques**

L'inspection de l'Administration Territoriale et Locale qui ne comportait que deux inspecteurs en 1997 en comprend 8 à ce jour, mais ne dispose pas des moyens nécessaires à l'ampleur de ses missions.

A l'heure actuelle les chances de voir l'Inspection assurer, avec efficacité, les missions qui sont les siennes sont très minces. Elle se heurte, dans ses activités, à de nombreuses difficultés dues à l'inexistence des moyens matériels mis à sa disposition et au sous emploi des hauts fonctionnaires, issus du commandement territorial, commis dans les fonctions d'inspecteur de l'administration territoriale et locale.

L'efficacité d'une inspection ne peut être raisonnablement exigée que si elle dispose de moyens qui la rendent autonome sur le plan du fonctionnement. Eu égard aux intérêts en jeu, à l'extrême diversité des sujets de préoccupation, à l'étendue géographique, le budget de fonctionnement de l'inspection devrait être conçu pour garantir sa liberté d'action, son efficacité et son utilité dans la conduite de la nouvelle politique de décentralisation.

### **Mesure 42.03 : Organiser le travail de l'inspection sous forme de programme**

Les thèmes retenus doivent être en phase avec les missions nouvelles de l'Inspection : contrôle de la gestion publique locale, assainissement des finances des collectivités locales, appui et conseil aux élus locaux et aux représentants de l'État auprès des collectivités locales dans le cadre du renforcement des capacités des acteurs de la décentralisation.

Les sujets de préoccupation pour l'inspection de l'administration territoriale et locale sont très variés (salubrité, éclairage public, litiges fonciers, équipements marchands, ressources financières, ressources humaines, patrimoine communal, rapports avec les sociétés concessionnaires, état civil, secours aux nécessiteux ...). Afin de ne pas disperser les efforts de l'inspection il est proposé de procéder à une programmation thématique de l'intervention des inspecteurs et de prévoir un budget opérationnel en conséquence.

Les conditions d'exercice du contrôle de légalité, le contrôle de l'utilisation des dotations de l'Etat et le contrôle des moyens consacrés aux ressources humaines demeureront des sujets de préoccupation permanente.

### **Mesure 42.04 : Evaluer le contrôle de légalité et budgétaire**

En effet, concernant les représentants de l'État auprès des collectivités locales, outre les missions traditionnelles de l'Inspection en direction des autorités administratives, l'évaluation du contrôle de légalité sera un autre axe d'intervention qui sera privilégié en cohérence avec l'élaboration du rapport annuel sur le contrôle de légalité prévu à l'article 339 du code des collectivités locales.

Par ailleurs, ce travail pourra être utilement valorisé pour permettre à l'Inspection de contribuer à la conception et à l'exécution de tous les programmes de renforcement des capacités des élus locaux.

#### **Mesure 42.05 : Contrôler l'utilisation des transferts de l'Etat**

Avec actuellement plus de 12 milliards de FCFA de fonds d'équipement et de fonds de dotation de la décentralisation, il est tout à fait légitime d'assurer un suivi d'exécution de ces transferts financiers. Comment sont-ils intégrés au budget ? Pour quelles affectations ? Comment sont-ils réellement utilisés ?

Le contrôle de l'utilisation du FDD, en coordination avec la Division Financière de la DCL, permettra de porter les efforts en direction de l'évaluation des compétences transférées et d'alimenter les travaux du CNDCL.

Il ne serait pas impossible d'envisager que, à terme, les conditions d'utilisation soient prises en compte dans les critères de répartition ou de dotation. Ceci est à intégrer dans la contractualisation évoquée en mesure 12.06.

#### **Mesure 42.06 : Contrôler la gestion des ressources humaines**

L'absence de tableaux ou d'organigrammes types, le non encadrement des recrutements, le clientélisme ont conduit les collectivités locales, et les communes tout particulièrement, à recourir de façon excessive à des effectifs pléthoriques de contractuels non qualifiés générant parfois des situations budgétaires alarmantes.

Cette question des ressources humaines en particulier devrait être une des préoccupations permanentes de l'Inspection pour accompagner les collectivités locales qui le souhaitent dans des plans sociaux de restructuration de leurs services.

#### **Mesure 42.07 : Contrôle de l'Administration Locale :**

Concernant le contrôle l'administration des collectivités locales, la priorité ira aux missions de vérification administrative, à la gestion des contentieux soumis à l'arbitrage des autorités centrales ainsi qu'au contrôle de l'Etat Civil.

Le contrôle de la gestion de l'état civil sera assuré en liaison avec la Division de l'Etat Civil de la Direction des Collectivités Locales qui a en charge, à l'heure actuelle, la mise en œuvre d'un vaste programme de modernisation de ce secteur.

### **Objectif 4.3 : Développer un contrôle citoyen**

Le contrôle citoyen est, quant à lui, appelé à se développer et ceci pour plusieurs raisons.

Le fonctionnement de la démocratie locale, l'information des citoyens, leurs liens avec les élus locaux, leur implication civique peuvent toujours être renforcés ou améliorés afin de rendre la gestion publique locale encore plus efficace, encore plus transparente et encore plus proche des préoccupations et des attentes des sénégalais.

Les élus locaux tirent certes, et il faut le rappeler, tout leur pouvoir du suffrage universel direct mais le dialogue avec les citoyens ne saurait être limité aux quelques rendez-vous que leur donne la démocratie représentative.

La forte abstention constatée lors des élections locales de mai 2002 est un premier signe inquiétant de la distance qui commence à s'installer entre le citoyen et l' élu local. Ceci démontre donc que la concertation est insuffisante et que les citoyens se sentent tenus à l'écart des enjeux de la gestion publique locale.

Aussi, afin d'éviter une rupture irrémédiable, il est devenu indispensable de créer les conditions favorables à une participation responsable et directe des citoyens dans le débat préalable à la prise de décision des élus locaux.

Par ailleurs, la planification du développement local est une des compétences qui a été transférée aux collectivités locales. Cet exercice de planification est devenu incontournable dès lors que la collectivité recherche un partenaire au développement pour l'accompagner dans la réalisation de ses investissements. L'élaboration d'un plan de développement ne saurait être réalisé sans une participation forte des citoyens.

De cette implication plus directe des citoyens dans la gestion publique locale, il est attendu une amélioration significative des performances dans la gestion des collectivités locales.

#### **Mesure 43.01 : Projet de loi modifiant les articles 77 et 192 de la loi 96-06 portant code des collectivités locales**

La possibilité pour le citoyen de participer au débat démocratique local doit être renforcée et légitimée par la création de mécanismes qui garantissent un dialogue permanent entre élus et administrés.

Or, en l'état, les dispositions prévues notamment aux articles 77 et 192 du code des collectivités locales ne permettent pas de créer un cadre favorable à une démocratie participative. Il s'agit aussi d'accompagner des initiatives locales qui vont dans ce sens.

Le présent projet de loi vise donc à créer cet espace de dialogue et à encadrer les modalités de l'exercice d'une démocratie participative qui doit accompagner les élus locaux tout au long de leur mandat par la création, d'une part, de Comités de Quartiers et de Conseils d'Initiative Citoyenne (CIC) en milieu urbain, dans les communes de 10 000 habitants et plus, et, d'autre part, des Comités Villageois et Conseils Intervillageois de Concertation (CIC) en milieu rural.

Ces mesures, qui visent à instaurer un dialogue plus intense entre citoyens et élus locaux, ne remettent aucunement en cause les attributions et les prérogatives des délégués de quartiers et des chefs de village respectivement nommés par les Maires et les Représentants de l'Etat pour représenter l'administration locale et territoriale.

Ce projet de loi s'inscrit dans un dispositif global qui comprendra notamment les mesures suivantes :

- Un exercice meilleur du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire
- L'introduction dans le code des collectivités locales de sanctions à l'encontre des élus pour les manquements les plus flagrants ou les plus notoires à leurs attributions
- Un renforcement des mécanismes d'information et d'implication des citoyens dans la gestion publique
- Un renforcement des dispositifs d'inspection

Aussi, est-il proposé de compléter le dispositif actuel d'administration des Communes et des Communautés Rurales en modifiant les articles 77 et 192 du code des collectivités locales comme suit :

*« Article 77 - La commune est une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle regroupe les habitants du périmètre d'une même localité unis par une solidarité résultant du voisinage, désireux de traiter leurs propres intérêts et capables de trouver les ressources nécessaires à une action qui leur soit particulière au sein de la communauté nationale et dans le sens des intérêts de la nation.*

*Le conseil municipal par ses délibérations, le Maire par ses décisions, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la commune.*

*Des comités de quartiers et un Conseil d'Initiative Citoyenne (CIC) sont institués dans toutes les communes de 10 000 habitants et plus. L'organisation et les relations des Comités de quartier et du Conseil d'Initiative Citoyenne (CIC) avec le conseil Municipal seront définis par la loi.*

*Les grandes communes peuvent être divisées par décret en communes d'arrondissement. Elles prennent alors la dénomination de ville.*

*La commune d'arrondissement est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.*

*Les compétences de la commune d'arrondissement, ses ressources financières et ses rapports avec la Ville sont déterminés par la loi. »*

*« Article 192 - La Communauté Rurale est une collectivité locale, personne morale de droit public. Elle est constituée par un certain nombre de villages appartenant au même terroir, unis par une solidarité résultant notamment du voisinage, possédant des intérêts communs et capables ensemble de trouver les ressources nécessaires à leur développement.*

*Le conseil rural par ses délibérations, le président du conseil rural par ses décisions, par l'instruction des affaires et l'exécution des délibérations, concourent à l'administration de la communauté rurale.*

*Des Comités Villageois et des Conseils Intervillageois de Concertation sont institués dans toutes les communautés rurales. L'organisation et les relations des Conseils Villageois et des Conseil Intervillageois de Concertation avec le conseil rural seront définis par la loi. »*

#### **Mesure 43.02 : Projets de loi portant institution d'un dispositif local de démocratie participative en milieu urbain et en milieu rural**

Les dispositions prévues par le code des collectivités locales qui dispose que les séances du Conseil Municipal (art 157) et du conseil rural (article 225) sont publiques, ne sont pas suffisantes pour créer un véritable espace de débat interactif.

En conséquence, la possibilité pour le citoyen de prendre réellement part au débat démocratique local doit être renforcée et légitimée.

Le présent projet de loi vise donc à définir l'organisation et les attributions du Conseil d'Initiative Citoyenne d'une part et du Conseil Intervillageois de Concertation d'autre part ainsi que leurs relations avec, respectivement, le Conseil Municipal et le Conseil Rural.

Ces mesures qui visent à instaurer un dialogue plus intense entre citoyens et élus locaux ne remettent aucunement en cause les attributions et les prérogatives des Délégués de Quartiers nommés pour représenter l'administration municipale, ni des Chefs de Villages. Ces mesures incitent les élus locaux à mieux informer les citoyens et à recueillir leur avis sur toute décision ayant des implications financières (budgets, plans de développement).

Ce projet de loi prévoit que le Maire et le Président de la Communauté Rurale informe respectivement tous les membres du Conseil d'Initiative Citoyenne (CIC) ou du Comité Intervillageois de Concertation (CIC) de la tenue de toute réunion du Conseil Municipal ou Rural.

A cette fin, les CIC reçoivent, dans la même forme, et dans les mêmes délais, copie de la convocation envoyée aux conseillers municipaux et ruraux et ont accès à tous les documents préparatoires.

#### **Mesure 43.03 : Projets de décrets fixant les modalités de fonctionnement des comités de quartiers et des Conseils d'Initiative Citoyenne en milieu Urbain d'une part et des comités villageois et des Conseils intervillageois de Concertation en milieu rural d'autre part**

Les projets de décrets fixent les modalités de création des comités de quartiers et du Conseil d'Initiative Citoyenne en milieu urbain, d'une part, et les Comités Villageois et les Conseils Intervillageois de Concertation, en milieu rural, d'autre part.

Le fonctionnement de ces instances, les modalités d'élection du bureau sont organisées sur la base d'un règlement intérieur type qui sera annexé au décret.

Les comités de quartiers et les comités villageois regroupent les représentants de chaque association ou organisation existant dans le quartier ou dans le village (ou groupement de villages). Le Conseil d'Initiative Citoyenne et le Conseil Intervillageois de Concertation sont constitués, respectivement de l'ensemble des Présidents de Comités de Quartiers ou de l'ensemble des Présidents de Comités Villageois.

Il revient aux représentants de l'Etat, dans le cadre d'un calendrier prédéterminé par le décret, de convoquer les assemblées générales constitutives après avoir procédé aux opérations de recensement des différentes organisations associatives régulièrement enregistrées.

#### **Mesure 43.04 : Utilisation des NTIC au service de l'information des citoyens**

A l'instar de certaines expériences déjà conduites par des communes, l'utilisation des NTIC au service d'une meilleure information des citoyens pourrait être développée. En effet, la participation des populations à la gestion des affaires locales nécessite une certaine accessibilité à l'information.

## **AXE N°5 : ACCOMPAGNEMENT TECHNIQUE** **DES COLLECTIVITES LOCALES**

### **Objectif 5.1 : Salubrité et cadre de vie**

La propreté des espaces publics est la vitrine de la gestion municipale qui s'affiche aux citoyens résidents comme aux visiteurs.

Les communes éprouvent les plus grandes difficultés à assumer correctement la collecte et l'enfouissement des ordures ménagères. Le Code des Collectivités Locales a dû être adapté pour pouvoir trouver une solution à la situation particulière de la capitale à cause de l'ampleur du problème. Dans d'autres villes, ce sont des citoyens du quartier, regroupés en associations ou en ONG, qui, avec ou sans aide de partenaires, pallient la déficience des services communaux. Cette tendance posera à terme la question fondamentale du rôle de la municipalité. En effet, quel peut être le rôle et le devenir de la collectivité locale lorsqu'elle n'est pas à même de garantir les services publics de base ?

Irrégularité des collectes des ordures, inadaptation et vétusté du matériel, non qualification du personnel préposé à la gestion des déchets, difficulté à recouvrer la TEOM, mauvaise gestion des décharges, manque de civisme de la population ...les questions de salubrité ont atteint un tel niveau qu'il avait été envisagé de programmer un conseil Présidentiel sur la question .

Il s'agira donc de voir comment de manière opérationnelle, améliorer l'efficacité de la gestion de ce service.

### **Mesure 51.01 : Etudier les possibilités d'équipement des collectivités locales**

Les collectivités locales se heurtent à des problèmes récurrents d'acquisition d'équipements adaptés à la collecte des ordures ménagères, au nettoyage de la voirie publique au curage des fossés de drainage et des canaux d'assainissement.

Un plan d'équipement des collectivités locales doit être étudié.

### **Mesure 51.02 : Définir des normes de service public**

La rédaction de cahiers des charges sur la collecte, sur la gestion des décharges, sur l'entretien du matériel, la normalisation des coûts de prestations sont tout autant de repères à donner aux collectivités locales soit pour qu'elles assurent, directement en régie, la gestion de ce service public soit pour qu'elles décident d'en déléguer la gestion à un prestataire.

### **Objectif 5.2 : l'Etat Civil**

La situation de l'Etat Civil au Sénégal devient extrêmement préoccupante, y compris dans des centres qui ont bénéficié d'une informatisation des services. Il convient donc de résoudre le problème depuis la base (reconstitution des registres, archivage des actes) jusqu'à la mise au point d'un processus de numérisation infalsifiable.

L'Etat a démontré sa volonté de résoudre le problème de l'Etat Civil en donnant naissance, sur financements propres, au Centre National d'Etat Civil dont les travaux sont achevés.

Ce centre devrait pouvoir héberger les services d'Etat Civil, permettre de faciliter les démarches aux citoyens. Ce centre a vocation à devenir un lieu de formation et surtout le lieu de l'informatisation en lien avec les autres services qui ont déjà développé des fichiers numériques (CNI, Passeports, permis de conduire, cartes grises, fichier électoral, ...)

#### **Mesure 52.01 : Reconstituer les archives**

Les archives d'Etat Civil sont trop souvent négligées, mal entreposées, mal conservées, difficilement consultables. Les collectivités locales n'inscrivent pas dans leurs budgets les crédits nécessaires à l'acquisition des registres (alors qu'il s'agit d'une dépense obligatoire) et attendent d'être approvisionnées par les services centraux de l'Etat.

Un travail important de reconstitution des registres, de classement, d'archivage doit être entrepris à tous les niveaux (centres primaires et secondaires) : collectivités locales, sous-préfectures, tribunaux.

#### **Mesure 52.02 : Former les agents d'Etat Civil**

Les agents affectés aux services d'Etat Civil des collectivités locales n'ont pas, dans de très nombreux cas, reçu de formation adéquate. Par ailleurs, leur statut est souvent très mal défini (on évoque très souvent la situation de « bénévolat »).

Tous ces facteurs font qu'il est très difficile, voire impossible, d'être en mesure d'exiger de ces agents un minimum de professionnalisme et, plus grave encore, de déontologie.

La formation des agents a, depuis de nombreuses années déjà, été l'objet d'une attention soutenue de la part de plusieurs partenaires au développement. Il convient donc maintenant de définir un programme de formation qui puisse être mis en cohérence avec la régularisation du statut de ces agents.

Les collectivités locales doivent donc, sur ce point en particulier, s'engager à créer des conditions de travail décentes à tous ces agents.

**Mesure 52.03 : Evoluer vers une numérisation infalsifiable des actes**

L'utilisation de nouvelles technologies doit pouvoir être mise au service de l'informatisation de l'Etat Civil pour la délivrance d'actes infalsifiables. Ce projet, en cours de conception, devrait pouvoir permettre de choisir à terme le procédé le plus adapté à la réalité sénégalaise.

**Mesure 52.04 : Sensibiliser le citoyen sénégalais**

Etat Civil, citoyenneté et démocratie sont indissociables. Le citoyen sénégalais doit, dès ses premiers pas dans la vie, être sensibilisé sur l'importance que revêt l'acte d'Etat Civil. Une politique de sensibilisation doit être développée pour encourager un comportement citoyen et décourager toute utilisation frauduleuse des actes d'Etat Civil.

**Objectif 5.3 : Intercommunalité**

les possibilités de coopération entre collectivités locales au Sénégal sont les suivantes :

<p>Loi 96-06</p> <p><b>TITRE II : de la Région</b></p>	<p><b>Article 74 :</b> Des <i>groupements mixtes</i> peuvent être constitués par accord entre des Régions et l'Etat, ou avec des établissements publics à caractère administratif, ou avec des communes ou des communautés rurales en vue d'une œuvre ou d'un service présentant une utilité pour chacune des parties</p> <p><b>Article 75 :</b> Le groupement mixte est une personne morale de droit public. Il est autorisé et supprimé par <b>la loi</b>.</p>
<p>Loi 96-06</p> <p><b>TITRE III : de la commune</b></p>	<p><b>Article 179 :</b> Deux ou plusieurs conseils communaux peuvent créer entre eux, à l'initiative de leurs maires, <i>une entente</i> sur les objets d'intérêt communal commun, compris dans leurs attributions.</p> <p>Ces ententes font l'objet de conventions autorisées par les conseils respectifs, signées par les Maires et approuvées par <b>arrêté</b> du représentant de l'Etat ou par arrêté du Ministre chargé des collectivités locales si les communes sont dans deux régions différentes</p>
<p>Loi 96-06</p> <p><b>Titre IV : De la Communauté Rurale</b></p>	<p><b>Article 239</b> Plusieurs communautés rurales peuvent décider de constituer entre elles, ou avec une ou plusieurs communes, <i>un groupement d'intérêt communautaire</i> ayant pour objet la gestion ou l'exploitation des terres du domaine national, de biens d'équipements, d'infrastructures ou de ressources intéressant plusieurs communautés rurales et une ou plusieurs communes</p> <p><b>Article 240 :</b> Le groupement d'intérêt communautaire est créé par <b>décret</b> sur le vœu des conseils municipaux et ruraux intéressés après avis du Conseil Régional</p>

On peut présenter les possibilités de regroupement comme suit :

<b>Une collectivité locale du type :</b>	<b>peut s'associer avec :</b>	<b>pour créer :</b>	<b>Nature de l'acte portant création</b>
<b>Région</b>	- d'autres régions - l'état - des établissements publics - des communes - des communautés rurales	<i>un groupement mixte.</i>	<b>Une Loi</b> Art 74 et 75 du CCL
<b>Commune</b>	- d'autres communes	<b>une entente</b>	<b>Un Arrêté</b> du représentant de l'Etat ou du Ministre art 179 du CCL
<b>Communauté rurale</b>	- d'autres communautés rurales - des communes	<i>un Groupement d'Intérêt Communautaire</i>	<b>Un Décret</b> Art 239 et 240 du CCL

Les terrains d'application et de développement de cette solidarité entre collectivités locales sont multiples : foncier, gestion d'équipements marchands ou de services publics, gestion et protection de ressources forestières, santé ...

### **Mesure 53.01 : Incitation à la création de GIC Santé**

Les dispositions tendant à favoriser la solidarité entre collectivités locales n'ont guère été, jusqu'ici, très utilisées alors que des terrains d'application, comme le secteur santé, sont tout à fait propice à développer ces outils.

En effet, le renforcement du processus de décentralisation nécessite de réfléchir à la mise en œuvre de dispositif permettant aux collectivités locales de mieux assumer leurs compétences transférées et de donner aux programmes sectoriels la possibilité de mieux prendre en compte l'aspect décentralisation.

De toutes les compétences transférées, la santé est effectivement une de celles qui pose encore aujourd'hui le plus de difficultés pour sa mise en œuvre .

Les régions, communes et communautés rurales ont héritées d'attribution dans le domaine de la santé qui nécessitent des moyens financiers conséquents puisqu'il leur est demandé de manière générale :

1. D'une part de construire, entretenir, équiper, gérer les infrastructures (hôpitaux, centres de santé, postes de santé, cases de santé, les centres de promotion et de réinsertion sociale)
2. Et d'autre part d'organiser et de gérer le secours au profit des nécessiteux

Indépendamment de ce transfert conséquent de compétences dans ce seul domaine, la complexité vient aussi du fait que l'organisation administrative du Ministère de la Santé en Districts (le district regroupe une commune, et plusieurs communautés rurales) ne correspond pas à l'organisation territoriale des collectivités locales.

Des confusions de compétences ont donc vu le jour entre les élus locaux et les Médecins Chefs de Districts car les textes, dans leur rédaction actuelle, ne permettaient pas d'établir des limites parfaitement définies aux attributions des uns et des autres.

On a pu aussi souvent constater des disproportions importantes entre le montant des deniers publics que les collectivités locales pouvaient mobiliser sur leurs propres budgets et les budgets gérés directement par les comités de gestion et les médecins chefs et dont les recettes sont issues des droits d'entrée payés par les patients.

Par ailleurs, lorsque l'Etat, au titre des Fonds de Dotation de la Décentralisation, procède à la répartition selon les domaines de compétences, l'enveloppe pour la prise en charge des compétences du secteur santé s'arrête au niveau des communes puisque les communautés rurales ne reçoivent directement de fonds que pour les secteurs éducation, culture, jeunesse et sport. Cette situation est d'autant plus inacceptable par les communautés rurales qu'il a toujours été affirmé qu'il n'y avait aucune hiérarchie entre collectivités locales dans aucun domaine. Or cette situation crée de fait une hiérarchie entre la commune et les Communautés Rurales d'un même district.

On constate aussi, que faute de moyens ou par manque d'affectation de personnel, les infrastructures qui relèvent de la responsabilité des communautés rurales finissent par être délaissées au profit d'une fréquentation des infrastructures de la commune chef lieu de district entraînant dans certains cas une surexploitation et donc des charges récurrentes anormalement élevées pour le budget de la commune.

La création d'un Groupement d'Intérêt Communautaire (GIC) entre la commune et les communautés rurales d'un même district de santé serait susceptible d'apporter des réponses pertinentes aux problèmes suivants :

- Clarification des relations entre la commune et les communautés rurales d'un même district
- Plus grande efficacité dans le transfert des FDD
- Meilleure articulation et coordination des politiques locales et des politiques nationales du secteur santé
- Gestion démocratique et concertée des décisions entre toutes les collectivités locales d'un même district
- Gestion démocratique et concertée des fonds publics des collectivités locales et des fonds collectés par le personnel de santé
- Clarification des relations entre les personnels de santé, le Médecin Chef et les élus locaux
- Clarification du rôle et des relations entre les élus, les personnels de santé, les comités de gestion des différents postes et cases de santé
- Proposition d'une alternative institutionnelle aux partenaires de la coopération et de la coopération décentralisée en particulier.
- Etc (liste non exhaustive)

### **Mesure 53.02 : Rationalisation de la répartition des FDD**

La création de GIC pourrait être encouragée par des dotations spécifiques du FDD. Ceci permettra par ailleurs d'avoir une approche plus rationnelle de la répartition du FDD.

En particulier dans le secteur santé cela faciliterait la tâche puisque, jusqu'en 2002, seules les communes ont reçu reçoivent des fonds de dotation alors que les communautés rurales ont les mêmes compétences à assumer en la matière.

La dotation de la commune et des communautés rurales du district pourrait alors être globalement allouée au GIC. La répartition interne se ferait sur des bases sur lesquelles les collectivités locales du district devront s'entendre.

La répartition du FDD santé pourrait alors être conçue non pas par collectivité locale mais par district et être augmentée dès lors qu'un GIC serait créé pour privilégier une gestion globale, au niveau du district santé, à une gestion par collectivité locale.

### **Objectif 5.4 : Construction des Hôtels Communautaires**

L'ambition est de doter les 320 communautés rurales d'un hôtel communautaire d'ici la fin de l'année 2005. Cet Hôtel Communautaire identifiera la Communauté Rurale et aura pour vocation à devenir une véritable maison de services publics, au plus près des populations locales.

L'Hôtel Communautaire doit pouvoir héberger les services administratifs de la Communauté Rurale, offrir des conditions de travail décentes aux secrétaires communautaires, permettre de loger en toute sécurité des équipements bureautiques, et donner au conseil rural et aux commissions un cadre adapté à l'exercice de leurs missions pour se réunir et recevoir leurs administrés.

En tant que maison de services publics les hôtels communautaires pourraient aussi héberger l'état civil, un centre de documentation, une bibliothèque, le foyer des jeunes, un télécentre...

Une première réunion avec l'ensemble des chefs de projets a déjà été tenue sur cette question pour examiner les possibilités de financement.

Un étude plus approfondie sur le plan architectural et technique doit être réalisée afin de finaliser le programme de financement.

Compte tenu de l'enjeu de ce programme l'Etat envisage de s'impliquer fortement dès 2003 pour donner une impulsion forte..

### **Objectif 5.5 : Maîtrise d'ouvrage locale et qualité de la construction publique**

La maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement se fait encore très souvent hors budget de la collectivité locale et selon une procédure de délégation à des agences d'exécution à compétence nationale (AGETIP en particulier).

Ce mode opératoire a été conçu et mis en oeuvre bien avant la réforme de 96 et il convient donc aujourd'hui d'offrir aux collectivités locales des alternatives dans l'optique de rétablir un lien plus direct entre les compétences de la collectivité locale, la décision de l'acte de construire, le contrôle effectif de la qualité de la construction et la responsabilité budgétaire de l'acte.

#### **Mesure 55.01 : Donner la possibilité de choix aux collectivités locales en alternatives aux agences d'exécution centralisées**

Dé-responsabilisation des communes, mauvaise qualité de la construction publique, engorgement de l'institution, retards d'exécution, coût élevé de la prestation, incapacité des communes à contrôler le maître d'ouvrage délégué ...sont les critiques les plus souvent formulées à l'égard de dispositifs monopolistiques de maîtrise d'ouvrage déléguée

Même si l'AGETIP a eu son utilité est-il indispensable d'entretenir sa situation de quasi monopole ? A ce jour de nombreux acteurs s'accordent à reconnaître qu'il faut diversifier les possibilités de délégation de maîtrise d'ouvrage.

Là encore, la réforme de 96 avait prévu des outils institutionnels qui ne demandent qu'à être mis en oeuvre. En effet il était prévu que les ARD puissent assumer cette mission à condition qu'elle fasse l'objet d'une contractualisation avec la commune. Il a été reproché par les maires que cette mission soit payante. Il suffirait donc de lever cette contrainte pour que les communes et les communautés rurales utilisent ce dispositif.

Le réseau des ARD comme maîtres d'ouvrages délégués est une voie qui présente de multiples intérêts :

- proximité,
- lisibilité des relations fonctionnelles entre les collectivités locales et l'ARD,
- pérennisation sur des institutions existantes
- opérateur non lié à un partenaire spécifique
- levier de cohérence pour l'exécution des différents programmes au niveau régional...
- volume des interventions moins important donc mieux maîtrisable

*Néanmoins il ne faut pas ignorer que développer cette mission des ARD appelle, là aussi, un renforcement en ressources humaines (type ingénieurs ou techniciens supérieurs de travaux possédant à la fois des compétences en matière de construction et de passation des marchés publics...cf mesure 22.01 à 22.07 et notamment mesure 22.06).*

### **Mesure 55.02 : Normaliser le coût et la définition des prestations de maîtrise d'ouvrage déléguée**

De nombreuses confusions sont faites sur les missions du maître d'ouvrage, du maître d'ouvrage délégué, de l'assistant au maître d'ouvrage, sur la mission du maître d'œuvre. Cette confusion sur des concepts fondamentaux (et pourtant élémentaires) de la commande publique ne sont pas de nature à bien identifier les responsabilités. Il faut aussi rappeler que, quelles que soient les modalités de délégation de la mission de maîtrise d'ouvrage, il ne faut, à aucun prix, rompre le lien organique entre le maître d'ouvrage et l'ordonnateur.

En conséquence, des repères doivent être donnés aux principaux acteurs et notamment aux élus locaux afin qu'ils soient capables d'appréhender la définition, le contenu et l'étendue de ces missions. Ces repères techniques, qui pourraient prendre la forme de conventions types ou de modèles de termes de référence seront utilement accompagnés d'indications sur des fourchettes de coûts de rémunération de ces missions en fonction de la nature des opérations, de leur montant et de leur complexité.

### **Mesure 55.03 : Développer une exigence de qualité de la construction publique**

La qualité de la construction est un facteur primordial souvent occulté, a priori, au détriment des aspects financiers. Les collectivités locales éprouvent des difficultés pour faire valoir et respecter leurs exigences en matière de construction. Lorsqu'elles délèguent leur maîtrise d'ouvrage (dans certains cas par exigence du bailleur de fond), les collectivités locales ne se sentent donc aucunement responsables du résultat obtenu. Ajoutons à cela que la pression politique a souvent contraint les élus à se préoccuper plus de la date de l'inauguration que des répercussions sur le budget de la gestion, à long terme, de l'ouvrage.

Trop rares, ou tout du moins, trop difficiles à mettre en œuvre sont les voies de recours en cas d'ouvrages rendus impropres à leur destination. Par conséquent, les collectivités locales devront intervenir en matière de reprises ou de grosses réparations beaucoup plus tôt que prévu, les obligeant à faire face à des dépenses non programmées qui vont limiter d'autant leurs capacités d'entreprendre la poursuite de leurs investissements.

La normalisation qualitative de la construction a semble-t-il été complètement absente du débat jusqu'à ce jour, tout comme les mécanismes d'assurance dommage-ouvrage.

La récente réforme du code des marchés publics (décret 2002-550 du 30 mai 2002) gagnerait à être suivie par une normalisation progressive du niveau de qualité des constructions publiques et par la mise en place d'un dispositif plus incitatif en cas de malfaçons.

Par ailleurs, la trésorerie mobilisée sur le fonds de garantie de l'appui budgétaire pourrait être utilement utilisée conjointement pour la mise en place d'un système d'assurance-dommage ouvrage et de garantie contre les malfaçons rendant les immeubles impropres à leur destination (cf mesure 14.03). Ceci permettrait de financer la reprise des travaux en attendant que les responsabilités soient définies pour procéder au remboursement du Fonds de Garantie.

### **Objectif 5.6 : Gestion déléguée des services publics marchands**

Qu'il s'agisse des ordures ménagères ou des équipements marchands comme les marchés ou bien encore les gares routières, les collectivités locales ont la responsabilité de gestion de services publics qu'elles peuvent assurer en régie directe ou bien qu'elles peuvent déléguer à un prestataire. Dans tous les cas, il est important pour la collectivité locale de savoir comment ces services doivent être gérés et quelle charge budgétaire cela va représenter.

#### **Mesure 56.01 : Améliorer la gestion des marchés, des gares routières**

Les équipements publics marchands représentent un investissement lourd pour les collectivités locales mais ont l'avantage, s'il sont bien gérés, d'être une source potentielle de recettes non négligeable pour le budget de la collectivité locale.

Des efforts sont à déployer pour améliorer la gestion de ces équipements tant sur le plan de leur entretien technique que sur le plan financier. Sur ce dernier point on assiste encore trop souvent à des recouvrements de taxes par des effectifs de collecteurs dits « bénévoles » dont le statut mériterait d'être clarifié.

#### **Mesure 56.02 : Rédaction d'un cahier des charges type**

Si la notion de cahier des charges existe dès lors qu'une collectivité locale délègue la gestion d'un service public, cela n'exonère pas pour autant les collectivités locales qui gèrent ces services en régie directe de toute exigence de qualité.

Des cahiers de charges types dans les principaux domaines de services publics devraient être progressivement rédigés pour donner de repères techniques aux collectivités locales en la matière.

Une étude pilotée par l'ADM sur financements de l'Agence Française de développement a été engagée en ce sens.

#### **Mesure 56.03 : Normalisation tarifaire des coûts de prestation**

Le respect de cahiers de charges pour la gestion des services publics a des incidences directes sur le coût du service. Il importe donc que les collectivités locales puissent mesurer la répercussion de la gestion de ces services en termes de charges budgétaires qu'il s'agisse de gestion en régie directe ou de la rémunération d'un prestataire dans le cadre d'un contrat de délégation de gestion.

Une réflexion peut là aussi être utilement engagée pour donner aux collectivités locales des repères en termes de coût et de charges en fonction de la taille de la collectivité, de l'étendue du territoire du service, des options techniques choisies, du mode de rémunération,...

## **AXE N°6 : DISPOSITIF DE SUIVI DE LA DECENTRALISATION ET COORDINATION DES INTERVENTIONS**

La loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales prévoit en son article 366 la mise en place d'un Conseil National de Développement des Collectivités Locales qui offre aux plus hautes autorités de l'Etat et aux élus locaux un cadre de rencontre, d'information et d'analyse du processus de décentralisation.

Depuis 1997, le CNDCL ne s'est réuni que 3 fois dans sa formation légale, alors que la loi exige au moins une réunion annuelle et 3 fois en formation dite restreinte. Malgré l'étendue des compétences du CNDCL, les discussions se sont très vite réduites au seul aspect des fonds de dotation de la décentralisation.

Parallèlement, avec l'avènement de nombreux projets d'appui à la décentralisation et au développement local il s'est avéré nécessaire de compléter ce dispositif par un cadre de concertation mis en place par le Ministre délégué chargé des collectivités locales et qui permet de rencontrer très régulièrement l'ensemble des partenaires au développement.

### **Objectif 6.1 : Renforcer l'opérationnalité du CNDCL**

L'article 3 du décret 96-1118 du 27 décembre 1996 instituant le CNDCL fixe l'étendue de ses compétences :

- *Donner des avis sur la législation et la réglementation concernant les collectivités locales*
- *Donner son avis sur les critères de répartition du FDD*
- *Proposer en fonction des compétences nouvellement transférées les critères de répartition du FDD*
- *Etudier les moyens à mettre en œuvre pour promouvoir le développement des collectivités locales et le bon fonctionnement de leurs organes*
- *Etablir un état annuel de la coopération décentralisée*
- *Contrôler l'application de la réforme de l'Administration territoriale et locale et de coordonner les actions à mener en vue de son succès*

L'article 4 de ce même décret prévoit par ailleurs que *le CNDCL est tenu informé du rapport établi annuellement par le gouvernement sur le contrôle de légalité.*

Comme on peut le constater le CNDCL est l'instrument idéal pour le suivi du processus de décentralisation et, à terme, de la mise en œuvre du présent plan d'action.

### **Mesure 61.01 : Création d'un secrétariat technique du CNDCL**

Il revient au Directeur des Collectivités Locales d'assurer le secrétariat du CNDCL.

Mais compte tenu de l'importance des missions du CNDCL et les conditions dans lesquelles les premières réunions ont été organisées, il a été très rapidement (dès 1999) mis en évidence la nécessité de créer un secrétariat technique. Sur ce point, 3 bailleurs de fonds (ACDI, Banque Mondiale, FENU) ont joint leurs efforts pour étudier cette question en 3 volets : faisabilité, suivi-évaluation et modélisation.

Les premières conclusions de ces études sont attendues au cours du premier trimestre 2003.

Il faudra être attentif sur les missions de ce secrétariat techniques et de leur articulation par rapport au Plan Stratégique de la DCL (en cours d'étude – diagnostic examiné en novembre 2002).

### **Mesure 61.02 : Tenir 3 réunions thématiques par an : finances locales, contrôle de légalité, ressources humaines et formation)**

Compte tenu de la diversité des chantiers à suivre, le CNDCL pourrait institutionnaliser des rencontres annuelles thématiques autour :

- 1- Des finances locales
- 2- Du contrôle de légalité
- 3- De la formation des élus

La rencontre sur les finances locales serait le lieu pour :

- rationaliser les critères de répartition du FDD en cohérence avec le FECL
- faire le point sur l'évolution des finances locales (à partir des travaux de la division financière des collectivités locales)
- faire le bilan de l'appui budgétaire des partenaires aux collectivités locales

La rencontre sur le contrôle de légalité pourrait permettre :

- D'examiner le rapport annuel sur le contrôle de légalité
- De mesurer et d'apprécier l'évolution des conditions dans lesquelles s'effectue le contrôle
- De mesurer les difficultés liées à l'évolution de la législation

La rencontre sur le thème de la formation permettrait au dispositif national de Formation :

- de rendre compte des actions de formation réalisées au cours de l'année
- De mesurer l'état de réalisation du plan national de formation

**Mesure 61.03 : Créer au sein du Secrétariat Technique du CNDCL une mission de suivi des projets et du niveau de réalisations**

Il conviendra de vérifier si la pertinence d'un système de suivi de l'exécution des projets au sein du Secrétariat Technique a été étudiée. En effet, l'identification des points de blocage ou des contraintes contrariant l'exécution des projets pourrait alimenter utilement la mise à jour permanente du cadre évolutif du présent plan d'action.

Le rôle que pourrait jouer, dans ce dispositif de suivi, la Cellule d'Appui aux Elus Locaux récemment créée à la Maison des Elus Locaux sera à déterminer.

**Objectif 6.2 : Poursuivre l'effort de coordination et de concertation avec les partenaires au développement**

La multiplicité des partenaires et des interventions en matière de décentralisation ou de développement local a, très rapidement, fait apparaître la nécessité de créer un cadre de concertation. Ce cadre de concertation n'a été formellement créé que le 22 février 2001 par arrêté<sup>4</sup> n° 00979 du Ministre de l'Aménagement du Territoire et de la Décentralisation.

Entre 1997 et 2001, très peu de réunions se sont tenues entre les ministres en charge de la décentralisation et les partenaires au développement.

Depuis décembre 2001, 4 réunions ont eu lieu avec un taux de participation très régulier (entre 16 et 25 participants) qui témoigne de l'intérêt porté à ces rencontres.

Ces réunions se sont tenues aux dates suivantes :

- |   |  |
|---|--|
| 1. Le vendredi 7 décembre 2001              | (19 participants)                        |
| 2. Le vendredi 1 <sup>er</sup> février 2001 | (17 participants)                        |
| 3. Le vendredi 19 avril 2001                | (16 participants)                        |
| 4. le vendredi 25 octobre 2001              | (25 participants) (avec les élus locaux) |

Comme on peut le constater cette concertation s'est engagée lors de la mise en place des délégations spéciales, ce qui a eu pour effet de dissiper les malentendus et des interprétations par trop hâtives sur le recul démocratique que cela représentait.

Le climat de confiance qui s'est rapidement créé a permis de gérer les conséquences liées à l'épisode des délégations spéciales.

Il est d'ores et déjà envisagé qu'une réunion soit tenue début 2003 :

- d'une part pour faire le bilan de cette première année de concertation renforcée

<sup>4</sup> Arrêté portant institution d'un Cadre de Concertation des Acteurs en Décentralisation

- et, d'autre part, pour définir un programme sinon une méthode de travail qui permettra d'associer pleinement les représentants des élus locaux qui participaient pour la première fois à cette concertation, le 25 octobre 2002

Les points forts de la concertation sont les suivants :

- Ces réunions permettent d'informer les partenaires sur les différents chantiers en cours, sur l'actualité législative,
- Ces réunions permettent de porter à la connaissance de tous les divers chantiers engagés au sein du département
- Ces réunions permettent de prendre conscience des préoccupations réciproques (préoccupations du MDCCL et préoccupations des partenaires et, aujourd'hui, préoccupations des élus)
- Ces réunions contribuent à créer sinon à renforcer un climat de confiance qui encourage l'intervention des partenaires
- Ces réunions permettent d'avoir une réelle coordination des interventions sur la base d'orientations et d'une volonté clairement affichées et affirmées par la partie sénégalaise (exemple des secrétaires communautaires)
- Ces réunions permettent de partager des concepts ou de recueillir un large consensus sur des sujets d'importance comme l'appui budgétaire ou le Dispositif national de formation

#### **Mesure 62.01 : Evoluer vers une harmonisation des différents dispositifs expérimentés par les projets dans leur première phase d'intervention (1999-2003)**

La lettre de politique de développement rural décentralisé signée en novembre 1999 par le Ministre des Finances arrive à échéance en décembre 2003. Cette lettre avait consacré le droit à l'expérimentation des différents modes d'appui aux investissements locaux pour une période de 4 ans. L'année 2003 devrait donc permettre de commencer à faire un bilan significatif des différentes expériences conduites et de rassembler les partenaires autour des axes forts du plan d'action qu'il conviendra de leur présenter.

Ceci devrait participer à une plus grande harmonisation des modes d'intervention.

De la même façon, le PAC arrive à échéance en juin 2004 et il faudra envisager, de la même façon, de fédérer les différentes interventions en matière urbaine autour de quelques idées fortes.

#### **Mesure 62.02 : Redéfinir des lettres de politique de développement décentralisé (en milieu rural et en milieu urbain)**

L'écriture de nouvelles lettres de politiques est à envisager à terme. Les discussions qui seront engagées autour de ce plan d'action devront être considérées comme un travail de réflexion préalable.

### **Mesure 62.03: Faire évoluer la coopération décentralisée vers une coopération institutionnelle**

De toutes les interventions, c'est la coopération décentralisée (tant dans l'acception française qu'européenne du terme) qui est la plus difficile à appréhender dans la diversité de ses actions, de ses interlocuteurs et dans la globalité des masses financières mises en jeu.

Lors du sommet Africités 2000 qui s'est tenu le 17 mai à Windhoek un atelier a été consacré à l'évolution et aux perspectives opérationnelles de la coopération décentralisée euro-africaine. Les 70 participants à cet atelier ont mis l'accent sur les deux orientations stratégiques majeures suivantes :

- *1/ l'action pour la PAIX ET LA PREVENTION DES CONFLITS EN AFRIQUE en mettant en oeuvre des jumelages entre villes africaines afin de créer des relations concrètes, d'amitié et de travail en commun entre les populations de différents peuples d'Afrique,*
- *2/ les actions pour RENFORCER ET RENDRE CREDIBLES LES MUNICIPALITES AFRICAINES tant a l'égard de leurs gouvernements nationaux que des organismes de coopération. (notamment par des des actions de coopération orientées de manières prioritaires sur le renforcement institutionnel des collectivités africaines et de leur capacité à mettre en oeuvre le développement local )*

*Sur le plan des méthodes, les participants ont appelé de leurs vœux un NOUVEAU PARTENARIAT entre collectivités du nord et du sud.*

Il faudra donc conjuguer les efforts de l'Etat, de la Maison des Elus Locaux, des collectivités locales sénégalaises et du Nord pour tendre vers ces objectifs.

### **Mesure 62.04 : Organiser la coordination des partenaires autour de groupes de travail et de thèmes de réflexion**

Les points faibles de la coordination sur lesquels un effort mériterait d'être porté sont néanmoins constatées

- Le principal point faible est la difficulté à avancer concrètement d'un front commun sur un certain nombre de sujets
- La difficulté à se mettre d'accord sur des termes de référence d'une étude dès lors que plusieurs partenaires interviennent

Afin de gagner en efficacité opérationnelle, il pourrait donc être proposé que des groupes thématiques de travail se mettent en place. Ces groupes pourraient comprendre :

1. Un représentant du cabinet
2. Des représentants des élus
3. Des représentants des bailleurs de fonds et de leurs projets

Quelques suggestions de thèmes :

- Intervention en milieu rural
- Intervention en milieu urbain
- Mécanismes de financements et maîtrise d'ouvrage
- Ressources humaines des collectivités locales

Le groupe thématique aurait pour mission :

- De faire un bilan
- De faire des propositions

De créer des outils de suivi (cartographies, tableaux de bords, ..)

### **Mesure 62.05 : Développer les bases de données cartographiques**

Une cartographie de l'intervention des bailleurs de fonds avait été réalisée pour le compte du sous comité des bailleurs de fonds intervenant en décentralisation et développement local en avril 2000. Cette cartographie avait permis de prendre conscience des zones de recouvrement et des zones délaissées.

En juin 2001, une cartographie des actions de formation a été dressée permettant d'apprécier la couverture du territoire et le niveau de participation par projet.

Ces outils cartographiques peuvent être déclinés thématiquement pour faire apparaître par secteur les niveaux d'intervention ou bien encore des ratios de l'aide publique rapportée à la population...

Il a été convenu que la Maison des Elus Locaux avait un véritable rôle à jouer dans le développement de ces outils compte tenu des moyens techniques dont elle dispose et de l'appui que lui apporte ses partenaires français et canadien.

Ces outils cartographiques, établis à partir de bases de données, seront à rapprocher avec les bases de données sur les finances locales. Le réseau des ARD pourrait être utilement mobilisé sur ce type d'exercice.

Néanmoins il ne faut pas sous-estimer la difficulté de l'exercice dès lors qu'il s'agit de mettre en commun des données relatives aux collectivités locales alors qu'une toponymie administrative n'a toujours pas été figée.