

835
2044

Rapport provisoire

Tome 1

**Etude juridique sur les modalités de transferts financiers des
collectivités locales vers les communautés de Base**

Par Dr Ibrahima DIALLO, Expert consultant

SOMMAIRE

INTRODUCTION

I. CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION

II :Justification de l'étude

III :Rappel des termes de références

Première partie : Diagnostic du cadre juridique et institutionnel

1.1: Etat des lieux du système juridique actuel

1.1.1:Les obstacles financiers

1.1.2. La relation entre Décentralisation et la lutte contre la pauvreté

1.1.3. La mobilisation des ressources financières pour un développement économique local

1.2 : L'opportunité de l'implication des OCB dans la gestion des affaires locales

1.2.1: L'implication des OCB, un impératif d'ordre juridique

1.2.2 : L'implication des OCB, une opportunité de relance du développement local

Deuxième partie : Les bases juridiques de l'implication des OCB

II.1 : Analyse de statut juridique des OCB

II.1.1 : La nature juridique des OCB.

II.1.2/ Le régime juridique des OCB

II.1.2.1 :Les groupements communautaires sous forme d'Associations

II.1.2.2 : Les groupements communautaires sous forme de GIE (article 869 et s. de L'acte Uniforme relatif des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique).

II.1.2.3: Les structures créées par les collectivités locales pour une meilleure prise en charge des besoins locaux

II.2 : Les procédés juridiques d'implication des OCB

II.2.1 : La coopération par voie contractuelle

II.2.2 - La collaboration par voie de concertation

II.2.3 - Les rapports entre les collectivités locales elles-mêmes

II.3 - Les Collectivités locales et les acteurs locaux

II.3: Les modalités techniques d'implication des OCB

II.3.1/ Les contrats de concessions

II.3.2 : L'Affermage

II.3.3 : La régie

II.3.4 : Les conventions du domaine public

II.3.5. La maîtrise d'ouvrage

II.3.6 : Le protocole d'attente

II.3.5.1 : Les enjeux des transferts financiers des collectivités locales vers les communautés de base : Gains et Pertes

II.3.5.2 : Typologie de protocole d'Accord

INTRODUCTION

I. CONTEXTE DE LA DECENTRALISATION

La décentralisation revêt des significations nuancées voire différentes selon les contextes historiques, sociologiques et culturels. Dans sa version française reprise dans la plupart des pays d'Afrique noire francophone, elle « *définit, les tâches décentralisées selon un critère géographique : elle consiste, dans son essence, à individualiser une collectivité humaine sur une partie du territoire et à la charger de gérer l'ensemble de ses propres affaires communes, elle donne naissance à des collectivités territoriales ou locales ayant compétence pour mener une action administrative générale*¹ ». Il s'agit d'une technologie institutionnelle en vogue considérée au Sénégal et tendanciellement dans la plupart des pays africains, comme une opportunité de relancer le développement politique, économique et social et de mieux faire ce que les Etats classiques n'ont pas pu bien faire depuis les indépendances².

Au Sénégal, l'expérimentation d'une décentralisation administrative remonte à la création au XIX^e siècle des quatre vieilles communes que sont Gorée et Saint-Louis en 1872, Rufisque en 1880 et Dakar en 1887. Communes dont le statut était fondé sur la grande loi municipale française du 5 avril 1884. le rappel de l'évolution du mouvement sénégalais de décentralisation peut, au prix d'une simplification, retenir les quatre étapes majeures suivantes :

¹ V. A. Bockel, *Droit administratif*, NEA, 1978, p. 247.

² L'idée de ré-envisager le développement des Etats africains par le transfert de pouvoirs et de responsabilités de l'Etat central africain, qui n'a pas été à la hauteur de ses missions de développement, à des entités infra-étatiques obéit à des dynamiques internes aux pays (essoufflement de l'interventionnisme étatique, demandes locales, revendications endogènes de participation politique, transition démocratique) et à des dynamiques externes (suggestions ou injonctions des partenaires au développement selon les pays, représentations idéologiques globales). C'est ainsi que certains auteurs considèrent dans ce sens que l'amorce d'un mouvement de décentralisation est motivée par le fait que les partenaires au développement, n'ayant plus confiance à l'Etat central, désirent changer d'interlocuteur en recourant aux entités infra-étatiques que sont les collectivités locales considérées comme les lieux de proximité pertinents de mise en œuvre des projets de développement. Les partenaires au développement se repositionnent ainsi en devenant des partenaires au développement local. R. Stern souligne, à cet égard, que la décentralisation « *est d'abord un moyen de trouver des nouvelles ressources financières à une échelle plus efficace d'applicabilité des projets* ». Cf. *Pouvoirs et Cités d'Afrique noire- Décentralisations en questions* (sous la direction de S. Jaglin et A. Dubresson, Karthala, 1993, p.8. C'est un signe des temps que le culte de la proximité, « *near is beautiful* », « *le fétichisme du local* ». . Sur la relance du mouvement de décentralisation dans les pays africains, V. *Politique Africaine* n°74, *La construction municipale en Afrique*, juin 1999. (Ch.N.). Mback, « La décentralisation en Afrique: enjeux et perspectives », in *Afrique contemporaine*, n° spécial, 3^e trimestre 2001, pp.95-114. A. R. Sawadogo, *l'Etat africain face à la décentralisation*, Karthala, 2001.

- La généralisation en 1960 du statut de communes de plein exercice à l'ensemble des communes du pays ;
- L'adoption en 1966 du code de l'administration communale par la loi de 66- 64 du 30 juin 1966, instrument qui rassemble l'ensemble des textes jusque là épars qui régissaient l'organisation et le fonctionnement des communes alors unique collectivité locale;
- La création des communautés rurales par la loi n° 72-25 du 19 avril 1972 qui introduit la décentralisation (qui était jusque-là un phénomène urbain) en milieu rural.
- Le transfert par la loi n° 90-37 du 08 octobre 1990 des fonctions d'ordonnateur du budget de la communauté rurale du sous- préfet au Président du conseil rural.
- L'érection de la région en collectivité locale et le transfert de compétences de l'Etat aux collectivités locales consacrés par la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales.

Au terme de cette évolution, le Sénégal compte 441 collectivités locales dont 110 communes, 320 communautés rurales et 11 régions dirigés par des organes qui tirent leur légitimité du suffrage universel et prenant en charge une masse considérable de compétences générales et de compétences transférées.

• **Tableau des collectivités locales sénégalaises**

Collectivités Locale	Région	Communes	Communauté Rurale	Commune d'arrondissement	Total
1	Dakar	• 7	• 2	• 43	53
2	Diourbel	• 3	• 34	•	38
3	Fatick	• 7	• 33	•	41
4	Kaolack	• 7	• 41	•	49
5	Kolda	• 5	• 43	•	49
6	Louga	• 4	• 46	•	51
7	Matam	• 7	• 14	•	22
8	Saint Louis	• 8	• 16	•	25
9	Tambacounda	• 4	• 35	•	40
10	Thiès	• 11	• 31	•	43
11	Ziguinchor	• 4	• 25	•	30
Total	11	• 67	• 320	• 43	441

Dans l'histoire contemporaine du Sénégal théâtre d'une série de réformes survenues entre 1960 et 1996 et pouvant être exprimées par un cycle de « *décentralisation- recentralisation – décentralisation* », on peut, sans exagérer, considérer l'année 1996 comme une grande année de relance de la politique décentralisation. Avec l'adoption en 1996 et l'entrée en vigueur en

1997 de nouveaux textes³, l'Etat sénégalais envisage d'accomplir un pas qualitatif dans l'évolution du mouvement de décentralisation enclenché, comme fièrement souvent rappelé, sous la période coloniale⁴. En effet, après avoir expérimenté dès l'indépendance survenue en 1960 plusieurs réformes décentralisatrices, « *le Sénégal qui a opté pour une politique de décentralisation progressive et prudente, mais désormais irréversible* » selon les termes de l'exposé des motifs de la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales va élargir et approfondir la décentralisation considérée comme une occasion de relancer le développement politique, économique et social. Cette relance s'appuie principalement sur l'érection de la région en collectivité locale à côté des collectivités locales classiques que sont la commune et la communauté rurale et le transfert des compétences dans neuf domaines de l'Etat aux collectivités locales. A juste titre, la réforme est qualifiée de régionalisation, même si celle-ci n'en est qu'un aspect.

A partir du grand mouvement de décentralisation de l'année 1996, le Sénégal est certainement, en Afrique au sud du Sahara, l'un des pays qui dispose du dispositif institutionnel de décentralisation les plus sophistiqués. Un dispositif juridique impressionnant qui tire son inspiration du modèle français de la décentralisation et de l'histoire administrative du pays. Des collectivités locales nées à des dates différentes dotées d'organes élus au suffrage universel qui existent et qui fonctionnent tant bien que mal.

³ Il s'agit de six lois et de leurs décrets d'application (vingt quatre décrets au total). Pour ce qui est des lois, il s'agit des loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales, loi 96-07 du 22 mars 1996 portant transfert de compétence aux régions, aux communes et aux communautés rurales, loi 96-08 du 22 mars 1996 modifiant le code électoral, loi 96-09 du 22 mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement dans ses rapports avec la ville, loi 96-10 du 22 mars 1996 modifiant la loi n°72-02 du 1^{er} février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale et loi organique n°96-11 relative à limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions modifiée. Pour ce qui est des décrets, il serait fastidieux de les énumérer mais on peut formuler, en ce qui les concerne, la remarque générale suivante : il s'agit d'une part, de décrets d'application des lois précitées et d'autre part, de décrets après l'entrée en vigueur des textes *ab initio* pour compléter le dispositif législatif. Pour l'ensemble de ces textes, v. République du Sénégal, Ministère de l'Intérieur et des collectivités locales, *Le recueil des textes sur la décentralisation*, Edition novembre 2003.

⁴ V. M.C. Diop et M. Diouf, *Sénégal : enjeux et contraintes de la gestion municipale*, Centre d'études d'Afrique noire, 1990, p.13.

Avec la mise en œuvre des réformes de 1996, les pouvoirs publics avaient proclamé avoir instauré les conditions d'une « *révolution silencieuse* » qui allait qualitativement changer l'organisation, le fonctionnement et les modes d'intervention de l'Etat sénégalais et susciter la participation pleine et entière des populations au développement local. Il était question d'approfondir et d'élargir la politique de décentralisation pour redimensionner et reconfigurer l'action de l'Etat, rapprocher l'administration des administrés, impulser le développement à partir et par les populations à la base, accroître l'efficacité de l'utilisation des ressources publiques avec l'espoir de rationaliser d'et ajuster à la réalité la lutte contre la pauvreté.

A la survenance de l'alternance politique en mars 2000, le mouvement de décentralisation enclenché en 1996 était à sa quatrième année d'implémentation, les institutions locales se consolidaient, l'Etat avait esquissé un dispositif d'accompagnement de la décentralisation, les élus locaux commençaient à acquérir de l'expérience dans la gestion des affaires locales, des réformes d'envergure de deuxième génération étaient envisagées, une littérature grise étudiant la décentralisation commençait à naître. En un mot, l'expérience d'une politique de décentralisation était engagée avec apparemment beaucoup d'enthousiasme.

Avec le changement de gouvernants en 2000, une question s'est très vite posée : les nouvelles autorités vont-elles poursuivre la décentralisation initiée par leurs prédécesseurs ou impulser une nouvelle forme de décentralisation. Initialement, les proclamations d'intention du nouveau pouvoir furent radicales : il faut redéfinir et redimensionner la décentralisation au Sénégal sur la base de ce qui était appelé la « *provincialisation* » et la communalisation de l'ensemble du territoire. Les réactions mitigées, controversées voire polémiques suscitées par le projet d'une nouvelle décentralisation ont amené les gouvernants à renoncer à réinventer la décentralisation sans pour autant à vrai dire adhérer à l'idée de continuer la décentralisation telle qu'elle a été mise en œuvre jusque là par leurs prédécesseurs.

Cette hésitation entre l'option simple et réaliste de poursuite de l'ancien et la volonté politique d'innover s'est traduite en un premier temps, à la faveur de l'expiration des mandats des élus locaux et des difficultés matérielles d'organisation des élections par l'instauration (à titre provisoire) des délégations spéciales pour se donner un temps de réflexion ou pour révéler à l'opinion une forme alternative de gestion locale.

La parenthèse des délégations spéciales fermée sous les contraintes normatives et le rythme de renouvellement des mandats locaux repris, l'Etat semble opter pour une politique de continuité dans le domaine de la décentralisation, à tout le moins sans bouleversement majeur faute de bénéficier de l'adhésion sur sa réforme de décentralisation mal expliquée et mal comprise. Une continuité qui, à force de n'impulser aucune dynamique innovante ressemble à bien des égards, finit par ressembler à du piétinement, du stationnaire mettant l'ensemble des acteurs de la décentralisation (ministères, collectivités locales, organisations de la société civile, simples citoyens, partenaires au développement appuyant la décentralisation) dans une sorte de malaise pouvant être exprimée par une question centrale : Comment lutter contre la pauvreté par l'implication des collectivités locales et des OCB. C'est cette question qui constitue la trame de la présente analyse ayant pour objet « Etude juridique sur les modalités de transferts financiers des collectivités locales vers les communautés de Base ».

II : Justification de l'étude

Dans le cadre de la lutte contre la pauvreté, le gouvernement du Sénégal a entrepris avec l'appui de ses partenaires l'élaboration d'un programme national de développement local. Ainsi, le gouvernement manifeste son engagement pour que les investissements publics répondent aux besoins réels des populations à la base à travers leur participation à tout le processus d'identification, d'exécution, de suivi et d'évaluation de leurs projets. Il compte le renforcer en décidant de privilégier l'appui budgétaire comme de transferts des ressources financières, le ciblage des collectivités locales comme porte d'entrée des investissements au niveau local et la co-production par les principaux acteurs des services attendus par la population. Pour opérationnaliser ces options, un des défis important sera d'une part, de s'assurer que les mécanismes et circuits financiers qui seront mis en place permettront un accès effectif et accru des CL et CB aux ressources qui seront ainsi mis en place et d'autre part que les relations partenariales entre les collectivités locales qui assurent la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation relevant des compétences transférées et les communautés de base qui ont démontré leurs capacités à exécuter des micro-projets villageois, soient fondées juridiquement et outillées techniquement en vue de cette co-production.

III : Rappel des termes de références

L'étude, n'étant ni une présentation des textes de la décentralisation, ni une analyse abstraite de la décentralisation, ni une revue documentaire ayant une vocation empirique, c'est à dire s'articulant autour des données recueillies auprès des parties prenantes. La démarche, pour une large part calquée sur celle suggérée par les TDR qui nous paraissait claire et

pertinente, va suivre le parcours méthodologique ayant pour objectif de fournir une opinion éclairée sur l'état de la réglementation en matière de transferts des ressources publiques aux organisations communautaires de base reconnues par l'Etat, pour la mise en œuvre de projets communautaires ainsi que les types de relations(contractuelles, délégation etc.) qui pourrait lier les collectivités locales et les communautés de base dans la mise en œuvre des investissements locaux.

De manière spécifique, il sera question :

- De faire l'état des lieux du système juridique existant ;
- D'analyser les contraintes et les opportunités ;
- De faire des propositions sur les éléments posés par les termes de références notamment sur la capacité des collectivités locales à décentraliser des ressources au profit de leurs composantes OCB et le cadre de partenariat multi-sectoriel entre les collectivités locales et les communautés de base dans la gestion des affaires publiques locales.
- La démarche suivante est adoptée pour répondre aux questions posées par les termes de références.

1^{ère} étape : Réunion d'explication et de clarification des TDR avec l'équipe de l'AFDS

Cette réunion a permis de passer en revue ensemble les questions soulevées par les TDR et d'en avoir une compréhension commune.

2^{ème} étape : revue documentaire des textes juridiques

Le consultant a fait une revue documentaire des différentes textes juridiques et procédures dans le but de dresser un état des lieux des dispositions existantes.

3^{ème} étape : Les entretiens

Le consultant a recueilli les avis des personnes clés qui interviennent dans le cadre de sa mission

4^{ème} étape : Analyse des résultats textes et des entretiens par le consultant

Après avoir bouclé la revue documentaire et les entretiens, le consultant a procédé à l'analyse des informations obtenues à la lumière des principes posés par les textes décentralisateurs de 1996 et des pratiques (bonnes ou mauvaises) induites par l'application des textes afin de mettre en place une démarche de nature à identifier et analyser les

problèmes liés à l'articulation juridique entre la décentralisation et les OCB et à leur apporter des solutions. Dans tous les cas, il s'est agi de faire état des lieux avant de procéder à notre propre analyse ou de combiner notre analyse à la perception des acteurs clés interrogés. C'est à partir de cette analyse des données, perceptions et informations que nous allons envisager des pistes de recommandations pour des corrections pouvant contribuer à l'orientation d'un éventuel appui à une impulsion de la décentralisation par un toilettage de la réforme ou, le cas échéant, une réforme de la réforme.

Dans cette perspective, le consultant a veillé à ce que l'étude :

- Contribue à la mise en place d'un cadre juridique compatible avec les textes de lois sur la décentralisation et les objectifs poursuivis par le PNDL, afin d'asseoir sur des bases solides les relations partenariales entre les CL et les OCB ;
- Fournisse les instruments et modalités opératoires pertinents pour la gestion de ces relations ;

5^{ème} étape : Présentation du rapport

Le consultant a présenté un rapport général qui comporte trois parties :

- Un diagnostic du cadre juridique et organisationnel existant ;
- Les bases juridiques de l'implication des OCB dans la gestion des affaires locales
- Des propositions de formulation

Première partie : Diagnostic du cadre juridique et institutionnel

1.1: Etat des lieux du système juridique actuel

1.1.1: Les obstacles financiers

La critique la plus récurrente et la plus partagée de la décentralisation porte sur la faiblesse des moyens mis à la disposition des collectivités locales au regard des compétences qui leur sont transférées, notamment dans la gestion des services sociaux de base que sont l'éducation et la santé. **Les collectivités n'ont pas toujours le choix dans l'utilisation de leurs ressources. Les moyens financiers sont limités et leur mobilisation difficile du fait des rigueurs procédurales parfois inutiles du droit budgétaire et de la comptabilité publique. Ces collectivités locales souffrent de la modicité du fonds de concours et du fonds de dotation alloué par l'Etat pour le plein exercice des compétences transférées.**

Il s'y ajoute pour la région que leurs ressources proviennent essentiellement de l'État. Il existe certes des ressources extra-budgétaires comme les emprunts et les ressources qui pourraient provenir de la coopération décentralisée mais l'assistance de l'Etat reste déterminante. Cette aide apparaît sous forme de dotation budgétaire. Les recettes de fonctionnement de la région ne proviennent donc que des ressources que lui apporte l'État dans la répartition annuelle du Fonds de dotation, ainsi que des redevances du domaine, des produits de l'exploitation de son patrimoine et des redevances pour services rendus. Il ressort de ces considérations que la région n'a pas de ressources propres.

L'exécution des tâches conférées au conseil rural nécessite des moyens financiers. Or on constate que les budgets des conseils ruraux sont largement insuffisants pour financer leurs projets et programmes de développement. La principale source de revenu des conseils ruraux est la taxe rurale mais cette taxe n'est recouvrée que de façon très faible. Cette remarque est valable presque dans toutes les communautés rurales du Sénégal. Les populations estiment que le conseil rural ne réalise aucun investissement dans leur village qui justifierait un engouement de leur part à payer l'impôt. Cette situation met le conseil rural dans un cercle vicieux car plus le taux de recouvrement de la taxe rurale est faible moins le conseil rural a des possibilités d'investissement et plus les populations seront réticentes à payer l'impôt. En outre, le conseil rural n'entreprend aucune action significative allant dans le sens de convaincre les populations à s'acquitter de leur devoir. C'est donc une situation regrettable que vivent les communautés rurales car leur enveloppe budgétaire est essentiellement financée par

la taxe rurale, une partie très faible des droits de fourrière, les dons et subventions. Pourtant les textes sur la décentralisation prévoient diverses sources de revenus mais ces sources ne semblent pas être exploitées ou "exploitables".

1.1.2. La relation entre Décentralisation et la lutte contre la pauvreté

Généralement, il est établi une relation positive entre les réformes sur la décentralisation, développement économique et social local et la réduction de la pauvreté. Le mouvement de réforme de 1996 constitue la première réforme politique d'envergure de lutte contre la pauvreté par l'instrument institutionnel qu'est la décentralisation. Cette relation politique idéale entre décentralisation et lutte contre la pauvreté est-elle avérée dans la pratique. Les questions suivantes ont permis de recueillir l'avis des parties prenantes.

- **Décentralisation et Lutte contre la pauvreté, un rendez vous manqué**

La décentralisation est incontestablement un moyen de lutte contre la pauvreté si l'on place les collectivités locales au centre des stratégies de réduction de la pauvreté. Les collectivités locales ne doivent pas être seulement des partenaires de l'Etat dans la lutte contre la pauvreté mais des acteurs principaux et incontournables.

Cependant, dans la pratique, certains d'entre eux considèrent que la décentralisation a accentué la pauvreté parce que l'Etat a transféré aux collectivités locales une masse de compétences dans des domaines dont la gestion est sensible et délicate comme l'éducation, la santé, les jeunesses et sports sans y adjoindre concomitamment les moyens adéquats. Dans cette perspective, la décentralisation est perçue comme un désengagement de l'Etat dans la gestion des problèmes sociaux. Cette attitude a des conséquences néfastes sur la perception de la décentralisation par certains acteurs qui souhaiteraient l'intervention directe de l'Etat dans la gestion des affaires locales tant qu'il ne se sera pas décidé à lâcher du lest sur l'allocation des ressources humaines et financières. Dans tous les cas et en dépit de l'apport de structures d'appui comme l'agence de développement municipal et le programme national d'infrastructures rurales (PNIR) ou l'USAID à la réalisation ou la réhabilitation d'infrastructures routières ou de structures scolaires et sanitaires, la décentralisation n'a pas contribué de façon significative à réduire la pauvreté ou n'a pas été perçue par les pouvoirs publics comme l'opportunité royale de lutte contre la pauvreté par le déroulement de programmes d'assistance et de développement de proximité conçus et exécutés par les

populations à la base. Cela est-il dû à un manque de volonté ou de conscience politique ? La question demeure entière. En tout cas, les comportements et démarches du gouvernement et des programmes qu'ils initient ignorent ou contournent les relais pertinents que constituent les structures décentralisées. L'actualité (plan JAXAAY) illustre bien la démarche jacobine structurelle comme conjoncturelle de lutte contre l'extrême pauvreté. C'est le ministre de la solidarité nationale qui sillonne le territoire national pour distribuer du riz par-dessus la tête des collectivités. Un gouvernement qui conserve jusqu'à l'acte matériel de distribution centralisée de riz aux populations est-il prêt à mettre les collectivités locales au centre de sa politique de lutte contre la pauvreté. Rien n'est moins sûr.

L'Etat ne doit pas être le seul responsable à essuyer les critiques, les collectivités locales aussi ne jouent pas vraiment leur partition dans le combat contre la pauvreté. Ainsi, mis à part les fonds de dotation provenant de l'Etat et destinées à la prise en charge des compétences transférées, l'essentiel des ressources propres du budget des collectivités locales sont absorbées par des dépenses de fonctionnement exorbitantes. Les secteurs de l'éducation et de la santé ne reçoivent pas de dotations importantes des budgets des collectivités locales, ces secteurs devant se contenter des seuls fonds provenant de l'Etat. Excepté la forme caricaturale de lutte contre la pauvreté que constituent les secours aux indigents dont la vocation et l'utilisation ont été politisés à outrance et servent plus à entretenir une clientèle politique qu'à vraiment secourir les pauvres.

- **Ineffectivité de la relation entre le DRSP et la décentralisation**

Le document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) a été élaboré comme s'il n'y avait pas de décentralisation par ignorance. Malgré la richesse de son contenu qui analyse les déterminants de la pauvreté, dresse les objectifs prioritaires de lutte contre la pauvreté, décline de façon circonstanciée la stratégie arrêtée qui s'articule autour de la création de richesse, du renforcement des capacités et la promotion des services sociaux de base et l'amélioration des conditions de vie de base, la mise en œuvre de la stratégie proprement dite exclut totalement les collectivités locales. On ne donne pas de la place à la décentralisation dans le DSRP. Au surplus, les collectivités ignorent dans la plupart des cas les interventions prévues et programmées sur leur propre ressort territorial. Comment une politique publique d'envergure nationale telle que la lutte contre la pauvreté peut royalement ignorer la nouvelle donne structurante de l'Etat sénégalais depuis 1996 qu'est la décentralisation, laquelle devrait avoir

une place centrale dans le DSRP. Les bailleurs de fonds ont demandé et obtenu l'intégration de la décentralisation dans le document révisé du DSRP en rappelant que la vocation première des collectivités locales est de lutter contre la pauvreté et que le local est lieu pertinent de l'éradication de la pauvreté. La pauvreté étant au niveau local, il est important de penser globalement (nationalement s'entend) mais d'agir localement, de responsabiliser les collectivités locales afin qu'ils réalisent les programmes créateurs de revenus.

Pour rendre la relation décentralisation et lutte contre la pauvreté efficace, l'Etat et les collectivités locales doivent harmoniser leurs interventions par le recours par exemple à la contractualisation prévue par le code des collectivités locales (contrat plan, contrat d'objectifs) pour exécuter les programmes de lutte contre la pauvreté avec comme référentiel la réalisation des objectifs du millénaire pour le développement (OMD), les maîtres d'œuvre devant être les collectivités locales. Ce qui passe par une décentralisation des fonds destinés à lutter contre la pauvreté.

1.1.3. La mobilisation des ressources financières pour un développement économique local

Le rôle de gouvernements locaux dans la promotion du développement économique émerge dans beaucoup de pays comme étant le chemin caractéristique vers un plus grand développement économique. Cela accentue le besoin de mécanismes améliorés et les plus hauts niveaux de mobilisation de ressources financières pour une mise en œuvre effective d'une stratégie d'allégement de la pauvreté. La décentralisation politique ou administrative n'est jamais une réalité sans une vraie décentralisation financière qui dote les collectivités locales d'une autonomie financière qui leur permette d'être maître de leurs ressources et de leurs dépenses. Au Sénégal, les textes sur la décentralisation avaient posé que pour garantir la réussite de ce transfert, la loi 96-07 du 22 mars 1996 précitée prévoit que les transferts de compétences doivent être accompagnés au moins du transfert concomitant aux régions, communes et communautés rurales des moyens et ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences.¹ Le même article prévoit que les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable au transfert desdites compétences. En outre, il est également prévu que dans les cas où l'insuffisance de ressources financières des Collectivités locales risque de compromettre la réalisation et l'exécution des missions de services publics, l'État peut intervenir par l'octroi de dotations spéciales aux Collectivités locales. Les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de

leurs compétences leur sont dévolues soit par transferts de fiscalité, soit par dotations, ou par les deux. Ces modalités de transfert de fonds prévus par les textes s'ajoutent à la vieille fiscalité des collectivités locales (communes et communautés rurales) et aux fonds d'équipement des collectivités locales et aux fonds de solidarité intercommunautaire¹. Depuis 1996, parmi les deux nouvelles modalités de transfert de ressources envisagées par les textes, la seule modalité de transfert de ressources de l'Etat aux collectivités locales mise en vigueur demeure le fonds de dotation de la décentralisation.

L'analyse du système financier et sa pratique a prouvé que les budgets des collectivités locales sont élaborés sans que ne soit connus les résultats réels des gestions antérieures. Au surplus, les budgets sont élaborés dans un cercle restreint et l'information n'est pas partagée avec les élus et les populations, ni avant le vote du budget, ni au cours de son exécution. Rares sont les collectivités locales où sont organisées les restitutions après l'exécution du budget, en vue d'informer sur les réalisations de la région, de la commune ou de la communauté rurale, de révéler les contraintes auxquelles la gestion s'est heurtée et de recueillir les suggestions susceptibles d'éclairer les décisions propices aux redressements qui s'imposent.

Pourtant, l'article 344 du Code des collectivités locales prévoit « au moins un mois avant l'examen du budget d'une collectivité locale, un débat qui a lieu dans son conseil sur les orientations budgétaires ». Si cette disposition était appliquée partout et si les comptes administratifs étaient élaborés à temps, il y aurait moins d'opacité dans la gestion et plus de transparence.

Les enquêtes ont prouvé que beaucoup de conseillers régionaux, ruraux ou municipaux n'ont rares informations sur les budgets de leurs collectivités respectives que le jour du vote. Les commissions techniques qui devaient se réunir en vue de préparer les délibérations des assemblées délibérantes sont rarement convoquées ou ne se réunissent même pas.

Il s'y ajoute que beaucoup de collectivités locales, dans leur écrasante majorité, ignorent, à temps réel, leurs situations financières sauf les grandes communes dotées de Recettes Perceptions Municipales (RPM).

1.2 : L'opportunité de l'implication des OCB dans la gestion des affaires locales

1.2.1: L'implication des OCB, un impératif d'ordre juridique

L'absence d'un cadre d'intervention cohérent et pertinent au niveau local constitue en elle-même un intérêt certain pour envisager une étude sur les articulations juridiques entre Décentralisation et les OCB. Cet intérêt est renforcé par l'impératif du développement qui

invite les pouvoirs publics à privilégier de nouvelles approches pour le développement local. Parmi ces nouvelles approches, la contractualisation des rapports entre les collectivités locales et OCB qui évoluent dans son ressort territorial, est conçue aujourd'hui comme **des instruments d'impulsion du développement local et de sécurisation des acteurs**. Cette contractualisation des actions et initiatives locales trouvent son intérêt dans trois facteurs.

Le premier facteur est représenté par les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités locales. En dépit des efforts du législateur pour préciser les compétences respectives de ces dernières, il est inévitable que des incertitudes subsistent, que la pratique fasse apparaître des difficultés. Ces transferts de compétences favorisent aussi des interventions multiples qui appellent des mécanismes destinés à pallier des obstacles soulevés.

Le deuxième facteur de contractualisation, lié au précédent tout en étant distinct, est la nécessité de la coordination des actions locales en matière de développement.

Le troisième facteur qui justifie l'utilisation l'articulation juridique entre Décentralisation et les OCB est la recherche d'un dynamisme local qui nécessite des actions concertées et programmées.

En réalité, le législateur a toujours entendu les affaires locales comme celles qui répondent à un intérêt public local, lui – même identifié le plus souvent à un besoin de la population locale. Cette conception finaliste ressort à travers l'analyse du droit des collectivités locales au Sénégal. Les affaires locales restent sources de compétence locales, indépendamment de toute attribution spécifique.

Au Sénégal, les collectivités locales sont des foyers d'autonomie auxquels le législateur ne sera pas autorisé à apporter les restrictions qui ne seraient pas nécessaires ou proportionnées et qu'en tout état de cause, il ne peut méconnaître un noyau minimum de compétences et de ressources locales sans lequel les collectivités n'auraient plus d'existence suffisante. Les conventions locales sont des instruments juridiques et économiques qui trouvent leur fondement dans le principe de la libre administration des collectivités locales posé par l'article 102 de la Constitution sénégalaise. Il est certainement naturel que la décentralisation débouche sur des pratiques contractuelles. En droit constitutionnel, aucun principe ou règle de valeur constitutionnelle ne s'oppose à ce que l'Etat passe des conventions avec les collectivités locales et à ce que ces conventions locales aient pour objet d'harmoniser les initiatives locales dans l'exercice des compétences qui leur sont dévolues en vertu de la constitution et de la loi.

1.2.2 : L'implication des OCB, une opportunité de relance du développement local

Personne ne gagne de la désarticulation entre décentralisation et les OCB. La décentralisation est perçue comme une opportunité de relance du développement à partir de la base avec la participation des populations et un déploiement de solutions et de rationalisation de l'utilisation des ressources à l'échelle pertinente qu'est le local. Si les OCB ne sont pas impliquées, il faut préciser que, dans ce contexte, tous les acteurs sont des perdants mais les plus grands perdants sont les plus vulnérables du système c'est à dire les populations à la base communautés de base les plus fragiles (les jeunes, les femmes et les enfants). *En effet, si les problèmes d'éducation et de santé, en un mot d'accès aux services sociaux de base, ne sont pas pris en charge par les collectivités locales faute de moyens, de capacités ou de volonté politique, ce sont les populations qui souffrent des pertes de cette désarticulation.*

Deuxième partie : Les bases juridiques de l'implication des OCB

Les collectivités locales peuvent utiliser différents procédés pour impliquer juridiquement les OCB dans la gestion des affaires locales. Le procédé contractuel est le cadre adéquat de participation efficace des collectivités locales. La contractualisation dans le cadre de la décentralisation est conçue comme une méthode souple pour répondre non seulement aux exigences d'une pluralité d'interventions mais aussi pour sécuriser les acteurs locaux en associant les OCB dans l'exécution des politiques locales de développement. Cette contractualisation se traduit par des conventions locales parfois désignées sous les vocables d'accords locaux, des contrats locaux, des protocoles d'accord.

II.1 : Analyse de statut juridique des OCB

II.1.1 : La nature juridique des OCB.

Les Organisations Communautaires de Base (OCB) sont des organisations créées sur l'initiative des communautés pour leur développement. Les OCB sont les Associations Villageoises ou de quartier, les organisations de femmes, de jeunes, des organisations paysannes et les Groupements d'intérêt Economique, etc.

Les organisations communautaires de base (OCB) ont présenté ces quinze dernières années de plus en plus d'intérêts pour leur nécessaire responsabilisation dans la mise en oeuvre des programmes de développement.

Elles sont d'une importance variable ; Elles concernent aussi bien des groupes de quelques individus intervenant à l'échelle du village dans différentes activités de type communautaire que des regroupements de populations de plusieurs villages (Entente ou association intervillageoises ou unions). Leur constitution est le plus souvent motivée par la satisfaction de besoins communs tels que l'amélioration de leurs revenus.

On y note tous les segments de la population en général et femmes et les jeunes en particulier. Ces OCB présentent des caractéristiques communes qui se résument comme suit:

- Les membres sont des ruraux qui vivent et subissent les mêmes contraintes tant physiques que socio-économiques
- Elles sont constituées pour résoudre de façon solidaire des problèmes concrets reconnus et identifiés comme tels par l'ensemble de ses adhérents ;

- Elles sont organisées et gérées selon des normes intégrant des pratiques traditionnelles de communication / concertation à des formes plus formalisées liées à des exigences de modernité.

L'aptitude de ces OCB à s'acquitter et à accomplir des programmes de développement efficacement dépend dans une large mesure de la disponibilité de ressources humaines qualifiées et financières. En effet, celles-ci conditionnent la recherche de l'information sur leur environnement économique et financier, leur capacité de concevoir, de planifier et de mettre en œuvre des actions pertinentes et durables. Les OCB parviennent généralement à identifier leurs contraintes et à exprimer leurs besoins et ceux de leur communauté qu'ils arrivent rarement à formaliser sous forme de requête à des partenaires. Ceci explique que certaines actions menées l'ont souvent été par le passé avec l'appui/encadrement des services techniques et autres services d'encadrement.)

Les rapports entre les OCB et les tiers sont généralement gérés par leurs partenaires traditionnels que sont les projets et les ONG. La quasi-totalité de leur expérience a bénéficié d'appui financier, organisationnel et administratif de partenaires extérieurs. Les procédures de financement et de suivi/contrôle ont beaucoup influé sur le mode d'exécution de programmes de développement, sur les résultats obtenus et sur les capacités actuelles des OCB en la matière.

II.1.2/ Le régime juridique des OCB

II.1.2.1 :Les groupements communautaires sous forme d'Associations

Selon les termes de l'article 6 de la loi du 1er juillet 1901, "toute association déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice". Les associations de personnes peuvent se former librement sans autorisation ni déclaration préalable, cependant seules les associations déclarées ont la capacité juridique pour agir ou se défendre en justice. Toute association qui voudra obtenir la capacité juridique devra être rendue publique par les soins de ses fondateurs. La production d'un récépissé est un élément qui fonde la capacité juridique.

Toute association régulièrement déclarée peut, sans aucune autorisation spéciale, ester en justice, recevoir des dons manuels ainsi que des dons d'établissements d'utilité publique, acquérir à titre onéreux, posséder et administrer, en dehors des subventions de l'Etat et des autres collectivités publiques.

Dotées de la personnalité juridique, les associations déclarées sont soumises aux règles générales de procédure applicables à toutes personnes. Toutefois, l'action en justice n'est recevable que si elle est strictement conforme à l'objet de l'association. En principe, c'est le président qui représente l'association en justice mais les statuts peuvent désigner un autre administrateur ou même un autre membre. L'association étant un groupement privé, ce sont les tribunaux judiciaires qui sont compétents pour statuer sur les différends qui les opposent soit à des individus, soit à des personnes morales de droit privé, soit à ses propres membres. L'association, lorsqu'elle est défenderesse, doit être assignée devant le tribunal où se trouve son siège social.

II.1.2.2 : Les groupements communautaires sous forme de GIE (article 869 et s. de L'acte Uniforme relatif des sociétés commerciales et du groupement d'intérêt économique).

Le but du groupement d'intérêt économique est de faciliter ou de développer l'activité économique de ses membres, d'améliorer les résultats de cette activité. L'activité du GIE doit se rattacher à l'activité économique de ses membres. Contrairement à l'association, les membres du GIE sont indéfiniment et solidairement responsables des dettes du groupement. Une association dont l'objet correspond à la définition du GIE peut faire l'objet d'une transformation en un tel groupement sans donner lieu ni à dissolution ni à la création d'une personne morale nouvelle. Une telle transformation permet aux membres de partager les profits y compris le boni de liquidation alors que cette répartition est interdite aux membres d'une association.

II.1.2.3: Les structures créées par les collectivités locales pour une meilleure prise en charge des besoins locaux

Le code des collectivités locales du Sénégal précise que les organes délibérants peuvent créer tout structure locale concourant à l'efficacité de ses missions. Il ne s'agit pas d'une délégation de compétences des organes délibérants (c'est juridiquement impossible) mais d'une mise en place de structures qui concourent à une meilleure prise en charge des besoins locaux. C'est dans cette dynamique qu'il faut comprendre l'installation des conseils de quartier : l'exemple de l'arrêté fixant les conseils de quartiers à saint Louis est fourni en annexe en guise d'illustration.

Il s'y ajoute que le conseil rural est obligé de recourir dans le cadre l'exercice de ses missions à la coordination des actions de développement. Et le code des CCL est très explicite dans ce domaine.

ARTICLE 196 : Le conseil rural veille au développement et à la promotion des activités et services qui concourent à la satisfaction des besoins de la collectivité.

ARTICLE : 198 : Le conseil rural élabore le plan de développement local et donne son avis sur tous les projets de développement concernant tout ou une partie de la communauté rurale.

II.2 : Les procédés juridiques d'implication des OCB

La contractualisation dans le cadre de la décentralisation est un acte de prévision, ce qui permet une meilleure "maîtrise du futur" ; en ce sens, il agit comme outil de communication des collectivités locales auprès des acteurs locaux.

La contractualisation permet, en effet :

- d'identifier les acteurs,
- de définir des objectifs à atteindre,
- de déterminer les moyens à mettre en oeuvre par chacune des parties.

Dans la décentralisation, le développement du système relationnel est une conséquence de l'affirmation de l'autonomie locale, il se traduit par une diversification des relations. Le code des collectivités locales a modifié de façon substantielle les rapports entre l'Etat et les collectivités locales, les rapports entre les collectivités locales elles-mêmes et les rapports entre ces dernières et les associations et organisme de développement.

Le développement dans tous les domaines appelle la coopération à travers des conventions locales. Les attentes des citoyens, le coût des interventions, la complexité des procédures, la nécessaire coordination des actions, interdisent de plus en plus à une collectivité locale d'agir seule. **Cette coopération prend soit la forme institutionnelle soit la forme contractuelle.**

II.2.1 : La coopération par voie contractuelle

Juridiquement, la possibilité de conclure une convention est une conséquence de la personnalité juridique : elle en est un attribut, au même titre que la possession d'un patrimoine, l'existence d'un budget, de personnel, l'exercice d'une action en justice, ce, sans

qu'il y ait lieu de distinguer entre la personne morale de droit public ou la personne morale de droit privé. Toutes les personnes morales de droit public peuvent juridiquement conclure des conventions.

Le processus contractuel n'est pas nouveau en lui-même et son domaine ne cesse de s'étendre.

Les lois du 22 mars 1996 sur la décentralisation ont entraîné un réaménagement des compétences qui nécessite le recours aux conventions locales. C'est dans cette optique que l'article premier du décret n° 96 – 1122 du 27 décembre 1996 relatif à la convention type fixant les conditions et les modalités d'utilisation des services extérieurs de l'Etat, dispose que les conditions d'utilisation de chaque service de l'Etat sont déterminées par la convention type.

De même, l'article 15 du CCL précise que les collectivités locales peuvent entreprendre avec l'Etat la réalisation de programme d'intérêt commun. Ainsi la région, la commune et la communauté rurale peuvent passer des conventions avec l'Etat pour mener des actions de développement dans le respect de leurs attributions.

La technique de la convention locale est devenue ainsi un instrument essentiel de la politique économique de l'Etat. Le code des collectivités locales prévoit dans ce sens que l'Etat peut conclure avec les collectivités locales des contrats de plan comportant des engagements réciproques en vue de l'exécution du plan et de ses programmes prioritaires. Les plus importants sont les contrats Etat – région, qui constituent la matrice des autres. Ces contrats prévoient eux même des contrats particuliers dont la conclusion est indispensable à la réalisation des objectifs prévus par le contrat de plan. Ainsi un contrat de plan peut entraîner la passation de vingt à trente contrats particuliers.

La planification ainsi transférée va entraîner une prolifération du réseau contractuel. La politique d'aménagement du territoire constitue une autre terre d'élection

de la convention avec l'élaboration et l'exécution des schémas régionaux d'aménagement du territoire.

La contractualisation se présente à divers titres comme une solution aux maux latents que connaissent les collectivités locales. Elle serait un instrument susceptible de dépasser les contradictions entre centralisation et décentralisation.

II.2.2 - La collaboration par voie de concertation

Il ne s'agit pas d'une association des collectivités locales aux actions initiées de l'Etat mais d'une confrontation des objectifs et des moyens dont disposent de façon parallèle ou voisine l'Etat et les collectivités locales sur un objectif précis, particulier.

Il convient de noter que par ces cadres de concertation, la décentralisation favorise une fusion des volontés étatiques et locales dans une même procédure pouvant aboutir à des conventions locales. La procédure la plus fréquente utilisée par le code des collectivités est la procédure consultative habituelle c'est à dire les avis.

II.2.3 - Les rapports entre les collectivités locales elles-mêmes

L'administration locale mise en place en 1996 a favorisé la multiplication des rapports entre les collectivités locales. Ainsi la réforme de 1996 a donné aux rapports entre les collectivités locales l'opportunité de s'intensifier de façon considérable. **Ainsi des conventions locales peuvent prendre naissance à partir de cette coopération avec les collectivités.**

Sur le plan interne, chaque collectivité locale peut créer une entente avec une autre en entreprenant des actions de coopération entre elles. Cette coopération peut se traduire par la création d'un groupement de deux ou de plusieurs collectivités ou de toute autre structure appropriée de promotion et de coordination des actions de développement dans des domaines spécifiques. Ainsi concernant la région ; des ententes sur des objets d'intérêt régional

commun sont prévues⁵. Ces ententes interrégionales font l'objet de conventions autorisées par les conseils respectifs, signées par les présidents, et approuvées par décrets.

De même, deux ou plusieurs conseils municipaux peuvent aussi créer entre eux, à l'initiative, de leurs maires, une entente sur les objets d'intérêt communal. A la différence des ententes interrégionales, les ententes intercommunales sont valables après leurs signatures par les conseils respectifs et leur approbation par arrêté du Ministre chargé des collectivités locales ou du représentant de l'Etat⁶.

Des groupements d'intérêt communautaire sont prévus également dans le cadre de la communauté rurale. En effet, plusieurs communautés rurales peuvent décider de constituer entre elles ou avec une ou plusieurs communes, un groupement d'intérêt communautaire ayant pour objet la gestion ou l'exploitation des terres du domaine national, d'équipement, d'infrastructures ou de ressources intéressant plusieurs communes⁷. Le groupement d'intérêt communautaire est créé par décret sur les vœux des conseils municipaux et ruraux intéressés, après avis du conseil régional.

Le décret de création du groupement d'intérêt communautaire définit le rôle du groupement ainsi que l'organisation et les modalités de fonctionnement de son conseil.

Des groupements mixtes peuvent aussi être constitués par accord entre des régions et l'Etat, ou 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 parties⁸. Le groupement mixte est une personne morale de droit public. Il est autorisé et supprimé par la loi. Un décret approuve les modalités de fonctionnement du groupement et détermine les conditions d'exercice du contrôle.

⁵ Article 71 du CCL

⁶ Article 179 du CCL

⁷ Article 239 du C C L

⁸ Article 74 du C C L

II.3 - Les Collectivités locales et les acteurs locaux et les OCB

Un droit de participation est entrain de naître et de se développer en droit des collectivités locales au Sénégal. La participation qui occupe une place fondamentale dans la vie en société des sénégalais, **est devenue une préoccupation essentielle du code des collectivités locales**. Le caractère représentatif de la démocratie locale s'est accommodé voire enrichi de diverses formes de prise en compte direct des souhaits des citoyens en dehors des campagnes électorales. Ainsi toute personne physique ou morale peut faire au président du conseil régional, au maire et au président du conseil rural, toutes propositions relatives à l'impulsion du développement économique et social de la collectivité locale concernée et à l'amélioration du fonctionnement des institutions⁹.

Plus intéressant, les collectivités locales associent, aussi, en partenariat à la réalisation des projets de développement économique ; éducatif, social et culturel, les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire. N'est ce pas là un cadre ouvert pour la mise en place de conventions locales.

Le cadre législatif et réglementaire de décentralisation accorde une grande importance aux conventions locales comme outil et cadre qui permettent de réaliser une cohérence, une coordination, une adhésion des populations locales mais aussi une articulation.

Ainsi, les collectivités locales peuvent entreprendre des actions de coopération entre elles ou avec les mouvements associatifs. Ainsi aux termes de l'article 9 du code des collectivités locales, pour accomplir leurs missions, les collectivités locales peuvent associer en partenariat avec les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire, à la réalisation des projets de développement économique, éducatif, social et culturel. Quant à l'article 13, il stipule que les collectivités locales peuvent créer des groupements de collectivités locales ou toute structure appropriée de promotion et de coordination des actions

⁹ Article 3 alinéa 2 du CCL.

de développement dans des domaines spécifiques. Il résulte de ces dispositions que les conventions locales constituent encore des instruments privilégiés de gestion des affaires locales dans la recherche d'un développement local durable.

L'article 4 du code l'environnement dispose que tout projet de développement mis en place dans le pays doit tenir compte de la coopération entre l'état, les collectivités locales, les associations, les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, et les citoyens . A travers cette disposition, le législateur sénégalais reconnaît non seulement les conventions locales mais leur accorde une place importante en posant comme condition d'implantation de tout nouveau projet la prise en compte des conventions locales.

Pour être valable, ces conventions locales doivent faire l'objet de délibérations devant le conseil délibérant compétent. Ces délibérations doivent faire l'objet d'une approbation du représentant de l'Etat.

Le champ d'application de la tutelle administrative est le domaine de compétence où celle-ci a vocation à s'appliquer. Il concerne tous les cas énoncés, soit expressément par les textes comme devant être compris dans ce domaine, soit tacitement rangés par les lois dans les actes soumis au contrôle préalable.

La loi portant Code des collectivités locales prévoit un régime d'approbation aussi bien pour les délibérations que pour les actes des organes exécutifs émanant de la région, de la commune ou de la communauté rurale. Aux termes de son article 336, les actes portant sur sept (7) domaines spécifiques sont soumis à l'approbation préalable¹⁰.

10

- les budgets primitifs et supplémentaires ;
- les emprunts et garanties d'emprunts ;
- les plans régionaux, communaux et ruraux de développement et les plans régionaux d'aménagement du territoire ;
- les conventions financières de coopération internationale ; comportant des engagements d'un montant fixé par décret ;
- les affaires domaniales et l'urbanisme ;
- les garanties et prise de participation dans les sociétés privées exerçant des activités d'intérêt général à participation publique ;
- les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans.

II.3:Les modalités techniques d'implication des OCB

II.3.1/Les contrats de concessions

La concession de service public est une convention par laquelle la collectivité locale concède à une personne publique ou privée la gestion du service public local moyennant le droit de percevoir à son profit des redevances. Ces concessionnaires peuvent être des OCB juridiquement identifiés comme les GIE, les associations communautaires ayant un statut juridique et les entreprises privées ayant leur domicile fiscal dans le ressort territorial de la collectivité locale.

Mais des précisions sont essentielles quant à la procédure de ce procédé. Si la collectivité locale est libre de recourir à cette stratégie, il y a lieu de préciser que le concessionnaire peut prétendre à un équilibre financier du contrat et obtenir de l'entité concédante des compensations financières en d'aléas anormaux. Dans ce système, la collectivité concédante garde un contrôle du fonctionnement du service public assuré par le concessionnaire. La responsabilité de l'autorité concédante ne peut être engagée que dans l'hypothèse d'insolvabilité de la personne cocontractante au nom du principe de la responsabilité solidaire.

Le contrat de concession comporte des clauses purement contractuelles et réglementaires qui touche à l'organisation et au fonctionnement du service public(nature et étendue du service, garanties offertes aux usagers). Ces clauses sont élaborées unilatéralement par l'administration qui peut aussi procéder à leur modification.

II.3.2 :L'Affermage

L'affermage revient à confier, par convention, à une personne appelée fermier l'exploitation d'un service public qui en supporte le risque économique. Il s'agit pour la collectivité publique c'est à dire pour la collectivité locale de confier la gestion du service publique à un exploitant, le fermier, les investissements nécessaires à la construction des ouvrages indispensables au fonctionnement du service (contrairement, cette fois aux contrats de concession, le cocontractant reçoit les moyens nécessaires à l'exploitation et ne supporte donc pas les charges liées à l'établissement du service public).

Le code des collectivités locales précise à son article 306 que les collectivités locales et leurs groupements peuvent exploiter directement en régie des services d'intérêt public à caractère industriel ou commercial dans le cas où l'intérêt public l'exigerait et notamment en cas de carence et d'insuffisance de l'initiative privée.

Dans ce cas, les conseils des collectivités locales désignent les services dont ils se proposent d'assurer l'exploitation en régie et arrêtent les dispositions qui doivent figurer dans le règlement intérieur desdits services.

II.3.3 :La régie

Il s'agit d'un procédé intéressant parmi les mécanismes possibles d'intervention des collectivités locales. Il s'agit d'un contrat qui permet à la collectivité locale de confier la gestion d'un service public à un organisme qui ne gère pas le service à ses risques et périls mais pour le compte de la collectivité locale elle-même.

Dans ce cas, la rémunération du régisseur c'est à dire l'organisme bénéficiaire de l'exploitation du service public local provient de la collectivité locale et reste dépendante des efforts fournis dans la gestion du service. Dans l'approfondissement de la politique de décentralisation qui tend de plus en plus au renforcement des ressources des collectivités locales avec un réel interventionnisme des collectivités locales, ce procédé pourrait trouver un cadre d'application intéressant.

II.3.4 :Les conventions du domaine public

L'utilisation privative en termes de permission de voirie ou occupation avec ou sans emprise réalisée sur le sol et aménagement d'une partie du domaine public local constitue une autre voie de participation ou d'intervention des collectivités locales dans la gestion des services publics locaux.

Le recours à la technique contractuelle contribue effectivement à l'exploitation économique du domaine public. Ainsi, les contrats d'occupation du domaine public ont une place importante dans la vie économique des collectivités locales. Des retombées significatives peuvent découler de ces conventions.

II.3.5 : La maîtrise d'ouvrage

Ne pouvant se faire entrepreneur, la collectivité locale est chargée de gérer se met dans une position d'organisateur et fédérateur des énergies locales (dont évidemment les siennes propres, ses propres services), utilisant avec pragmatisme tous les procédés légaux qui sont à sa disposition. Ces procédés sont de trois ordres :

- le faire soi-même,
- le faire-faire,
- le laisser-faire.

- *Le faire soi-même* est un ensemble de procédés qui met la collectivité en situation de producteur ou de prestataire même si on doit distinguer :
 - d'une part la régie directe, classiquement entendue comme la gestion non individualisée par l'administration elle-même d'un service public, d'un chantier, d'un aménagement urbain...
 - d'autre part, toutes les autres formes d'intervention par des organismes publics spécialisés dépendant de la collectivité locale
- *Le faire-faire* est un très riche et vaste ensemble de modes opératoires qui se rangent en deux grandes sous-catégories :
 - premièrement, le faire-faire proprement dit, lorsque par exemple la collectivité confie le service public local à une entreprise privée spécialisée;
 - deuxièmement, le donner-à-faire, lorsque par exemple la collectivité passe un marché de travaux à une entreprise privée, laquelle est contractuellement contrainte de livrer l'ouvrage commandé à l'instant convenu.
- *Le laisser-faire* est un mode d'intervention plutôt qu'un mode opératoire ; il est fondé sur le principe de la primauté de l'initiative privée sur l'action publique et sur la fonction simplement correctrice de ladite action publique. On peut distinguer trois degrés de laisser-faire :
 - le premier degré est le laisser-faire total ; telle association assure une activité culturelle ou sportive que l'autorité locale suit avec intérêt mais en s'abstenant de toute intervention ;

- le deuxième degré est le **laisser-faire réglementé** ; l'autorité locale intervient pour réglementer certaines activités ou manifestations organisées par cette association en raison par exemple du danger encouru par les spectateurs ou même les participants ;
- le troisième degré est le **laisser-faire aidé** ; l'autorité locale apporte une aide (subvention...) à cette association dont elle reconnaît l'utilité sociale contre l'engagement de ladite association d'élargir son champ d'action, de s'implanter dans tels ou tels quartiers...

Ce tableau situant ces **sept manières institutionnelles de faire** invite à constater qu'elles forment un éventail assez largement ouvert et aussi à poser, comme hypothèses, qu'elles ont des qualités différentes mais qu'elles sont partiellement substituables, autrement dit qu'il y a plusieurs manières d'offrir à la population des activités culturelles, des équipements collectifs.

Dans une acception plus professionnelle que juridique (en droit strict le **maître de l'ouvrage est la personne qui, dans le cadre du contrat de louage d'ouvrage et des marchés publics assimilés, commande, paie et reçoit l'ouvrage matériel ou intellectuel, objet du contrat ou du marché**) ; on a pris l'habitude de qualifier de « maîtrise d'ouvrage » l'intelligence des choix entre les divers faire et plus globalement l'habileté d'un organe politique à :

- penser un programme de tâches et de travaux, imaginer le montage, les façons de faire ;
- donner des ordres en leur donnant la destination (bureau de l'administration municipale, fournisseur, entrepreneur de travaux, bureau d'étude, association de quartier, opérateur professionnel d'aménagement urbain, entreprise concessionnaire d'un service marchand...) et la formulation adéquates (décision unilatérale réglementaire ou individuelle ; marché public ou contrat ou même simple convention informelle) ;
- contrôler la bonne exécution de ces ordres et la qualité du service fait.

L'**essentiel pour la maîtrise d'ouvrage** est donc de disposer des moyens d'**assumer le service de la population et non nécessairement de l'assurer elle-même**, du moins en dehors de la sphère des obligations de faire soi-même que la loi (et une certaine forme de logique politique) met expressément à la charge de la collectivité et dont elle ne saurait se démettre.

II.3. 6: Les relations financières entre CL et OCB

Les relations de trésorerie entre l'Etat et les collectivités locales restent encadrées par des règles anciennes qui n'ont pas été remises en cause par les lois de décentralisation. Dans ce cadre, les collectivités locales sont tenues de déposer leurs disponibilités au Trésor sans intérêt. En raison de cette obligation, l'Etat peut être qualifié de caissier général des collectivités locales. L'Etat est, certes, un caissier sûr, mais un banquier peu imaginatif car le pari de développement impose logiquement de stratégies nouvelles, juridiquement fondées, en vue d'associer un cadre de confiance propice à l'investissement local.

II.3.5.1 : Les enjeux des transferts financiers des collectivités locales vers les communautés de base : Gains et Pertes

Acteurs	Gains	Pertes
• MCLD	. Leadership . Harmonisation des politiques et instruments de développement local	négligeables
• Ministères de la Santé	. Allègement des charges d'administration et de gestion des services de santé . Meilleure efficience de gestion de politique de santé	. Réduction du leadership dans la planification et la gestion des problèmes de santé . La gestion des ressources financières échappent au niveau local

Ministère de l'éducation	- Allègement des charges d'administration et de gestion des services de l'éducation - Meilleure efficacité de gestion de politique de l'éducation	Fonds de Dotations de la Décentralisation échappent au ME (I A, IDEN) Réduction du monopole de prise en charge de l'éducation
Associations d'élus	Leadership Responsabilité	négligeables
Partenaires au développement (PAD)	- Réalisation des programmes - Impacts positifs sur le développement	négligeables
Ministère de l'économie et des finances (MEF)	- Exécution plus rapide et rationnelle des projets et programmes - Amélioration des taux de décaissements	Atténuation du monopole de gestion des ressources Influences Rente de situation
Organisations de la société civile	- Implications des populations dans la prise en charge des problèmes de pauvreté au niveau local - Participation des organisations de société civile dans la définition de programmes locaux de lutte contre la pauvreté - Populations mieux informées des programmes locaux de lutte contre la pauvreté.	négligeables

II.3.5.2 : Les conventions financières

II.3.5.2.1 : Les protocoles d'attente,

Les protocoles d'Entente appelés aussi chartes de partenariat sont des procédés de contractualisation de l'engagement mutuel du Trésor public et des collectivités locales. Ils offrent une réponse différenciée, en fonction de la nature et des besoins de la collectivité, à la satisfaction d'un objectif commun : l'amélioration du fonctionnement des services locaux.

La charte doit s'interpréter avant tout comme l'occasion de réfléchir aux méthodes de fonctionnement des services et aux marges d'améliorations ou de progrès qui restent disponibles, dans l'intérêt de tous.

Il s'agit d'une démarche de contractualisation d'engagements réciproques et d'objectifs à atteindre ensemble, définis d'un commun accord.

Le protocole sur :

— La communication entre les partenaires

Globalement, la démarche consiste à optimiser les échanges d'information entre la démarche initiée par la collectivité locale et le trésorier, en termes de qualité, de fiabilité et de rapidité de transmission de l'information.

— L'amélioration du recouvrement

Il s'agit de retenir une organisation optimale du recouvrement des créances des collectivités locales depuis leur constatation juridique jusqu'à leur encaissement effectif qui peut, le cas échéant, nécessiter la mise en œuvre de voies de recouvrement contentieux.

— La réduction des délais de paiement

Il convient d'assurer dans les meilleurs délais le règlement des créanciers des collectivités locales et notamment des entreprises titulaires de marchés publics, sans pour autant compromettre la qualité des contrôles de la dépense publique qui incombent aux services des collectivités locales et du comptable du trésor public.

— La gestion de trésorerie

Il s'agit de planifier les mouvements financiers d'encaissement et de paiement de manière à éviter les tensions de trésorerie, mais aussi de valoriser les ressources financières de la collectivité locale.

— La valorisation des comptes

L'objectif est d'apporter à l'exécutif local toute l'aide nécessaire à l'optimisation de la gestion de la collectivité locale, par une meilleure connaissance des informations financières et comptables relatives à l'année écoulée ou ayant trait aux projets d'investissement.

Prototype de protocole d'attente

Entre le projet.....en matière de.....

Représenté par..... ;, d'une part,

La collectivité locale de.....

Représenté par.....

La Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor

Représenté par.....,d'autre part

CONCERNANT

LA REALISATION DE

Préambule et justification :

Chapitre 1 : Obligations et responsabilités des parties

Article 1 : La projet dénommé.....s'engage à financer un.....pour l'année 2005 jusqu'à concurrence deF CFA.

Article 2 :Le projet s'engage à transférer les fonds convenus au compte du receveur de la collectivité locale. A cet effet, il avise le chef de l'exécutif local et le receveur de la collectivité local du versement des fonds.

Article 3 :Le projetest imputable face au comité conjoint du projet, de l'atteinte des résultats du projet.

Article 4 :La collectivité locale.....est seule responsable de la bonne exécution des sous projets.

Article 5 :La DGCPT est chargée :

- de veiller à ce que les fonds transférés par le projet.....soient utilisés dans le cadre des opérations du projet ;
- s'assurer que les fonds soient exécutés par le receveur de la collectivité locale conformément et règles et procédures de la comptabilités publique ;
- faire en sorte que les situations périodiques de suivi du projet soient envoyés au projet..... ;

Article 6 : Dispositions Communes

Article 7 : Durée du protocole

Article 8 :Dispositions diverses

Fait, en quatre exemplaires, à....., le..... 2005.

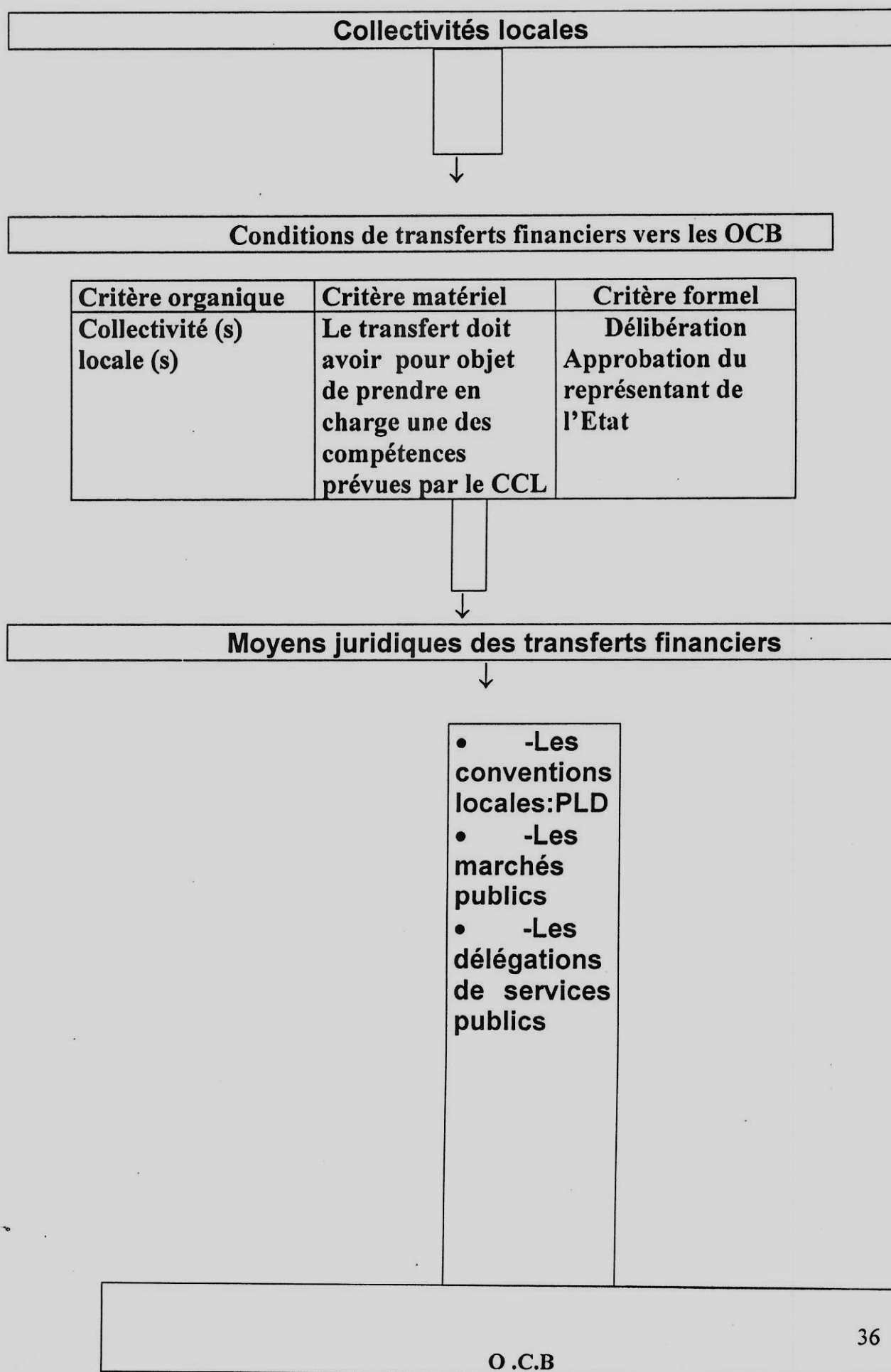
LU et APPROUVE

Pour la Collectivité locale

Pour le projet.....

Pour la Direction générale de la Comptabilité publique et du Trésor

II.3.5.2.2 : Mécanismes financiers prévus par le CCL



II.3.5.2.3 : Le cofinancement entre L'Etat et les CL

Le versement des dotations et subventions ne constitue pas le seul mode de relations financières entre L'Etat et les collectivités. Les collectivités locales peuvent concourir à des dépenses d'intérêt public inscrites au budget de l'Etat par le biais des fonds de concours.

La participation financière de l'Etat ne peut être supérieure à celle de la collectivité locale. La collectivité locale française est toujours destinataire des crédits, même si c'est un maître d'oeuvre différent qui réalise le projet (association, entreprise, etc.).

Dans le cas où un projet associe plusieurs collectivités, une collectivité locale " leader " reçoit le financement étatique au nom des autres collectivités locales mais elle doit au préalable présenter au Trésorier Payeur Général la délibération des autres collectivités qui ont voté une participation financière au projet.

Un cofinancement est attribué selon le principe de l'annualité budgétaire. Dans le cas de programmes pluriannuels, les financements de la première tranche sont accordés sous réserve d'acceptation de l'ensemble du programme. Ce financement n'engage en rien le Secrétariat d'Etat pour les années à venir.

Troisième partie : Formulation des propositions

I : PLADOYER POUR L'EXPERIMENTATION LEGISLATIVE DANS LA DECENTRALISATION AU SENEGAL

I.1 : DEFINITION ET OBJECTIFS :

L'expérimentation législative par les collectivités locales vise à donner à notre démocratie le souffle de l'initiative, l'élan de la liberté et l'efficacité de la proximité. Si le Sénégal veut rester une grande démocratie, elle doit lancer la révolution de la démocratie locale et construire la République des proximités. C'est une exigence démocratique. C'est un impératif de développement. Il est temps d'ouvrir à nos collectivités un droit à l'expérimentation. Il s'agit de pouvoir faire l'expérience de réformes en grandeur nature, dans des collectivités volontaires, avant de les généraliser à l'ensemble du territoire. Il s'agit aussi de permettre aux collectivités territoriales de conclure entre elles des accords de délégation ou de mise en commun de leurs moyens, afin d'adapter l'organisation de l'action publique aux réalités locales.

I.2 : INTERET ET METHODOLOGIE

L'expérimentation constitue en effet une méthode irremplaçable au service de la modernisation des politiques publiques. Elle permet de tester une nouvelle mesure à une petite échelle afin d'en mesurer les avantages et les inconvénients, de l'améliorer avant de la généraliser ou d'y renoncer si elle ne s'avère pas pertinente. Elle permet également de dissiper les craintes et de lever les réticences que suscite souvent toute perspective de changement. Mieux acceptée, la réforme peut alors plus rapidement et plus pleinement produire ses effets. Il s'agira de proposer une révision constitutionnelle selon la procédure législative spéciale prévue par la Constitution. Cette révision introduira des modifications suivantes annexées à l'article 102 de la Constitution : *La loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limités des dispositions à caractère expérimental.* Ces dispositions permettent à l'ensemble des collectivités locales de la République et à leurs groupements de demander à être habilités, par un règlement et non par la loi, à déroger à titre expérimental aux dispositions réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences. Ce droit sera quadruplement encadré : les conditions générales des expérimentations seront définies par le code des collectivités locales ; les collectivités et groupements désireux de participer à l'expérimentation devront solliciter une habilitation préalable, délivrée par la voie réglementaire ; l'expérimentation devra avoir un objet et une durée limités ; enfin,

l'habilitation ne pourra intervenir lorsque seront en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti. Sous les mêmes conditions, les collectivités territoriales et leurs groupements pourront également être habilités, par la loi, à déroger à titre expérimental aux dispositions législatives régissant l'exercice de leurs compétences. Elles disposent ainsi d'un pouvoir législatif naissant mais encadré.

Cet outil est plus pertinent que les conventions locales car il prend en charge tous les secteurs ayant une implication sur la vie des collectivités locales.

II : Appuyer les Ministères centraux à accompagner la prise en charge des compétences transférées par les collectivités locales par leur dessaisissement progressif des sphères d'actions dévolues aux collectivités locales la mise à disposition au profit de ces dernières de leurs services déconcentrés et l'accompagnement de la décentralisation de la gestion des ressources du budget consolidé d'investissement. Il peut être envisagé des comités interministériels sur l'exercice des compétences transférées qui visent à mettre elles-mêmes à la disposition des collectivités locales les ressources humaines (conventions d'utilisation des services extérieurs de l'Etat à repenser) et financières (reconsidération du budget de fonctionnement transféré à travers le fonds de dotation et (bientôt) du budget d'investissement à travers le budget consolidé d'investissement (BCI).

III: Au niveau de la formation, des innovations devront être introduites, notamment l'élargissement des sessions de formation sur la décentralisation à des cibles qui en étaient jusque là exclues (politiques, membres de la société civile, hauts fonctionnaires) en modulant les contenus pour les adapter aux besoins et niveaux d'intellectuels des candidats à la formation. Des programmes de formation qui englobent les élus mais les dépassent pour inclure d'autres acteurs peuvent faciliter la dissémination de la culture de décentralisation et pallier les difficultés des acteurs à s'adapter aux changements qu'appelle l'environnement de la décentralisation.

IV : Appuyer les OCB à s'intéresser à la gestion des collectivités locales. Cet appui peut se faire en amont, par la formation des citoyens et par leur préparation pour leur participation aux élections locales et atténuer ce qu'elles ont appelé l'excessive politisation de la gestion locale. En amont, l'appui peut se traduire par le renforcement de leurs capacités en vue de leur participation sous des formes consacrées et des formes à imaginer à la gestion locale.

V : Appuyer l'implication du secteur privé jusque là en marge de la décentralisation dans la planification et l'exécution des initiatives locales. Cela permet de dépasser la dimension simplement administrative de la décentralisation et d'embrasser développement local négligée jusque-là et du coup de faciliter les investissements privés générateurs d'emplois dans les collectivités locales. Il y a lieu, à cet égard, d'approfondir la réflexion avec le secteur privé pour analyser les modalités de ladite implication qui pourra, entre autres, passer par des conventions de partenariat entre collectivités locales et secteur privé.