

254

**IDENTIFIER ET SURMONTER LES OBSTACLES A LA
MISE EN OEUVRE DE LA DECENTRALISATION**

**COMMUNICATION PRESENTEE POUR L'USAID
LE 22 AVRIL 1997 PAR :**

***BABACAR KANTE
DIRECTEUR UFR
SCIENCES JURIDIQUES
ET POLITIQUES
UNIVERSITE GASTON BERGER
DE SAINT-LOUIS***

INTRODUCTION

« Semi-décentralisation », « décentralisation surveillée », « apprentissage à la décentralisation », tels sont, entre autres les qualificatifs utilisés pour caractériser l'expérience sénégalaise d'organisation administrative territoriale, de 1966 à 1990. Cette période a vu en effet le Sénégal passer de l'adoption d'un code de l'administration communale en 1966 à l'unification du statut des communes en 1990, en passant par la création des communautés rurales en 1972.

C'est cette longue maturation, commencée en réalité depuis la période coloniale, que le législateur sénégalais a voulu porter à maturité en 1996 par le vote de six lois, porteuses d'une nouvelle approche de la décentralisation. Ces lois apportent deux innovations majeures au droit de la décentralisation au Sénégal : la création d'une nouvelle collectivité locale (la région), et la substitution d'un contrôle de légalité a posteriori à un contrôle de tutelle a priori qui était jusque là le principe.

La nouvelle approche a été enclenchée depuis un discours du Président de la République à la veille de la fête nationale en 1992. Les travaux préparatoires de la commission chargée d'exploiter les rapports des différents groupes de travail ont abouti à l'adoption de six textes : la loi n° 96-06 du 22 Mars 1996 portant transfert des compétences aux régions, aux communes, et aux communautés rurales ; la loi n° 96-08 du 22 Mars 1996 modifiant le code électoral ; la loi n° 96-09 du 22 Mars 1996 fixant l'organisation administrative et financière de la commune d'arrondissement dans ses rapports avec la ville ; la loi n°96-10 du 22 Mars 1996 modifiant la loi n° 72-02 du 1er Février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale ; la loi organique n°96-11 du 22 Mars 1996 relative à la limitation du cumul des mandats électifs et de certaines fonctions. Plusieurs decrets d'application sont venus compléter ces lois en décembre 1996, surtout en matière de répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales.

La finalité de cette nouvelle expérience coïncidant avec un souci d'approfondissement de la démocratie locale, sa pertinence ne peut faire l'objet d'aucun doute. Il s'y ajoute qu'elle intègre deux dimensions fondamentales :

l'une politique, par l'élection de tous les membres des différents organes au suffrage universel ; l'autre économique par une tentative de relance du développement par le bas. Il s'agit d'un projet ambitieux. Comme tel, il rencontrera donc fatalement des difficultés.

L'étude de ces difficultés ne peut être que prospective et théorique, dans la mesure où les nouvelles lois et les décrets ont à peine quatre mois d'application. Il apparaît cependant que les unes sont plus importantes que d'autres : certaines peuvent en effet hypothéquer l'avenir du processus, alors que les autres peuvent être considérées comme mineures. Mais d'une manière générale, elles sont relatives aux conditions d'élaboration des lois et règlements sur la décentralisation, au contexte politique et socio-économique du Sénégal, aux conditions d'exécution du projet. Pour la plupart, elles ne sont cependant pas rédhibitoires. Il suffit que des mesures de correction soient prises, pendant qu'il est encore temps, pour annihiler leurs effets négatifs.

L'objet du présent document est double : tout d'abord, essayer d'identifier les obstacles à la décentralisation ; ensuite tenter de proposer des mesures à entreprendre pour les minimiser.

I. DE QUELQUES OBSTACLES A LA DECENTRALISATION

La nouvelle politique de décentralisation rencontre des obstacles de plusieurs types, malgré l'avancée qu'elle représente par rapport à la situation antérieure. En décomposant le processus en cours, on pourrait distinguer trois moments, correspondant à trois types d'obstacles. Dans la préparation du projet, on se rend compte que les conditions préalables n'ont pas été rigoureusement remplies ; dans la phase de mise en oeuvre actuelle, des risques d'incohérence se font jour ; dans l'accompagnement du processus, les mesures semblent insuffisantes.

I.A. LA FAIBLESSE DES PREREQUIS

La décentralisation repose sur un socle. Il se compose de conditions préalables de réussite, qui sont en même temps, à certains égards, des objectifs. Le processus a été amorcé à partir des bases insuffisamment solides, à trois points de vue au moins.

I.A.1 L'INCERTITUDE SUR LES OBJECTIFS

L'objectif déclaré est naturellement l'approfondissement de la démocratie. Mais le contexte politique et socio-économique du pays, et le moment choisi renvoient à des questions.

Ainsi par exemple, la nouvelle politique peut être conçue comme le prolongement d'un mouvement amorcé avant l'indépendance par la communalisation, et qui s'est poursuivi par la création des communautés rurales. L'érection de la région en collectivité locale peut être perçue comme l'achèvement d'un édifice à trois étages.

Mais cette même politique pourrait être interprétée comme s'inscrivant dans le cadre plus général du désengagement de l'Etat. La création d'une nouvelle entité, mais aussi et surtout l'allègement de la tutelle sur les collectivités locales pourraient confirmer cette appréciation.

Enfin, on pourrait se demander si la régionalisation ne cache pas une réponse au défi que constitue le séparatisme casamançais. L'autonomie régionale, de nature à tempérer l'idée d'indépendance ne pouvant être conçue pour cette seule région, a pu être étendue aux autres.

L'équivoque sur les objectifs de la décentralisation amorcée depuis 1992 ne semble toujours pas avoir été levée. Le risque est alors grand de partir d'un malentendu, si les principaux acteurs n'en ont pas la même conception.

I.A.2. L'IRRATIONALITE DU DECOUPAGE

Dans les pays africains en général, les déséquilibres régionaux deviennent souvent des sources de tension entre différentes ethnies.

Le découpage des régions devient dès lors une question sensible. A l'échelle nationale, plusieurs propositions avaient été faites par la commission préparatoire du projet de régionalisation, mais elles n'ont pas été retenues dans la loi. Finalement, c'est le statu quo qui a été maintenu. Ce choix correspond-il à des objectifs de création de pôles de développement ? Les disparités régionales ne vont-elles pas être exacerbées dans quelques années ?

Par ailleurs, le code des collectivités locales en son article 77 prévoit que les grandes communes peuvent être divisées en communes d'arrondissement. A l'expérience, il apparaît que le découpage territorial est presque toujours un instrument de politique électorale entre les mains du pouvoir. Cette préoccupation, malheureusement inévitable, est incompatible avec la création de communes d'arrondissement viables. Les contestations soulevées par le découpage de Dakar en sont une illustration.

I.A.3 L'INSUFFISANTE INFORMATION DES BENEFICIAIRES

La décentralisation est censée être promue au bénéfice des populations pour leur permettre de gérer leurs propres affaires. Pourtant, des études récentes menées par le groupe d'Etudes et de Recherches Constitutionnelles et Politiques de l'UFR de Sciences Juridiques de l'Université de Saint-Louis ont montré que les différents acteurs n'ont pas la même perception de la nouvelle approche. En effet, certaines populations locales expriment un sentiment d'abandon par le pouvoir central, alors que ce dernier proclame le renforcement de l'autonomie locale. L'idée que le rôle de l'Etat est essentiellement d'assistance, n'a pas encore disparu en milieu rural au moment où il tend à être un simple facilitateur. La conclusion qui se dégage des études menées en milieu rural est que l'approfondissement de la décentralisation intervient de façon brutale, ou à tout le moins sans la préparation nécessaire de ses destinataires.

I.B. LES RISQUES D'INCOHERENCE DANS LA MISE EN OEUVRE

Le processus amorcé au Sénégal depuis 1994 repose sur des principes forts louables et simples dans leur formulation. Cependant, dans leur mise en

oeuvre, ils risquent parfois d'aboutir à des rivalités, ou alors au contraire, à des domaines insuffisamment couverts par la répartition des compétences. Ce risque existe aussi bien dans le domaine de la répartition des compétences au plan juridique, que dans celui de la définition des politiques publiques.

I.B.1 LES CHEVAUchements DE COMPETENCE

Dans la répartition des compétences, dans deux domaines particulièrement, le processus de décentralisation pourrait aboutir à des blocages du fait de « l'obscur clarté » qui caractérise les pouvoirs des différentes autorités.

Ainsi par exemple, en matière de police administrative, le code des collectivités locales éclate la compétence entre les autorités locales et les représentants de l'Etat. Certaines ont un pouvoir général, alors que d'autres n'ont qu'un pouvoir d'attribution.

De même, dans la gestion des affaires qui leur sont transférées, les unes sont communes à l'Etat, à la région, à la commune et à la communauté rurale, les autres sont spécifiques. Certaines autorités dégagent des principes généraux, d'autres fixent les règles en la matière comme dans le domaine de la gestion des ressources naturelles.

Les récents incidents qui ont émaillé l'installation des nouveaux conseils après les élections locales du 24 Novembre 1996 sont un indice des difficultés à venir, même si certains étaient dûs à une mauvaise interprétation de leurs pouvoirs par certaines autorités.

I.B.2. L'AMBIGUITE DES RAPPORTS ENTRE LE POUVOIR CENTRAL ET LES AUTORITES LOCALES

Il a été écrit notamment dans l'exposé des motifs de la loi portant code des collectivités locales et plusieurs fois répété, que les lois de 1996 procèdent à une suppression de la tutelle. La réalité est plus complexe. Même si le contrôle de légalité intervenant a posteriori est devenu le principe, il n'en reste pas moins que le représentant de l'Etat garde encore des pouvoirs qualitativement importants sur les actes des autorités locales. Ainsi, non seulement le pouvoir d'approbation préalable du représentant de l'Etat demeure, mais en outre, il intervient dans des domaines vitaux de la vie des collectivités locales. Il apparaît en effet qu'aux termes de l'article 336 du code des collectivités locales, les décisions relatives au budget, aux emprunts, aux plans de développement, aux conventions financières de coopération internationale, aux affaires domaniales et à l'urbanisme, aux prises de participation dans les sociétés privées, à certains marchés publics et contrats de concession, restent soumises à une autorisation de l'autorité de tutelle avant leur exécution.

Les premières années de l'application de la loi portant code des collectivités locales et de ses décrets d'application seront déterminantes. Elles vont certainement révéler les ambiguïtés qui caractérisent la conception que le pouvoir central et les autorités locales se font de leurs compétences respectives. L'un est conscient de la réduction de ses pouvoirs, mais entend exercer pleinement ceux qui lui sont limitativement dévolus, les autres voulant profiter d'une liberté nouvellement retrouvée, auront certainement tendance à définir de façon extensive leur autonomie.

I.B.3. L'INSUFFISANTE ARTICULATION DECENTRALISATION - AMENAGEMENT DU TERRITOIRE

La politique de décentralisation ne peut produire ses pleins effets au plan économique que si elle s'intègre harmonieusement à une planification rigoureuse et à un schéma d'aménagement du territoire.

La planification locale sénégalaise a connu une longue évolution depuis 1960, et au terme de laquelle ont été adoptés les plans régionaux de développement intégré, les plans d'investissement communaux et les plans locaux de développement. Mais cette planification n'a jamais pu donner l'impulsion attendue du fait essentiellement de l'insuffisante implication des comités villageois en charge de la gestion des ressources naturelles, du manque de financement, et de la multiplication des interventions des différents partenaires au développement. Il est à craindre que la situation ne s'étant pas améliorée, ni du point de vue des outils de conception, ni des moyens financiers d'exécution, les choses ne restent en l'état.

L'aménagement du territoire se pose en termes de régulation de la dynamique ville-campagne. Ces rapports se caractérisent aujourd'hui par un flux migratoire des ruraux vers les centres urbains (la population des villes s'accroît à un rythme de 3,8 % par an alors que le taux de croissance de la population est de 2,9 %), sous l'effet de la crise de l'agriculture, et par un déséquilibre dans la répartition de la population et des activités économiques au profit de l'ouest du pays. La conséquence est qu'actuellement la gestion des villes se heurte à des problèmes comme l'absence d'infrastructures et d'équipements, un urbanisme désordonné, et une paupérisation croissante de la population. Pour parer à ces effets pervers, la décentralisation se fixe entre autres objectifs spécifiques la création de pôles de développement local. Mais on peut se demander si dans les années à venir les capitales régionales pourront devenir des métropoles d'équilibre et de contrepoids par rapport à la capitale, et si le monde rural pourra se restructurer et créer des activités de nature à retenir les jeunes surtout. On peut en douter dans la mesure où le projet de décentralisation n'a pas été conçu dans le cadre ou en référence à un plan national d'aménagement du territoire.

I.C.2. LA FAIBLE CAPACITE DE GESTION DES ELUS LOCAUX

Des trois collectivités locales existant depuis 1994, les deux se situant à l'échelon intermédiaire et inférieur de l'organisation administrative territoriale (la commune et la communauté rurale) fonctionnaient déjà, alors que la troisième (la région) qui les englobe est une nouvelle création.

L'analyse des modalités d'organisation et de fonctionnement des communes et des communautés rurales montre qu'elles ne sont pas en mesure de mettre en oeuvre l'ambitieux projet que contient la nouvelle phase de la décentralisation au Sénégal. Ainsi par exemple, sur les quarante huit communes existant avant l'augmentation de leur nombre à soixante, trente quatre ne comportaient aucun cadre de conception, mais seulement un cadre de la hiérarchie B, le secrétaire municipal affecté par l'Etat. En moyenne, les communes sénégalaises comptent trois cadres des hiérarchies A et B. Les agents non fonctionnaires (sept mille) qui constituent environ 80 % du personnel communal se caractérisent par un faible niveau d'instruction. Le tableau ci-dessous, récapitulant la répartition du personnel communal de Saint-Louis rend suffisamment compte de l'écart entre les objectifs de la décentralisation et le profil des personnes chargées de les atteindre.

POSTE	EFFECTIF
Commis	45
Manoeuvre	36
Agent de santé et d'hygiène	26
Collecteur	22
Gardien	15
Secrétaire	09
Chauffeur	09
Ouvrier	06
Cadre Administratif	03
TOTAL	171

A l'image de celle de Saint-Louis, les communes sénégalaises n'ont donc pas une grande capacité de gestion, et la nouvelle configuration des conseils municipaux issue des élections du 24 Novembre 1996 ne changera pas substantiellement la situation.

Quant à la région elle constitue un espoir pour un pôle de développement local. Mais du fait que la mise en place des nouvelles structures n'a pas entraîné un renouvellement des responsables politiques, le risque est grand d'un transfert vers la région des querelles partisans entre ou à l'intérieur des états-majors politiques. Les élections locales de Novembre 1996 en ont d'ailleurs donné un signe avant-coureur. Malgré un discours parfois enthousiasmant, les nouveaux élus ne semblent pas présenter le profil de chef d'entreprise dont les régions ont besoin.

I.C.3. L'ABSENCE DE RESSOURCES FINANCIERES

Avant même le vote des lois de 1996, l'autonomie financière des Collectivités Locales a toujours été une des contraintes majeures de la décentralisation au Sénégal. Depuis l'entrée en vigueur des nouvelles lois, les finances locales restent une préoccupation des élus. D'un côté, l'Etat n'arrive pas à doter les collectivités Locales de ressources suffisantes, de l'autre, les élus n'ont pas encore montré d'aptitudes à en générer.

Les art. 248 et 252 des Collectivités Locales fixent les recettes de fonctionnement et les recettes d'investissement des Collectivités Locales. La liste des sources de financement du budget des Collectivités Locales est longue. Mais l'expérience récente des communes et des communautés rurales montre l'état d'indigence dans lequel se trouvaient ces collectivités. La région ne montre pas davantage de prédispositions à engranger des ressources à la mesure de ses ambitions.

Les contraintes qui pèsent sur la décentralisation amorcée depuis le 1er Janvier 1997 sont importantes, mais non rédhibitoires. Il est en effet possible d'apporter des correctifs dans sa mise en oeuvre.

II. LES MESURES A ENTREPRENDRE

La réforme entreprise en 1996 est essentiellement d'ordre structurel. En revanche, l'environnement de ces structures est resté le même. Le résultat est qu'elles ne bénéficient pas de suffisamment de soutien pour les animer. Dans l'immédiat, deux types de mesures pourraient être envisagées pour rendre les structures prévues plus opérationnelles : les unes d'ordre institutionnel ; les autres d'ordre fonctionnel.

II.A. LES MESURES D'ORDRE INSTITUTIONNEL

L'analyse des lois sur la décentralisation montre qu'elles offrent malgré tout certaines opportunités. Il s'agit de les amplifier. De ce point de vue, quatre mesures pourraient être retenues.

II.A.1 LA CREATION DE SERVICES PUBLICS LOCAUX VIABLES

Le Chapitre XI du titre V du Code des Collectivités Locales est consacré aux services publics locaux. Pratiquement toutes les catégories de services publics y sont prévues, avec plusieurs modalités d'exploitation. Dans la réalité, ces services publics ont peu de chance de voir le jour. Il convient donc de leur donner une consistance. Il est possible dans ce sens de favoriser l'émergence de services publics locaux à caractère industriel et commercial, gérés par des personnes privées. L'exploitation de ces services en régie ou par des établissements publics risque en effet d'aboutir au même résultat négatif que celle des services publics nationaux..

La réussite de l'objectif de développement à la base visé par la nouvelle approche de la décentralisation ne peut être réelle que si la gestion des services publics locaux est rationalisée. En milieu rural, certains de ces services peuvent être viabilisés, par la réconciliation de la satisfaction de l'intérêt général avec le développement de l'initiative privée.

II.A.2. LA MISE SUR PIED D'UNE FONCTION PUBLIQUE LOCALE

L'étude du profil et du statut du personnel communal de la ville de Saint-Louis, généralisable à l'ensemble des municipalités du Sénégal, montre l'inexistence d'une véritable fonction publique locale. Il est vrai que les articles 163 et suivants du code des collectivités locales sont consacrés au personnel communal. Mais malgré les précautions prises par l'article 165 (établissement d'un tableau-type des emplois et fixation des taux de rémunération), le statut de ce personnel risque d'être vidé de son contenu. Les fonctionnaires affectés par l'Etat auprès des collectivités locales constitueront certainement l'ossature de ce personnel local. Or les collectivités locales ont besoin d'un corps de fonctionnaires compétents avec une situation stable, capables de remplir les fonctions de conception, de direction et d'exécution en matière de politique publique. Faute d'une telle fonction publique locale, les domaines de compétence transférés aux collectivités locales, si importants soient-ils, ne leur seront pas profitables.

II.A.3 LA GENERATION DE RESSOURCES LOCALES

Pour être effective, la décentralisation devrait permettre de générer des ressources propres au profit des collectivités locales pour leur permettre d'exécuter leurs différents plans de développement. Il n'en a jamais été ainsi au Sénégal, et si le cap est maintenu, l'expérience entamée ira vers un échec.

Il est cependant possible, pour éviter un tel résultat, de revoir la fiscalité locale. Il serait question dans ce cadre d'évaluer les taxes fiscales locales, d'identifier de nouvelles possibilités de taxation, de réviser le régime des exonérations en matière d'impôts fonciers, d'améliorer le rendement de la taxe rurale, de concevoir un mécanisme de collecte des droits de marché tenant compte des marchés ruraux hebdomadaires, d'envisager la possibilité d'une atténuation de l'unité de trésorerie.

L'extension du crédit communal à la région et à la communauté rurale devrait également être envisagée.

II.A.4 L'ARTICULATION DECENTRALISATION-DECONCENTRATION

L'Administration d'Etat est restée la même après l'entrée en vigueur de la nouvelle réforme territoriale. Elle a pourtant besoin de se réformer aussi pour s'adapter à sa nouvelle fonction dans le schéma de la décentralisation. Les services centraux de l'Etat devaient ainsi se cantonner à présent à des missions essentielles de définition d'une stratégie globale en matière de planification, de coordination des différentes actions en vue de leur cohérence, et de facilitateur. Dès lors, certains services devraient pouvoir être restructurés autour de grands pôles sous l'autorité du gouverneur de région. Cette restructuration devrait permettre leur décloisonnement et leur unité d'action sur le terrain.

Mais pour éviter que l'Etat ne retire d'une main ce qu'il a donné de l'autre, il lui faudra aussi développer un partenariat avec les collectivités locales sur de nouvelles bases, surtout dans les domaines de compétence partagés. Ce partenariat n'exclut pas le soutien technique et financier.

II.B. LES MESURES D'ORDRE FONCTIONNEL

Des enquêtes menées dans la région de Saint-Louis avant et après les élections locales de Novembre 1996 ont confirmé ce qu'une simple observation laissait croire déjà. La réforme souffre de deux handicaps sérieux dont on parle pourtant peu ~~bien~~ et qui nécessitent une action urgente et soutenue. Il s'agit du

peu d'importance accordée aux volets formation et communication. Pour y pallier, quatre mesures pourraient être proposées .

II.B.1 LA FORMATION DES RESPONSABLES LOCAUX

La cible de cette formation devrait être non seulement les élus locaux en priorité, mais aussi les administrateurs notamment les secrétaires généraux des collectivités et les représentants de l'Etat.

Le contenu de la formation devrait permettre aux élus locaux surtout d'acquérir des méthodes et des outils de gestion d'une collectivité locale, ce qui n'est pas le cas pour le moment. La nouvelle race d'élus locaux, pour pouvoir appliquer de façon efficiente la politique de décentralisation, doit pouvoir négocier et mobiliser des ressources à la manière d'un entrepreneur. Cette fonction managériale doit absolument être inculquée aux élus.

II.B.2 LA FORMATION DES MAGISTRATS

Les magistrats sont des acteurs importants de la décentralisation et pourtant, ils ont été laissés quelque peu en marge du processus. La politique de décentralisation crée en effet un rapport triangulaire entre trois types d'acteurs : les élus locaux, chargés d'exécuter le programme politique pour lequel ils ont été élus ; les populations théoriquement bénéficiaires de ce programme ; et les magistrats chargés d'arbitrer les conflits relatifs à l'application de ce programme. Le rôle du juge est donc déterminant dans le nécessaire équilibre entre les différents acteurs et institutions. Sa maîtrise de la nouvelle approche est donc indispensable. La décentralisation fait en effet appel à des rapports différents de ceux qui ont cours dans un Etat centralisé, avec des relations hiérarchiques. En outre le dispositif législatif et réglementaire comporte des zones d'ombre qu'il lui faudra éclairer.

Enfin et surtout, l'accroissement des pouvoirs des élus locaux comporte un gros risque. Dans d'autres pays, l'expérience a montré qu'il favorise le développement de la corruption. Le juge devra dès lors, pour remplir son office, suivre l'évolution des règles notamment celles relatives à la passation des marchés publics par les collectivités locales.

II.B.3. LE RENFORCEMENT DE LA PARTICIPATION

Les débats au moment du vote des lois de 1996 et pendant la phase préparatoire des élections locales qui ont suivi ont montré leur circonscription aux milieux politiques. Il convient de rappeler que dans la phase d'exécution des lois, la finalité de développement et d'ancrage de la démocratie au quotidien ne

CONCLUSION

L'histoire de la décentralisation au Sénégal est celle d'une méthode basée sur la progressivité et la prudence. A différents moments de son évolution, elle a connu des blocages qui ont pu être levés par une certaine forme d'auto-régulation.

Dans le cas présent, seule l'appropriation de la réforme par ses véritables bénéficiaires pourra permettre de réaliser un feed-back et de remettre le système en question. Dans ce sens, les cinq années à venir, c'est-à-dire les premiers mandats des élus locaux seront déterminants. Mais il est trop tôt pour dire dans quel sens.