



République du Sénégal

Un Peuple-un But-une Foi



**Ministère des Collectivités territoriales,
du Développement et de l'Aménagement des Territoires**

RAPPORT D'ÉVALUATION PROSPECTIVE DE LA PREMIÈRE PHASE DE L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION

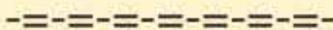


**VERS DES TERRITOIRES EN MARCHÉ
AVEC DES POTENTIALITÉS PLEINEMENT EXPLOITÉES**



République du Sénégal

Un Peuple-un But-une Foi



**Ministère des Collectivités territoriales,
du Développement et de l'Aménagement des Territoires**

RAPPORT D'ÉVALUATION PROSPECTIVE DE LA PREMIÈRE PHASE DE L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION



**VERS DES TERRITOIRES EN MARCHÉ
AVEC DES POTENTIALITÉS PLEINEMENT EXPLOITÉES**

SIGLE ET ABRÉVIATIONS

ADL	Agence de Développement local
ADM	Agence de Développement municipal
ANAT	Agence nationale de l'Aménagement du Territoire
ARD	Agence régionale de Développement
BCI	Budget consolidé d'investissement
CEL	Contribution économique locale
CGCT	Code général des Collectivités territoriales
CGF	Contribution globale foncière
CGU	Contribution globale unique
CESE	Conseil économique social et environnemental
CNDT	Comité national du Dialogue des Territoires
CNPA3	Comité national de Pilotage de l'acte 3
CNDCT	Conseil national de Développement des Collectivités territoriales
CRP	Cadre régional de Partage
CT	Collectivité territoriale
DPDT	Direction de la Promotion du Développement territorial
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FDD	Fonds de Dotation de la Décentralisation
FECT	Fonds d'Equipements des Collectivités territoriales
FPL	Fonction publique locale
IDH	Indice de Développement humain
LODDT	Loi d'Orientation pour le Développement durable des Territoires
LPCTDAT	Lettre de Politique de Développement des Collectivités territoriales du Développement et de l'Aménagement des Territoires
HCCT	Haut conseil des Collectivités territoriales
MCTDAT	Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires
PACASEN	Programme d'Appui aux Communes et Agglomérations du Sénégal
PAP	Plan d'Actions prioritaires
PAMEC	Programme d'Appui à la modernisation de l'Etat civil
PAS	Politique d'Ajustement Structurel
PDZP	Projet de Désenclavement des Zones de production
PPP	Partenariat Public-privé
PUDC	Programme d'Urgence de Développement communautaire
PUMA	Programme d'Urgence de Modernisation des Axes transfrontaliers
PIB	Produit Intérieur Brut
PNDL	Programme national de Développement local
PSE	Plan Sénégal Emergent
PGDSU	Programme de Gestion des Déchets solides urbains
PROGED	Projet de Gestion des Déchets
PROGEP	Projet de Gestion des Eaux pluviales
PTF	Partenaire Technique et Financier
SNDES	Stratégie nationale de Développement économique et social
SNDT	Stratégie nationale de Développement territorial
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
TDR	Termes de Référence
TVA	Taxe sur la Valeur ajoutée
UEMOA	Union économique et monétaire Ouest africaine

TABLE DES MATIÈRES

Résumé exécutif	7
Introduction	17
I. CONTEXTE ET OBJECTIFS DE L'ÉVALUATION PROSPECTIVE DE LA PREMIÈRE PHASE DE L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION	19
1.1. Rappel de la vision, des principes, orientations et objectifs de l'Acte III de la décentralisation	19
1.2. Mise en cohérence des politiques, programmes et projets à l'échelle des territoires	20
1.3. Evaluation prospective de la première phase	21
II. BILAN DE LA PREMIÈRE PHASE DE L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION	23
2.1. Du cadre juridique, institutionnel et administratif	23
2.1.1. Les objectifs	23
2.1.2. Les acquis	23
2.1.3. Les limites et difficultés	24
2.2. De la construction d'une cohérence territoriale renouvelée	25
2.2.1. Les objectifs pour la construction d'une cohérence territoriale renouvelée	25
2.2.2. Les acquis de la construction d'une cohérence territoriale renouvelée	26
2.2.2.1. La communalisation intégrale	26
2.2.2.2. L'érection du département en collectivité territoriale	26
2.2.3. Les contraintes et limites de la construction de la cohérence territoriale	27
2.2.3.1. Les difficultés liées à la réorganisation de l'espace	29
2.2.3.2. Les difficultés liées à la matérialisation des limites territoriales et au partage du patrimoine	29
2.2.3.3. Les difficultés liées à la discontinuité territoriale entre les communes et les anciennes communautés rurales	29
2.2.3.4. Les difficultés liées à la correction des incohérences territoriales	31
2.3. De la lisibilité des échelles de gouvernance	33
2.3.1. Les objectifs pour une meilleure lisibilité des échelles de gouvernance	33
2.3.2. Les acquis du processus de clarification des échelles de gouvernance	34
2.3.3. Les limites dans la clarification des échelles de gouvernance	39
2.4. Du financement du développement territorial	46
2.4.1. Les objectifs pour un nouveau mécanisme de financement renouvelé	46
2.4.2. Les acquis du processus de renforcement des ressources des collectivités territoriales	47
2.4.2.1. L'existence d'un système de financement local	47
2.4.2.2. Les mécanismes de transfert	49
2.4.2.3. La coopération décentralisée	49
2.4.2.4. L'Emprunt	50
2.4.2.5. Les partenariats publics-privés	51
2.4.3. Les limites des mécanismes de financement des collectivités territoriales	51
2.4.3.1. La Fiscalité locale	51
2.4.3.2. Les mécanismes de transfert	53
2.4.3.3. La coopération décentralisée	53
2.4.3.4. Les autres ressources	54
III. PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN OEUVRE DE LA DEUXIÈME PHASE DE L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION	57
Conclusion	65



Son Excellence Monsieur Macky SALL
PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE DU SENEGAL

« organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs
et porteurs de développement durable, à l'horizon 2022 »

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Le Sénégal s'est résolument engagé à refonder son action territoriale, en procédant à l'Acte III de la Décentralisation qui vise à « organiser le pays en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable ». Il s'agit de corriger les disparités de développement et de démographie en réhabilitant l'aménagement du territoire et en territorialisant les politiques publiques, notamment des politiques sectorielles. La stratégie proposée consiste à construire une cohérence territoriale rénovée, clarifier les échelles de gouvernance et améliorer le financement du développement territorial.

Le présent rapport est élaboré après six ans de mise en œuvre de la première phase de l'Acte III de la décentralisation, sur instruction de son Excellence, Macky Sall, Président de la République, lors du Conseil des Ministres du mercredi 24 avril 2019. A cette occasion, le Chef de l'Etat, après avoir rappelé que « la territorialisation des politiques publiques demeure une option fondamentale de son mandat », a demandé au Gouvernement d'engager dans le cadre du Dialogue national, des concertations avec toutes les parties prenantes, en vue d'évaluer, dans tous les domaines, le déploiement de la première phase de l'Acte III de la décentralisation et de proposer des recommandations sur la seconde étape ».

A cet effet, le Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires (MCTDAT), maître d'œuvre de l'évaluation, a adopté une méthodologie qui a permis de collecter, de traiter et d'analyser, dans le cadre d'une approche participative des différents acteurs de la décentralisation, les éléments suivants :

- les contributions des différentes familles d'acteurs impliquées dans le processus d'évaluation ;
- les conclusions issues des Comités régionaux de Développement (CRD) spéciaux, sur les acquis et insuffisances notées dans le cadre de la première phase ainsi que les enjeux et options de la deuxième phase ;
- les résultats du rapport d'évaluation de la première année de mise en œuvre de l'Acte III de la décentralisation ;
- le mémorandum des élus ;
- les contributions de l'Assemblée nationale et du Conseil économique, social et environnemental, du Haut Conseil du Dialogue social, de la Commission nationale de Dialogue des Territoires, du Forum civil et du Ministère de l'éducation nationale ;
- les informations capitalisées par le Ministère ;
- les résultats issus du questionnaire administré en ligne ;
- les contributions de services de consultants.

Au total, de nombreux acteurs assez représentatives de toutes les familles d'acteurs ont activement participé à l'évaluation lui donnant ainsi son caractère participatif et inclusif. Plusieurs

catégories socio-professionnelles (893 personnes) ont pris part aux sessions d'évaluation de l'Acte III de la décentralisation dans les 14 régions du Sénégal : 14 gouverneurs; 9 Adjointes au gouverneur ; 29 Préfets ; 82 Sous-préfets ; 16 Députés ; 3 membres du CESE; 11 membres du HCCT ; 196 Maires; 58 Adjointes au Maire ; 56 conseillers municipaux ; 22 Présidents de conseil départemental ; 7 Adjointes au Président de conseil départemental; 17 Secrétaires municipaux ; 203 agents des services techniques déconcentrés ; 60 agents du MCTDAT ; 86 membres des Organisations de la société civile; 7 membres du secteur privé et 7 organes de presse.

L'évaluation prospective de la mise en œuvre de la première phase de l'Acte III de la décentralisation menée conformément au mandat fixé par le Chef de l'Etat, a permis de constater des acquis considérables obtenus grâce à la formulation et la mise en œuvre de documents de politique sectorielle adossés au PSE : la lettre de politique sectorielles (LPS) et son plan de mise en œuvre ainsi que le Programme d'Opérationnalisation de l'Acte III de la Décentralisation (PROACT SEN).

L'organisation territoriale avec deux échelons, la commune, échelon de proximité et le département est une réalité. Il existe également un cadre juridique et institutionnel clair qui assure aux CT une autonomie pour exercer leur mission

L'amorce de la construction d'une cohérence territoriale permet de stabiliser une cartographie des incohérences territoriales et de lancer la mise en place des Pôles- Territoires Casamance, Sine Saloum, Sénégal Oriental pour soutenir la transformation structurelle de l'économie.

La mise en œuvre des stratégies nationales de formation des acteurs territoriaux, de gestion modernisée de l'enregistrement des faits et statistiques de l'état civil et de gestion de l'économie des déchets solides ainsi que la mise en place des conditions d'opérationnalisation de la fonction publique locale ont permis l'amélioration de la gouvernance territoriale.

Les capacités d'intervention des collectivités territoriales pour plus d'équité sociale et territoriale ont été nettement améliorées. Cela est illustré par la hausse des transferts financiers (FDD, FECT) qui sont passés de VINGT NEUF (29) milliards en 2012 à plus de quarante-neuf (49) milliards en 2019 et la réforme du fonds d'équipement pour plus de prévisibilité, d'équité et de transparence, sans compter l'accroissement de son volume avec son guichet servant de véhicule au PACASEN.

La promotion des coopérations décentralisée et transfrontalière et la mise en œuvre de plusieurs projets et programmes de développement territorial (PGDSU, PUMA, PROMOVILLE, PUDC, PROGED, PACASEN, PDZP, SERP), contribuent à la réalisation des infrastructures et équipements et la fourniture de services aux populations ainsi qu'à l'attractivité des territoires.

Aussi, deux mesures phares ont-ils été prises au niveau du Gouvernement pour accroître les ressources destinées aux collectivités territoriales. Il s'agit du remplacement de la patente par la contribution économique locale avec répartition plus équitable du produit de la valeur ajoutée de la CEL et de la modification de la contribution globale foncière dans le sens surtout d'une plus grande simplification.

Toutefois, il faut reconnaître que la politique de décentralisation du pays reste marquée par : (i) la faiblesse de la connaissance des territoires due, entre autres, à l'absence de désagrégation des indicateurs de croissance économique au niveau territorial ; (ii) l'inadéquation du cadre

juridique qui demande la révision du Code général des collectivités territoriales et sa mise en cohérence avec les autres codes ; (iii) le manque de viabilité des territoires marqué notamment par l'émiettement du pays et les incohérences territoriales ; la faiblesse de la gouvernance territoriale et ; (iv) l'inadéquation du dispositif de financement du développement territorial.

En particulier, l'aménagement du territoire reste également confronté à la faiblesse de la promotion du développement territorial relative à l'inadaptation du cadre juridique et institutionnel, au manque de ressources et à la faible articulation entre aménagement, décentralisation et développement territorial. Des efforts importants restent donc à faire en vue d'apporter, particulièrement, des solutions aux problèmes identifiés par les différentes familles d'acteurs rappelés ci-dessus.

C'est notamment pour remédier à ces difficultés et insuffisances que le rapport préconise des propositions et recommandations pour, d'une part, apporter des correctifs pour consolider la première phase et, d'autre part, mettre en œuvre la deuxième phase de l'Acte III de la décentralisation en vue de créer l'environnement institutionnel, juridique et fiscal permettant aux collectivités territoriales de contribuer à l'atteinte des objectifs de développement du PAP II et des cinq initiatives, des trois programmes sectoriels et des cinq accès aux services universels du PSE.

Recommandations pour la mise en œuvre de la deuxième phase de l'Acte III de la décentralisation

Recommandations pour une cohérence territoriale renouvelée

R1 : Mettre un terme aux incohérences territoriales et adopter, à cette fin, des mesures hardies de correction répondant au postulat de l'acte III de la décentralisation, construire des territoires viables compétitifs et porteurs de développement durable.

Pour ce faire, il convient de prendre les mesures suivantes :

- Etablir la carte de correction des incohérences territoriales identifiées sur la base des propositions des cadres régionaux de concertation présidés par les gouverneurs de région, de l'ANAT et du groupe de travail paritaire MINT/MGLDAT de 2013 sur un certain nombre de dossiers et litiges déjà portés à la connaissance des autorités supérieures ;
- Instituer une commission nationale de correction des incohérences territoriales pour étudier les dossiers de correction et proposer des projets de modification des limites territoriales ;
- Elaborer une procédure d'instruction et de règlement des dossiers de correction ;
- Harmoniser le statut des villages issus des anciennes communautés rurales devenues communes et celui des quartiers des communes traditionnelles.

R2 : Assujettir les modifications ou rectifications ultérieures des limites des collectivités territoriales à la réalisation préalable d'études techniques et d'enquêtes administratives et s'assurer que les dossiers de demandes de modification des limites territoriales soient transmis par les gouverneurs de région et comprennent les éléments suivants:

- Un rapport préliminaire examinant l'opportunité de la modification souhaitée sur tous ses aspects et comportant des informations qui renseignent sur l'accueil favorable ou défavorable des populations par rapport au projet et sur leurs réactions éventuelles ;
- Un plan indiquant les nouvelles limites envisagées ;
- Les copies des procès-verbaux des délibérations des conseils communaux concernés sur le projet de modification des limites ;
- Un rapport de la commune précisant les types d'usage et les projets précis de développement envisagés sur les assiettes foncières additionnelles sollicitées.

R3 : Mettre en place un cadre supra départemental pour définir les potentialités et planifier le développement à long terme du territoire desservi et être le réceptacle de la territorialisation des politiques publiques. Ce cadre a pour vocation de fédérer et de mobiliser les acteurs territoriaux autour de la mise en œuvre et du suivi-évaluation de projets de territoires afin de propulser une croissance et un dynamisme porteurs de richesses.

Pour ce faire, il convient de prendre en charge la mesure suivante :

- Adopter le projet de texte juridique sur la coopération entre, d'une part, collectivités territoriales et, d'autre part, collectivités territoriales, Etat et autres organismes publics ou privés.

Recommandations pour une amélioration de la lisibilité des échelles de gouvernance

R4 : Améliorer la lisibilité des échelles de gouvernance

- * **Au titre du parachèvement de la mise en place de la fonction publique locale**
- Finaliser la phase d'intégration des agents des collectivités territoriales dans la fonction publique locale ;
- Mettre en place une structure nationale de gestion de la fonction publique locale ;
- Adopter le décret instituant les organigrammes-types des collectivités territoriales;
- Actualiser et opérationnaliser la stratégie nationale de formation des élus et autres acteurs de développement territorial ;
- Finaliser les études techniques, architecturales et financières du Centre de formation des élus et rechercher les financements nécessaires pour sa réalisation.

*** Au titre de l'amélioration des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales**

R5 : Adopter le texte sur la réforme du Conseil national de Développement des Collectivités territoriales (CNDCT) prévoyant, entre autres, une commission nationale de la fiscalité locale et un comité d'évaluation des charges des compétences transférées

R6: Transférer de nouvelles compétences aux collectivités territoriales en procédant :

- Au transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, de l'élevage et de la production animale, de l'hydraulique et de l'assainissement et du tourisme ;
- Au transfert, à nouveau, de la gestion des ordures aux collectivités territoriales organisées en intercommunalité en renforçant leurs capacités techniques et financières en la matière ;
- A une nouvelle répartition de toutes les compétences (anciennes et nouvelles) entre l'Etat et chaque ordre de collectivité territoriale ;
- A une compensation financière en adéquation avec la consistance des compétences transférées ;
- A la redéfinition des conventions-types précisant la nature des appuis techniques, les résultats attendus, les moyens et délais de mise en œuvre et le contenu du rapport d'utilisation.

R7 : Adopter les textes sur l'Etat civil préparés dans le cadre du PAMEC ;

R 8 : Alléger le contrôle à priori en modifiant l'article 245 du CGCT pour rendre les budgets primitifs et supplémentaires exécutoires de plein droit ;

R9 : Finaliser et adopter la loi portant statut de l'élu local incluant :

- La précision des obligations et des prérogatives des élus, notamment en matière de gouvernance budgétaire ;
- Des dispositions incitatives favorables à l'émergence de profils appropriés d'élus au sein des collectivités territoriales pour accompagner le développement des collectivités territoriales.

*** Au titre de l'amélioration des relations entre l'Etat et les autres acteurs territoriaux**

R10 : Mettre en œuvre le principe de la participation citoyenne en rendant obligatoire la gouvernance inclusive par :

- L'adoption du décret d'application de l'article 7 du CGCT sur le cadre de concertation pour l'opérationnalisation des instances de concertation prévues par le CGCT ;

- L'opérationnalisation des comités de suivi des conférences d'harmonisation.

* **Au titre de la territorialisation des politiques publiques**

R11: Adopter le décret portant charte de la déconcentration.

Il s'agit dans la mise en œuvre de la charte de diligenter :

- La réorganisation et le repositionnement des services déconcentrés de l'Etat en mettant l'accent sur les services déconcentrés du Ministère des Collectivités territoriales, en particulier, les Centres d'Appui au Développement local (CADL) ;
- Le transfert des compétences et des moyens (ressources humaines, financières et techniques) aux autorités administratives et aux services déconcentrés.

R12 : Définir des options claires de territorialisation des politiques publiques (Etat, CT) dans la fourniture des services de base à la population et dans le portage des projets structurants de l'Etat dans les départements, les villes et les communes, et pour cela :

- Mettre en place le cadre juridique adéquat pour la territorialisation des politiques publiques ;
- S'accorder sur une liste de politiques publiques à territorialiser ;
- Mettre en place un nouveau système de planification prenant en compte l'élaboration des projets de territoire ;
- Développer le cadre et les outils de contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- S'accorder sur le portage politique et l'attribution de la responsabilité de la territorialisation aux acteurs clefs : « l'auteur de la politique publique territorialisée », l'acteur « intermédiaire », l'acteur « opérateur » de la politique publique et l'acteur « bénéficiaire » ;
- Elaborer et valider la charte départementale signée au terme du projet de territoire ;
- Mettre en place le cadre opérationnel de la territorialisation des politiques publiques.

Recommandations pour une amélioration du financement de la décentralisation et du développement territorial :

* **Au titre du financement de la décentralisation et du développement territorial :**

R13 : Effectuer, en urgence, le recensement exhaustif des contribuables et assujettis dans toutes les collectivités territoriales, avec, au besoin, l'utilisation des outils modernes de collecte des données :

- Planifier et organiser, en relation avec les CT, les opérations de recensement au courant de l'exercice 2020 ;

- Mettre au point les outils de collecte et de traitement ;
- Prévoir dans le budget de l'Etat les ressources nécessaires à la mise en œuvre du recensement.

R14 : Poursuivre et amplifier la réforme de la fiscalité locale.

A cet effet, il convient de prendre les mesures suivantes :

- Moderniser et rationaliser la fiscalité locale ;
- Procéder au toilettage du portefeuille d'impôts et de taxes prévus dans le Code général des collectivités territoriales ;
- Créer une fiscalité propre aux départements ;
- Transférer aux collectivités territoriales la quote-part de l'Etat sur les impôts et taxes suivants : CGU, CGF, taxes sur la plus-value immobilière, taxe sur les véhicules et engins à moteur, droits d'enregistrement et de timbres et taxe de publicité foncière, etc.) ;
- Faire accompagner la réforme de la fiscalité locale par la péréquation horizontale permettant de prélever une partie des recettes des collectivités territoriales disposant de plus de ressources pour les reverser aux collectivités territoriales moins favorisées ;
- Procéder à la décentralisation progressive de la chaîne fiscale et au renforcement de la déconcentration des services fiscaux au niveau des départements.

R15 : Mettre en place des mécanismes de financement rénovés

Il s'agit de procéder à :

- L'insertion dans le CGCT d'un article disposant que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'équité entre les collectivités territoriales » ;
- La création d'un nouveau fonds ou d'un guichet de péréquation et de solidarité pour prendre en charge les nouvelles orientations induites par la territorialisation des politiques publiques ;
- La hausse significative du taux de la TVA affectée au Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et au Fonds d'Équipement des Collectivités territoriales (FECT) ;

R16 : Optimiser les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

- Finaliser et soumettre à l'adoption, le texte relatif à la réforme du FDD sur la base de l'étude sur l'évaluation des coûts des charges des compétences transférées ;
- Affecter, au moins, 20% de la TVA au FDD et 10% de la TVA au FECT ;
- Mettre à la disposition des CT les recettes et redevances minières du fonds de péréquation et d'appui aux CT collectées de 2009 à 2015 ;
- Transférer au CNDCT, la mission de répartition des ressources du fonds de péréquation et d'appui aux CT, à l'image du FDD et du FECT ;

- Procéder à la répartition, par le CNDCT, des ressources collectées du fonds de péréquation et d'appui au CT de 2016 à 2019, avant fin juin 2020 ;
- Généraliser la décentralisation du Budget consolidé d'Investissement (BCI).

R17 : Formuler et mettre en œuvre le PACASEN Rural implémenté au Programme national de Développement local (PNDL) :

Pour ce faire, il convient de :

- Finaliser la formulation du document cadre du Programme ;
- Procéder à la recherche de financements auprès des partenaires ;
- Démarrer les activités du Programme dès l'exercice 2020 au profit des autres collectivités territoriales non touchées par le PACASEN urbain.

R18 : Promouvoir l'emprunt des collectivités territoriales

- Compléter les articles 196 et 245 du CGCT en vue d'internaliser le droit régional sur l'appel à l'épargne publique des collectivités territoriales, notamment l'instruction n° 36/2009 portant modification de l'Instruction n°33/2006 relative à l'appel public à l'épargne au sein de l'UEMOA ;
- Encadrer le recours des collectivités territoriales à ce type de financement en mettant en place, sur la base des dispositions complétées sur l'emprunt, un cadre réglementaire fixant les règles et modalités pratiques y relatives ;
- Appuyer la notation des communes de plus de 500 000 habitants volontaires à l'exercice et encourager, au besoin, le regroupement des collectivités territoriales désireuses de recourir à l'emprunt ;
- Examiner la possibilité d'ouvrir un guichet ou une filiale de la Caisse de Dépôt et de Consignation spécialisée dans le crédit aux collectivités territoriales ;
- Orienter les financements issus de l'emprunt vers l'investissement productif ;
- Procéder à l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'emprunt.

R 19 : Mettre en place de mécanismes de financements innovants adaptés pour les collectivités territoriales :

Il s'agit :

- D'adapter le texte sur le contrat de partenariat pour favoriser le recours à ce mode de financement par les collectivités territoriales ; à cet effet, traiter dans la partie législative et réglementaire du CGCT, du partenariat public-privé en adaptant la loi n° 2014 -09 du 20 février 2014 relative aux contrats de partenariat au contexte de la décentralisation ;
- De former le personnel des collectivités territoriales sur ce mode de financement.

R 20 Promouvoir la coopération décentralisée

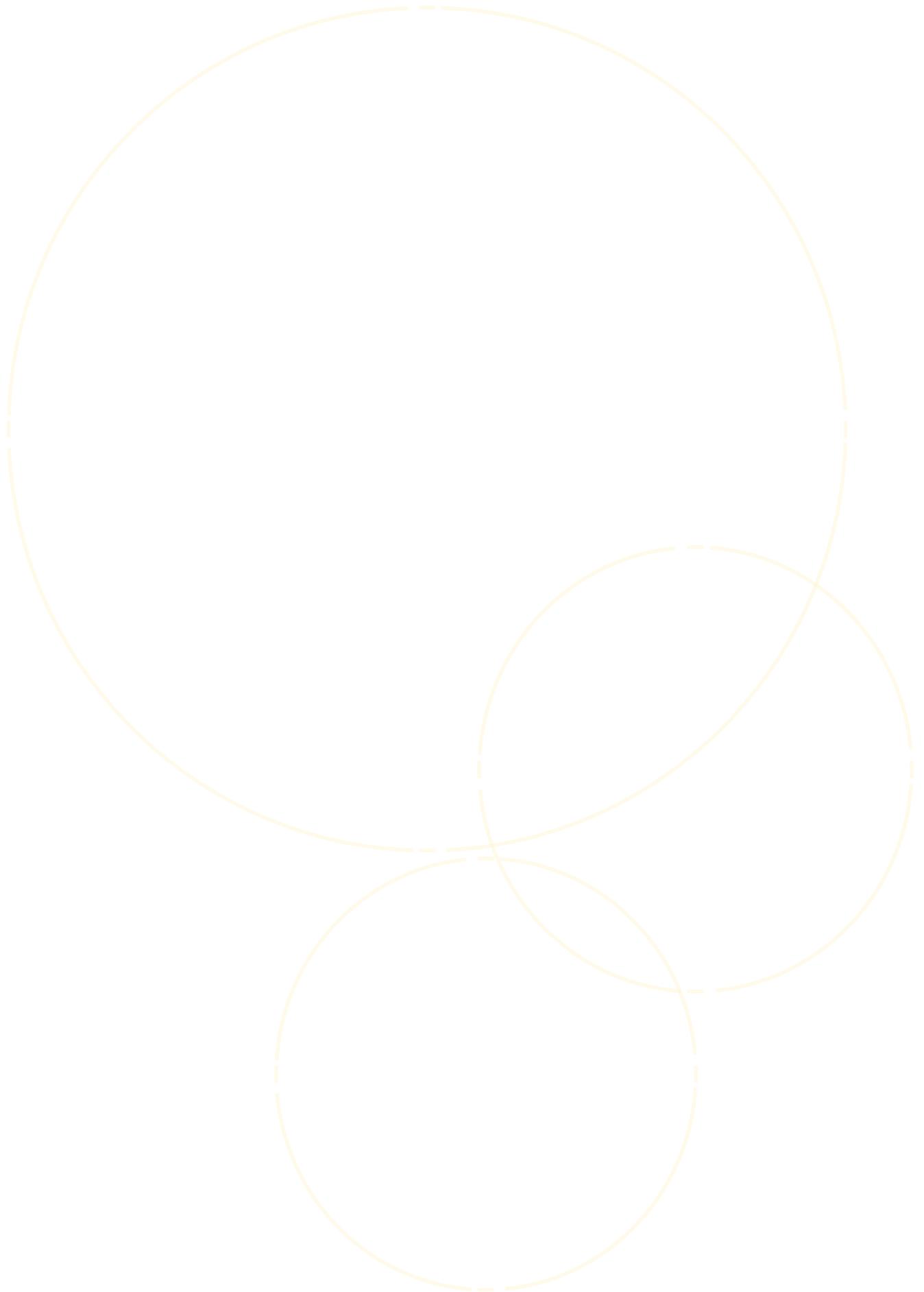
- Mettre en place des instruments de marketing territorial (plans de développement, plans marketing, carte des potentialités, livret des incitations à l'investissement, etc.) ;
- Mettre en place un cadre réglementaire organisant l'intercommunalité ou l'inter territorialité, permettant aux départements de s'organiser en ententes, pour relancer la coopération décentralisée.

R21: Adopter et mettre en œuvre de nouveaux processus et systèmes de gestion pour améliorer la gouvernance budgétaire des CT

- Prendre les mesures nécessaires pour transposer la directive N°01/2011/UEMOA portant régime financier des CT au sein de l'UEMOA incluant l'adoption d'un nouveau plan comptable et d'une nouvelle nomenclature ;
- Réformer les modes de gestion par l'introduction de la gestion axée sur les résultats et l'application de la transparence dans la gestion des finances publiques ;
- Réformer le système comptable par l'adoption de systèmes d'information et l'amélioration des procédures d'exécution des budgets programmes, de la planification, de la programmation et des mécanismes de reddition des comptes, etc..

R22 : Mettre en place des organes de pilotage, de coordination et de suivi de la 2e phase

- Mettre en place un Comité de Pilotage présidé par le MCTDAT regroupant les représentants des ministères et structures concernées et disposant d'un comité technique et d'une cellule juridique ;
- Réévaluer à la hausse la ligne budgétaire dédiée à l'Acte III de la décentralisation pour une bonne exécution des mesures retenues.



INTRODUCTION

Le présent document constitue le rapport de l'évaluation prospective de la mise en œuvre de la première phase de l'Acte III de la décentralisation. Il a été élaboré conformément aux instructions de Son Excellence, Monsieur le Président de la République, lors du Conseil des Ministres du mercredi 24 avril 2019.

En effet, après avoir rappelé que « la territorialisation des politiques publiques demeure une option fondamentale de son mandat », le Chef de l'Etat a demandé au Gouvernement d'engager dans le cadre du Dialogue national, des concertations avec toutes les parties prenantes, en vue d'évaluer, dans tous les domaines, le déploiement de la première phase de l'Acte III de la décentralisation ; et de proposer des recommandations sur la seconde étape »

Le mandat ainsi confié au Gouvernement porte sur tous les domaines d'implémentation de l'Acte III : le cadre institutionnel et juridique, l'organisation, le fonctionnement et l'administration des collectivités territoriales, les ressources budgétaires et humaines, la gouvernance des instances locales, le management de l'administration locale les infrastructures locales, équipements et les services à la population, le développement local, la démocratie locale et la participation des populations. Il s'agit en pratique de l'application du Code Général des Collectivités territoriales, du Code général des Impôts et la panoplie de codes (codes électoral, de l'urbanisme, de l'environnement, de la famille) ainsi que les lois et règlements.

La démarche de l'évaluation doit s'inscrire dans le cadre du dialogue national et être participative et inclusive.

La décision du conseil définit clairement les termes du mandat confié au Gouvernement et en particulier, au ministre des collectivités territoriales et de l'aménagement du territoire, chargé de réaliser l'évaluation.

Le Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires (MCTDAT) chargé de conduire l'évaluation a sollicité la contribution de toutes les parties prenantes parmi lesquelles, l'Assemblée Nationale. Le Conseil Economique, Social et Environnemental, la Commission National du Dialogue des Territoires. Le Haut Conseil des Collectivités territoriales, les ministères, les associations d'Elus locaux, les acteurs de la société civile

Le Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement du Territoire (MCTDAT), a adopté une démarche méthodologique adossée sur :

- Un dispositif technique de coordination ;
- Des instruments d'animation adaptés pour une large concertation avec les différents acteurs concernés par l'évaluation ;
- Une stratégie et un dispositif territorialisés de communication et de mobilisation des acteurs ;

- Une large consultation pour recueillir la contribution de toutes les parties prenantes parmi lesquelles, l'Assemblée Nationale. Le Conseil Economique, Social et Environnemental, la Commission National du Dialogue des Territoires. Le Haut Conseil des Collectivités territoriales, les ministères, les associations d'Elus locaux, les acteurs de la société civile ;
- La tenue dans les quatorze régions, des comités régionaux spéciaux de développement portant évaluation par les acteurs de la première phase de l'Acte III de la décentralisation.

Après avoir piloté et conduit le processus de concertation et de dialogue des différentes familles d'acteurs dans le cadre d'une évaluation participative et inclusive, le MCTDAT a rassemblé, traité et analysé les rapports des comités régionaux de développement ainsi que les contributions reçues. La revue et l'analyse documentaire a également porté sur les études et travaux préparatoires de l'Acte III de la décentralisation, le rapport de l'évaluation de la première année et des conclusions et décisions du pré-conseil sur le bilan d'application de la première année.

Le rapport d'évaluation ainsi établi est le fruit de la synthèse des contributions de toutes les catégories d'acteurs, des institutions et des ministères qui ont répondu à l'appel à contribution. Le rapport est structuré en trois (3) parties ; une première consacrée à l'analyse du contexte de l'évaluation, une deuxième partie qui est un bilan diagnostique, faisant l'économie des principaux résultats, des insuffisances et difficultés de mise en œuvre de la première phase. La troisième partie porte sur des propositions et recommandations pour la mise en œuvre de la deuxième phase. Cette partie fait également des préconisations pour une contribution des territoires à l'atteinte des objectifs du PSE, des cinq (5) Initiatives, trois (3) programmes sectoriels et cinq (5) accès au service universel initiés par le Chef de l'Etat.

I. CONTEXTE ET OBJECTIF DE L'ÉVALUATION PROSPECTIVE DE LA PREMIÈRE PHASE DE L'ACTE III DE LA DÉCENTRALISATION

1.1 Rappel de la Vision, des principes, orientations et objectifs de l'Acte III de la décentralisation.

✓ **La Vision**

La vision est «d'organiser des territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable à l'horizon 2022».

✓ **Les principes sont :**

- La territorialisation des politiques publique;
- La contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- La coopération étroite entre les élus locaux respectés aux capacités renforcées et les représentants de l'Etat réhabilités dans leur rôle d'interlocuteurs territoriaux de l'Etat ;
- La participation et l'inclusivité de tous les acteurs (Etat, société civile, secteur privé...).

✓ **Les orientations se déclinent comme suit :**

- Construire les dynamiques territoriales ;
- Rendre l'Etat davantage orienté vers l'équité sociale et territoriale ;
- Assurer la promotion durable des ressources des terroirs;
- **Réhabiliter la déconcentration, corollaire indispensable de la décentralisation ;**
- **Réhabiliter l'aménagement du territoire.**

✓ **Les objectifs :**

- Ancrage de la cohérence territoriale avec une architecture administrative simplifiée;
- Clarification des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- **Développement de la contractualisation entre ces deux niveaux décisionnels;**
- Modernisation de la gestion publique territoriale, avec une réforme résolue des finances locales et promotion soutenue de la qualité des ressources humaines.

✓ **Lien PSE et Acte III de la décentralisation**

L'Acte III de la décentralisation s'inscrit dans l'Agenda d'opérationnalisation du PSE qui lui sert de cadre de référence. En effet, l'Acte III de la décentralisation, c'est un moyen de territorialisation des trois piliers du PSE que met en œuvre le PAP ii du PSE pour la période 2019-2024 avec comme objectifs, une croissance de 8%, le relèvement significatif du taux des indicateurs d'accès aux services de base, la baisse de 10 % du taux de pauvreté (passer de 47% à 37%), une amélioration de l'IDH de 0,49 à 0,6 et de l'accès à l'emploi (3% à 4,3%). Le PAP II s'engage aussi dans la réalisation des objectifs de développement durable et l'Agenda 2063 de l'Union Africaine.

L'Acte III de la décentralisation contribue également à l'atteinte des objectifs liés à la transformation structurelle de l'économie et de la croissance au travers des initiatives locales dans tous les secteurs de l'économie, à la valorisation du capital humain par la capacitation des acteurs des filières agricoles, forestière, du commerce, de l'artisanat productif et d'art.

Enfin, il repose sur une nouvelle conception des interventions des collectivités territoriales, plus ambitieuse, axée sur la promotion et la relance des économies locales des différents territoires du Sénégal. Son défi est de créer les conditions pour que chaque territoire contribue à l'atteinte des objectifs du PSE, par des projets structurants, créateurs de richesse et d'emplois. Il s'agit aussi pour les territoires de mener des actions concrètes pour l'accessibilité aux services publics grâce à une gouvernance participative et efficace des affaires publiques locales mobilisant tous les acteurs autour des objectifs de développement des territoires

1.2 Mise en cohérence des politiques, programmes et projets à l'échelle des territoires

Parallèlement, d'autres processus de réforme sont engagés au niveau du pays: (i) réforme de la gestion foncière ; (iii) réforme de la gestion des finances publiques en lien avec le cadre harmonisé de l'Union économique et monétaire de l'ouest africain (UEMOA) et de l'internalisation de deux directives majeures pour les collectivités territoriales¹. **Également**, des projets (PUDC, Promo villes,), un enjeu majeur est de canaliser les énergies en vue d'une mise en cohérence des réformes, programmes et de l'Acte III de la décentralisation qui doivent se renforcer mutuellement pour l'atteinte des objectifs développementaux.

Après une phase importante de formulation de la réforme de la politique de production législative et d'adoption du Code Général des Collectivités territoriales, la mise en œuvre de la réforme séquencée en deux phases, a démarré avec la tenue des élections locales de juin 2013.

Une nouvelle organisation territoriale simplifiée issue de l'Acte III de la décentralisation

Le nouveau schéma institutionnel mis en place comme prévu par la première phase, comporte deux échelons, le département et la commune.

¹ il s'agit de la directive n° 01/2011/CM/UEMOA du 24 juin 2011 portant régime financier des collectivités territoriale au sein de l'UEMOA et l'instruction n° 36/2009 portant modification de l'Instruction N°33/2006 relative à l'appel public à l'épargne au sein de l'UEMOA.

- **La commune**

Elle garde son statut de collectivité territoriale et doit répondre à l'impératif d'une gestion de proximité des problèmes des populations ; Les anciennes communes d'arrondissement et anciennes communautés rurales sont des communes de plein exercice. Au total, tout le territoire sénégalais est couvert par des communes qui sont des échelons de base de proximité

- **Le département**

Le département est érigé en collectivité territoriale. Il est échelon intermédiaire entre la commune, échelon de base et le pôle-territoire avec une vocation de programmation, d'harmonisation et de mise en cohérence des actions de développement sur le territoire départemental.

Les pôles régionaux de développement sont prévus pour parachever l'architecture institutionnelle et prendre en charge les enjeux d'aménagement et de développement d'intérêt régional ;

Disposant d'un vaste espace décisionnel en vertu du principe de la libre administration, ces collectivités territoriales ont une compétence générale de développement économique et social de leur territoire et des compétences transférées qui leur permettent de prendre des décisions dans neuf (9) domaines de compétence.

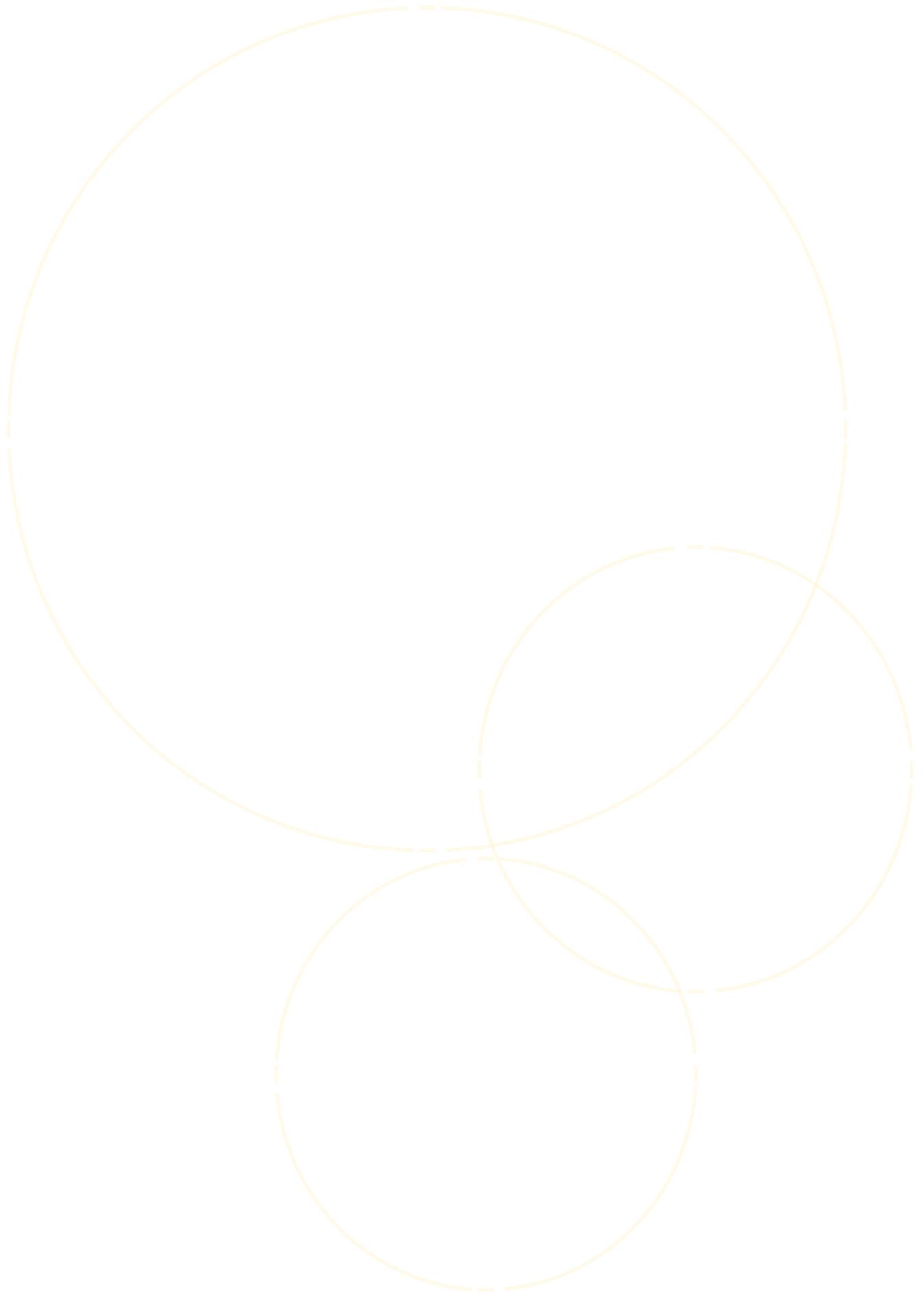
1.3 Evaluation prospective de la première phase

Après cinq (5) ans d'une mise en œuvre de la première phase. le Chef de l'Etat a rappelé que « la territorialisation des politiques publiques demeure une option fondamentale de son mandat » et demandé à ce titre, au Gouvernement d' « engager dans le cadre du Dialogue national, des concertations avec toutes les parties prenantes, en vue d'évaluer, dans tous les domaines, le déploiement de la première phase de l'Acte 3 de la décentralisation ; et de proposer des recommandations sur la seconde étape »².

A l'occasion de la rencontre de partage sur le PSE avec les élus, le Président de la République a réaffirmé sa ferme volonté de renforcer la décentralisation et de faire jouer tout leur rôle aux collectivités territoriales et leur population à la réalisation : i) de toutes les initiatives du PAP II PSE ; ii) des cinq Initiatives et des trois programmes sectoriels, ii) des cinq accès universels ; C'est un contexte très favorable pour le déploiement de la deuxième phase et une contribution des territoires à l'atteinte des objectifs du PSE.

C'est dans ce contexte de la poursuite de l'Agenda de transformation économique et sociale du pays et de la volonté de territorialiser les politiques publiques que le MCTDAT a élaboré le rapport d'évaluation prospective de l'Acte III de la décentralisation et conformément à la démarche précédemment décrite et bien précisée dans le mandat fixé à l'évaluation par le Chef de l'Etat.

² décidé lors du conseil des ministres du 24 avril de procéder à l'évaluation prospective



II. BILAN DE LA 1^{ère} PHASE DE L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION

II.1 Du cadre juridique institutionnel et administratif

2.1.1. Les objectifs

Le cadre juridique comporte tous les textes législatifs et réglementaires qui encadrent ses principes, ses orientations et sa mise en œuvre. Il comporte, pour l'essentiel, des dispositions constitutionnelles, le code général des collectivités territoriales et ses différents décrets d'application ainsi que les arrêtés et décisions y relatifs.

Le cadre législatif et réglementaire est conçu et élaboré dans le but de permettre à la réforme de réaliser ses objectifs. Aussi, doit-il permettre de bien prendre en charge au moins les préoccupations suivantes :

- La réorganisation de l'espace pour créer les conditions de viabilité des territoires ;
- La simplification de l'architecture administrative ;
- La clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales, et le développement de la contractualisation entre ces deux niveaux décisionnels.

A cet effet, le cadre législatif et réglementaire permet de :

- Favoriser le découpage des collectivités territoriales sur la base de critères socio-économiques, géographiques et techniques précises à, travers une loi d'orientation de l'aménagement du territoire ;
- Simplifier et mettre en cohérence le dispositif juridique qui encadre l'organisation administrative du territoire (décentralisation et déconcentration) ;
- Définir de manière précise les différentes compétences de l'Etat et des collectivités territoriales ;
- Assurer les mises en cohérence nécessaires avec les textes concurrents ou en déphasage existants ;
- Organiser le cadre juridique de la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- Permettre la territorialisation des politiques publiques.

2.1.2 Les acquis

Dans le cadre de la mise en œuvre de l'acte III de la décentralisation, la révision du cadre juridique a produit les résultats positifs suivants :

- L'adoption de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant code général des collectivités territoriales et certains de ses décrets d'application ;
- L'adoption du décret sur la dévolution du patrimoine ;

- Le début de la mise en œuvre de la réforme de la fonction publique locale ;
- La réforme du Fonds d'équipement des collectivités territoriales (FECT) par
- L'adoption de la loi n° 2018-16 abrogeant et remplaçant l'article 328 de la loi n° 2018-13 du 28 décembre 2013 portant CGCT modifié par la loi n° 2014-19 du 24 avril 2014 et du décret n° 2018-1250 du 6 juillet 2018 fixant les modalités d'allocation et les critères de répartition du Fonds d'Équipement des Collectivités territoriales ;
- La création d'un nouvel impôt la Contribution économique locale en remplacement de la patente³.

Ce nouveau cadre a permis :

- La confirmation du principe de la libre administration des collectivités territoriales ;
- L'érection du département en collectivité territoriale et la communalisation intégrale;
- L'adoption de la participation citoyenne en principe à côté du principe de la libre administration (Titre premier du CGCL)

Le cadre juridique a donc donné une légitimité et une réalité institutionnelle et administrative à la réforme, mais également une fonctionnalité aux collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs missions. L'évaluation de l'Acte III de la décentralisation a permis de déceler les problèmes d'aménagement et de cohérence territoriale auxquels notre pays se trouve confronté, et de faire le bilan critique de l'effort de décentralisation dans une triple approche, sous le rapport : i) de la place et du rôle des collectivités territoriales dans l'organisation administrative et financière nationale ; ii) des modalités de partage des pouvoirs entre l'Etat central et des multiples entités territoriales qui composent le territoire national ; iii) de la maîtrise des oppositions et des complémentarités entre les trois (3) formes d'organisation du pouvoir que sont la déconcentration, la concentration et la décentralisation.

Malgré ces acquis, le cadre juridique présente un certain nombre de limites et d'insuffisances.

2.1.3 Les limites et difficultés

Au regard des objectifs présentés, ci-dessus, il est établi que le cadre juridique n'a pas pu favoriser, en termes de réorganisation de l'espace, la création de territoires viables. Il en est de même en ce qui concerne la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales pour laquelle aucun dispositif nouveau n'a été établi.

Par ailleurs, la lisibilité des échelles de gouvernance et la clarification des compétences entre collectivités territoriales (ville/commune par exemple), d'une part, et entre ces dernières et l'Etat, d'autre part, restent une préoccupation pour bon nombre d'acteurs. La même situation est observée en ce qui concerne la mise en cohérence des textes de la décentralisation avec les autres textes existants. Enfin, le cadre juridique n'a pu offrir un socle à la territorialisation des politiques publiques.

³ loi 2018-10 du 30 mars 2018 modifiant certaines dispositions du CGI et le décret n° 2019-1200 du 24 juillet fixant les modalités de répartition.

De manière plus spécifique, les difficultés suivantes ont été identifiées concernant le cadre juridique :

- L'absence de certains décrets et règlements d'application (arrêtés, circulaires explicatives) prévus par le Code général des Collectivités territoriales ;
- La faible mise en cohérence entre le Code général des collectivités territoriales et d'autres codes en vigueur ou en chantier (Code général des impôts, Code de l'eau, Code de l'urbanisme, etc.) ;
- Le manque d'adéquation entre les textes de la décentralisation et certains textes de la déconcentration (décret relatif au comité interministériel de l'administration territoriale, décret sur le statut des villages, décret fixant les ressorts territoriaux et les chefs-lieux des régions, départements et arrondissements et rattachant les communes au Préfet ou au Sous-préfet) ;
- La survivance d'un régime hybride né de l'absence de correction, d'adaptation, voire de prise et d'adoption de certains textes qui organisent l'action publique locale⁴ ;
- L'absence de dispositions favorisant l'application de l'article 16 du CGCT qui ne promeut pas les initiatives de coopération entre les collectivités territoriales aux niveaux national et international;
- Le chevauchement des compétences entre la ville et les communes.

Ces limites et insuffisances ci-dessus énumérées constatées dans le cadre juridique, sont autant d'obstacles à la mise en œuvre de la réforme. En effet, elles favorisent l'attentisme et émoussent les initiatives des collectivités territoriales notamment dans le développement territorial.

II.2 De la construction d'une cohérence territoriale renouvelée

2.2.1 Objectifs pour la construction d'une cohérence territoriale renouvelée

La cohérence territoriale vise une réorganisation de l'espace par une architecture administrative simplifiée et l'émergence de pôles de développement. Cette cohérence territoriale permet d'éviter la multiplication et la dispersion du pouvoir décisionnel et l'absence de concertation. Elle permet également de réduire les coûts associés au très grand nombre de structures et crée les conditions d'une capacité accrue des collectivités territoriales à répondre aux attentes des populations en termes de service public.

⁴ (le Code de la famille, la loi sur le domaine national, la loi n° 72-02 du 1er février 1972 relative à l'organisation de l'administration territoriale modifiée) ainsi que les compétences des collectivités territoriales (le décret de dévolution qui constitue la base légale permettant au Sous-préfet de transférer les archives de l'état civil au maire) et de leurs organes

« Construire une cohérence territoriale renouvelée par une réorganisation de l'espace, une architecture administrative simplifiée et l'émergence de pôles de développement » est le préalable indispensable sans lequel, il est illusoire d'espérer une nouvelle politique de décentralisation performante dans sa mise en œuvre et cohérente avec la territorialisation des politiques publiques.

En d'autres termes, construire une cohérence territoriale revient à :

- Réorganiser l'espace pour créer les conditions de développement des territoires viables et compétitifs ainsi que l'émergence de pôles de développement ;
- Simplifier l'architecture territoriale décentralisée (communalisation intégrale et création du département) ;
- Corriger les incohérences du découpage territorial ;
- Réduire les inégalités territoriales ;
- Renforcer l'inter-territorialité.

2.2.2 Les acquis de la construction d'une cohérence territoriale renouvelée

Au regard des objectifs énoncés, ci-dessus, les résultats obtenus dans la construction d'une cohérence territoriale sur la communalisation intégrale sont : l'érection du département en collectivité territoriale et les initiatives engagées pour la création de pôles-territoires.

2.2.2.1. La communalisation intégrale

Elle résulte de l'uniformisation du statut des collectivités territoriales de première ligne. Les communautés rurales et les communes d'arrondissement deviennent des communes de plein exercice. Cette option répond à l'impératif d'une gestion de proximité des préoccupations des populations et de participation des acteurs locaux à l'impulsion et à la mise en œuvre des stratégies de développement territorial. Elle a permis :

- Le renforcement du statut communal ;
- L'uniformisation dans la gestion des communes;
- La réduction des clivages entre le "rural" et l'"urbain" ;
- La meilleure valorisation des entités territoriales de base (le village et le quartier) ;
- La création du cadre décentralisé de mutualisation des compétences entre les communes et la Ville.

2.2.2.2. L'érection du département en collectivité territoriale

Cette décision répond à la volonté de former des entités territoriales intermédiaires aptes à favoriser une gouvernance locale, un aménagement et un développement territorial mettant en synergie des communes partageant un vécu et des potentialités spécifiques dans une dynamique d'intégration "rural-urbain".

La création du département vise, entre autres, à :

- valoriser l'homogénéité socio-culturelle et économique et le fort sentiment d'appartenance qui caractérise ses habitants ;
- assurer le maillage territorial nécessaire à la construction de la communalisation intégrale et à l'administration de proximité, principe essentiel de la décentralisation.

2.2.2.3. Processus de construction du pôle-territoire

Les pôles territoriaux sont mis en perspective avec la suppression de la région collectivité territoriale⁵.

Le lancement du processus de création des pôles territoriaux, dans le cadre de l'Acte III de la décentralisation, trouve son fondement dans l'instruction Présidentielle donnée lors du Conseil des Ministres délocalisé tenu à Fatik le mercredi 22 juillet 2015, par laquelle, le Chef de l'Etat invitait le Gouvernement à mettre en perspective le processus d'émergence du pôle-territoire Sine-Saloum, regroupant les régions administratives de Kaolack, Kaffrine et Fatik.

A l'état actuel de la réflexion, le « pôle-territoire » est considéré comme l'échelon de mise en cohérence des outils de planification des actions de développement dans un espace socio-économique et culturel approprié par ses habitants à l'image des « pays » qui constituent des espaces homogènes au plan éco-géographique, historique, socioculturel et économique. Avec la suppression de la région collectivité locale, la problématique des pôles-territoires se pose de plus en plus en termes d'intercommunalité fondée, entre autres, sur l'appartenance à la même zone éco-géographique du pays.

Sur les perspectives de création des pôles, il convient de noter le processus de concertation et de dialogue des acteurs des pôles Casamance, Sine-Saloum et Sénégal Oriental qui s'accordent sur i) la nécessité et l'urgence de mettre en place cette échelle régionale, ii) une gouvernance multi-acteurs sous la direction des élus; iii) un schéma d'aménagement et de développement définissant un modèle économique s'inscrivant dans les objectifs prioritaires du PSE ; iv) l'administration et le financement du pôle-territoire.

Toutefois, en raison de la délicatesse de la question et des réticences et réserves soulevées de part et d'autre, la réflexion mérite d'être poursuivie et approfondie en vue de la maturation de la problématique.

2.2.3 Les contraintes et limites de la construction de la cohérence territoriale

«Organiser le Sénégal en territoires viables, compétitifs et porteurs de développement durable» tel est l'objectif général de l'Acte III de la décentralisation. Or, actuellement, l'essentiel des entités territoriales connaît encore des problèmes de viabilité (spatiale, économique et sociale), de rattachement de villages et de délimitation. A cet égard, il convient de rappeler que la communalisation intégrale, se limitant à un changement de dénomination de la communauté rurale en commune sans modification du profil socio-économique de la collectivité territoriale n'est pas une fin en soi, mais une simple étape vers le développement des territoires. Auparavant, il

⁵ par la loi 2012-13 du 28 décembre 2012, portant code général des collectivités territoriales

importe d'apporter un traitement adéquat aux principales incohérences territoriales répertoriées par les acteurs territoriaux. Elles sont présentées dans le tableau ci-dessous :

Tableau n°1 : Principales incohérences territoriales

Problématiques	TYPLOGIE DES INCOHERENCES
1. Viabilité spatiale	<ul style="list-style-type: none"> • Exigüité du périmètre communal • Discontinuité territoriale • Bas niveau de polarisation de zones éloignées
2. Viabilité économique	<ul style="list-style-type: none"> • Faibles potentialités économiques • Déficit en infrastructures et équipements de développement • Faibles perspectives de valorisation du potentiel de développement
3. Viabilité sociale	<ul style="list-style-type: none"> • Manque d'intégration socio-culturelle • Manque d'affinité socio-culturelle • Manque d'infrastructures sociales de base
4. Rattachement de villages	<ul style="list-style-type: none"> • Villages flottants non rattachés à une collectivité territoriale • Rattachement de village à deux collectivités territoriales
5. Délimitation des collectivités territoriales	<ul style="list-style-type: none"> • Manque de matérialisation des limites entre collectivités territoriales pour prévenir les conflits fonciers ; • Absence de matérialisation des limites entre anciennes communes et anciennes communautés rurales • Erreurs de délimitation de communes et problèmes d'interprétation des textes très peu précis sur les limites à la suite aux découpages : <ul style="list-style-type: none"> ➤ Du décret n° 2008-748 du 10 juillet 2008 créant des communes dans 12 régions ; et ➤ du décret n° 2011-427 portant création de communes et de communautés rurales dans le département de Rufisque, Région de Dakar.

Source : Compilation tirée du rapport final du Comité national de pilotage de l'Acte III de la décentralisation et des rapports des CRD.

La construction de la cohérence territoriale s'est heurtée à de nombreuses difficultés qui vont du défaut d'une réorganisation de l'espace au non-parachèvement de la nouvelle architecture territoriale en passant par la non-matérialisation des limites des collectivités territoriales.

2.2.3.1. Les difficultés liées à la réorganisation de l'espace

La première phase de l'Acte III de la décentralisation n'a pas apporté de changement majeur dans la réorganisation de l'espace. En effet, l'absence d'une loi d'orientation de l'aménagement du territoire et d'une approche de découpage des territoires s'appuyant sur les instruments d'aménagement, ont privé la réforme d'outils de prise de décisions pour une réorganisation de l'espace.

2.2.3.2 Les difficultés liées à la matérialisation des limites territoriales et au partage du patrimoine

L'imprécision des limites territoriales reste une réalité pour la grande majorité des collectivités territoriales. Cette situation qui est source de nombreux conflits, notamment entre les anciennes communes et les ex- communautés rurales devenues communes, n'a pas connu une grande évolution dans la première phase de l'Acte III de la décentralisation.

Trois cas de figures sont identifiés :

- Les limites des territoires qui ne souffrent d'aucune difficulté, parce que précisées de manière claire aussi bien dans les textes de création que sur le terrain, avec l'implantation de bornes. Cette situation se rencontre notamment dans la région de Dakar et dans la commune de Thiès;
- Les limites définies dans des textes de création peu clairs et non matérialisées sur le terrain ; cette situation concerne de nombreuses communes des régions de l'intérieur et notamment les découpages d'envergure de 2008. On peut citer les Communes Thies et de Fandène, de Boulal et Saga Joolof, de Thienaba et Khombole, de Touba Toul et Ndiayene Sirakh, de Boulal et Saga Wolof de Kounkane, de Diabe-Kabendo et Gandiaye.
- les limites qui ne sont précisées ni dans les textes, ni sur le terrain. La grande majorité des communes sont dans ce dernier cas de figure. La situation des Communes suivantes illustrent cette situation : Thiep et Bandeye Dieye ; Thiadiaye et de Sessene ; Kounkane, Diabé Kabindo et Kandiaye; Velingara et Kandia ; Sare Bidi, Djoulakolon, Sare yoba, Tankanton Escale et Bignarabé.

2.2.3.3 Les difficultés liées à la discontinuité territoriale entre les communes et les anciennes communautés rurales

Une des limites certaines de la construction de la cohérence territoriale est la discontinuité territoriale entre les anciennes communes et celles issues des anciennes communautés rurales. Celle-ci est due notamment aux manquements notés dans la délimitation et le découpage administratif de certaines collectivités territoriales avec, entre autres conséquences :

- L'existence d'établissements humains complètement excentrés de leur chef-lieu de commune, d'arrondissement ou de département : ex : commune de Ndorma avec des villages qui se trouvent à plus de 50km du chef-lieu ; Saré Mansaly, Thiarra, Dialaka Diery, Diaoubé Maoundé Sinthiou Aliou Hamdalaye Mamadou Diallo, Sinthiang et Mataga ; Commune de Bourouka

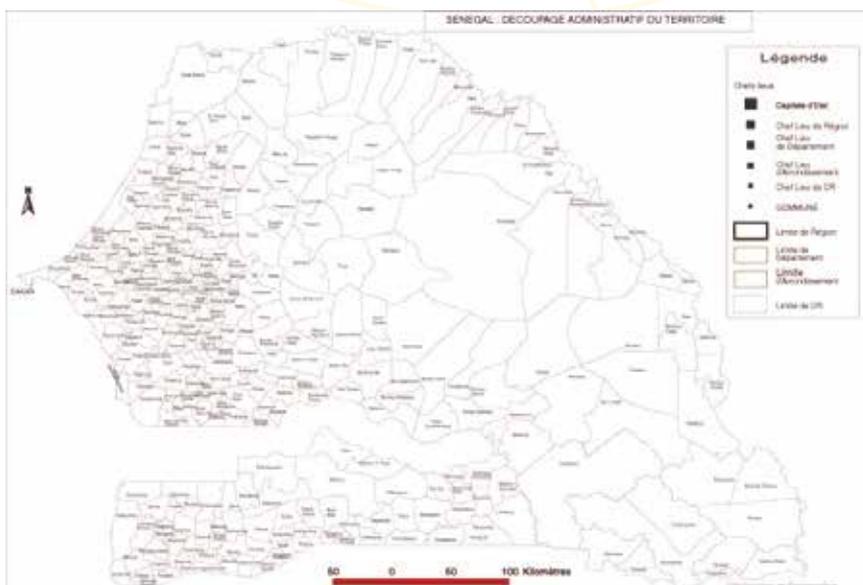
avec des villages éloignés du Chef-lieu jusqu'à plus de 20 Km : communes de Yaoukar Maoundé, Médina Passy, Sinthiang Aladji, Tounkouroung, Sinthiang Kouлары et Sinthiang Débé.

- L'existence de disparités importantes entre communes dont certaines ont à plus de 80 villages et d'autres à moins de 15 villages ;
- L'existence de villages plus peuplés et équipés que leur chef-lieu de commune ou d'arrondissement. Rao illustre bien cette situation.
- L'étranglement de certaines communes ayant déjà atteint leurs limites géographiques comme les communes de Joal, Mbour, Pout, Podor et Gaya

Au-delà des conséquences évoquées, ci-dessus, les incohérences territoriales ont mis à rude épreuve la viabilité des territoires, objectif fondamental de la réforme.

Il importe de mentionner que parmi les difficultés de construction de la cohérence territoriale, figure l'émiettement du territoire national. En effet, l'actuelle architecture territoriale est caractérisée par une mosaïque de mailles territoriales très denses dans la partie ouest du pays avec d'importantes disparités spatiales au niveau des communes. Celles qui suivent en donnent une bonne illustration :

- Ecart énorme de superficies entre anciennes communautés rurales, variant entre 35 km² et 9 794 km² pour une moyenne de 530 km² ;
- 65% des anciennes communautés rurales ont une superficie inférieure à la moyenne (509 km²) et concentrent 62% de la population du pays ;
- 35% des anciennes communautés rurales couvrent 54% du territoire national et n'abritent que 13% de la population totale du pays ;
- Dans le Centre-Ouest du pays, la moyenne de la superficie d'une ancienne communauté rurale est de 290 km² alors qu'elle est de 776 km² dans la zone périphérique.



**Carte n°1 :
Cartographie
illustrant les
inégalités des mailles
territoriales.**

2.2.3.4. Difficultés liées à la correction des incohérences territoriales

La recherche d'une cohérence territoriale rénovée rencontre de nombreuses difficultés :

- **La difficile construction du consensus sur le modèle de l'architecture territoriale**

Si la communalisation intégrale et l'érection du département en collectivité territoriale sont consacrées par voie législative, la problématique du pôle-territoire soulève beaucoup de questions jusqu'ici restées en suspens, relativement : i) au statut juridique (collectivité territoriale, cadre de coopération, établissement public territorial) ; ii) au nombre de pôles ; iii) aux contenus du projet de territoire ; iv) au mode de gouvernance adapté à l'option de statut juridique ; v) aux mécanismes de financement (fiscalité propre, contractualisation, transferts, etc.).

En tout état de cause, la suppression de la région collectivité locale et l'absence pour le moment, d'un organe fédérateur entre les départements d'une même région circonscription administrative, prive l'architecture administrative de l'échelon-pivot stratégique de la cohérence territoriale du pays en vue d'assurer la nouvelle assise du développement durable et de la compétitivité des territoires.

- **Le retard constaté dans l'adoption des textes sur l'intercommunalité**

La volonté affichée des acteurs territoriaux de corriger l'émiettement du territoire et de favoriser la mutualisation des ressources pour lever les contraintes territoriales et financières (la prise en charge de certaines compétences dépasse de loin les capacités de la plupart des collectivités territoriales prises individuellement) est freinée par l'absence du décret d'application des dispositions légales sur la coopération entre collectivités territoriales, entre collectivités territoriales sénégalaises et étrangères, et la coopération avec des organismes publics ou privés.

- **L'émiettement du territoire national**

Il importe de mentionner que parmi les difficultés de construction de la cohérence territoriale, figure l'émiettement du territoire national. En effet, l'actuelle architecture territoriale est caractérisée par une mosaïque de mailles territoriales de base très denses dans la partie ouest du pays. Les éléments qui suivent en donnent une bonne illustration :

- Un écart énorme de superficies entre communes issues des anciennes communautés rurales, variant entre 35 km² et 9 794 km² pour une moyenne de 530 km²; Les Communes de Oudalaye (9794 km²), de Benbou 2453 km², de Thionck essyl (2km²), Diofior (9km²) et de Fimela (369 km²) sont des exemples.
- 65% des communes issues des anciennes communautés rurales ont une superficie inférieure à la moyenne (509 km²) et concentrent 62% de la population du pays ;
- 35% des communes issues des anciennes communautés rurales couvrent 54% du territoire national et n'abritent que 13% de la population totale du pays ;

- Dans le Centre-Ouest du pays, la moyenne de la superficie d'une commune issue des anciennes communautés rurales est de 290 km² alors qu'elle est de 776 km² dans les zones périphériques.

Le découpage administratif du territoire national a subi plusieurs modifications motivées principalement par le souci de rapprocher l'administration des administrés, de promouvoir le développement et de rechercher l'équilibre territorial et social. Cette préoccupation n'a pas motivé les découpages de 2008 dans douze (12) régions ainsi que ceux de 2011 dans le département de Rufisque.

En 2019, le Sénégal compte 14 régions, 45 départements et 123 arrondissements, totalisant 182 circonscriptions administratives. Comparé à la situation de 1960, les régions ont augmenté de 100%, les départements de 50% et les arrondissements de 69% pour une population de 16 209 125 habitants⁶. On note un véritable émiettement du territoire national entraînant des déséquilibres spatiaux.

Le rythme de création des collectivités territoriales est resté très élevé ; plusieurs localités sont érigées en communes sans que les critères et les conditions de leur viabilité ne soient satisfaits. En 1960, le Sénégal comptait 34 communes, seul ordre de collectivité locale. Après plusieurs réformes allant dans le sens de la consolidation des acquis de la décentralisation, le pays est doté en 2019, de 599 collectivités territoriales, soit 42 départements et 557 communes dont 5 villes, avec deux ordres de collectivités territoriales.

- **La superposition des cadres organisationnels**

La complexité du modèle de l'organisation administrative du Sénégal constitue une difficulté supplémentaire pour la construction de la cohérence territoriale.

En effet, les collectivités territoriales issues de la décentralisation cohabitent ou se superposent avec les circonscriptions administratives. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle s'exprime dans un contexte d'insuffisante articulation des processus de décentralisation et de déconcentration.

A cela s'ajoutent, dans la plupart des cas, les découpages sectoriels (santé, éducation, hydraulique, foresterie, télécommunications, etc.), ce qui rend encore plus complexe la problématique de la cohérence territoriale avec sa dimension « découpage du territoire ».

- **L'inachèvement de la réforme de l'architecture administrative territoriale**

La communalisation intégrale apparaît comme une initiative pertinente dans le principe, mais inachevée dans ses réalisations, du fait du report de la correction des incohérences territoriales.

Il en est de même du département, échelon territorial pertinent, qui reste confronté aux mêmes contraintes que les anciennes régions, avec la persistance de territoires incohérents, de moyens humains, techniques et financiers insuffisants ainsi que de faibles initiatives dans le portage de projets structurants.

⁶ Données du Rapport de l'ANSD, 2019

S'agissant du projet de pôle-territoire prévu pour être un échelon territorial pour une nouvelle assise du développement durable et du rayonnement des territoires, un fort consensus s'est dégagé en Casamance, au Sénégal oriental et au Sine- Saloum. Pour les autres projets de pôles, le processus de construction n'est pas porté par la majorité des acteurs territoriaux : pôles ouest, nord et centre (Diourbel Louga).

- **Les résistances au changement**

La construction de la cohérence territoriale est un chantier difficile en raison de la forte tendance manifestée par des groupes de populations ou des communautés humaines à vouloir s'émanciper de la tutelle administrative de certaines communes ou départements. C'est ainsi que de manière régulière, certaines localités revendiquent leur érection en commune ou département collectivité territoriale. Il en est, dans une moindre mesure, de même pour les circonscriptions administratives.

En revanche, il est signalé de fortes résistances à une éventuelle remise en cause des « acquis », c'est-à-dire du statut de collectivité territoriale déjà obtenu. Autrement dit, aucune collectivité territoriale n'est prête à perdre ni son statut, ni une partie de son territoire. Cette situation n'est pas de nature à faciliter les recompositions territoriales.

En conclusion, la première phase de l'Acte III de la décentralisation n'a pu apporter des réponses appropriées aux défis majeurs auxquels il devait faire face en matière de construction de la cohérence territoriale, en termes de simplification de l'architecture territoriale décentralisée, de correction des incohérences du découpage territorial, de promotion de l'équité territoriale et de l'inter-territorialité.

II.3 De la lisibilité des échelles de gouvernance

« Assurer la lisibilité des échelles de gouvernance par la clarification de la répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que le développement de la contractualisation entre ces deux niveaux décisionnels » est un objectif majeur visé par l'Acte III de la décentralisation.

La lisibilité des échelles de gouvernance a été retenue parmi les principaux objectifs.

2.3.1 Les objectifs pour une meilleure lisibilité des échelles de gouvernance

La visibilité des échelles de gouvernance vise les objectifs suivants :

- Clarifier les échelles de gouvernance par une réhabilitation de la déconcentration et une décentralisation renforcée ;
- Développer une coopération étroite entre les élus locaux au statut valorisé et aux capacités renforcées et les représentants de l'Etat réhabilités dans leur rôle d'interlocuteurs territoriaux de l'Etat ;
- Elargir la coopération entre l'Etat et les collectivités territoriales aux acteurs de la société civile, du secteur privé et de la diaspora.

Les résultats obtenus durant la première phase de l'Acte III de la décentralisation par rapport aux objectifs cités, ci-dessus, seront appréciés au regard des acquis obtenus et des limites et insuffisances identifiées.

2.3.2 Les acquis du processus de clarification des échelles de gouvernance

- **Le cadre organisationnel et fonctionnel des collectivités territoriales**

La réforme a permis la mise en place d'un cadre institutionnel et administratif simplifié. En effet, avec l'adoption du code général des collectivités territoriales et l'organisation des élections locales de 2014, les nouvelles équipes municipales ont été installées. En effet, les organes délibérants et exécutifs ont été mis en place ainsi que le personnel technique et administratif.

Les collectivités territoriales ont plus ou moins bien fonctionné malgré un démarrage souvent difficile marqué par le vote et l'exécution des budgets avec des fortunes diverses.

Le management des collectivités territoriales s'est relativement bonifié du contexte du PSE et de l'Acte III de la décentralisation ainsi que des réformes budgétaires et financières centrées sur la gestion axée sur les résultats et la performance. A cela s'ajoutent les enjeux des élections locales de 2014, à l'occasion desquelles, les populations ont exprimé le besoin d'un changement dans le management des collectivités territoriales pour une meilleure prise en charge de leurs besoins. Tout cet environnement a encouragé un management plus inclusif, plus orienté vers une gestion performante, sous l'œil des populations qui surveillent par un contrôle citoyen de plus en plus vigilant, l'action des exécutifs locaux.

Le nouveau statut conféré aux communes ex-communautés rurales a donné à ces dernières un sentiment de maturité qui les a poussées à s'essayer tant bien que mal à asseoir une administration locale plus professionnelle.

Les villes et les départements qui ont hérité du personnel issu du redéploiement de celui des régions supprimées ont dû s'ajuster sur le plan organisationnel et financier pour prendre en charge la gestion de ces nouvelles ressources humaines.

Les bureaux des associations des élus locaux, dans la même dynamique du lancement de l'Acte III de la décentralisation, ont été mis en place et ont pu dérouler leurs programmes d'activités et renouer le dialogue entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Les programmes d'appui à la décentralisation, soutenus par les partenaires techniques et financiers qui étaient plus ou moins en expectative face à l'acte III de la décentralisation, continuent d'accompagner les collectivités territoriales dans la mise en œuvre de leurs initiatives de développement.

- **La réaffirmation de la clause de compétence générale des Collectivités territoriales**

Le CGCT⁷ réaffirme ce principe et y ajoute un principe de participation, « les collectivités territoriales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions

⁷ Article 3 du CGCT

de développement économique, social et environnemental d'intérêt local ». « Elles associent en partenariat, le cas échéant, à la réalisation des projets de développement économique, social et environnemental, les mouvements associatifs et les groupements à caractère communautaire dans le respect de l'équité de genre ».

En vertu de ces dispositions, les Collectivités territoriales sont compétentes pour initier toute action ayant pour but le développement local tant au plan économique qu'éducatif, sanitaire, culturel et social.

Il reste que cette compétence générale ne peut être délimité ou limité qu'à posteriori, soit par l'intervention du législateur ou à la suite de l'interprétation du juge.

- **Le maintien et la répartition des compétences transférées**

Le livre II du CGCL pose les principes et modalités de mise en œuvre des compétences transférées et détermine les domaines de compétences transférées et réparties entre les communes et les départements.

Tout en réaffirmant le principe de la libre administration des collectivités territoriales, la loi met en avant leur rôle comme Acteurs de la gouvernance publique devant « concourir avec l'État, à l'Administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique ainsi qu'à la protection et à la mise ne valeur de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie ».

La loi clarifie les missions de l'État qui « exerce les missions de souveraineté, le contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales dans les conditions fixées par la loi, assure la coordination des actions de développement et garantit la cohésion et la solidarité nationales ainsi que l'intégrité territoriale ».

Elle précise que :

« La répartition des compétences entre les collectivités territoriales s'effectuent en distinguant celles dévolues aux départements et aux communes »

« Les transferts de compétences par l'État doivent être accompagnés au moins des transferts concomitant aux départements et aux communes des moyens et ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences dans les conditions prévues par le présent code ».

Neuf domaines de compétences sont ainsi transférés aux communes et départements :

- La gestion et l'utilisation du domaine privé de l'État, du domaine public et du domaine national;
- L'environnement et la gestion des ressources naturelles;
- La santé, la population et l'action sociale;
- La jeunesse, les sports et loisirs; la culture;

- L'éducation, la promotion des langues nationales et la formation professionnelle;
- La planification;
- L'aménagement du territoire; et l'urbanisme et l'habitat.

Le tableau en annexe décrit en détail, les domaines de compétences où la commune ou le département peut prendre des décisions.

Par ailleurs, pour répondre à l'impératif d'une gestion de proximité des problèmes des populations, le transfert de la gestion de l'état civil, dans le cadre de l'Acte III, renforce les responsabilités des anciennes communautés rurales devenues communes. Ainsi, tous les centres d'état civil des nouvelles communes passent du statut de centres secondaires ruraux en centres principaux urbains d'état civil.

Ces nouvelles responsabilités des dites communes en matière d'Etat civil ont ouvert la possibilité pour les exécutifs locaux de rendre fonctionnels les centres d'Etat civil en les dotant de locaux adéquats et d'un personnel de qualité et ce, d'autant plus que les Maires de ces nouvelles communes ont compris l'importance de l'état civil dans la planification du développement de leur collectivité territoriale, même s'ils n'ont pas tous reçu la formation initiale en la matière. Les nouveaux maires ont la possibilité de recruter le personnel nécessaire à la bonne tenue de l'état civil.

L'avènement de la fonction publique locale confère des attributions nouvelles aux Exécutifs locaux et des moyens juridiques et organisationnels en matière de gestion des ressources humaines.

Le Code général des collectivités territoriales précise les missions et attributions des communes ainsi que les modalités de leur exercice.

L'Acte III de la décentralisation a maintenu le principe de la mise à disposition des services techniques déconcentrés aux collectivités territoriales sur une base conventionnelle.

Avec le programme de construction des hôtels de ville réalisé dans le cadre de la convention entre le Ministère des Collectivités territoriales, du Développement et de l'Aménagement des Territoires et l'AGETIP, l'Etat a démarré le processus de dotation des nouvelles communes en locaux fonctionnels.

• **La promotion des relations entre acteurs**

La loi n° 2013-10 du 28 Décembre 2013 portant Code général des Collectivités territoriales a mis en place le cadre juridique qui organise les relations entre les collectivités territoriales et l'Etat, au niveau central comme au niveau territorial, d'une part, et la société civile et le secteur privé, d'autre part.

• **Les relations entre les collectivités territoriales et l'administration centrale**

Les relations entre les collectivités territoriales et l'administration centrale s'exécutent à plusieurs niveaux :

- **Au niveau de l'exercice des attributions des exécutifs locaux**

Le Ministre chargé des collectivités territoriales intervient, dans certaines conditions, dans la vie administrative de celles-ci. C'est le cas dans l'application de certaines dispositions du CGCL relatives à la dissolution du conseil, la substitution, la suppléance et la cessation de fonctions des exécutifs locaux. Il en est de même dans les mesures de substitution ou de suspension du Maire et du Président du conseil départemental, dans les conditions prévues par la loi.

- **Au niveau des organes de suivi de la décentralisation**

Le dispositif de suivi de la décentralisation est constitué d'organes de prise de décisions, de conseil et d'appui dans lesquels siègent, en général, les représentants de l'Etat, des collectivités territoriales, de la société civile et du secteur privé. Il s'agit du Conseil national de Développement des Collectivités territoriales (CNDCL), du Comité interministériel de l'Administration territoriale, du Comité interministériel d'Aménagement du Territoire, de la Commission nationale d'Assistance aux Centres d'Appui au Développement local.

• **Les relations entre les collectivités territoriales et l'administration déconcentrée**

Aux termes des dispositions du CGCL, les représentants de l'Etat veillent à la sauvegarde des intérêts nationaux, au respect des lois, de l'ordre public. Dans les conditions fixées par le présent code, ils exercent le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire. Ils veillent en outre à l'exercice régulier, par les collectivités territoriales, de leurs compétences. Ils représentent chacun des ministres et ont autorité sur les services déconcentrés de l'Etat dans leur circonscription sous réserve des exceptions prévues par d'autres textes.

- **Dans le cadre de l'exercice des attributions des exécutifs locaux**

Les relations collectivités territoriales et services déconcentrés apparaissent à travers notamment les actes du représentant de l'Etat qui interviennent dans le cadre de l'exercice des attributions des exécutifs locaux. C'est le cas par sa présence ou celle de son délégué aux réunions des organes délibérants des communes ou des départements. Il convient de rappeler, à cet égard, que la présence du représentant de l'Etat ou de son délégué dûment mandaté aux séances du conseil départemental est de droit. Chaque fois qu'il le demande, le représentant de l'Etat ou son délégué est entendu.

Il convient de mentionner également l'importance des relations entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés dans le cadre de leur utilisation par les exécutifs locaux au titre de l'exercice des compétences transférées.

La réunion de la conférence d'harmonisation sur les programmes d'investissement de l'Etat et organisée par le représentant de l'Etat constitue un moment fort des relations entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés.

- **Dans le cadre du contrôle de légalité**

En vertu du principe constitutionnel de la libre administration des collectivités territoriales, ces dernières gèrent les affaires locales à travers des conseils élus au suffrage universel ; leurs

actes ne sont pas soumis au contrôle de tutelle, mais plutôt au contrôle de légalité.

Ce type de contrôle exclut les appréciations d'opportunité. Si certains actes sont exécutoires après transmission au représentant de l'Etat, avec (ou en l'absence de) délai, d'autres, par contre, doivent d'abord être approuvés par cette même autorité. Le contrôle de cette dernière porte sur la légalité desdits actes.

D'une manière générale, le représentant de l'Etat ne dispose pas de pouvoir d'annulation mais peut refuser d'approuver ou saisir le juge administratif selon les cas pour un déferé.

La substitution du contrôle de tutelle par le contrôle de légalité exercé par les représentants de l'Etat (le Gouverneur, le Préfet et le Sous-préfet), est un acquis de la réforme de 1996. Il est maintenu par l'acte III qui dans une certaine mesure doit le consolider avec les perspectives de renforcement des compétences transférées et de territorialisation des politiques publiques.

- **Dans le cadre du contrôle budgétaire**

En matière budgétaire, le représentant de l'Etat dispose du pouvoir d'approbation. Dans certaines conditions, Il peut procéder à l'inscription de dépenses obligatoires et régler le budget et le rendre exécutoire.

- **Dans le cadre de la coordination des services**

Les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales s'expriment également dans la coordination de leurs services et ceux des services de l'Etat dans le département, prérogative qui relève du représentant de l'Etat.

L'Etat central a exprimé sa volonté de déléguer réellement ses pouvoirs décisionnels au niveau des services déconcentrés et à doter ces derniers de moyens humains, matériels et financiers pour accomplir leurs tâches de fourniture de services aux citoyens et d'appui-conseils aux collectivités territoriales. Des efforts sont consentis par l'Etat avec : la mise en place d'un arsenal juridique et institutionnel organisant l'administration territoriale du Sénégal ; les délégations de pouvoirs des ministères au profit de l'administration territoriale ; la mise en place au niveau déconcentré d'un personnel technique par les ministères. Aussi, les collectivités territoriales constituent-elles des cadres appropriés pour la mise en œuvre des stratégies et politiques définies par l'Etat.

● **Les relations entre les collectivités territoriales elles-mêmes**

Depuis 1996, la libre administration des collectivités territoriales est devenue un principe constitutionnel et les collectivités territoriales sont d'égale dignité. En fait, aucune collectivité locale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre. Le développement de la solidarité et de la subsidiarité, entre collectivités territoriales, est une réalité.

Toutefois, le CGCT prévoit des dispositions qui favorisent la coopération et le partenariat entre collectivités territoriales à travers l'intercommunalité. Ces mécanismes juridiques ouvrent de véritables perspectives à l'intercommunalité, une variable fondamentale pour la création de territoires viables, porteurs de croissance.

- **Les relations entre les collectivités territoriales et la société civile**

La loi n° 2013-10 du 28 Décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales, dans son titre premier intitulé «De la libre administration des collectivités territoriales et de la participation citoyenne», érige la participation citoyenne en principe.

Il est établi que la participation des populations à l'identification, à la programmation et à la réalisation des actions de développement local, à travers les collectivités territoriales, en partenariat avec les organisations communautaires de base, est une réalité dans certaines collectivités territoriales. Il en est de même du contrôle citoyen de l'action des collectivités territoriales

- **Les relations entre les collectivités territoriales et les acteurs du secteur privé**

Certaines dispositions du Code général des collectivités territoriales, notamment les articles 237 et 274, militent en faveur d'un partenariat fécond entre les collectivités territoriales et les acteurs du secteur privé pour un développement local harmonieux.

Ainsi, des tentatives de renforcement du partenariat public privé se développent au niveau des territoires à l'image des Maisons de développement local initiées dans la région de Louga. A cela s'ajoute la politique de Responsabilité sociale des Entreprises (RSE) de certaines grandes sociétés qui de plus en plus gagnent du terrain.

2.3.3 Les limites dans la clarification des échelles de gouvernance

- **Concernant le cadre organisationnel et fonctionnel**

Les limites identifiées dans le cadre organisationnel et fonctionnel mis en place à la faveur de l'acte III de la décentralisation, sont les suivantes :

- **Un échelon supra – départemental manquant**

L'objectif de simplification de l'architecture administrative décentralisée a conduit à deux ordres de collectivités territoriales avec la suppression de la région en tant que collectivité territoriale. Cette disparition de la région a créé un vide à la nécessité d'avoir un échelon, socle de l'assise du développement du projet territorial, correspondant au niveau supérieur de l'administration locale.

Cette situation a, par ailleurs, privé la décentralisation d'un niveau de prise en charge de certaines compétences dépassant le niveau intermédiaire qu'est le Département pris individuellement.

Face à cette situation, l'on assiste pour remplir le vide, la création de nombreux cadre de concertation et autres organisations pour la prise en charge de problématiques de développement territorial spécifique supra départementales.

- **Un cadre organisationnel et fonctionnel inachevé**

L'installation des nouvelles équipes municipales et départementales n'a pas été accompagnée de l'élaboration et de la mise en place d'organigrammes pertinents et opérationnels capables de prendre en charge l'exécution de leurs missions. Les nouvelles communes issues des anciennes

communautés rurales ont **été dotées de nouvelles attributions et compétences sans les moyens organisationnels** nécessaires pour leur prise en charge. Elles manquent de services propres ainsi que de certains services administratifs déconcentrés face aux nombreux défis liés au renforcement des libertés locales.

Pour les anciennes communes et les villes, les organigrammes n'ont pas été mis à niveau pour prendre en compte les changements intervenus avec l'acte III de la décentralisation en termes d'attributions pour les villes et de dotation en ressources humaines avec l'accueil d'un nouveau personnel redéployé.

La même remarque est valable pour les villes et les communes qui ont hérité d'infrastructures sanitaires sans, au préalable, être préparé à les prendre en charge sur le plan organisationnel.

Sur le plan de la gestion, il est noté l'inexistence de documents de gestion et de gouvernance des collectivités territoriales (plan de travail annuel, manuel de procédures, système de suivi-évaluation, comptabilité des matières, plan d'investissement annuel, plan de renforcement des capacités et de communication, etc.);

Cette situation a été aggravée par la tendance observée chez certains exécutifs locaux de procéder à des recrutements clientélistes et le retard dans la mise en place effective de la fonction publique locale, malgré la promulgation de la loi n° 2011-08 du 30 mars 2011 portant statut général des fonctionnaires des collectivités territoriales, la signature de vingt-deux décrets d'application et de l'arrêté n° 00152 du 11 janvier 2013 fixant la liste nominative des membres du Conseil supérieur de la Fonction publique locale.

L'évaluation du personnel existant dans les collectivités territoriales a révélé, entre autres faiblesses, un manque d'adéquation entre les profils des agents et les exigences des postes.

Une autre faiblesse identifiée est l'absence d'harmonisation du statut de chefs de villages et de délégués de quartier.

La suppression des allocations destinées à la prise en charge des salaires des anciens assistants communautaires (ex ASCOM) dont certains ont été nommés secrétaires municipaux, et des indemnités des membres des bureaux municipaux des anciennes communautés rurales ont rendu difficile la situation des exécutifs locaux.

A cela s'ajoute l'absence d'un statut pour l'élu local lui permettant de faire face aux enjeux de l'efficacité, de la modernisation et de l'accroissement de ses responsabilités.

Les problèmes d'opérationnalisation de la stratégie nationale de formation des élus et acteurs territoriaux annexée d'un plan national, n'ont pas, non plus, contribué à un pilotage approprié des collectivités territoriales. Au même titre, le déficit d'accompagnement financier et technique des collectivités territoriales, particulièrement dans la gestion du personnel et celle de l'état civil (pour les anciennes communautés rurales) a rendu la situation assez difficile.

Au total, les collectivités territoriales restent, pour l'essentiel, caractérisées par de faibles capacités organisationnelles, techniques et de gestion qui limitent leurs performances dans la prise en charge, entre autres, de la réalisation d'infrastructures et la fourniture de services.

- **Un cadre de gestion désincarné**

La construction de territoires viables et compétitifs, porteurs de croissance durable, exige une gestion performante des collectivités territoriales avec des outils de gestion et un cadre de mesure des performances. Or, force est de constater que les pratiques de gestion prenant en compte cette dimension restent un défi de taille.

Globalement, il n'est pas encore observé de réels changements dans le pilotage administratif et technique de l'action communale dans les nouvelles communes issues des anciennes communautés rurales.

La faible disponibilité de documents de planification adéquats dans les nouvelles collectivités territoriales et l'insuffisance des outils de planification économique et spatiale comme l'absence de SDAU réduisent l'efficacité des exécutifs locaux actuels qui font, pour la plupart d'entre eux, dans le pilotage à vue.

Les difficultés liées à un manque de logistique (véhicules, mobilier, équipements et matériels de travail), cumulées à l'absence de sièges fonctionnels dans les nouvelles collectivités territoriales, réduisent très fortement leur fonctionnalité.

A toutes ces difficultés, s'ajoute l'existence d'arriérés de paiement auprès des fournisseurs des ex-régions collectivités territoriales.

- **La prédominance d'un management de gestion des urgences**

La rapidité de l'élaboration de l'acte III de la décentralisation et l'impréparation des collectivités territoriales auxquelles se sont ajoutées les difficultés financières de prise en charge des défis immédiats (salaires du personnel redéployé, installation et démarrage des nouvelles communes, besoins immédiats des populations (inondations, etc.,) ont imposé des priorités aux exécutifs locaux qui se sont beaucoup plus préoccupés de gérer les urgences en adoptant une stratégie de survie qu'une stratégie de développement.

o **Concernant les transferts de compétences**

Les difficultés rencontrées à ce sujet se situent, d'abord, au niveau du nombre de compétences transférées, jugées insuffisantes par les élus qui revendiquent un renforcement dans le domaine économique (agriculture, élevage, pêche, hydraulique et tourisme). Ensuite, ils déplorent que des compétences transférées aux différentes collectivités territoriales continuent d'être exécutées au niveau central sur la base des programmes des ministères concernés, sans leur consultation préalable.

Ainsi, une confusion des rôles sur la gestion de ces compétences est entretenue. A titre d'exemple, on peut noter la gestion des hôpitaux de niveaux 1 et 2 en référence à la circulaire du Ministre chargé de la Santé contrairement aux dispositions de l'article 306 du CGCL relatif à l'installation des conseils d'administration de ces structures de santé. Par ailleurs, certaines nouvelles communes éprouvent des difficultés dans la prise en charge correcte de compétences dont celles en matière d'urbanisme du fait de l'absence dans leur circonscription de services techniques déconcentrés et/ou de moyens matériels et humains adéquats.

C'est pourquoi, elles sont obligées de travailler avec la ville dans l'instruction des dossiers de demande d'autorisation de construire. A cet égard, il importe de noter le retard considérable constaté dans la délivrance des autorisations de construire, ce qui constitue un frein à l'investissement dans le domaine de l'habitat.

Lorsqu'ils existent, les services techniques dépourvus de ressources humaines suffisantes se limitent au traitement des dossiers qui leur sont soumis en attendant d'avoir les moyens pour la mise en œuvre des conventions-types.

Sur ce chapitre, il convient de mettre en évidence la faiblesse des capacités des collectivités territoriales à assurer, en général, leurs missions, et plus spécifiquement, les compétences transférées.

En outre, les structures d'appui aux collectivités territoriales ne sont pas pleinement opérationnelles.

Enfin, une des faiblesses majeures notée au niveau de l'exercice des compétences des collectivités territoriales, notamment les communes, reste la gestion des ordures. En effet, elles rencontrent beaucoup de difficultés pour prendre en charge cette problématique en raison notamment des déficiences du système de collecte et de traitement des ordures mais également des faiblesses techniques et financières des collectivités territoriales.

Cette situation a amené l'Etat à prendre en charge la gestion des ordures sans pour autant donner entière satisfaction, d'où la nécessité d'un retour à l'orthodoxie consistant à retourner cette compétence aux collectivités locales.

- **Concernant l'adéquation compétences transférées et ressources**

L'inadéquation des ressources des collectivités territoriales par rapport aux compétences transférées constitue l'une des principales préoccupations évoquées par les acteurs de la décentralisation. En effet, les difficultés dans la prise en charge des compétences transférées trouvent leurs sources dans l'écart entre les dotations financières et les charges induites par le transfert desdites compétences.

A cet égard, il est observé une réduction de la dotation de « compensation » du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) dans des proportions significatives depuis 2008 au profit de la dotation de « fonctionnement », ce qui a entraîné une baisse graduelle de couverture des charges transférées.

La répartition du FDD entre les composantes « compensation », « fonctionnement » et « appui aux services de l'Etat » qui n'était pas conforme, entre 2012 et 2013, au décret n° 2008-209, respecte, depuis 2015, les pourcentages avec des minima et des maxima, fixés par le décret.

Par ailleurs, le fait que les administrations centrales continuent à exécuter des programmes qui relèvent des compétences transférées limite l'adéquation entre les ressources et les compétences.

L'augmentation considérable des charges induites par le nombre pléthorique de personnel redéployé ou recruté (personnel de santé, éducation, état civil, etc) et des dépenses permanentes de fonctionnement renforcent les déficits budgétaires des collectivités territoriales.

Aussi, faut-il noter que la communalisation intégrale et l'érection du département en collectivité territoriale ont engendré des mutations dans le patrimoine des collectivités territoriales. Cependant, les arrêtés de dévolution du patrimoine n'ont pas apporté toutes les réponses aux problèmes liés aux mutations des biens et des personnes.

A cela, il faut ajouter les difficultés de mise en œuvre, au plan comptable et budgétaire, surtout pendant la phase transitoire durant laquelle aucune disposition particulière n'a été prise. Par exemple, avec le passage de la communauté rurale à la commune, la question s'est posée de savoir, qui doit voter le compte administratif de l'ancienne communauté rurale.

En outre, le transfert des archives de l'état civil des sous-préfectures aux nouvelles communes n'est pas encore effectif et engendre une gestion confuse de ladite compétence. L'absence de texte précisant les conditions de transfert et de dévolution des registres d'état civil détenus par les Sous-préfets participe de cette confusion.

Ainsi, en zone rurale, certains Sous-préfets continuent d'assurer la gestion des faits d'état civil, faute de révision des textes applicables en la matière. Les nouveaux centres d'état civil ne disposent pas encore de ressources humaines qualifiées pour l'exercice correct de la compétence. Les archives d'état civil sont encore conservées au niveau des sous-préfectures où les représentants de l'Etat ou leurs délégués continuent à délivrer les copies des actes d'état civil des différentes communes que polarise l'arrondissement. Les vignettes ne sont pas apposées sur les copies ou si elles le sont, les recettes d'état civil ne sont pas versées dans les comptes des communes. L'état civil est encore tenu au niveau des sous-préfectures et de certaines communes par des bénévoles. Fort de ce constat, il existe des conflits latents entre les nouveaux maires et les sous-préfets. Les nouveaux maires n'exercent pas pleinement leurs fonctions d'officier d'état civil principal car ne s'occupant que des activités de l'année courante.

En matière foncière, un contraste est relevé entre les anciennes communes et les nouvelles, avec, d'une part, une assiette foncière constituée, pour l'essentiel, de terrains immatriculés au nom de l'Etat, et mis à la disposition des anciennes communes, et d'autre part, un régime foncier dominé par les terres du domaine national dans les nouvelles communes dépourvues d'un plan cadastral.

□ **Concernant les relations entre acteurs**

Les relations entre les collectivités territoriales et l'administration centrale

Malgré les efforts consentis, l'Etat tarde à assurer la concomitance entre les compétences transférées et les ressources mises à disposition des collectivités territoriales. Aussi, doit-il réhabiliter la déconcentration, conforter la décentralisation et réviser son architecture gouvernementale pour concrétiser l'option de territorialisation des politiques publiques. En particulier, les interventions du Gouvernement continuent de se mener sur la base d'approches sectorielles sans vision commune avec le rôle, le fonctionnement et les actions des collectivités territoriales.

Par ailleurs, avec le transfert simultané de compétences dans neuf domaines opérés en 1996, chaque ministère sectoriel a conservé ses propres structures locales, ce qui a pu conduire à un fonctionnement « vertical » des services déconcentrés de chaque ministère.

La réorganisation envisagée dans la deuxième phase, devrait donc se donner comme objectif de remettre en cause le fonctionnement des services déconcentrés encore en lien direct avec l'administration centrale de leur ministère.

Les relations entre les collectivités territoriales et l'administration territoriale

La question de la répartition des compétences transférées entre l'Etat et les collectivités territoriales reste une source de conflits entre eux. Il en est de même entre les plans de développement locaux et les programmes sectoriels. Cette situation est encouragée par la faible articulation des processus de décentralisation et de déconcentration, ce qui renforce le déséquilibre au niveau des investissements portant sur les équipements sociaux et économiques dans les territoires. Elle est encouragée par le cloisonnement entre les secteurs dans la mise en œuvre de leurs projets. Ces différents dysfonctionnements posent le problème de l'harmonisation des politiques de l'Etat et l'action des collectivités territoriales.

La concentration de l'essentiel des pouvoirs au niveau de l'administration centrale est un indicateur de la faiblesse de la déconcentration tournée vers des usagers et les collectivités territoriales. En effet, l'administration territoriale n'est pas encore suffisamment dotée pour servir d'interlocutrice valable de l'Etat auprès des collectivités territoriales. La multiplicité et le cloisonnement des services déconcentrés sont encore visibles ainsi que la faiblesse des moyens financiers et l'insuffisance des crédits de fonctionnement alloués aux autorités administratives et aux services déconcentrés.

A cela s'ajoute l'absence de certains services déconcentrés dans certaines circonscriptions administratives impactant l'accompagnement des collectivités territoriales. C'est le cas des services des impôts et domaines par exemple. Toutes ces contraintes rendent difficile la mobilisation des services techniques par les exécutifs locaux.

Les conventions de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat souffrent de l'absence de cadre juridique fixant les modalités d'utilisation desdits services. Pourtant, ces conventions constituent un dispositif de facilitation de la mise en œuvre des compétences transférées qui aurait pu améliorer l'efficacité des collectivités territoriales. Au contraire, leur mise en œuvre constitue, souvent, une source d'incompréhension, voire de conflits entre les représentants de l'Etat et les élus locaux.

Dans la pratique, avec la suppression de la région collectivité locale, le Gouverneur de région n'a plus de répondant du côté de la décentralisation. Ainsi, le mode de gestion des conférences d'harmonisation révèle une superposition des missions de coordination du développement entre autorités administratives (préfets et Gouverneurs) et entre autorités administratives et locales (Préfets et Présidents de conseil départemental). Aujourd'hui, pour contourner cette difficulté, les conférences d'harmonisation ont été remplacées par les conférences territoriales présidées par les gouverneurs.

Par ailleurs, le contrôle de légalité est caractérisé par une faiblesse du contentieux juridictionnel et par un centralisme qui fait de la Cour suprême l'unique juridiction compétente en matière de contentieux. Malgré les dispositions légales pertinentes, tous les actes ne sont pas systématiquement transmis aux représentants de l'Etat. Or, le non-respect de l'obligation

de transmission est un facteur qui affaiblit le niveau de contrôle des actes des collectivités territoriales. De même, l'absence de délais de transmission est à l'origine des lenteurs ou de la non-transmission des actes.

Il convient de noter l'absence d'application de l'article 49 du CGCT qui oblige le Président du conseil départemental à présenter un rapport spécial, au mois de janvier suivant la fin de la gestion, sur la situation du département.

Tous ces dysfonctionnements liés à la mise en œuvre du contrôle de légalité des actes des collectivités territoriales peuvent être imputables aussi bien aux collectivités territoriales, qu'aux représentants de l'Etat.

Les relations entre les collectivités territoriales elles-mêmes

Le chevauchement des compétences entre la ville et les communes est relevé comme étant l'une des principales causes des difficultés dans les relations entre ces deux collectivités territoriales. Cette situation est exacerbée d'une part, par l'absence de décrets d'application du nouveau code général des collectivités territoriales, et d'autre part, par les difficultés rencontrées par les maires pour obtenir des éclairages sur le régime financier et comptable des collectivités territoriales. S'y ajoutent surtout la difficile répartition des recettes entre la ville et les communes ainsi que les problèmes de recouvrement des impôts et taxes transférés.

L'alignement des chefs de village sur le régime indemnitaire des délégués de quartier reste une revendication qui n'a pas encore trouvé de solution.

A cet égard, il y a lieu de souligner que depuis l'avènement de la communalisation intégrale, l'on assiste à la coexistence, dans une même commune, de villages et de quartiers à la tête desquels se trouvent respectivement un chef de village soumis à l'autorité du Sous-Préfet et dont la nomination relève du préfet et de l'approbation du ministre de l'intérieur et un délégué de quartier nommé par le Maire dont il dépend directement.

La coexistence de ces types d'entités partageant le même territoire et ayant des statuts administratifs différents peut être source de disfonctionnement administratif ou de conflit dans la gestion administrative de la commune. Aussi, devrait-elle être traitée dans une perspective de mise en cohérence.

Les conflits de frontière entre les communes et notamment entre celles issues des ex-communautés rurales et les anciennes communes constituent une réalité qui affecte négativement la qualité de leurs relations. Cette situation est favorisée par l'épuisement de l'assiette foncière de certaines communes (ex Matam, Ourossoqui, Kanel, Ranérou etc.).

En définitive, le dialogue intra-territorial et interterritorial est encore problématique du fait de la faiblesse de la coproduction et du manque de clarté dans la répartition des rôles et responsabilités des différents acteurs.

Les relations entre collectivités territoriales et les acteurs non-étatiques

L'analyse des relations entre les collectivités territoriales et les Acteurs Non étatiques (société civile, secteur privé) révèle les faiblesses suivantes :

- L'absence de cadres de concertation dynamique qui constitue un frein à la participation citoyenne aux affaires locales (préparation et vote du budget) ;
- La méconnaissance des activités de ces structures par la plupart des acteurs territoriaux de la décentralisation ;
- L'absence d'intérêt pour le secteur privé à collaborer avec le public qui justifie, en partie, l'insuffisante implication du secteur privé dans les processus de développement local ;
- La faible structuration des acteurs territoriaux dans les collectivités territoriales ;
- L'absence de dispositions incitatives pour les collectivités territoriales favorisant l'implantation du secteur privé ;
- Le mode de gestion du foncier, particulièrement en ce qui concerne le domaine national, n'est pas assez sécurisant pour attirer l'implantation durable des entreprises privées ;
- L'insuffisance de l'exploitation des potentialités de la coopération décentralisée ;
- La faible implication des migrants dans la définition des politiques publiques et l'articulation des interventions des migrants avec les investissements prévus dans la planification locale.

II.4 Le financement du développement territorial

« Assurer le financement du développement territorial par la modernisation de la gestion publique territoriale, avec une réforme résolue des finances locales et la promotion soutenue de la qualité des ressources humaines ».

2.4.1 Les objectifs pour un nouveau mécanisme de financement rénové

Les difficultés financières persistantes des collectivités territoriales durant ces cinq (5) années de mise en œuvre de l'Acte III de la décentralisation, résultent de l'inadaptation des ressources et des mécanismes financiers mis en place par l'Etat. Au regard des nouvelles compétences à exercer et des attentes de plus en plus nombreuses des populations en infrastructures, équipements et services de base, des solutions plus adaptées de financement du développement territorial doivent être apportées en urgence.

C'est pourquoi, l'objectif général de l'acte III de la décentralisation, en matière de financement, est de doter les collectivités territoriales et les structures futures d'inter territorialité, de moyens financiers, humains et techniques conséquents pour leur permettre de prendre en charge la promotion de territoires compétitifs et porteurs de développement durable.

Dès lors, les objectifs spécifiques visés par l'Acte III de la décentralisation en la matière peuvent être présentés comme suit :

- améliorer la fiscalité locale ;

- réformer les mécanismes de transfert financiers
- mettre en place des mécanismes innovants de financement : emprunts, PPP, fonds vert, contrat plan, fonds miniers et ressources naturelles, etc ;
- opérationnaliser les contrats-plans au niveau des territoires.

2.4.2. Les acquis du processus de renforcement des ressources des collectivités territoriales

L'organisation territoriale issue de l'Acte III de la décentralisation a pu fonctionner, en grande partie, grâce au système de financement local actuel. Il est constitué de plusieurs sources de financement comportant : i) un important portefeuille d'impôts et taxes qui finance plus de 60 % des dépenses des communes et des villes ; ii) des transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales ; iii) des financements innovants tels que l'emprunt (prêt auprès d'établissements financiers ou recours aux marchés financiers) ; iv) des contrats de partenariat public privé et, v) des financements verts décentralisés.

2.4.2.1. L'existence d'un système de financement local

Description du système de financement local

Il comporte des recettes de fonctionnement et des recettes d'investissement

Recettes de fonctionnement

- L'impôt du minimum fiscal ainsi que la taxe représentative de l'impôt du minimum fiscal;
- La contribution économique locale ;
- La contribution foncière sur les propriétés bâties ;
- La contribution foncière sur les propriétés non bâties ;
- La surtaxe foncière sur les propriétés insuffisamment bâties ;
- La contribution des licences ;
- Les revenus du patrimoine communal ;
- Les revenus du domaine public ;
- Les Produits des taxes communales directes ;
- Les produits des taxes communales indirectes ;
- Les revenus divers ;
- Les ristournes accordées par l'Etat :
 - ✓ quote-part allouée aux communes sur le produit de la taxe sur les véhicules recouvrée par l'Etat ;
 - ✓ quote-part revenant aux communes sur le produit de la taxe sur la plus-value immobilière perçue par l'Etat.

Recettes d'investissement

- Les dons et legs assortis de charges d'investissements ;
- Les fonds de concours ;
- Les fonds d'emprunt ;
- Le produit de la vente de biens, de l'aliénation ou échange d'immeubles ;
- Le produit de la vente des animaux ou matériels mis en fourrière et non réclamés dans les délais réglementaires ;
- Le produit des centimes additionnels extraordinaires dûment autorisés.

L'évolution du produit des impôts et taxes de 2014 à 2018

Le portrait global du système de financement décrit ci-dessous comporte plus d'une quarantaine d'impôts et taxes; Le tableau ci-dessous donne une idée des revenus provenant des sources locales de financement interne des communes et de la taxation locale.

Tableau n°2 Situation d'exécution budgétaire des collectivités territoriales

	en milliards FCFA				
	2014	2015	2016	2017	2018
RECETTES TOTALES DES CT	143,536	100,00	112,54	158,654	141,5
RECETTES DE FONCTIONNEMENT	95,3	-	-	111,139	99,90
RECETTES ORDINAIRES	86,6		31,455	47,54	23,96
RECETTES D'INVESTISSEMENT	48,201	30,7	-	-	47,515

NB : les recettes ordinaires sont constituées de recettes fiscales et de recettes non fiscales.

Les revenus générés s'élèvent à 658,23 milliards sur la période considérée. Il y a une évolution en dents de scie. Les revenus de 2019 ont connu une hausse importante du fait du démarrage de nouveaux projets, le PACASEN et le Programme de Désenclavement des Zones de Production (PDZP) et des réformes du fonds d'équipement des collectivités territoriales ainsi que de la contribution économique locale (CEL).

Concernant les départements, il faut rappeler qu'ils ne disposent pas encore de fiscalité propre. Les quarante-deux (42) départements, collectivités territoriales du Sénégal n'ont pour principales ressources que celles que leur accorde l'Etat dans la répartition du Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD), du FECT et, éventuellement, celles que leur procurent les redevances tirées de l'exploitation de leur domaine, de leur patrimoine et les redevances pour services rendus.

Au-delà des atouts du système de financement des collectivités territoriales présenté ci-dessus, on peut citer les autres acquis suivants :

- La réorganisation de l'administration et la gestion des impôts locaux pour une plus grande maîtrise de l'assiette (mise en place du bureau des CT et des contrats d'objectifs au sein de la DGID, etc) ;
- La mise en place des commissions de fiscalité locale ;
- L'expérimentation du recensement digitalisé (Ngor- Almadies, Ouakam, Yoff).

2.4.2.2. Les mécanismes de transfert

Depuis l'entrée en vigueur du Code général des collectivités territoriales, l'Etat a manifesté une volonté d'accompagner la réforme au plan financier, à travers, notamment, la consolidation et le renforcement des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales. Les concours financiers FDD et FECT ont connu une nette progression sur la période 2012 – 2019, passant de 16,8 milliards à 25 milliards pour le FDD et de 12,5 milliards à 25, 608 milliards pour le FECT.

Le tableau n°3 suivant donne une idée de l'importance des transferts et de leur évolution de 2012 à 2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FDD	16 822 910 000	18 123 301 000	19 957 571 000	20 410 571 000	22 408 958 100	23 298 988 005	24 310 709 435	24 000 000 000
FECT	12 500 000 000	12 550 000 000	12 550 000 000	15 000 000 000	16 000 000 000	16 800 000 000	17 300 000 000	25 608 826 250

Tableau n°4 : Transferts cumulés de l'Etat aux collectivités territoriales (FDD, FECT, Ristourne et BCI décentralisé – santé, éducation)

TRANSFERTS FINANCIERS DE L'ETAT AUX COLLECTIVITES TERRITORIALES										
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Transferts cumulés de l'Etat aux CT :	39,327	37,009	33,872	36,688	49,466	49,446	53,980	54,526	55,078	55,078

Source : Colloc (DGCPT)

2.4.2.3. Coopération décentralisée

Au Sénégal, la coopération décentralisée trouve son fondement juridique dans le droit qui est reconnu aux collectivités territoriales « d'entreprendre des actions de coopération qui donnent lieu à des conventions avec des collectivités territoriales de pays étrangers ou des organismes internationaux publics ou privés de développement» dans le cadre de leurs compétences propres (article 19 de la loi n° 2013-10 du 28 décembre 2013 portant Code général des collectivités territoriales, modifié).

Avec l'avènement de l'Acte III de la décentralisation qui a consacré, entre autres innovations, la suppression de la région, des inquiétudes ont été exprimées par certains acteurs concernant le sort des conventions signées par les anciennes régions.

Conscient des enjeux de la coopération décentralisée, le Gouvernement a pris les dispositions en vue de préserver les acquis nés de ces partenariats. A cet effet, les exécutifs départementaux ont été invités à travailler à la reprise de ces conventions.

En outre, il a été demandé aux autorités administratives d'accompagner les élus locaux dans ce processus. Même si certains hésitent encore et ont suspendu leurs actions pour l'instant. D'autres régions françaises ont pu poursuivre leurs interventions au Sénégal avec des départements sénégalais.

Les ex-communautés rurales avaient des difficultés pour trouver des partenaires, cet ordre de collectivité n'existant qu'au Sénégal. Etant maintenant des communes de droit commun, elles pourront surmonter certains écueils qui étaient un frein à la signature de conventions de partenariat.

L'Association des Départements du Sénégal (ADS) va signer avec l'Association des Départements de France (ADF) une convention de partenariat dont les termes ont été partagés à l'occasion de la sixième édition du Forum sur l'action internationale des collectivités territoriales, tenu à Paris les 29 et 30 juin 2015. Cette convention vise à favoriser la promotion de la coopération entre les départements du Sénégal et ceux de la France.

Par ailleurs, le Sénégal et la France ont signé, le 12 septembre 2013, un arrangement administratif pour la mise en place d'un « dispositif conjoint de soutien à la coopération décentralisée franco-sénégalaise ». Ce dispositif est piloté conjointement par la Délégation pour l'Action extérieure des collectivités territoriales de la France, le Service de Coopération et d'Action culturelle (SCAC) de l'Ambassade de France à Dakar et la Direction des Collectivités territoriales (DCT).

Avec l'Italie, des dispositions sont en train d'être prises pour pérenniser les conventions de partenariat, avec l'appui de la coopération italienne et à la faveur du partenariat qui existe entre le Ministère chargé des collectivités territoriales et KIP International School.

2.4.2.4-Emprunt

Le recours à l'emprunt par les collectivités territoriales est encadré par une instruction du Conseil régional de l'Épargne publique et des Marchés financiers (CREPMF) et des dispositions du CGCT.

L'instruction n° 36/2009 portant modification de l'Instruction N°33/2006 relative à l'appel public à l'épargne au sein de l'UEMOA précise les diligences qui incombent aux collectivités publiques locales ou territoriales qui veulent émettre des obligations et détaille le dossier à fournir pour obtenir l'autorisation d'aller sur le marché des capitaux.

Outre l'approbation conjointe du Ministre chargé des Finances et du Ministre chargé des Collectivités territoriales, le dossier comprend les budgets et comptes financiers des trois (3) derniers exercices approuvés par l'autorité compétente, les budgets pour les cinq (5) années à venir équilibrés en recettes et en dépenses des collectivités territoriales et une note d'information.

L'instruction structure la note d'information autour de neuf (9) points relatifs à l'identification de la commune, aux dirigeants, à la description des titres offerts et de leurs caractéristiques, à l'organisation administrative et financière, au régime fiscal, à l'évaluation des ressources financières et à la situation de la trésorerie, au plan de développement, au programme d'investissements à financer par l'emprunt.

Un point essentiel de la note d'information est la notation de l'émission et les garanties offertes.

Le Code général des collectivités territoriales prévoit, en son article 196, dans la Section 3 sur les recettes d'investissement des collectivités territoriales, les fonds d'emprunt et dispose que les collectivités territoriales peuvent recourir librement à l'emprunt. La seule limite est le contrôle de légalité qui nécessite l'approbation des représentants de l'Etat (Art 245). Cet article parle de fonds d'emprunt et de fonds de garantie d'emprunt.

Il y a toutefois lieu de noter l'absence d'un cadre réglementaire et administratif pour internaliser le droit régional sur l'appel à l'épargne publique des collectivités territoriales et encadrer les modalités opératoires de l'emprunt. C'est un domaine où il faudrait un minimum d'encadrement pour éviter les problèmes engendrés par l'emprunt obligataire de la Ville de Dakar. La prise en charge de cet aspect est en étude au niveau des services de la Direction du Secteur public local et de la Direction de la Dette publique du ministère chargé des Finances et devra faire l'objet de partage dans les mois à venir.

En plus des dispositions ci-dessus, il existe un cadre institutionnel adéquat pour servir d'intermédiation entre les collectivités territoriales désireuses d'accéder à l'épargne publique et aux marchés financiers : Bourse régionale des valeurs mobilières (BRVM), Conseil régional des Valeurs mobilières, Conseil régional de l'Epargne publique et des Marchés financiers (CREPMF), Sociétés d'Intermédiation au moins un par pays.

2.4.2.5- Les partenariats publics privés

Le législateur a créé un nouveau cadre institutionnel et juridique à travers la loi n° 2014-09 du 20 février 2014, pour créer les conditions de financement des besoins pressants d'investissements des secteurs économiques et sociaux dans le respect d'une saine et bonne gestion.

2.4.3- Limites des mécanismes de financement des collectivités territoriales

2.4.3.1- Fiscalité locale

L'analyse des déférentes contributions sur la fiscalité locale a permis de relever de nombreuses limites et insuffisances dont les points saillants sont les suivants :

- L'absence de fiscalité propre aux départements ;
- Un nombre important de droits et taxes qui rapportent peu et qui sont difficiles à administrer ;
- Les distorsions créées dans l'économie des communes d'un même département à cause de la variation des taux de taxation appliqués sur la même matière, en raison du principe

de la libre administration des collectivités territoriales (par exemple les taxes sur les autorisations de construire).

- Une gestion très centralisée et peu performante de la chaîne fiscale ;
- Une réticence de l'Etat à s'engager à un partage de l'assiette fiscale par le transfert de points d'impôts aux collectivités territoriales ;
- L'étroitesse de l'assiette fiscale du fait notamment, des exonérations et exemptions ;
- L'absence de recensement annuel complet des contribuables et autres assujettis, en particulier les contributions foncières ;
- La non-effectivité de l'utilisation de la technique d'évaluation et de la mise à jour de la valeur locative ;
- L'absence d'un plan cadastral rural ;
- La non-implication des élus locaux dans la détermination et la gestion des éléments d'assiettes et de liquidation utiles à l'établissement des rôles d'impôts locaux existants ;
- La faiblesse des recettes fiscales de la majeure partie des CT;
- L'insuffisance des ressources allouées aux collectivités territoriales en compensation des charges induites par les compétences qui leur sont transférées ;
- Le faible niveau de recensement du minimum fiscal en général et du recouvrement du minimum fiscal 4^{ième} catégorie par les élus dans les communes, compte tenu notamment de l'inefficacité des services d'assiette ;
- Le faible accompagnement des nouvelles communes par les services des Impôts et du Trésor en matière d'enrôlement et de recouvrement des impôts ;
- L'absence d'un programme pilote initié par l'Etat pour appuyer les collectivités territoriales pour recenser leurs contribuables et identifier les potentiels fiscaux ;
- L'absence d'infrastructures marchandes capables de générer des recettes conséquentes dans beaucoup de nouvelles communes ;
- L'absence d'une stratégie interne de mobilisation des recettes par les collectivités territoriales ;
- L'inefficacité du mode de recouvrement dans les nouvelles communes qui fait appel à des collecteurs ;
- La faible capacité de certains exécutifs locaux à assumer pleinement, au quotidien, la fonction d'ordonnateur ;
- Le retard récurrent dans la mobilisation des ristournes constitué de 50% respectivement de la taxe sur la plus-value immobilière et de la taxe annuelle sur les véhicules ou engins à moteur désormais indexé sur le prix du carburant, d'une part, et la reconduction du même montant sur plusieurs années, d'autre part.

2.4.3.2 Mécanismes de transfert

L'analyse des rapports et des contributions a révélé les contraintes et faiblesses suivantes :

- La faiblesse des fonds de dotation et de concours alloués aux collectivités territoriales, eu égard à leurs charges et à leurs besoins d'investissement ;
- L'absence d'évaluation du coût des charges des compétences transférées : inadéquation entre compétences transférées et ressources mises à disposition ;
- La non-pertinence des critères pouvant assurer une bonne répartition et une utilisation efficace des fonds de dotation de la décentralisation ;
- Le retard dans la mise à disposition des fonds de dotation de la décentralisation.

S'agissant du BCI décentralisé, l'objectif qui lui était assigné de contribuer à l'investissement local et à l'amélioration de l'accès à la santé et à l'éducation, n'a pas été atteint au regard des budgets et des besoins d'investissement dans les secteurs éducation et santé ; les budgets sont passés de 3,1 milliards en 2015 à 1,2 milliards en 2017. Notons cependant, A cet égard, les prévisions sont en hausse en 2019, par rapport à l'année 2018, pour un montant de 1,2 milliards contre 1, 3 en 2019.

Tableau n°5

Nature des transferts					
Budget consolidé d'investissement (BCI) Santé	700 000 000	500 000 000	700 000 000	707 000 000	714 070 000
Budget consolidé d'investissement (BCI) Santé	700 000 000	500 000 000	700 000 000	593 497 000	599 431 970
Total BCI	3 110 000 000	1 728 331 000	1 293 497 000	1 293 497 000	1 313 501 970

En 2019, sur un montant de 1, 313 milliards F CFA, 714 millions sont destinés au secteur de la santé tandis que 599 millions sont consacrés au secteur de l'éducation. Le document de programmation budgétaire prévoit le même montant pour 2020 et 2021, des prévisions qui ne vont pas dans le sens de la généralisation du BCI et de l'envergure attendue dans la décentralisation de la gestion des investissements, corolaire de la territorialisation des politiques publiques.

Au regard de la non-réalisation des objectifs assignés au BCI décentralisé, il convient de tirer les enseignements pour réformer ce dispositif dans la perspective de la territorialisation des politiques publiques et de son corollaire, la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales pour plus d'efficacité dans la réalisation des investissements sur le territoire national.

2.4.3.3. Coopération décentralisée

Les faiblesses notées à ce niveau sont relatives à une approche rationnelle et cohérente de la problématique par les collectivités territoriales. En effet, la recherche de partenaires dans ce domaine s'est souvent déroulée de manière anarchique parce que non articulée à une stratégie fondée sur des documents de planification, des projets et programmes bien ficelés.

A cela s'ajoute l'absence de marketing territorial et de compétences en la matière dans les collectivités territoriales.

Par ailleurs, les faiblesses notées dans la mise en œuvre des projets et programmes et l'absence de transparence dans la gestion des ressources issues de la coopération décentralisée n'ont pas été de nature à favoriser le développement de cette forme de partenariat.

La suppression de la région collectivité territoriale a porté un coup dur à la coopération décentralisée. En effet, certaines régions, notamment de la France, ont simplement, fautes d'interlocutrices, suspendu leurs actions de coopération décentralisée, privant les collectivités territoriales d'importantes ressources.

2.3.4.4 Autres ressources

● **l'Emprunt**

Contrairement à ce qui se passe à l'étranger, notamment en Afrique australe (Afrique du Sud, Zimbabwe, etc), le recours à l'emprunt n'est pas encore un instrument utilisé dans le financement des collectivités territoriales sénégalaises. La seule expérience connue et qui n'a pas abouti est celle de la Ville de Dakar avec une tentative d'émissions d'obligations municipales et le recours à un crédit de la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD).

L'analyse des rapports et contributions des acteurs sur l'emprunt fait ressortir les contraintes suivantes :

- La faiblesse des capacités des collectivités territoriales en matière d'emprunt ;
- Le manque de transparence des processus budgétaires des collectivités territoriales ;
- L'absence de standardisation, au niveau communautaire, de la comptabilité des collectivités territoriales ne favorisant pas la comparabilité des données pour l'analyse de la solvabilité ;
- La prise en charge des coûts associés à la notation des collectivités territoriales qui constitue un obstacle majeur ;
- L'application du principe de l'unicité de caisse à laquelle est assujettie la trésorerie des collectivités territoriales reste peu compatible avec la gestion d'un service de la dette du point de vue des prêteurs ;
- L'absence de recettes autogérées par les collectivités territoriales ;
- L'absence dans les pays de la zone UEMOA d'institutions spécialisées de crédit aux collectivités territoriales tant au niveau régional que national.

● **Le partenariat public-privé**

La loi n° 2014-09 du 20 février 2014 sur les contrats de partenariat permet de confier à un tiers le soin de concevoir, financer tout ou partie, réaliser, maintenir et gérer des ouvrages ou équipements publics et services concourant aux missions de service public en contrepartie d'une rémunération publique étalée dans le temps.

Ce nouveau cadre institutionnel et juridique est mis en place pour créer les conditions de financement des besoins pressants d'investissement des secteurs économiques et sociaux dans le respect d'une saine et bonne gestion.

Les contraintes limitant le recours à ce mode de financement portent sur :

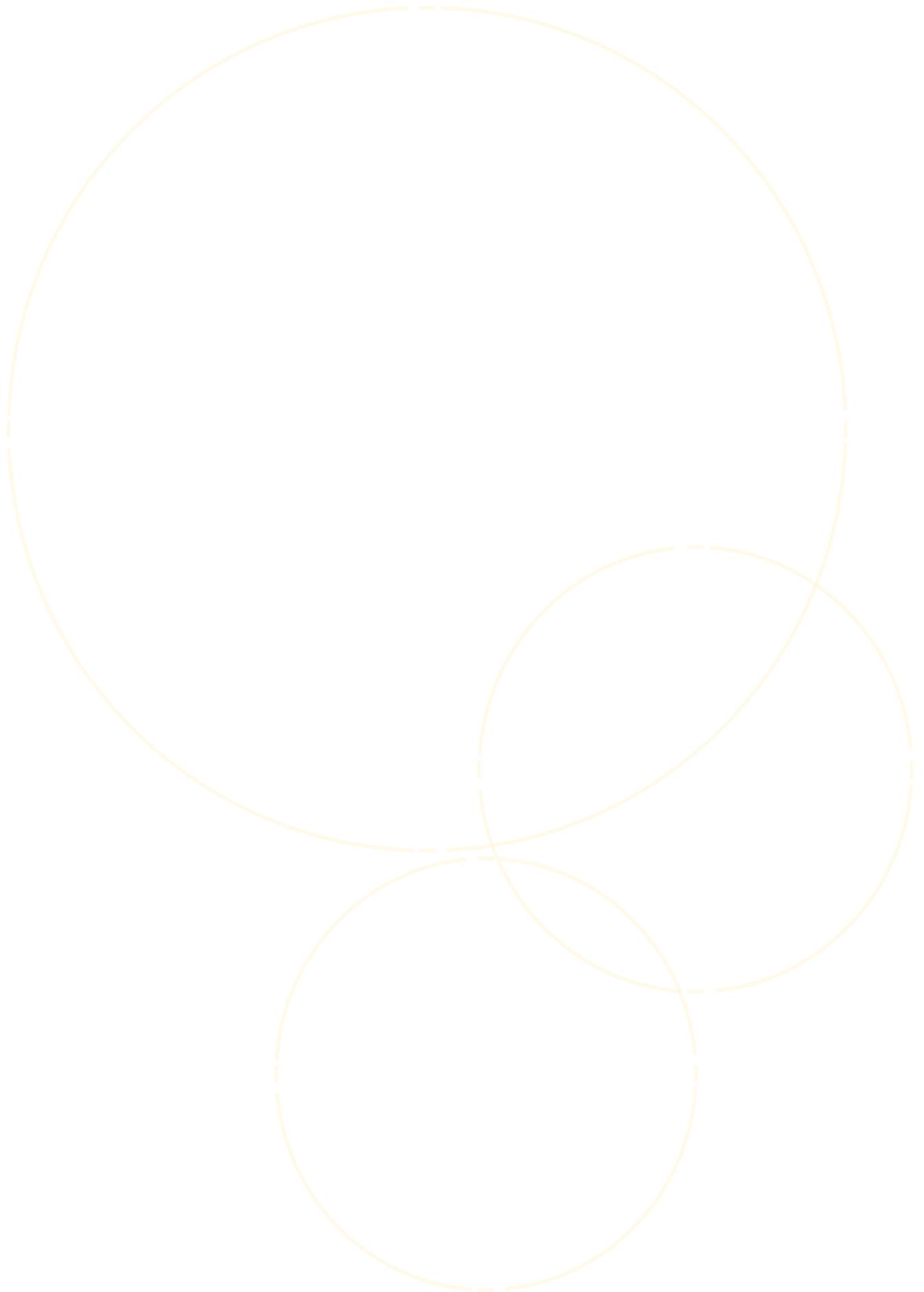
- L'inadaptation du cadre juridique ;
- Les faiblesses en matière de planification des projets prenant en compte les besoins des populations;
- La faible capacité des ressources humaines dans le processus de passation des marchés et des contrats;
- La faible maîtrise des outils relatifs à la mise au point des systèmes d'information et de contrôle (prescriptions des cahiers de charges, mesures et normes de sécurité, etc).

En définitive, l'état actuel de l'ordonnancement juridique permet aux collectivités territoriales de passer et de signer des contrats de financement. Elles peuvent également surmonter les limites et contraintes des ressources humaines par le renforcement des capacités des agents et la création de pools techniques pour pallier les besoins d'expertise.

En conclusion, la faiblesse des ressources propres des collectivités territoriales, induite notamment par l'inadaptation du système fiscal local, indique la nécessité de mettre en place, une nouvelle fiscalité basée sur les potentialités des territoires, les divers investissements accumulés dans les territoires, le patrimoine foncier, le parc immobilier, le tissu d'entreprises locales et la tarification des services rendus.

Compte tenu du constat largement partagé de la faiblesse des ressources de transfert et le manque d'objectivité des critères de leur allocation, il faudra repenser la politique de transfert financier de l'Etat aux collectivités territoriales en clarifiant les principes, les objectifs, les critères et le mode de reddition des comptes dans la perspective du déploiement de la deuxième phase de l'Acte III de la décentralisation.

Pour permettre aux collectivités territoriales de saisir toutes les opportunités de financement par l'emprunt et le partenariat public privé, il est urgent de compléter et d'adapter l'environnement législatif et réglementaire en vue de favoriser leur accès à ces modes de financement.



III. PROPOSITIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA DEUXIEME PHASE DE L'ACTE III DE LA DECENTRALISATION

Les recommandations qui suivent plaident pour des mesures hardies de correction des incohérences territoriales, d'amélioration de la lisibilité des échelles de gouvernance et de réformes des mécanismes de financement de la décentralisation et du développement territorial.

3.1 Recommandations pour une cohérence territoriale renouvelée

R1 : Mettre un terme aux incohérences territoriales et adopter, à cette fin, des mesures hardies de correction répondant au postulat de l'acte III de la décentralisation, construire des territoires viables compétitifs et porteurs de développement durable.

Pour ce faire, il convient de prendre les mesures suivantes :

- Etablir la carte de correction des incohérences territoriales identifiées sur la base des propositions des cadres régionaux de concertation présidés par les gouverneurs de région, de l'ANAT et du groupe de travail paritaire MINT/MGLDAT de 2013 sur un certain nombre de dossiers et litiges déjà portés à la connaissance des autorités supérieures ;
- Instituer une commission nationale de correction des incohérences territoriales pour étudier les dossiers de correction et proposer des projets de modification des limites territoriales ;
- Elaborer une procédure d'instruction et de règlement des dossiers de correction ;
- Harmoniser le statut des villages issus des anciennes communautés rurales devenues communes et celui des quartiers des communes traditionnelles.

R2 : Assujettir les modifications ou rectifications ultérieures des limites des collectivités territoriales à la réalisation préalable d'études techniques et d'enquêtes administratives et s'assurer que les dossiers de demandes de modification des limites territoriales soient transmis par les gouverneurs de région et comprennent les éléments suivants :

- Un rapport préliminaire examinant l'opportunité de la modification souhaitée sur tous ses aspects et comportant des informations qui renseignent sur l'accueil favorable ou défavorable des populations par rapport au projet et sur leurs réactions éventuelles ;
- Un plan indiquant les nouvelles limites envisagées ;
- Les copies des procès-verbaux des délibérations des conseils communaux concernés sur le projet de modification des limites ;
- Un rapport de la commune précisant les types d'usage et les projets précis de développement envisagés sur les assiettes foncières additionnelles sollicitées.

R3 : Mettre en place un cadre supra départemental pour définir les potentialités et planifier le développement à long terme du territoire desservi et être le réceptacle de la territorialisation des politiques publiques. Ce cadre a pour vocation de fédérer et de mobiliser les acteurs territoriaux autour de la mise en œuvre et du suivi-évaluation de projets de territoires afin de propulser une croissance et un dynamisme porteurs de richesses.

Pour ce faire, il convient de prendre en charge la mesure suivante :

- Adopter le projet de texte juridique sur la coopération entre, d'une part, collectivités territoriales et, d'autre part, collectivités territoriales, Etat et autres organismes publics ou privés.

3.2 Recommandations pour une amélioration de la lisibilité des échelles de gouvernance

R4 : Améliorer la lisibilité des échelles de gouvernance

*** *Au titre du parachèvement de la mise en place de la fonction publique locale***

- Finaliser la phase d'intégration des agents des collectivités territoriales dans la fonction publique locale ;
- Mettre en place une structure nationale de gestion de la fonction publique locale ;
- Adopter le décret instituant les organigrammes-types des collectivités territoriales;
- Actualiser et opérationnaliser la stratégie nationale de formation des élus et autres acteurs de développement territorial ;
- Finaliser les études techniques, architecturales et financières du Centre de formation des élus et rechercher les financements nécessaires pour sa réalisation.

*** *Au titre de l'amélioration des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales***

R5 : Adopter le texte sur la réforme du Conseil national de Développement des Collectivités territoriales (CNDCT) prévoyant, entre autres, une commission nationale de la fiscalité locale et un comité d'évaluation des charges des compétences transférées

R6 : Transférer de nouvelles compétences aux collectivités territoriales en procédant :

- Au transfert de nouvelles compétences aux collectivités territoriales dans les domaines de l'agriculture, de la pêche, de l'élevage et de la production animale, de l'hydraulique et de l'assainissement et du tourisme ;

- Au transfert, à nouveau, de la gestion des ordures aux collectivités territoriales organisées en intercommunalité en renforçant leurs capacités techniques et financières en la matière ;
- A une nouvelle répartition de toutes les compétences (anciennes et nouvelles) entre l'Etat et chaque ordre de collectivité territoriale ;
- A une compensation financière en adéquation avec la consistance des compétences transférées ;
- A la redéfinition des conventions-types précisant la nature des appuis techniques, les résultats attendus, les moyens et délais de mise en œuvre et le contenu du rapport d'utilisation.

R7 : Adopter les textes sur l'Etat civil préparés dans le cadre du PAMEC ;

R 8 : Alléger le contrôle à priori en modifiant l'article 245 du CGCT pour rendre les budgets primitifs et supplémentaires exécutoires de plein droit ;

R9 : Finaliser et adopter la loi portant statut de l' élu local incluant :

- La précision des obligations et des prérogatives des élus, notamment en matière de gouvernance budgétaire ;
- Des dispositions incitatives favorables à l'émergence de profils appropriés d'élus au sein des collectivités territoriales pour accompagner le développement des collectivités territoriales.

*** Au titre de l'amélioration des relations entre l'Etat et les autres acteurs territoriaux**

R10 : Mettre en œuvre le principe de la participation citoyenne en rendant obligatoire la gouvernance inclusive par :

- L'adoption du décret d'application de l'article 7 du CGCT sur le cadre de concertation pour l'opérationnalisation des instances de concertation prévues par le CGCT ;
- L'opérationnalisation des comités de suivi des conférences d'harmonisation.

*** Au titre de la territorialisation des politiques publiques**

R11 : Adopter le décret portant charte de la déconcentration.

Il s'agit dans la mise en œuvre de la charte de diligenter :

- La réorganisation et le repositionnement des services déconcentrés de l'Etat en mettant l'accent sur les services déconcentrés du Ministère des Collectivités territoriales, en particulier, les Centres d'Appui au Développement local (CADL) ;

- Le transfert des compétences et des moyens (ressources humaines, financières et techniques) aux autorités administratives et aux services déconcentrés.

R12 : Définir des options claires de territorialisation des politiques publiques (Etat, CT) dans la fourniture des services de base à la population et dans le portage des projets structurants de l'Etat dans les départements, les villes et les communes, et pour cela :

- Mettre en place le cadre juridique adéquat pour la territorialisation des politiques publiques ;
- S'accorder sur une liste de politiques publiques à territorialiser ;
- Mettre en place un nouveau système de planification prenant en compte l'élaboration des projets de territoire ;
- Développer le cadre et les outils de contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- S'accorder sur le portage politique et l'attribution de la responsabilité de la territorialisation aux acteurs clefs : « l'auteur de la politique publique territorialisée », l'acteur « intermédiaire », l'acteur « opérateur » de la politique publique et l'acteur « bénéficiaire » ;
- Elaborer et valider la charte départementale signée au terme du projet de territoire ;
- Mettre en place le cadre opérationnel de la territorialisation des politiques publiques.

3.3 Recommandations pour une amélioration du financement de la décentralisation et du développement territorial :

*** Au titre du financement de la décentralisation et du développement territorial :**

R13 : Effectuer, en urgence, le recensement exhaustif des contribuables et assujettis dans toutes les collectivités territoriales, avec, au besoin, l'utilisation des outils modernes de collecte des données :

- Planifier et organiser, en relation avec les CT, les opérations de recensement au courant de l'exercice 2020 ;
- Mettre au point les outils de collecte et de traitement ;
- Prévoir dans le budget de l'Etat les ressources nécessaires à la mise en œuvre du recensement.

R14 : Poursuivre et amplifier la réforme de la fiscalité locale.

A cet effet, il convient de prendre les mesures suivantes :

- Moderniser et rationaliser la fiscalité locale ;
- Procéder au toilettage du portefeuille d'impôts et de taxes prévus dans le Code général des collectivités territoriales ;

- Créer une fiscalité propre aux départements ;
- Transférer aux collectivités territoriales la quote-part de l'Etat sur les impôts et taxes suivants : CGU, CGF, taxes sur la plus-value immobilière, taxe sur les véhicules et engins à moteur, droits d'enregistrement et de timbres et taxe de publicité foncière, etc.) ;
- Faire accompagner la réforme de la fiscalité locale par la péréquation horizontale permettant de prélever une partie des recettes des collectivités territoriales disposant de plus de ressources pour les reverser aux collectivités territoriales moins favorisées ;
- Procéder à la décentralisation progressive de la chaîne fiscale et au renforcement de la déconcentration des services fiscaux au niveau des départements.

R15 : Mettre en place des mécanismes de financement rénovés

Il s'agit de procéder à :

- L'insertion dans le CGCT d'un article disposant que « la loi prévoit des dispositifs de péréquation destinés à favoriser l'équité entre les collectivités territoriales » ;
- La création d'un nouveau fonds ou d'un guichet de péréquation et de solidarité pour prendre en charge les nouvelles orientations induites par la territorialisation des politiques publiques ;
- La hausse significative du taux de la TVA affectée au Fonds de Dotation de la Décentralisation (FDD) et au Fonds d'Équipement des Collectivités territoriales (FECT) ;

R16 : Optimiser les transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales

- Finaliser et soumettre à l'adoption, le texte relatif à la réforme du FDD sur la base de l'étude sur l'évaluation des coûts des charges des compétences transférées ;
- Affecter, au moins, 20% de la TVA au FDD et 10% de la TVA au FECT ;
- Mettre à la disposition des CT les recettes et redevances minières du fonds de péréquation et d'appui aux CT collectées de 2009 à 2015 ;
- Transférer au CNDCT, la mission de répartition des ressources du fonds de péréquation et d'appui aux CT, à l'image du FDD et du FECT ;
- Procéder à la répartition, par le CNDCT, des ressources collectées du fonds de péréquation et d'appui au CT de 2016 à 2019, avant fin juin 2020 ;
- Généraliser la décentralisation du Budget consolidé d'Investissement (BCI).

R17 : Formuler et mettre en œuvre le PACASEN Rural implémenté au Programme national de Développement local (PNDL) :

Pour ce faire, il convient de :

- Finaliser la formulation du document cadre du Programme ;
- Procéder à la recherche de financements auprès des partenaires ;

- Démarrer les activités du Programme dès l'exercice 2020 au profit des autres collectivités territoriales non touchées par le PACASEN urbain.

R18 : Promouvoir l'emprunt des collectivités territoriales

- Compléter les articles 196 et 245 du CGCT en vue d'internaliser le droit régional sur l'appel à l'épargne publique des collectivités territoriales, notamment l'instruction n° 36/2009 portant modification de l'Instruction n°33/2006 relative à l'appel public à l'épargne au sein de l'UEMOA ;
- Encadrer le recours des collectivités territoriales à ce type de financement en mettant en place, sur la base des dispositions complétées sur l'emprunt, un cadre réglementaire fixant les règles et modalités pratiques y relatives ;
- Appuyer la notation des communes de plus de 500 000 habitants volontaires à l'exercice et encourager, au besoin, le regroupement des collectivités territoriales désireuses de recourir à l'emprunt ;
- Examiner la possibilité d'ouvrir un guichet ou une filiale de la Caisse de Dépôt et de Consignation spécialisée dans le crédit aux collectivités territoriales ;
- Orienter les financements issus de l'emprunt vers l'investissement productif ;
- Procéder à l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'emprunt.

R 19 : Mettre en place de mécanismes de financements innovants adaptés pour les collectivités territoriales :

Il s'agit :

- D'adapter le texte sur le contrat de partenariat pour favoriser le recours à ce mode de financement par les collectivités territoriales ; à cet effet, traiter dans la partie législative et réglementaire du CGCT, du partenariat public-privé en adaptant la loi n° 2014 -09 du 20 février 2014 relative aux contrats de partenariat au contexte de la décentralisation ;
- De former le personnel des collectivités territoriales sur ce mode de financement.

R 20 Promouvoir la coopération décentralisée

- Mettre en place des instruments de marketing territorial (plans de développement, plans marketing, carte des potentialités, livret des incitations à l'investissement, etc.) ;
- Mettre en place un cadre réglementaire organisant l'intercommunalité ou l'inter territorialité, permettant aux départements de s'organiser en ententes, pour relancer la coopération décentralisée.

R21: Adopter et mettre en œuvre de nouveaux processus et systèmes de gestion pour améliorer la gouvernance budgétaire des CT

- Prendre les mesures nécessaires pour transposer la directive N°01/2011/UEMOA portant régime financier des CT au sein de l'UEMOA incluant l'adoption d'un nouveau plan comptable et d'une nouvelle nomenclature ;
- Réformer les modes de gestion par l'introduction de la gestion axée sur les résultats et l'application de la transparence dans la gestion des finances publiques ;
- Réformer le système comptable par l'adoption de systèmes d'information et l'amélioration des procédures d'exécution des budgets programmes, de la planification, de la programmation et des mécanismes de reddition des comptes, etc..

R22 : Mettre en place des organes de pilotage, de coordination et de suivi de la 2e phase

- Mettre en place un Comité de Pilotage présidé par le MCTDAT regroupant les représentants des ministères et structures concernées et disposant d'un comité technique et d'une cellule juridique ;
- Réévaluer à la hausse la ligne budgétaire dédiée à l'Acte III de la décentralisation pour une bonne exécution des mesures retenues.



CONCLUSION

Vers la mise en œuvre de la deuxième phase de l'Acte III de la décentralisation

Les enseignements tirés de la mise en œuvre de la première phase et les recommandations faites devraient permettre de créer les conditions plus favorables pour que la réforme de l'Acte III de la décentralisation réalise son pari de développer le Sénégal à partir de des territoires. Ce pari optimiste est en effet, de faire des collectivités territoriales des espaces i) de développement à la base prenant appui sur le potentiel et des spécificités des territoires ; ii) de bonne gouvernance impliquant - une capacité de maîtrise d'ouvrage locale (définition et mise en œuvre de politiques locales en réponse aux besoins locaux), de mobilisation des ressources locales et des acteurs locaux autour des objectifs de développement, ainsi que dans la gestion des affaires locales et iii) de développement durable, réduction effective de la pauvreté, un cadre de vie sain et une croissance des économies locales porteuses d'emplois et de revenus.

Contributions de services de consultants :

*Cabinet de Conseil en Administration Publique (SOCAP) par Biram Owens Ndiaye.
Samba Diop et experts associés (revue documentaire et infographie).*

