

**CAHIER DU FORMATEUR  
EN DECENTRALISATION ET EN  
DEVELOPPEMENT LOCAL**

**DECONCENTRATION  
ET DECENTRALISATION  
AU SENEGAL**

**CAHIER N°7**

ASADIC TAATAAN

LA FONDATION KONRAD ADENAUER

Et l'Association Sénégalaise d'Appui à la Décentralisation et aux Initiatives Citoyennes

« TAATAAN »



## SOMMAIRE

# SOMMAIRE

	Page
Introduction Générale	
Première partie : La Déconcentration au Sénégal	
Chapitre 1 : Les formes d'organisation administrative territoriale	
1.1 Quelles sont les modalités d'organisation administrative ?	
1.2 Qu'est ce que la concentration ?	
1.3 Qu'est ce que la déconcentration ?	
1.4 Quels sont les objectifs et caractéristiques de la déconcentration ?	
1.5 Quelles sont les formes de manifestation du pouvoir hiérarchique ?	
1.6 Quelle est la différence entre la tutelle et le pouvoir hiérarchique ?	
Chapitre 2 : Evolution de la déconcentration au Sénégal ?	
2.1 Quelle est l'option du Sénégal en matière de déconcentration ?	
2.2 Quelles sont les différentes phases de l'évolution de la déconcentration au Sénégal	
2.3 Qu'est ce qu'un service déconcentré de l'Etat ?	
Chapitre 3 : Les perspectives de réforme de la déconcentration au Sénégal	
3.1 Quelles sont les grandes orientations de la réforme envisagée de la déconcentration au Sénégal ?	
3.2 Qu'est ce que le contrat de projet ?	
3.3 Qu'est ce que le projet d'action stratégique de l'Etat dans le territoire	
3.4 Quels sont les mécanismes institutionnels à mettre en œuvre dans le cadre de la réforme envisagée de la déconcentration au Sénégal	
3.5 Quelle serait la consistance de la loi d'orientation de l'administration territoriale ?	
3.6 Quelle serait la consistance de la charte de la déconcentration ?	
3.7 Quelle serait la répartition des attributions entre les différents échelons administratifs ?	
Deuxième partie : Décentralisation au Sénégal	
Chapitre 1 : Généralités sur la décentralisation	
1.1 Qu'est ce que la décentralisation ?	
1.2 Quels sont les principes sur lesquels repose la décentralisation au Sénégal ?	

1.3 Qu'est ce qu'une collectivité locale ?

1.4 Qu'est ce que la personnalité juridique pour une collectivité locale ?

1.5 Quelle est la place de l'élection dans la décentralisation ?

1.6 Pourquoi les compétences réservées aux collectivités locales ?

1.7 Comment s'opère le transfert des compétences aux collectivités locales ?

1.8 Quelles sont les étapes d'évolution de la décentralisation au Sénégal ?

1.9 Quelles sont les limites de la décentralisation ?

## Chapitre 2 : Rapports entre déconcentration et décentralisation

2.1 Qu'elle est réellement la différence entre décentralisation et déconcentration ?

2.2 Existe-t-il une articulation entre déconcentration et décentralisation ?

2.3 Comment s'exerce le contrôle de légalité ?

2.4 Comment s'opère la convention de mise à disposition ou convention type ?

2.5 Qu'est ce que la conférence d'harmonisation ?

2.6 Qu'est ce que le contrat plan ?

2.7 Qu'est ce que le comité économique et social ?

2.8 Qu'est ce que l'agence régionale de développement ?

## Annexes

A1- Nombre de collectivités locales par circonscription administrative

A2- Récapitulative des réformes de la décentralisation au Sénégal de 1960 à 1996

A3- Les organes des collectivités locales

## Bibliographie

### INTRODUCTION GENERALE

L'Etat du Sénégal a opté pour une politique de décentralisation progressive et irréversible qui ambitionne d'inventer un système de gouvernance locale qui favorise l'amélioration de la gestion des affaires publiques par les communautés organisées à la base.

En effet, il est aujourd'hui établi que le progrès économique, social, culturel et environnemental d'un pays ne peut se réaliser sans l'adhésion libre, volontaire et responsable des citoyens par le biais des collectivités territoriales décentralisées chargées de promouvoir le développement local.

C'est pourquoi la politique initiée par l'Etat en matière de développement décentralisé s'appuie sur l'implication et la responsabilisation de tous les acteurs concernés pour la réalisation d'objectifs de développement dans un esprit de partenariat dynamique et consensuel. Cela a conduit à la mise en place d'une stratégie basée sur la promotion du développement local qui constitue de ce fait la principale mission des collectivités locales dans le cadre de la politique de décentralisation tel que stipulé par le code des collectivités locales à savoir « les collectivités locales ont pour mission la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural ».

Dans la poursuite de cette mission de promotion du développement local participatif, les collectivités locales sont appuyées par les Chefs de circonscription administrative et les agents des services techniques déconcentrés de l'Etat, piliers de la déconcentration.

En réalité, il est établi qu'une politique de décentralisation couplée d'une bonne pratique de la déconcentration permet de concilier l'autonomie locale et l'unité de l'Etat qui sont deux principes majeurs inscrits dans le code des collectivités locales. Aussi, a-t-on coutume de dire qu'il n'y a pas une décentralisation réussie sans une bonne déconcentration, renforçant l'idée selon laquelle « **déconcentration et décentralisation** » constituent les deux piliers fondamentaux du développement local participatif.

Cependant, au regard de l'évolution récente de notre politique de décentralisation et de développement local et des expériences tirées de la mise en œuvre des différentes réformes, il apparaît que la décentralisation semble prendre le dessus sur la déconcentration ce qui contribue-

rait à rompre le principe d'équilibre énoncé avec force par le code des collectivités locales. C'est plus exactement dans le souci de respecter ce principe évoqué qu'il faut situer la présente publication qui ambitionne de mettre à disposition des citoyens et plus particulièrement des acteurs de la décentralisation les éclairages nécessaires sur les concepts de « décentralisation » et de « déconcentration », en mettant un accent particulier sur l'évolutions et les perspectives dessinées pour ce dernier qui semble être méconnu du grand public.



# **PREMIÈRE PARTIE**

---

## **CHAPITRE 1 : LES FORMES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE**

---





# CHAPITRE 1 :

## LES FORMES D'ORGANISATION ADMINISTRATIVE TERRITORIALE

### Quelles sont les modalités d'organisation administrative ?

Dans un Etat unitaire, il existe deux modalités d'organisation administrative : la centralisation et la décentralisation. La **centralisation** qui est fondée sur un impératif d'unité d'action administrative et la **décentralisation** fait référence à un impératif de diversité.

Du point de vue strictement juridique, on peut définir l'Etat centralisé comme un Etat au sein duquel n'existe qu'une seule personne morale de droit public : l'Etat. Celui-ci a la charge de l'ensemble des attributions publiques : il n'y a pas d'autres collectivités publiques. D'un point de vue plus concret, la centralisation signifie que tous les fonctionnaires sont des agents de l'Etat, insérés dans une hiérarchie unique dominée par les organes centraux de l'Etat. Tout le pouvoir est concentré au sommet de l'Etat.

Ce système est également renforcé par le fait qu'entre ces agents s'exerce un type de pouvoir efficace et particulier : le pouvoir hiérarchique. Il s'exerce du supérieur hiérarchique vers le subordonné. Il comporte trois éléments : le pouvoir d'instruction (faculté dont dispose le supérieur de fixer à l'avance, pour le subordonné, la manière dont il devra agir), le pouvoir de réforma-

tion (consiste dans les faits, pour le supérieur, de modifier éventuellement les décisions prises par le subordonné), le pouvoir disciplinaire (pouvoir de noter les subordonnés et de les sanctionner en conséquence).

Sur un plan politique, les régimes centralisés ont peu de chances de fonctionner sur un territoire étendu. Tout en restant dans la centralisation, on peut persister dans l'idée qu'il faut maintenir une centralisation très forte (concentration) ou imaginer un système déconcentré.

La centralisation repose sur l'attribution des pouvoirs de décision à des autorités soumises, médiatement ou immédiatement, au pouvoir hiérarchique du gouvernement. La centralisation peut ainsi revêtir deux formes : la **concentration** et la **déconcentration**.

### Qu'est-ce que la concentration ?

La concentration consiste à rassembler au siège du gouvernement les autorités administratives nommées installées dans les circonscriptions administratives. Le système de la centralisation ne vit que par les organes centraux qui prennent les décisions pour l'ensemble du territoire. L'Etat y est la seule personne juridique reconnue et au

nom de laquelle les organes centraux prennent les décisions. Même si ces décisions peuvent être théoriquement adaptées à chaque partie du territoire, l'éloignement des organes centraux les rend techniquement inaptes.

C'est en cela que la concentration est une technique difficile à mettre en œuvre dans la mesure où elle engorge les organes centraux d'affaires innombrables et secondaires. C'est la raison pour laquelle la déconcentration se présente comme un procédé d'atténuation de la rigueur de la concentration.

### Qu'est ce que la déconcentration ?

La déconcentration caractérise le processus de transfert, au sein d'une même institution, du pouvoir de décision détenu par les autorités les plus élevées à des autorités moins élevées dans la hiérarchie interne de l'institution. C'est une redistribution du pouvoir de décision dans le sens d'une moindre concentration au sommet. Les attributions de l'institution, en l'espèce l'État, ne sont pas réduites, toutes choses étant égales par ailleurs. Selon l'image quelque peu excessive mais éclairante d'Odilon Barrot, premier vice-président du Conseil d'État sous la IIIe République française, à propos des préfets, bénéficiaires traditionnels de la déconcentration, « *c'est le même marteau qui frappe ; seulement on en a raccourci le manche* ».

La déconcentration est donc un système d'administration, une technique d'organisation qui consiste à conférer des pouvoirs propres de décision à des agents nommés par le pouvoir central à la tête des services (déconcentration techniques) ou de circonscription territoriales (déconcentration territoriales), mais tous soumis à un contrôle hiérarchique très étendu.

La déconcentration est la règle générale de répartition des attributions et des moyens entre les différents niveaux des administrations civiles de l'État.

### Quels sont les objectifs et caractéristiques de la déconcentration ?

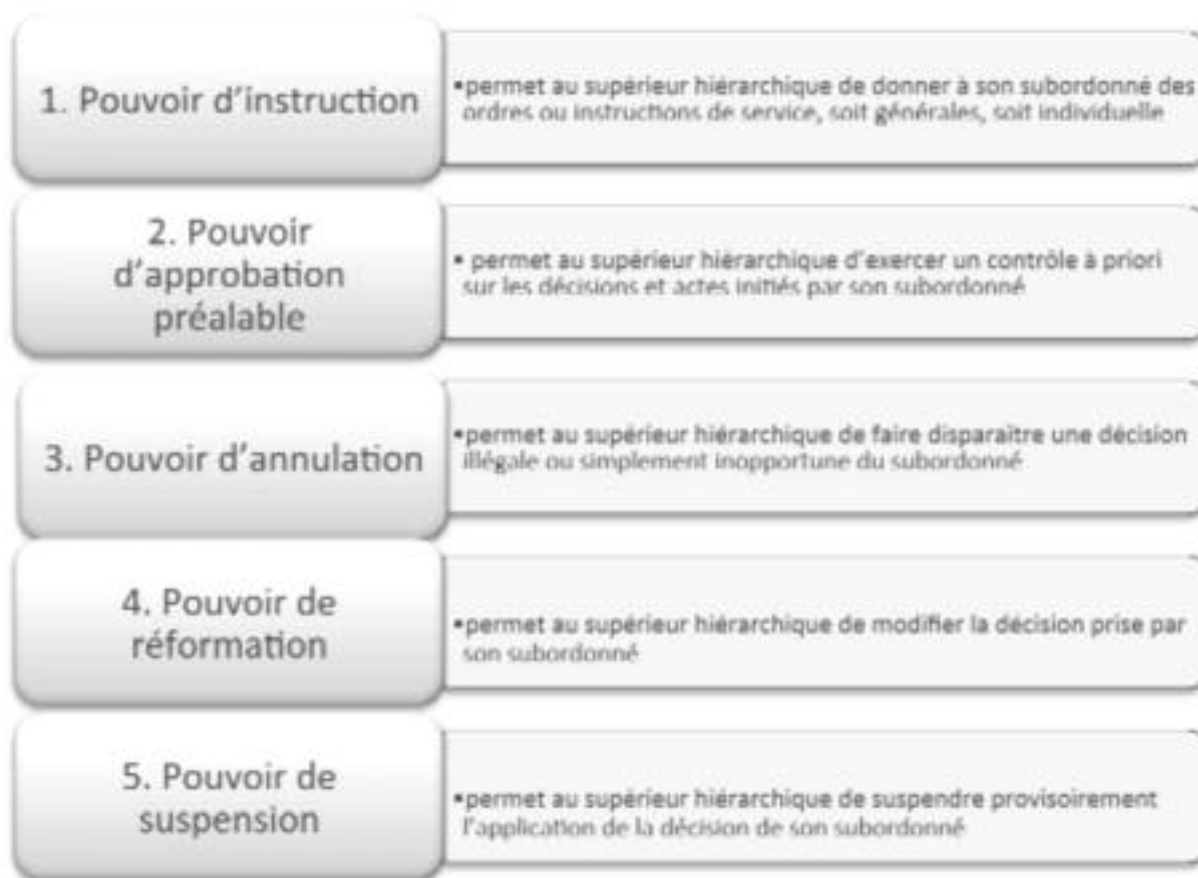
En s'engageant dans une politique de déconcentration, l'État recherche deux objectifs majeurs i) alléger et rendre plus efficace l'appareil administratif et ii) rapprocher l'administration des administrés.

Ainsi, la déconcentration reste caractérisée par une redistribution des pouvoirs au sein d'une même personne morale. Le pouvoir de décision détenu par les autorités les plus élevées est délégué à des autorités moins élevées dans la hiérarchie interne de l'institution. Entre les autorités au sommet et celles à la périphérie s'établit un rapport hiérarchique basé sur un procédé de nomination des autorités délégataires par le pouvoir central. De ce rapport hiérarchique découle un certain nombre de conséquences : i) l'exécution des ordres reçus de l'autorité hiérarchique ; ii) l'obligation de rendre compte au supérieur hiérarchique et iii) le pouvoir de sanction de l'autorité hiérarchique.

### Quelles sont les formes de manifestation du pouvoir hiérarchique ?

Le pouvoir hiérarchique des autorités centrales permet de faire prévaloir leur volonté sur celle des agents locaux. Il prend les formes suivantes : i) un pouvoir d'instruction ; ii) un pouvoir d'approbation préalable ; iii) un pouvoir d'annulation ; iv) un pouvoir de réformation et v) un pouvoir de suspension.

Figure 1 : Les formes de manifestation du pouvoir hiérarchique



### Quelle est la différence entre la tutelle et le pouvoir hiérarchique ?

En doctrine juridique, le pouvoir de tutelle s'oppose nettement au pouvoir hiérarchique : ce dernier s'exerce sans habilitation législative particulière ; il « se déploie au sein d'une personne morale unique et met en œuvre des relations de chef à subordonné » (Vedel). Au contraire, le pouvoir de tutelle n'existe pas sans texte, et n'existe que dans la limite expresse du texte ; il « met en œuvre des relations entre Etat, gardien de l'intérêt général au sens large, à ce titre contrôleur, et des personnes publiques ayant des intérêts propres, et à ce titre contrôlées » (Vedel)<sup>1</sup>.

### Quels sont les avantages et inconvénients de la centralisation ?

La centralisation politique vise une concentration géographique. C'est-à-dire que toutes les décisions sont prises par des agents de l'Etat, les ministres. L'Etat seul décide tout au nom de l'intérêt général. Il peut y avoir quelques représentants locaux (préfets, sous-préfets), mais ces

agents sont subordonnés et dépourvus de tout pouvoir de décision : ils transmettent les décisions. Ce système a un avantage : il renforce l'unité de l'Etat.

Mais il présente de graves inconvénients : deux conditions principales sont nécessaires pour que la centralisation puisse se maintenir à l'état pur. D'une part, un nombre réduit d'affaires à traiter et d'autre part une zone géographique d'étendue limitée. En effet, si ces conditions ne sont pas remplies, les gouvernants de l'Etat ne pourront plus matériellement s'occuper de tout à l'intérieur de l'Etat. Pour la moindre décision, l'intervention de l'Etat est obligée. Les agents supérieurs risquent donc d'être surchargés. D'où une lenteur dans la pratique, un immobilisme, une paralysie. Ce système social aboutit à l'apoplexie au centre et à la paralysie aux extrémités. Aujourd'hui, la centralisation à l'état pur n'existe que dans quelques dictatures. Mais dans les pays européens comme la France, il existe toujours des services centraux correspondant par exemple aux ministères. Cependant, ces Etats unitaires ont adopté des mécanismes qui tempèrent la centralisation très forte : la déconcentration.



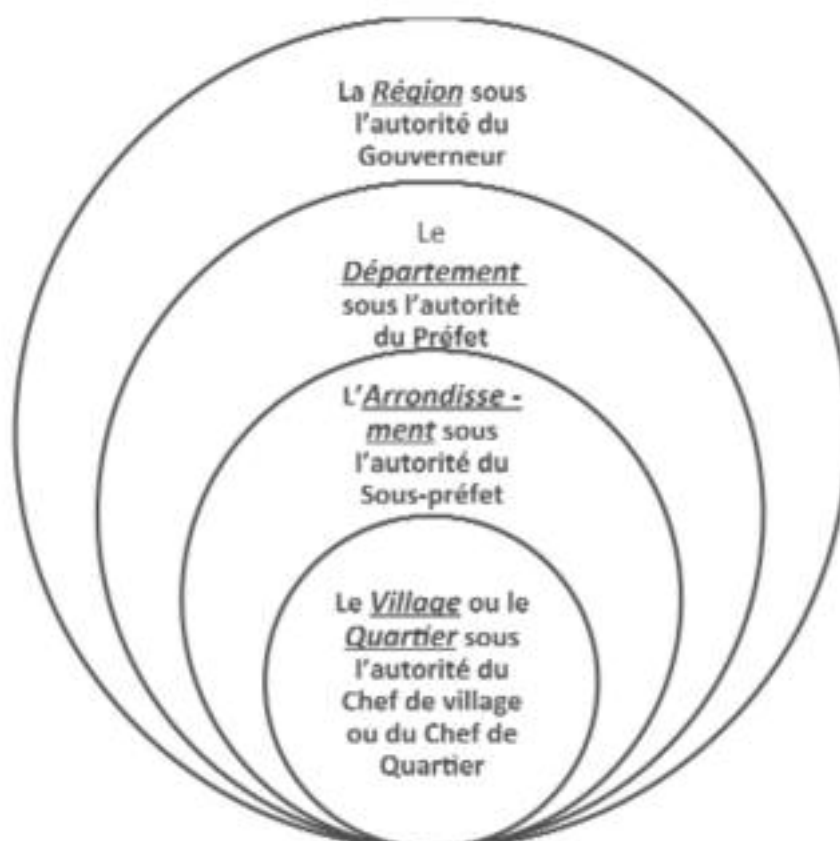
# CHAPITRE 2 : L'EVOLUTION DE LA DECONCENTRATION AU SENEGAL

Comme indiqué dans le chapitre précédent, la déconcentration apparaît lorsqu'il y a un découpage du territoire en circonscriptions administratives, et qu'à l'intérieur de ces circonscriptions qui correspondent à une division du travail (et non pas à une division du pouvoir comme dans la décentralisation), il existe des représentants de l'Etat qui se voient accorder des compétences et des pouvoirs au nom de l'Etat. Par exemple, les gouverneurs, préfets et sous-préfets vont pouvoir décider pour leur circonscription. Ils n'auront pas besoin d'attendre le feu vert des ministres. Ils peuvent décider au nom de l'Etat, ils disposent d'une compétence discrétionnaire d'apprécia-

tion. L'avantage est que nous sommes en principe en présence d'une meilleure adaptation de la décision à la situation que l'on veut régler, car l'agent étatique peut avoir une connaissance plus concrète et plus précise que celle que peut avoir le ministre. Les agents reçoivent toujours des instructions de leur supérieur. Ils peuvent être sanctionnés (car placés sous l'autorité hiérarchique) mais ils disposent d'une marge de manœuvre intéressante.

Le Sénégal a, dans le temps, adopté cette modalité d'organisation de son administration territoriale.

Figure 2 : les niveaux de déconcentration au Sénégal



## Quelle est l'option du Sénégal en matière de déconcentration ?

Dans la conception sénégalaise inspirée par celle française, l'État est un sommet, plus qu'un centre : c'est de lui que tout dérive, et c'est vers lui que tout remonte. La déconcentration au Sénégal repose sur un découpage du territoire en circonscriptions administratives : la région, le département, l'arrondissement et le village ou le quartier.

Le Sénégal, État unitaire décentralisé, a toujours manifesté sa volonté de faire de la déconcentration un des fondements de son administration publique. Depuis l'indépendance, l'Administration sénégalaise a connu une évolution marquée par de nombreuses réformes. Les objectifs visés par ces réformes étaient d'une part, de mettre en phase l'administration publique avec le régime politique en cours, et d'autre part, de lui permettre de prendre en charge le développement économique et social du pays.

## Quelles sont les différentes phases d'évolution de la déconcentration au Sénégal ?

L'évolution de la déconcentration au Sénégal est marquée par une expression multiple et peu consolidée, mais également par une prévalence des perspectives techniques et fonctionnelles sur celles territoriales.

**La Constitution du 26 août 1960** inaugure une esquisse de déconcentration et jette les premières bases d'une politique de déconcentration par la recherche d'un équilibre entre le Président de la République et le Président du Conseil. Plus qu'une délégation de compétences, c'est un partage constitutionnel des pouvoirs avec une compromission de la logique de décongestionnement du sommet et de revitalisation des extrémités par la crise de 1962.

**La Constitution du 07 mars 1963** marque un retour vers la centralisation. Elle est caractérisée par un régime présidentiel fort marqué par un exécutif monocéphale, un Président de la République seul détenteur des pouvoirs réglementaires autonomes et des pouvoirs réglementaires dérivés (articles 36,37 et 38), aucun pouvoir propre n'est accordé aux ministres.

**Le Décret n° 63-797 du 10 décembre 1963** fixe les conditions dans lesquelles les ministres peuvent déléguer leurs signatures. Il atténue le centralisme né de la crise de 1962.

**Le Décret n°64-282 du 03 avril 1964 portant organisation administrative de la République** indique un retour timide vers la déconcentration. Il apporte des changements dans l'organisation territoriale de la République consacre l'accroissement et précise des pouvoirs des gouverneurs. Ainsi, le Gouverneur est une autorité administrative dépositaire des pouvoirs républicains. Il n'est plus délégué du gouvernement mais plutôt du Président de la République et de chacun des Ministres. Le Gouverneur est le seul détenteur du pouvoir exécutif régional. Il assure la tutelle ou le contrôle des personnes morales de droit public dans sa circonscription. Le décret de 1964 fait apparaître le terme de département à la place de cercle et le terme de « **Préfet** » se substitue à celui de **commandant de cercle**.

**La révision constitutionnelle de 1967** est dominée par une recentralisation des pouvoirs. Elle entraîne une accentuation du caractère présidentiel du régime avec une centralisation excessive des décisions au niveau de la capitale et un renforcement de la présence et confiance à l'assistance technique.

**La Réforme de 1970** se distingue par un redéploiement vers la déconcentration. L'institution du poste de Premier Ministre en 1970 marque un retour du partage constitutionnel des pouvoirs et l'instauration d'un régime présidentiel tempéré. C'est également une période de mise en place d'un important dispositif de délégation de compétence et non plus de signatures<sup>2</sup>.

**La Réforme de 1972** consacre un renforcement de la déconcentration et de la décentralisation. L'année 1972 marque un tournant important tant en matière de déconcentration que de décentralisation avec la loi n° 72-02 du 1<sup>er</sup> février 1972 qui fixe l'organisation du territoire de la République et le décret n° 72-636 du 29 mai 1972 portant attribution des chefs de circonscriptions administratives. Elle marque une redistribution des pouvoirs au sein de l'administration territoriale avec habilitation générale et permanente pour le Préfet.

**La réforme de 1983** traduit un repli vers la centralisation. Elle marque un retour au régime présidentiel fort avec la suppression du poste de premier ministre et un Président de la République unique détenteur du pouvoir réglementaire.

**Les tentatives avec le Ministère de la Modernisation** : L'instauration d'un Ministère chargé de la Modernisation de l'Etat va ainsi permettre de donner un contenu à la déconcentration, c'est là la première esquisse d'une charte de la décon-

centration. A partir de 1990 et la suite d'un séminaire gouvernemental, des réformes sont engagées par le Bureau Organisation et Méthode (BOM).

La **Constitution de 2001** n'introduit aucune avancée dans le processus de renforcement de la place de la déconcentration dans le dispositif organisationnel.

En réalité, à l'analyse de l'expression multiple de la politique de déconcentration sénégalaise, il ressort bien évidemment qu'elle a plutôt été une démarche de reconstruction du centre, dans la mesure où, la plupart des dispositifs juridiques y relatifs, ont consisté en un partage du pouvoir entre le Président de la République, le Premier Ministre, les Ministres, les Directeurs d'Administration centrale et certains Responsables d'établissements publics. Ceci révèle que la déconcentration sénégalaise a été particulièrement fonctionnelle et technique.

Le volet territorial qui, du reste, demeure le chantre d'une déconcentration véritable, n'a été qu'une préoccupation accessoire, en termes de redistribution du pouvoir entre le centre et les extrémités administratives qui, par excellence, officient dans les échelons territoriaux.

### Qu'est ce qu'un service déconcentré de l'Etat ?

A côté du découpage administratif en circonscriptions administratives placées sous l'autorité d'agents du commandement territorial, des missions sont confiées à des services déconcentrés par les administrations centrales s'organisant selon le principe de la territorialisation des responsabilités et des décisions.

Les services de l'Administration centrale assurent, au niveau national, un rôle de conception, d'animation, d'orientation, d'évaluation et de contrôle. Elles gardent les missions qui présentent un caractère national ou dont l'exécution ne peut être déléguée à un échelon territorial. Les autres missions, notamment celles qui intéressent les relations entre l'Etat et les Collectivités locales, sont confiées aux services déconcentrés par voie réglementaire en général.

Les services déconcentrés ont pour vocation, la mise en œuvre, au niveau des échelons territoriaux, des politiques définies par les administrations centrales. Les services déconcentrés reçoivent, pour l'exercice de certaines de leurs missions, délégation de compétences. Par exemple, dans le cadre de l'appui à l'agriculture au Sénégal, des compétences sont déléguées à des Directions régionales du développement rural (DRDR) qui, dans leur action, s'appuient sur des Services départementaux du développement rural (SDDR).

Entre les services déconcentrés relevant techniquement de leur ministère de rattachement et les Chefs de circonscription administrative subsiste un pouvoir hiérarchique. Ce dernier représente le Président de la République et les Ministres au sein de sa circonscription administrative d'affectation.

# CHAPITRE 3 :

## PERSPECTIVES DE REFORME

### DE LA DECONCENTRATION

### AU SENEGAL

#### Quelles sont les grandes orientations de la réforme envisagée de la déconcentration au Sénégal ?

L'analyse de l'évolution de la déconcentration fait apparaître l'urgence de changer les perspectives de la déconcentration. Ce changement de perspectives passe par l'instauration d'un nouveau volontarisme dans la politique de déconcentration prenant en compte i) l'instauration d'une véritable culture de la déconcentration ; ii) le redéploiement de la pléthore centrale au niveau territorial déconcentré et la revalorisation de la fonction ; iii) l'amélioration de l'allocation des ressources et la promotion de la modernisation de l'action territoriale ; iv) la territorialisation des responsabilités et v) l'optimisation territoriale des politiques publiques.

Il s'agit à travers cette démarche de :

- ⊙ redonner du sens à la déconcentration en associant réussite technique et succès politique;
- ⊙ donner à la déconcentration une place centrale de l'action de l'Etat, dans un contexte d'exigences multiples où l'Etat est en perpétuelle mutation face à l'incompressibilité des attentes citoyennes et sociales;
- ⊙ articuler la déconcentration aux nouveaux défis qui sauront donner du sens à l'action publique territoriale en lui redonnant sa place dans la stratégie globale de l'action étatique;
- ⊙ faire de la déconcentration le principal levier

des mutations de l'Etat qui s'articulent essentiellement autour de la redéfinition des responsabilités de l'Etat;

- ⊙ recentrer l'Etat dans ses missions pour une efficacité de l'action publique en plaçant les services déconcentrés dans une logique invariante d'efficacité, clarification préalable de leurs missions et des objectifs assignés ;
- ⊙ appréhender la déconcentration comme le cadre approprié de la diffusion de nouveaux modes de gestion orientés vers la responsabilisation des agents et impliquant une imputation claire des responsabilités et vers la culture du résultat ;
- ⊙ faire de la déconcentration l'outil de rénovation de l'action publique territoriale où, souplesse, simplicité et proximité devront rester des paradigmes essentiels ;
- ⊙ faire de la déconcentration le gage de la lisibilité des échelles de gouvernance et le cadre de territorialisation des politiques publiques;
- ⊙ faire de la déconcentration la condition de progrès significatifs dans la lisibilité des politiques publiques en faisant un outil pour réorganiser l'Etat central et redistribuer rationnellement le pouvoir administratif ;
- ⊙ profiter de la déconcentration pour une territorialisation de la décision et des responsabilités;
- ⊙ faire de la déconcentration l'outil indispensable de résolution des problèmes à un niveau de proximité citoyenne plus pertinent;
- ⊙ faire accepter la déconcentration territoriale



comme le meilleur prétexte pour fabriquer de nouvelles intelligences collectives au niveau des territoires ;

- ⊙ faire de la déconcentration l'instrument de correction et de prévention des clivages entre ruraux et urbains et comme outil de cohésion territoriale et sociale ;
- ⊙ faire agir la déconcentration comme moyen essentiel de donner une cohérence à la mise en place des différentes politiques de l'Etat, à partir d'une approche territoriale de celles-ci.

Les études et réflexions menées dans le cadre de la préparation de la Charte de la déconcentration sous l'égide de la Direction des Affaires Générales et de l'Administration Territoriale (DAGAT) ont conduit à l'esquisse des textes d'orientation de la déconcentration fondés sur les axes suivants :

- ⊙ Le redéploiement de la pléthore centrale au niveau territorial déconcentré et revalorisation de la fonction
- ⊙ Amélioration de l'allocation des ressources et promotion de la modernisation de l'action territoriale
- ⊙ La territorialisation des responsabilités avec un recentrage du niveau central sur ses missions essentielles pour faire de la déconcentration le moyen d'action principal de l'Etat
- ⊙ Le préfet négociateur - contrôleur – évaluateur en dotant le préfet, pivot de l'administration territoriale et dans une parfaite synergie avec les services techniques déconcentrés, d'un véritable pouvoir de négociation locale. Mais aussi en faire la seule partie cocontractante pour toute convention de l'Etat avec les Collectivités locales, les partenaires techniques intervenant localement, mais aussi avec les associations communautaires de base et les organisations de la société civile.
- ⊙ L'optimisation territoriale des politiques publiques qui passe par deux instruments que sont le contrat de projet et le projet d'action stratégique de l'Etat dans le territoire.

### Qu'est – ce que le contrat de projet ?

C'est un objectif de contractualisation locale des rapports entre l'Etat et les collectivités locales, un engagement entre le Préfet et les élus à coordonner leurs actions mais aussi à faire converger leurs moyens pour la réalisation d'un projet commun. Il sera le principal outil de recherche des convergences entre l'Etat et les collectivités locales avec une implication de la société civile et

des partenaires techniques et financiers dans la mise en œuvre des politiques publiques.

C'est aussi une dynamique de synergie et de concertation sur les politiques publiques, une recherche de cohérence dans les interventions et une prise en compte des dynamiques territoriales dans la mise en œuvre.

### Qu'est – ce que le projet d'action stratégique de l'Etat dans le territoire ?

Le projet d'action stratégique de l'Etat dans le territoire un document opérationnel privilégiant une logique d'objectif et de mesure de la performance, une traduction des ambitions de l'Etat dans les territoires.

C'est également un cadre d'action commun propre aux services de l'Etat dans chaque territoire et un moyen de rationalisation des priorités de l'Etat en fonction des enjeux territoriaux.

En somme, il apparaît donc que la déconcentration à ce jour n'a pas encore ses lettres de noblesse et a souffert d'un manque de vision, mais d'un manque de volontarisme.

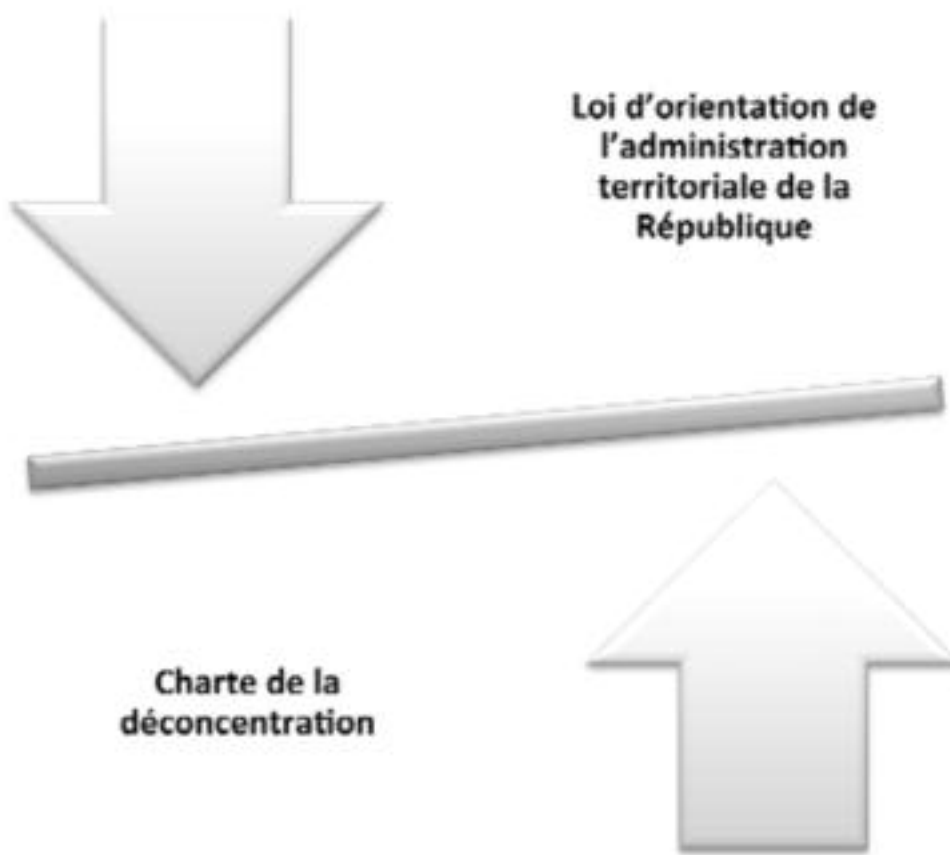
Cependant les mesures préconisées ne peuvent se mettre en œuvre qu'à travers des moyens d'action que sont les mécanismes institutionnels et un cadre d'opération fonctionnel.

### Quels sont les mécanismes institutionnels à mettre en œuvre dans le cadre de la réforme envisagée de la déconcentration au Sénégal ?

Il convient au regard de la situation de la déconcentration au Sénégal et comparativement à la décentralisation, de poser la nouvelle vision de l'organisation administrative du Sénégal, en consacrant formellement la déconcentration comme principe d'organisation du territoire au même titre que la décentralisation. Elle procédera ainsi d'un rééquilibrage juridique entre déconcentration et décentralisation, en offrant à la première la même noblesse législative à la seconde.

Pour se faire, deux mécanismes institutionnels peuvent permettre d'améliorer le cadre d'action territoriale et consacrer ainsi la mise en œuvre de la vision politique en matière de déconcentration mais aussi poser le cadre d'organisation et de mise en œuvre de la déconcentration. Il s'agit de la loi d'orientation de l'administration territoriale de la République et de la Charte de la déconcentration.

Figure 3 : Mécanismes institutionnels de la déconcentration



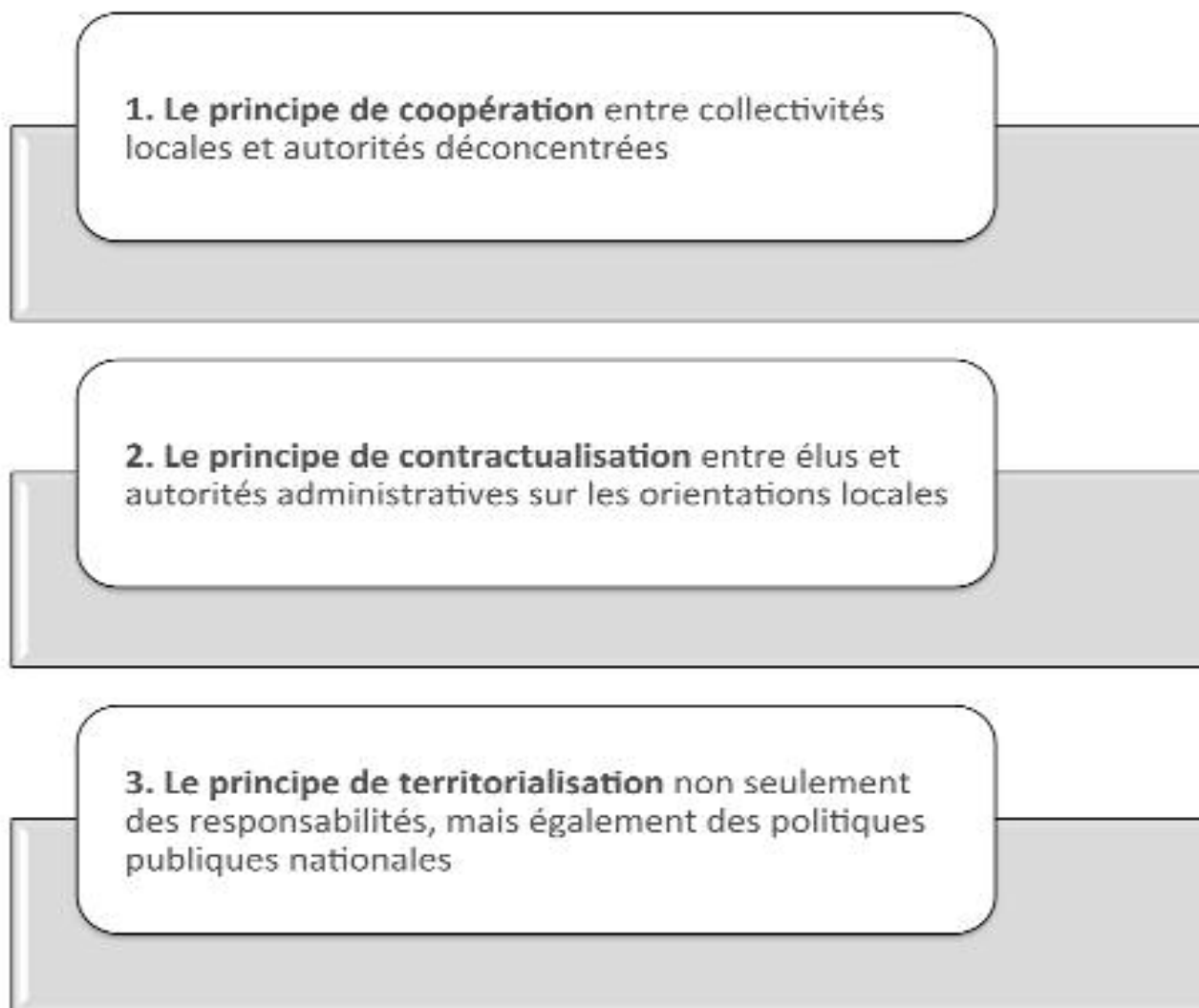
Il convient en outre de mettre en place un cadre cohérent d'action au niveau territoriale avec la mise en œuvre des conférences d'harmonisation et de fixer les règles de la modernisation de l'action territoriale.

### Quelle serait la consistance de la loi d'orientation de l'Administration territoriale ?

La loi d'orientation relative à l'Administration territoriale de la République consacre une nouvelle vision de l'organisation administrative du Sénégal avec une démarche beaucoup plus englobante que la loi 72-02 du 1er février 1972. Son substrat demeure l'exigence de synergie entre déconcentration et décentralisation. La loi d'orientation de l'Administration territoriale repose sur les principes majeurs de l'action publique.

La loi d'orientation relative à l'Administration territoriale de la République est ainsi caractérisée par :

- ⊙ la consécration formelle de la déconcentration comme principe d'organisation du territoire
- ⊙ au même titre que la décentralisation.
- ⊙ le rééquilibrage juridique entre déconcentration et décentralisation, en offrant à la première la même noblesse législative à la seconde.
- ⊙ le plein sens du vocable « Administration Territoriale » de la République beaucoup plus englobant que celui d'Administration territoriale de l'Etat consacré par la loi 72-02 du 1er février;
- ⊙ la déclinaison dans un acte juridique les règles d'organisation du territoire et les principes de base de l'action territoriale
- ⊙ la consécration de l'application du principe de subsidiarité à la répartition des compétences au sein de l'administration d'Etat;
- ⊙ la validation législative à la modification de l'organisation et de la répartition des compétences au sein de l'Etat;
- ⊙ le passage d'une logique organisationnelle (loi 72-02) à une logique d'orientation pour la territorialisation de l'action publique;
- ⊙ la consécration la déconcentration et la décentralisation comme moyen d'action commun de l'Etat, la compétence des administrations centrales devenant l'exception;

*Figure 4 : les principes majeurs de l'action publique*

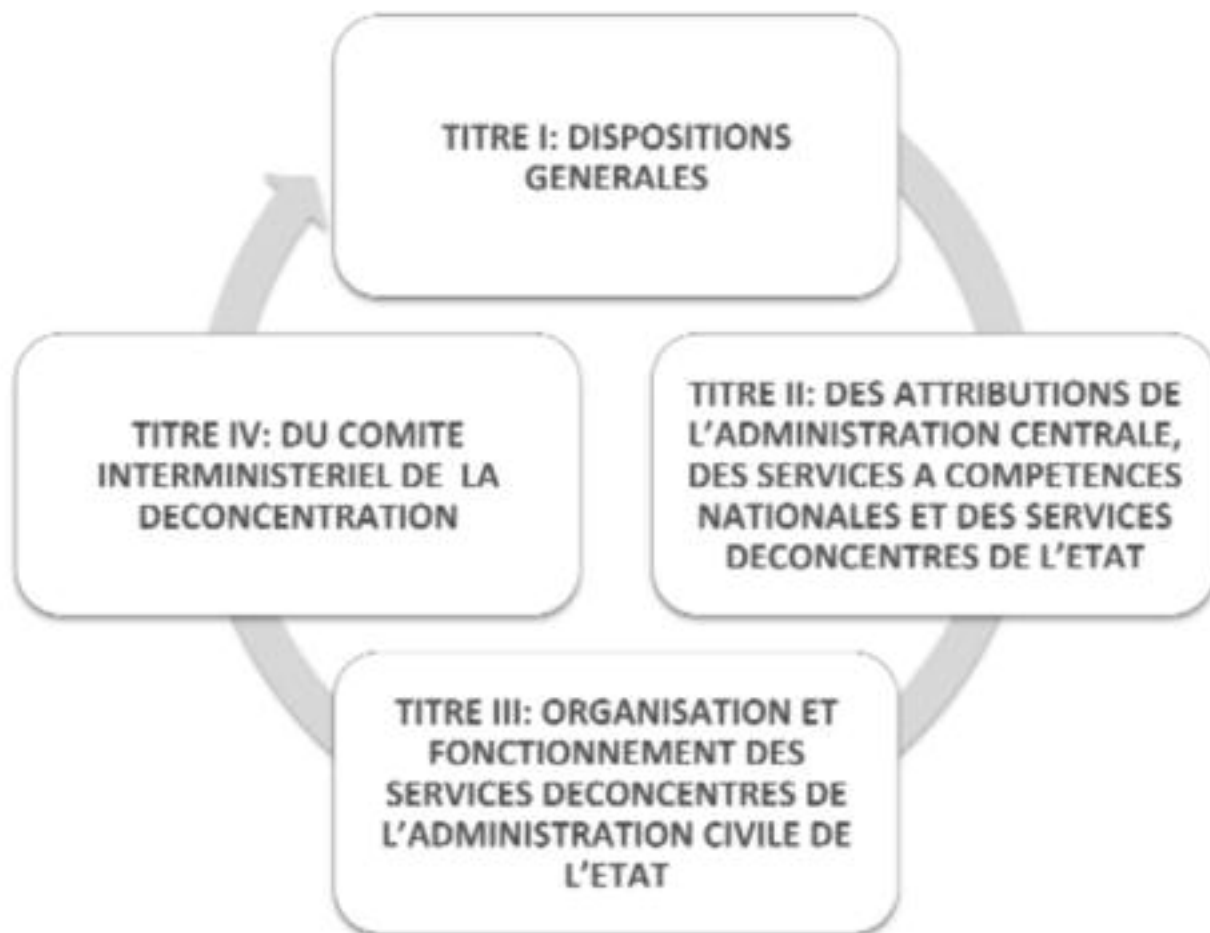
### Quelle serait la consistance de la Charte de la déconcentration ?

La Charte de la déconcentration consacre l'application du principe de subsidiarité dans la répartition des compétences entre le niveau central et le niveau territorial déconcentré en donnant une validation réglementaire à la territorialisation des responsabilités.

La Charte a pour objectifs de :

- ⊙ faire de la déconcentration le droit commun de l'action étatique;
- ⊙ faire du principe de subsidiarité la règle de fonctionnement de l'Administration ;
- ⊙ donner une validation réglementaire de la territorialisation des responsabilités;
- ⊙ consacrer de l'inter ministérialité comme mode d'administration et de gestion;
- ⊙ définir désormais les règles de répartition des compétences entre les administrations centrales et les services déconcentrés de l'Etat;
- ⊙ créer les conditions et de fixer les principes et règles de la mutualisation des moyens des services déconcentrés ;
- ⊙ préciser les conditions d'application de la loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la république ; et notamment, les modalités d'application de transferts d'attributions des administrations centrales vers les services déconcentrés, de même que les principes d'organisation de ces services déconcentrés;
- ⊙ préciser le rôle des différents niveaux de déconcentration, régions, départements, arrondissements;
- ⊙ réorganiser les services déconcentrés de l'Etat sous forme de directions régionales, départementales ou même locales et fait de la déconcentration le principe de l'action publique de l'Etat.

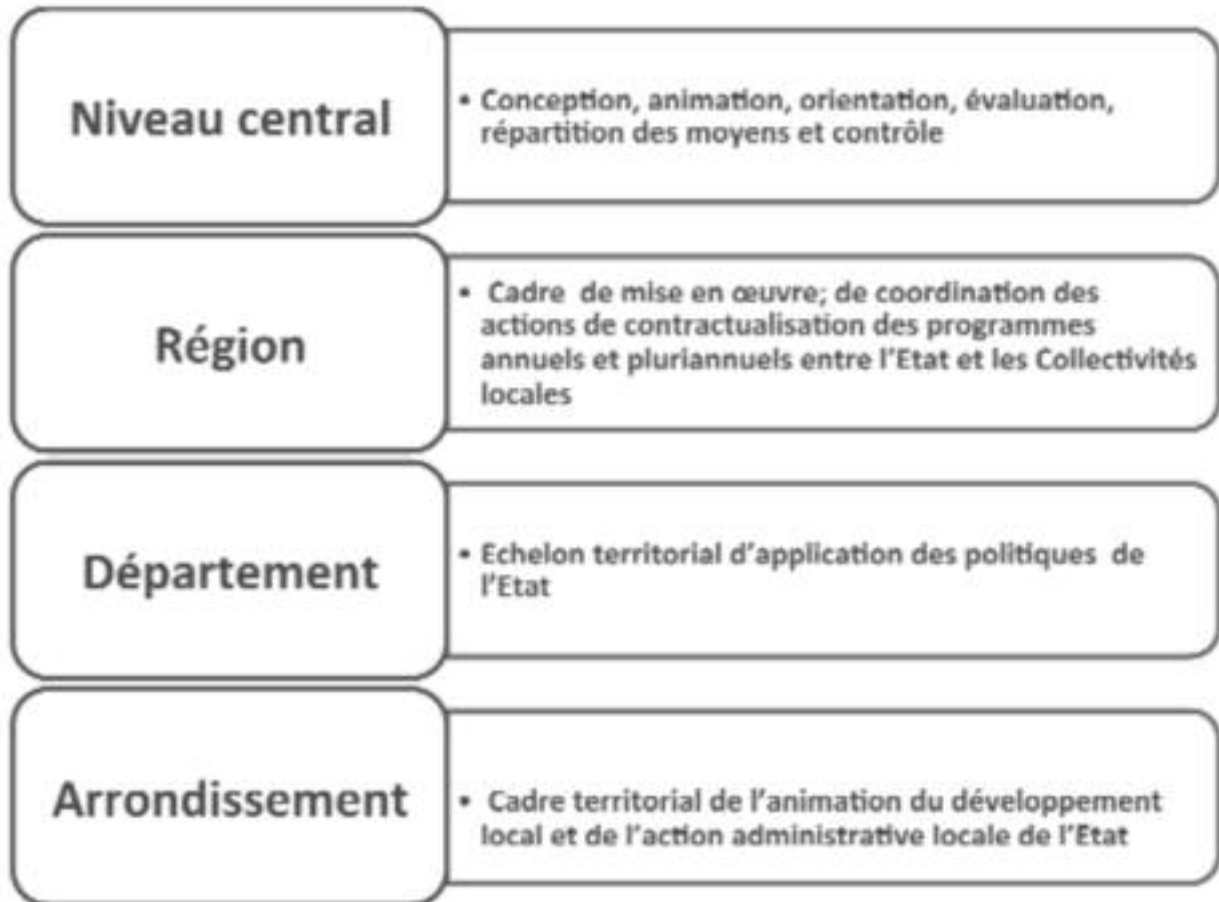
Figure 5 : le contenu de la Charte de la déconcentration



**Quelle serait la répartition des attributions entre les différents échelons administratifs ?**

Entre les différents échelons administratifs du territoire national, il est proposé dans le projet de Charte de la déconcentration que s'opère une révision de la répartition des attributions des ni-

veaux de déconcentration pour une prise en charge adéquate et optimale des missions de service public au niveau territorial. Il est également proposé que cette délégation s'effectue avec un transfert concomitant de moyens financiers et humains.

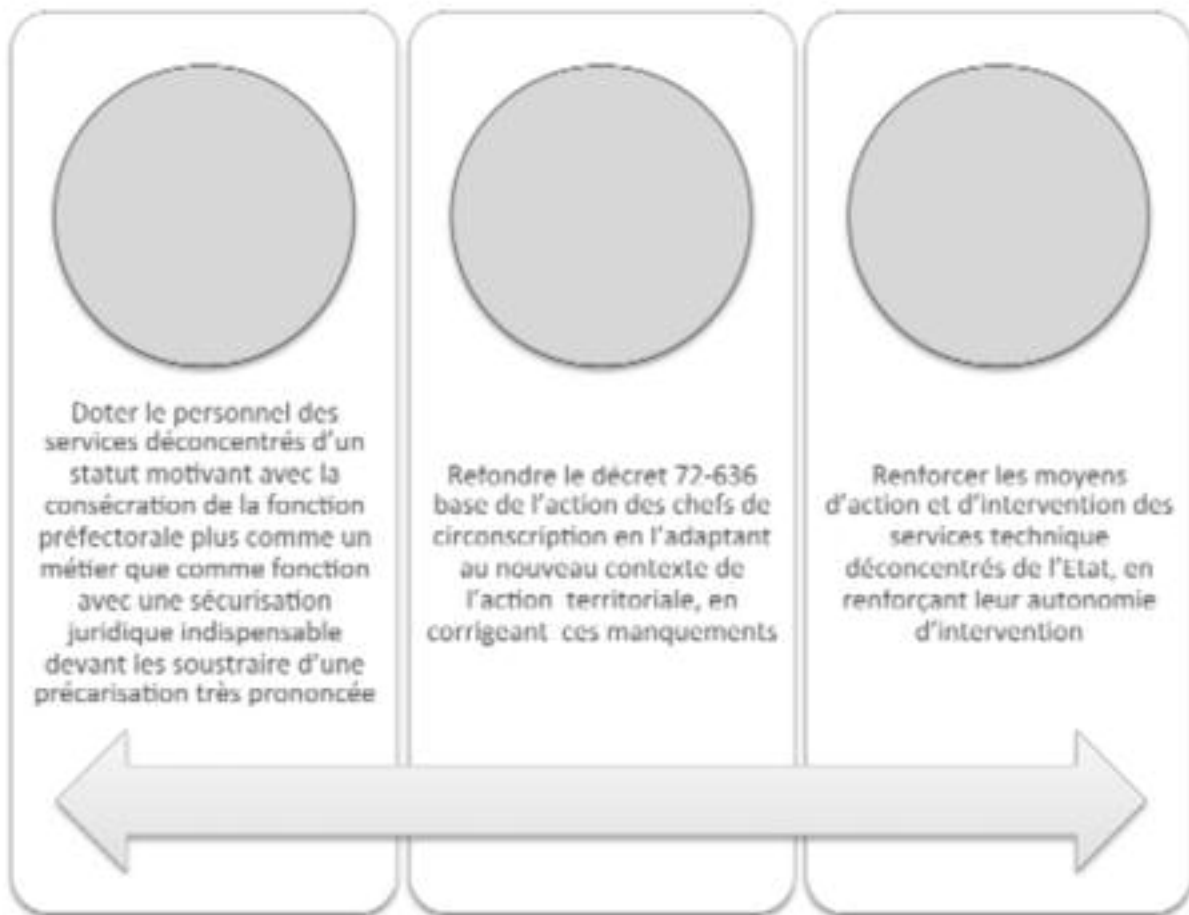
*Figure 6 : Répartition envisagée des attributions des échelons administratifs*

La Charte de la déconcentration en cours de formulation propose une batterie de mécanismes de mise en commun de l'action des services de l'Etat: pole de compétence, service unique, mutualisation des interventions, la gestion commune des moyens, la désignation d'un chef de projet, les conventions entre collectivités locales et autorités administratives.

### **Quelles seront les mesures d'accompagnement proposées pour la mise en œuvre de la réforme envisagée ?**

Les mécanismes institutionnels et les cadres d'intervention et de cohérence de l'action territoriale ne seront opérationnels que si, une réelle volonté politique est à la base et un engagement des pouvoirs publics à appliquer ce dispositif.

Figure 7 : Mesures d'accompagnement de la réforme





## **Deuxième partie**

---

# **CHAPITRE 1: LES FONDAMENTAUX DE LA DECENTRALISATION AU SENEGAL**

---





# CHAPITRE 1 :

## LES FONDAMENTAUX DE

## LA DECENTRALISATION

## AU SENEGAL

### Qu'est ce que la décentralisation ?

Le sens du mot «décentralisation» a évolué au fil du temps. On considère qu'il est apparu au cours du XIXème siècle. La décentralisation était considérée depuis la révolution française comme une réaction au centralisme excessif de l'ancien régime. La définition donnée par Littré (1880) à la fin du siècle précédent est à cet égard caractéristique : «Décentralisation : Action de détruire la centralisation. La décentralisation des pouvoirs, des affaires. /Etat de choses opposé à la centralisation. Centralisation : On désigne en général par centralisation un régime qui soumet la gestion des intérêts locaux à la direction ou au contrôle de l'autorité centrale ou de ses agents immédiats.»

La décentralisation est actuellement considérée comme un système d'administration consistant à permettre à une collectivité humaine (décentralisation territoriale) ou à un service (décentralisation technique) de s'administrer eux-mêmes sous le contrôle de l'Etat en les dotant de la personnalité juridique, d'autorités propres, et de ressources. La décentralisation est un processus consistant pour l'Etat à transférer au profit des collectivités locales certaines compétences et les ressources correspondantes.

Celles-ci bénéficient alors d'une certaine autonomie de décision et de leur propre budget (principe de libre administration) sous la surveillance d'un représentant de l'Etat qui n'est pas un supérieur hiérarchique, mais vérifie simplement la légalité des actes émis par les collectivités locales.

Ainsi, pour gérer ses affaires, la collectivité décentralisée doit posséder un patrimoine propre, des biens matériels, des agents, une gestion financière exprimée dans un budget. Elle est sujet de droits et d'obligations, peut plaider en justice. Evidemment, tous ces éléments sont distincts des biens, agents, budget, droits et obligations de l'Etat. Juridiquement, on considère que la collectivité décentralisée possède la personnalité morale.

### Quels sont les principes sur lesquels repose la décentralisation au Sénégal ?

Au Sénégal, la mise en œuvre de la politique de décentralisation administrative est antérieure à l'indépendance survenue en 1960. Elle remonte en réalité au XIXe siècle avec l'érection en commune des villes de Gorée et de Saint Louis (1872), Rufisque (1880) et Dakar (1887). Ce mouvement de décentralisation est fondé sur un certain nombre de principes. Toutefois, l'application de ces principes a varié dans le temps suivant les différentes réformes intervenues.

**Le respect de l'unité nationale :** l'intérêt du respect de l'unité nationale est d'affirmer le caractère unitaire de l'Etat et d'empêcher que les collectivités locales qui jouissent d'une large autonomie ne soient tentées de remettre en cause l'unité nationale par des velléités indépendantistes ou sécessionnistes.

**L'égalité dignité des collectivités locales :** le principe exclut toute hiérarchie ou ordre d'im-

portance entre les trois ordres de collectivités locales que sont la région, la commune et la communauté rurale. Le code des collectivités locales en son article 13 stipule qu' : « aucune collectivité locale ne peut établir ou exercer de tutelle sur une autre collectivité locale ». Cette disposition est d'une importance capitale car elle permet d'éviter le complexe et les querelles de protocole entre les collectivités locales qui se retrouvent parfois dans certaines instances où l'effectivité du principe de leur égalité est fondamentale pour l'harmonie et la fonctionnalité des instances.

**La libre administration des collectivités locales :** le principe est consacré par l'article 102 de la constitution du Sénégal qui dispose : « les collectivités locales constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la gestion des affaires publiques. Elles s'administrent librement par des assemblées élues. Leur organisation, leur composition et leur fonctionnement sont déterminés par la loi. » La participation des citoyens est fondamentale pour la réussite de la décentralisation.

**Le transfert de compétences et le partage des pouvoirs entre l'état et les trois ordres de collectivités locales :** la distribution du pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales d'une part et d'autre part entre les collectivités locales elles-mêmes révèle un partage de responsabilités dans l'exercice des compétences. Par exemple, dans le domaine de la santé, même si la gestion et la construction des structures sanitaires relèvent des collectivités locales, l'Etat garde encore la haute main sur les services et le personnel de la santé.

**La compensation du transfert de compétence par le fonds de dotation et le transfert de fiscalité :** comme le prévoit l'article 4 de la loi 96-07 du 22 mars 1996, « les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations ou par les deux à la fois ». A cet égard, les transferts de compétences par l'Etat doivent être accompagnés au moins du transfert concomitant aux collectivités locales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences.

**Le contrôle a posteriori ou contrôle de légalité :** une nouveauté importante introduite par la loi 96-06 du 22 mars 1996 concerne la suppression de la tutelle et l'avènement du contrôle a posteriori. En effet, la suppression des tutelles administrative, financière et technique est accompagnée d'un nouveau dispositif de contrôle qui s'exerce dans le domaine de la légalité et de l'orthodoxie financière. Cette mission est assi-

gnée aux représentants de l'Etat auprès des collectivités locales (gouverneur pour la région, préfet pour les communes et sous-préfet pour les communautés rurales) et au Conseil d'Etat pour le contrôle juridictionnel

**La participation citoyenne :** la décentralisation cible la participation citoyenne dans la gestion et la supervision des affaires locales comme une condition sine qua none à sa réussite. Les citoyens jouent un double rôle d'impulsion du développement et de veille sur la bonne gouvernance au sein de leur CL.

## Qu'est qu'une collectivité locale ?

La décentralisation comporte deux mouvements successifs : la reconnaissance par l'Etat de la personnalité juridique d'autres collectivités, et le transfert de compétences de l'Etat vers d'autres collectivités. Les avantages que l'on trouve dans la décentralisation sont la décongestion du pouvoir central, l'accélération de la prise de décision, l'amélioration de la décision (prise sur dossier et après études sur le terrain). La décentralisation est également l'expression locale de la démocratie (les autorités locales sont en effet choisies par les électeurs de la localité). Elle peut permettre la sauvegarde des particularismes locaux.

Les collectivités décentralisées doivent disposer d'une réelle liberté de gestion et de décision. Cette autonomie est réelle si elle réunit, sur le plan juridique, trois éléments : i) la personnalité juridique ; ii) des autorités élues et iii) des compétences réservées à ces collectivités.

## Qu'est ce que la personnalité juridique pour une Collectivité locale ?

La reconnaissance de l'existence juridique d'une collectivité est indispensable pour qu'il y ait décentralisation. Cette reconnaissance fait que les compétences que l'Etat va confier à une collectivité seraient exercées non pas par un fonctionnaire, mais par une véritable personne juridique morale. Les personnes morales sont de nature différente. Il en résulte que la décentralisation distingue cette différence de nature :

**La décentralisation territoriale :** on reconnaît la personnalité juridique à une collectivité établie sur un territoire donné. Exemple : la commune, la communauté rurale, la région. On parle de compétences de personnes morales générales ;

**La décentralisation technique ou par service :** il n'y a pas de territoire. Les collectivités exer-

*Figure 8 : Principes fondamentaux de la décentralisation*



cent leurs compétences dans un domaine précis. Exemple : l'hôpital, l'université. On parle de compétences de personnes morales spéciales.

### Quelle est la place de l'élection dans la décentralisation ?

L'élection est tout aussi indispensable que la reconnaissance des autorités locales pour la décentralisation. L'élection va donner à la décentralisation plusieurs de ses qualités essentielles, que l'on peut résumer en trois caractères, assez apparents :

Les autorités élues ont été choisies par les collectivités locales, par ceux sur lesquels elles vont exercer leur pouvoir : c'est le système de la nomination. L'élection directe existe à tous les échelons (commune, communauté rurale, région).

Le personnel élu est un personnel qui n'est pas a priori fonctionnaire ; il peut être composé de citoyens ordinaires ;

Etre élu, cela veut dire être soumis au risque de non-réélection. Certains fonctionnaires ne devraient pas penser à faire carrière car le poste est provisoire.

### Pourquoi des compétences réservées aux collectivités locales ?

La décentralisation se place à un niveau différent de l'Etat fédéral. Dans un Etat fédéral, les compétences qui sont partagées peuvent être des compétences législatives. Par contre, dans un système décentralisé, les compétences qui vont être confiées aux collectivités décentralisées sont des compétences administratives (et non législatives).

Pour que les matières réservées permettent l'autonomie, il faut qu'elles soient confiées à l'avance aux collectivités décentralisées. C'est l'Etat qui va répartir les compétences entre l'Etat et les collectivités locales (c'est le législateur qui décide et non le Gouvernement ou le Président). Seule la loi précise les limites de l'administration des collectivités décentralisées.

La mission générale des collectivités locales est définie, au terme de l'article 3 Titre premier du Code des Collectivités Locales, relatif à la libre administration de celles-ci, comme suit : « *Les collectivités locales ont pour mission : la conception, la programmation et la mise en œuvre des actions de développement économique, éducatif, social et culturel d'intérêt régional, communal ou rural* ».

La loi 96-07 du 22 mars 1996 consacre le transfert de compétences aux régions, aux communes et aux communautés rurales dans neuf domaines que sont :

- ⊙ Urbanisme et Habitat ;
- ⊙ Domaines ;
- ⊙ Environnement et Gestion des ressources naturelles ;
- ⊙ Culture ;
- ⊙ Jeunesse, Sports et Loisirs ;
- ⊙ Santé, Population et Action Sociale ;
- ⊙ Aménagement du territoire ;
- ⊙ Education, Formation, Alphabétisation et Langues nationales ;
- ⊙ Planification.

Chacun de ces neuf secteurs est réparti entre la région, la commune et la communauté rurale (art. 17 à 53 / loi 96-07 du 22 mars 1996).

### Comment s'opère le transfert de compétences aux collectivités locales ?

Le transfert de compétences suivant un certain nombre de principes et modalités :

**La répartition des compétences entre les trois ordres de collectivité locale (région, commune, communauté rurale) :** bien que la loi évoque la notion de transfert de compétences, la réalité de la distribution du pouvoir entre l'Etat et les collectivités locales d'une part et d'autre part entre les collectivités locales elles-mêmes révèle plutôt un partage de compétences. Pour ce qui est de la santé par exemple, même si la gestion et la construction des structures sanitaires reviennent aux collectivités locales, l'Etat garde encore la haute main sur les services et le personnel de la santé.

**La compensation du transfert de compétence par le fonds de dotation et le transfert de fiscalité.** : comme le prévoit l'article 4 de la loi 96-07 du 22 mars 1996, « les ressources nécessaires à l'exercice par les collectivités locales de leurs compétences leur sont dévolues soit par transfert de fiscalité, soit par dotations ou par les deux à la fois ». A cet égard, les transferts de compétences par l'Etat doivent être accompagnés au moins du transfert concomitant aux collectivités locales des moyens et des ressources nécessaires à l'exercice normal de ces compétences.

**Le contrôle a posteriori de légalité :** une nouveauté importante concerne la suppression de la tutelle et l'avènement du contrôle a posteriori de légalité. En effet, la suppression des tutelles administratives, financières et techniques est ac-

compagnée d'un nouveau dispositif de contrôle qui s'exerce dans le domaine de la légalité et de l'orthodoxie financière. Il s'agit d'une mission assignée aux représentants de l'Etat auprès des collectivités locales (gouverneur pour la région, préfet pour les communes et sous-préfet pour les communautés rurales) et au Conseil d'Etat pour le contrôle juridictionnel.

**Utilisation des services déconcentrés dans la gestion des compétences :** pour pallier le manque de moyens techniques de la plupart des collectivités locales, l'Etat a institué à partir de 1996, un mécanisme destiné à faciliter l'appui de ses services, en complément au travail de ceux propres des collectivités, à travers les conventions-types.

### Quelles sont les étapes d'évolution de la décentralisation au Sénégal ?

Le mouvement de décentralisation au Sénégal s'est approfondi avec la loi municipale de 1955 qui étend la communalisation (création de communes de statuts juridiques différents) du territoire sénégalais. C'est en 1960, après l'accession à l'indépendance qu'on va assister à la généralisation des communes de plein exercice.

Un rappel de l'historique de la décentralisation permet de retenir les étapes suivantes :

Rappelons que les habitants de ces 4 communes bénéficiaient d'un statut privilégié vis-à-vis de la Métropole. Ces premières communes, dites « de plein exercice », s'inspirent directement du modèle de la commune française.

Un décret de 1891 ouvre la possibilité de créer des communes mixtes :

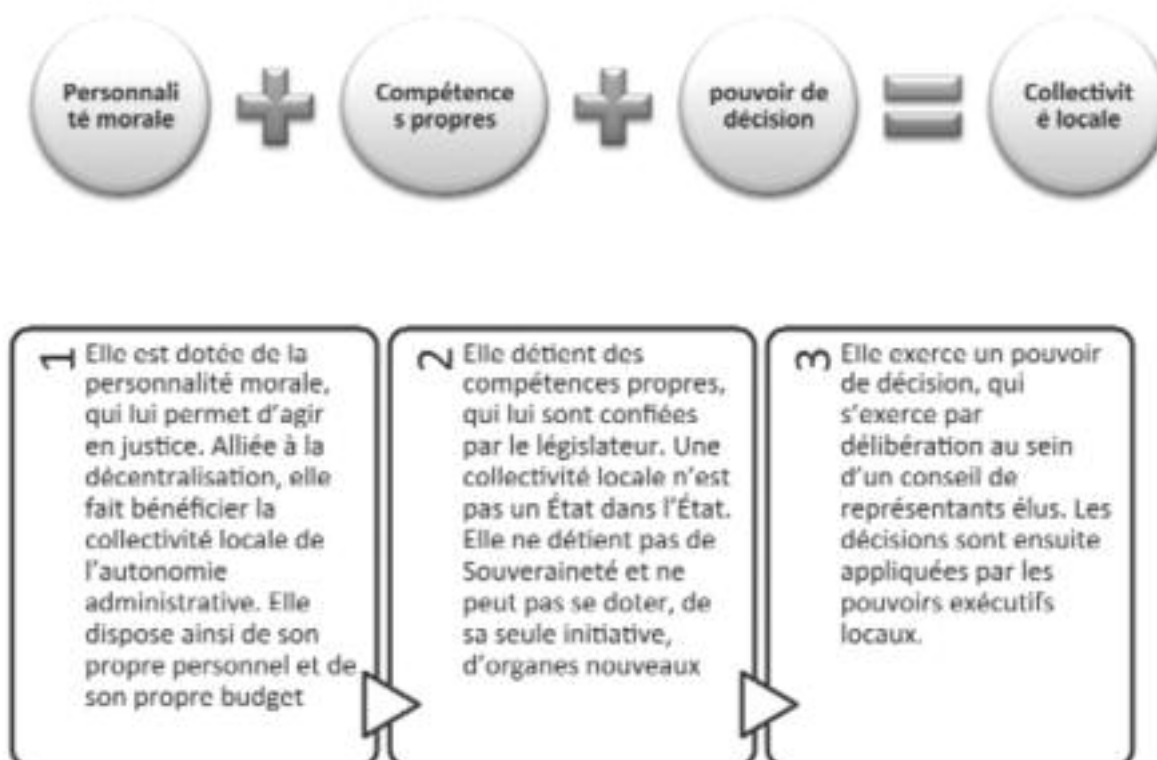
- ⊙ 1904, Thès, Louga, Tivavouane ;
- ⊙ 1907, Ziguinchor ;
- ⊙ 1911, Mékhé ;
- ⊙ 1917, Fatick, Foundiougne, Kaolack ;
- ⊙ 1918, Diourbel ;
- ⊙ 1925, Kébémér et Khombole ;
- ⊙ 1926, Bambey, Mbour, Gossas.

En 1955, la loi du 18 novembre portant réorganisation municipale en AOF marque une étape décisive dans le processus de décentralisation : elle réorganise les 4 1ères communes, institue des « communes de moyen exercice », dont le maire est un fonctionnaire nommé et le Conseil municipal élu, et érige d'autres localités en communes de plein exercice ;

A son accession à la souveraineté internationale en 1960, le Sénégal comptait trente quatre (34) communes, toutes de plein exercice. En 1961, Gorée est fusionnée à Dakar, portant le nombre de communes à trente trois (33).

- ⊙ 1966 : Promulgation de la loi 66-64 du 30 juin

Figure 9 : critères de définition d'une collectivité locale



1966 portant code de l'administration communale ;

- ⊙ 1972 : Création des communautés rurales et soumission des communes chefs-lieux de région à un statut spécial ;
- ⊙ 1983 : Retour de Dakar au statut de droit commun (commune de plein exercice) ;
- ⊙ 1990 : Suppression des communes à statut spécial qui deviennent des communes de plein exercice ;
- ⊙ 1990 : Transfert des pouvoirs d'ordonnateur du budget des sous-préfets aux Présidents de conseils ruraux ;
- ⊙ 1996 adoption des lois 96-06; 96-07 et 96-09, un tournant décisif dans le processus de décentralisation au Sénégal avec :
  - L'érection des régions en CL
  - Le transfert de compétences aux collectivités locales dans neuf domaines
  - l'institution du contrôle de légalité
  - La création de communes d'arrondissement dans la région de Dakar.
- ⊙ 2002 : création de sept (7) nouvelles communes par décret n° 2002-171 du 21 février 2002, portant ainsi à soixante sept (67) le nombre de communes ;
- ⊙ 2008 : 41 créations par décret n° 2008-748 du 10 juillet 2008, porte le nombre de communes à cent huit (108) ;

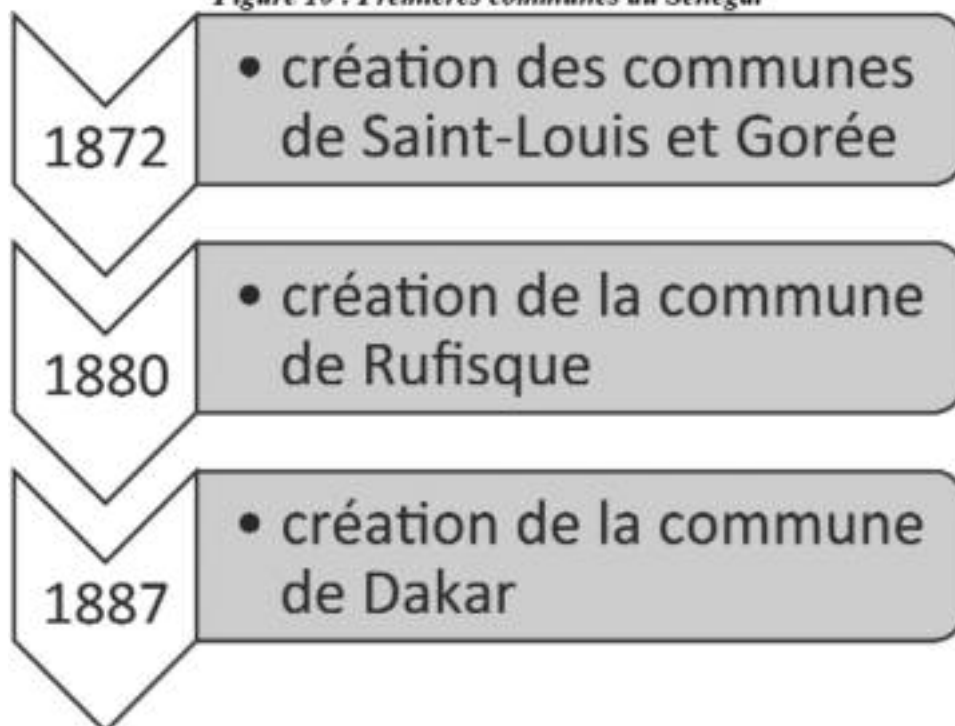
Le 31 décembre 2008, cinq (5) autres communes sont créées portant le nombre à cent treize (113) auxquelles il faut ajouter quarante six (46) communes d'arrondissement à Dakar et Thiès.

Le dernier découpage administratif opéré en 2011 porte le nombre de collectivités locales à cinq quarante trois (543) avec Quatorze (14) régions, Cent treize (113) communes, Quarante six (46) communes d'arrondissement et trois cent soixante dix (370) communautés rurales.

### Quelles sont les limites de la décentralisation ?

Le mouvement de décentralisation peut être à l'origine d'au moins trois dangers qui peuvent néanmoins subvenir : i) l'autorité locale peut devenir partielle car trop dépendante de certains groupes de pression ; ii) Il peut y avoir des collectivités disposant de richesses plus importantes que d'autres créant ainsi des frustrations et iii) une idée de volonté d'indépendance peut prospérer. Ces risques ont amené le législateur à prévoir des systèmes de contrôle sur les collectivités décentralisées. Finalement, la décentralisation nécessite que soient conciliés deux éléments a priori contradictoires : une réelle autonomie et un contrôle de l'Etat.

Figure 10 : Premières communes du Sénégal



# CHAPITRE 2 :

## RAPPORTS ENTRE DECONCENTRATION ET DECENTRALISATION AU SENEGAL

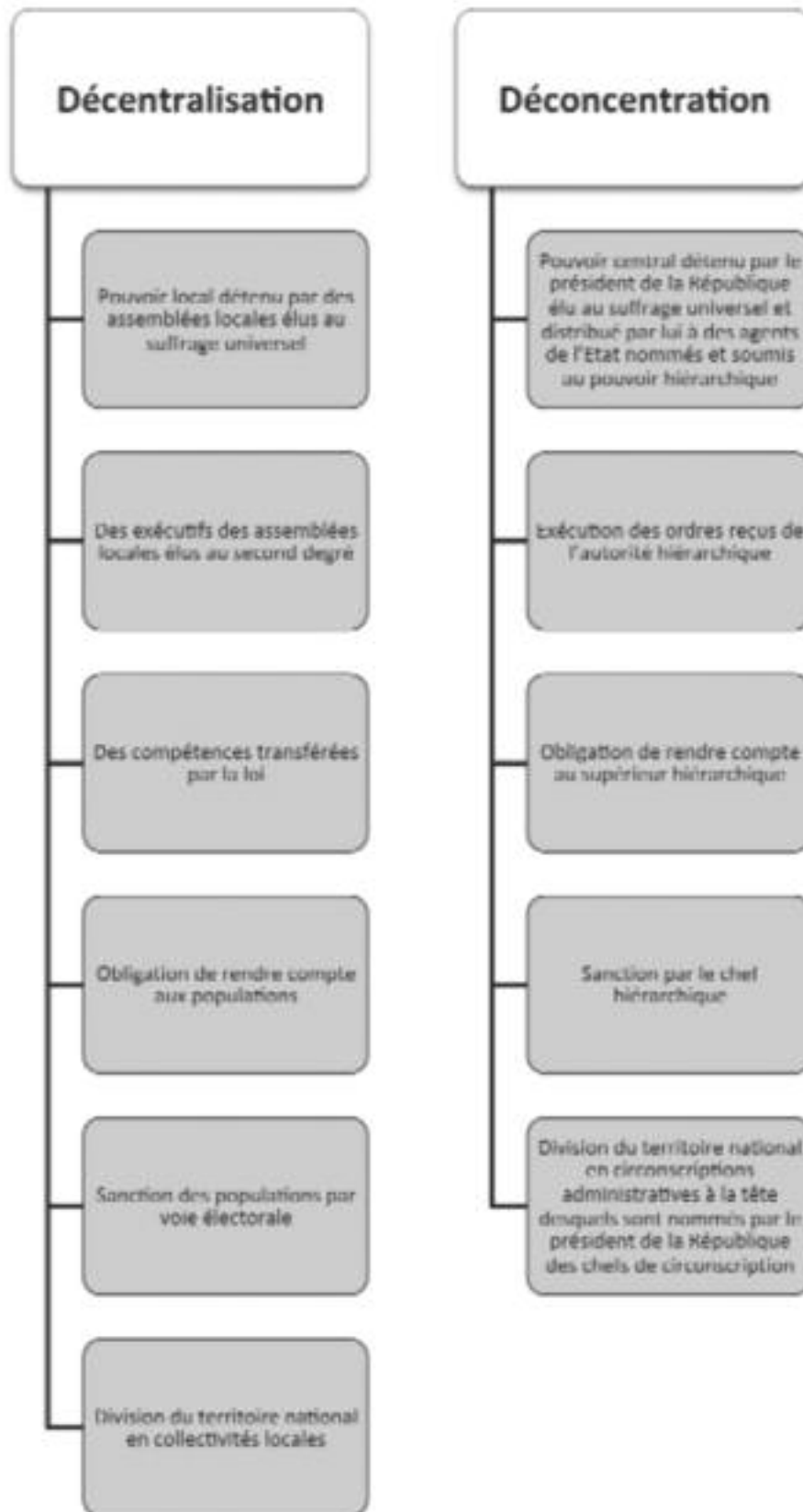
Pour aborder les rapports entre la déconcentration et la décentralisation, rappelons que l'Etat décentralisé est un système d'organisation où l'Etat va admettre que puissent exister à côté de lui d'autres entités auxquelles il va reconnaître la personnalité juridique. Il y a d'autres personnes morales publiques qui vont agir au nom de l'intérêt général. Comme dans la déconcentration, l'Etat transmet des pouvoirs vers d'autres autorités. Mais dans la décentralisation, il s'agit d'un abandon de pouvoirs par l'Etat. Dans l'Etat déconcentré, l'Etat exerce toujours les pouvoirs : il ne les abandonne pas.

Sous ce rapport, il faut préciser que la décentralisation s'oppose à la centralisation plutôt qu'à la déconcentration.

Il ne faut pas confondre **la décentralisation** avec **la déconcentration**. La **déconcentration** est une délégation de moyens et de pouvoirs de décision de l'administration centrale aux services extérieurs de l'Etat. Celle-ci consiste aussi en une délégation de compétences à des agents ou organismes locaux, mais ces derniers relèvent de l'administration d'Etat. A la différence de la décentralisation, ils sont soumis à son autorité et ne disposent d'aucune autonomie.



Figure 11 : Caractéristiques distinctives entre décentralisation et déconcentration



### Existe-t-il alors une articulation entre déconcentration et décentralisation ?

Entre l'Administration d'Etat et l'Administration Locale, les lignes de compétence sont définies par la loi et précisées par le règlement.

L'Administration d'Etat gère les intérêts communs à l'ensemble des citoyens selon les orientations et principes définis par l'Etat: il s'agit de l'administration centrale, ses prolongements territoriaux (représentants du pouvoir central) et les services extérieurs ou « déconcentrés » des administrations centrales. Quant à l'Administration Locale, elle pourvoit aux besoins propres à la collectivité locale concernée. Ainsi, les circonscriptions territoriales servent de cadre géographique à la fois à une administration d'Etat et à une administration légale. L'administration n'existe que dans celles qui ont été érigées en collectivités territoriales par l'octroi de la personnalité morale (phénomène de la décentralisation administrative territoriale).

Toutefois, il n'y a pas nécessairement séparation complète entre les agents chargés de faire fonctionner l'Administration d'Etat et ceux qui assument l'administration locale. Par un phénomène de dédoublement fonctionnel : le maire dans la commune cumule les deux qualités – agent de la commune et agent d'Etat au niveau de la commune.

Au Sénégal, les rapports entre déconcentration et décentralisation se manifestent à travers notamment le contrôle de légalité exercé par les autorités déconcentrées sur les actes des autorités administratives déconcentrées, les conventions de mise à disposition aux collectivités locales des services déconcentrés de l'Etat, les conférences d'harmonisation, les contrats – plans.

### Comment s'exerce le contrôle de légalité ?

Le système de contrôle actuel exercé par le Représentant de l'Etat sur les décisions des collectivités locales protège uniquement sur la légalité. En effet, dans le droit relatif aux collectivités locales antérieur à 1996, le régime de l'entrée en vigueur des actes des communes et des communautés rurales était conditionné par leur approbation expresse ou tacite voire à leur autorisation dans certains cas. En 1996, le dispositif de contrôle institué par les textes sur la décentralisation a procédé non pas à la suppression radicale du contrôle a priori ou pouvoir d'approbation comme en France, mais à son rétrécissement considérable en le ramenant au rang d'exception. Désormais, le principe est que les

actes des collectivités locales sont soumis à un contrôle a posteriori et exceptionnellement une certaine catégorie d'actes n'est exécutoire qu'après une approbation expresse ou tacite du représentant de l'Etat. Cette cohabitation entre un régime de contrôle a priori et un régime de contrôle a posteriori exprime encore la volonté de surveiller les collectivités locales même si l'option d'approfondir la décentralisation est réaffirmée. Ce contrôle a, en l'occurrence, une vocation bien paradoxale : garantie et en même temps contrepoids de la liberté locale. Cette vocation paradoxale est encore plus perceptible au niveau de la mise en œuvre du contrôle de légalité qui suit un parcours que l'on peut qualifier d'échelonné dans la mesure où il se déroule en deux phases.

En effet, le contrôle s'exerçant sur les actes des collectivités locales est devenu, d'une part, confiné à la légalité et après l'entrée en vigueur des actes locaux, d'autre part, échelonné dans sa mise en œuvre en une phase administrative et en une phase juridictionnelle. L'adoption de la loi 96-06 du 22 mars 1996 portant code des collectivités locales marque certes le passage d'un code de défiance à un code de confiance, mais, il faut signaler la persistance du contrôle a priori pour les actes les plus importants des collectivités locales.

En effet, l'article 336 du code des collectivités locales est très clair sur ce point : « par dérogation au caractère exécutoire des actes prévus aux articles 334 et 335 du présent code, restent soumis à l'approbation préalable du représentant de l'Etat les actes pris dans les domaines suivants :

- ⊙ les budgets primitifs et supplémentaires ;
- ⊙ les emprunts et garanties d'emprunts ;
- ⊙ les plans régionaux de développements et les plans régionaux ; d'aménagement du Territoire International
- ⊙ les affaires domaniales et l'urbanisme ;
- ⊙ les garanties et prises de participation dans des sociétés ouvertes ; exerçant des activités d'intérêt général à participation publique
- ⊙ les marchés supérieurs à un montant fixé par décret et les contrats de concession d'une durée supérieure à trente ans.

Cette liste énumérative des domaines dans lesquels les actes pris doivent faire l'objet d'approbation préalable montre qu'il s'agit des actes les plus importants de la vie de la collectivité locale. Ainsi qu'on le voit, il y a encore dans le droit sénégalais de la décentralisation, une coexistence du régime de l'exécution de plein droit des actes locaux et de celui de la tutelle d'approbation des actes les plus importants. Ce sont des domaines

ayant des incidences financières ou domaniales, soit sur les ressources de la collectivité locale, soit sur les ressources de l'Etat.

### Comment s'opère la convention de mise à disposition ou convention-type ?

Les dispositions nécessaires organisant la mise en œuvre des conventions de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat figurent à l'article 9 du Code des Collectivités locales qui stipule que pour accomplir leur mission, les collectivités locales disposent de services propres et s'appuient sur les services déconcentrés de l'Etat. L'utilisation de ces services déconcentrés, dits « services extérieurs de l'état » nécessite la signature d'une convention d'utilisation entre l'exécutif de la collectivité locale et le représentant de l'Etat au niveau régional (le gouverneur).

Ainsi, lorsque ces conventions sont signées, les chefs de services fournissent des informations et appuis nécessaires aux CL concernées afin de les aider à prendre les bonnes décisions pour leur développement. Ils peuvent recevoir les instructions des exécutifs locaux, et rendre compte au représentant de l'état sur l'exécution des conventions. Les modalités de passation et d'exécution des conventions d'utilisation des services extérieurs de l'Etat sont précisées par le décret 96-1123 relatif à l'utilisation par les collectivités locales des services extérieurs de l'Etat dans la région.

### Qu'est-ce que la conférence d'harmonisation ?

La conférence d'harmonisation est prévue par le Code des Collectivité locales en son article 36 qui stipule que « la coordination entre l'action des services régionaux et celle des services de

Figure 12 : la conférence d'harmonisation



*l'Etat dans la région est assurée par le représentant de l'Etat en rapport avec le président du Conseil régional.*

*Le représentant de l'Etat réunit une conférence d'harmonisation au moins deux fois par an sur les programmes d'investissement de l'Etat et de la région. »*

### Qu'est ce que le contrat-plan ?

Le contrat - plan est un engagement commun et concerté entre deux partenaires, l'Etat et la Région ou la Commune. Il est le résultat d'une large réflexion engagée avec l'ensemble des collectivités locales sous la coordination, pour les collectivités locales, de la Région. Le Contrat – plan est ainsi un instrument de territorialisation des politiques sectorielles et mécanisme d'articulation entre les investissements du pouvoir central et ceux des collectivités locales et des acteurs socio-économiques de la région. Il constitue un élément privilégié des politiques d'aménagement du territoire.

Son application est prévue par la 96-07 du 22 mars 1996 en son article 44. Le décret 96-1133 du 27 décembre 1996 en précise l'objectif sans spécification des modalités et procédures de mise en œuvre. Ainsi, le contrat plan a pour objectif d'aider la région ou la commune concernée à réaliser ses objectifs de développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique. Il donne lieu à l'élaboration de programmes d'actions spécifiques.

Depuis la réforme de 1996, aucune région n'a pu signer un contrat-plan avec l'Etat malgré le renforcement des moyens des Agences régionales de développement chargées d'appuyer les collectivités locales dans ce sens.

### Qu'est-ce que le Comité économique et social (CES) ?

Pour accompagner la décentralisation, l'État a mis en place des organes de proximité chargés d'appuyer les collectivités locales dans leurs missions d'impulsion du développement local.

Le CES est un organe consultatif composé de 25 à 35 membres, créé auprès du Conseil régional auprès duquel il doit jouer un rôle d'étude et de conseil. Il se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président, sur saisine du Pré-

sident du Conseil régional ou à la demande de la majorité de ses membres ou de celle du conseil régional. Il est obligatoirement saisi pour avis sur :

- les projets de budget annuel de la région ;
- les projets de plans de développement de la région et de contrats plans ;
- les plans d'aménagement régional ainsi que sur leur déroulement annuel ;
- les propositions d'entente interrégionale.

### Quid de l'Agence régionale de développement (ARD) ?

La création des Agence régionale de développement (ARD) par décret n° 98-399 du 05 mai 1998 constitue un palliatif à la faible capacité des ressources humaines des collectivités locales. Elles ont été mises en place à partir de 1999 pour accompagner le processus d'autonomisation des collectivités locales en application des dispositions de l'article 37 de la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités locales.

Les missions initiales de l'ARD étaient i) d'apporter aux collectivités locales une assistance gratuite dans les domaines d'activités liés au développement ; ii) d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations que la région, les communes et les communautés rurales lui délèguent et iii) de réaliser toute étude que les organismes publics ou privés lui commandent.

Soumise aux principes de droit commun de la comptabilité publique et du contrôle administratif, l'Agence régionale de Développement devait offrir la possibilité d'instaurer un cadre d'assistance, d'appui et de coopération aux Collectivités locales.

Toutefois, sous le régime du décret n° 98-399 précité, l'organisation et le fonctionnement de l'ARD n'avaient pas permis une prise en charge optimale des missions qui lui étaient assignées en raison de la nature de ses organes et de leur composition.

En effet, comme indiqué dans le rapport de présentation du décret n° 2008-517 du 20 mai 2008 portant réorganisation des ARD, en dépit du renforcement des ressources financières et humaines à travers le contrat d'objectifs, objet de la circulaire 1050 du 19 mai 2003, les ARD n'avaient pas correctement assuré leurs missions obligatoires d'assistance. Pour corriger ces lacunes, le décret de 2008 a procédé à la redéfinition des missions des Agences régionales de Développement et à leur restructuration afin de les placer dans une position institutionnelle leur

permettant d'apporter un concours approprié à toutes les collectivités locales de la région.

Les réformes de 2006 et de 2008 se sont traduites, entre autres, par i) la restructuration du Conseil d'Administration ; ii) la suppression du Comité technique ; iii) le recrutement des personnels par une procédure de sélection compétitive ; iv) la définition du statut du personnel ; la définition du statut d'établissement public local de l'Agence

Rappelons que l'ARD est une émanation de l'ensemble des collectivités locales de la région, qui créent entre elles et à l'initiative de leurs organes délibérants une structure technique qui apporte son appui à la région, aux villes, aux communes, communes d'arrondissements et communautés rurales dans la conduite de leurs missions de développement.

L'Agence régionale de Développement a pour mission générale l'appui à la coordination et à l'harmonisation des interventions et initiatives des collectivités locales en matière de dévelop-

pement local. De façon spécifique, elle est chargée de :

- ⊙ l'appui et la facilitation à la planification du développement local ;
- ⊙ l'appui à la mise en cohérence des interventions entre collectivités locales d'une même région d'une part et avec les politiques et plans nationaux d'autre part ;
- ⊙ le suivi évaluation des programmes et plans d'actions de développement local ;
- ⊙ l'élaboration, l'appui à l'exécution et le suivi des contrats de mise à disposition des services extérieurs de l'Etat ;
- ⊙ l'élaboration et le suivi des contrats plans.

L'Agence régionale de Développement est structurée autour de trois (3) organes que sont i) le Conseil d'Administration ; ii) le Président du Conseil d'Administration qui est le président de Région et iii) le Directeur de l'Agence recruté par voie de concours et sur nomination du Président du Conseil d'Administration de l'ARD.

# ANNEXES

## ANNEXE 1 : Nombre de collectivités locales par circonscription administrative

Circonscription	Collectivités locales				
	Régions	Communes	Communes d'arrondissement	Communautés rurales	Total
Dakar	1	7	43	2	53
Diourbel	1	3		36	40
Fatick	1	8		28	37
Kaffrine	1	5		24	30
Kaolack	1	7		28	36
Kédougou	1	3		16	20
Kolda	1	9		31	41
Louga	1	5		47	53
Matam	1	10		14	25
Saint-Louis	1	19		18	38
Sédhiou	1	9		32	42
Tambacounda	1	8		38	47
Thiès	1	15	3	31	50
Ziguinchor	1	5		25	31
<b>Totaux</b>	<b>14</b>	<b>113</b>	<b>46</b>	<b>370</b>	<b>543</b>

**ANNEXE 2 : Récapitulatif des réformes de la décentralisation au Sénégal de 1960 à 1996**

<b>Dates</b>	<b>Réformes</b>	<b>Collectivités locales concernées</b>	<b>Textes de références</b>
<b>1960</b>	Généralisation du statut de commune de plein exercice	Commune	
<b>1964</b>	La commune région du Cap vert est administrée par le gouverneur de la région puis par un administrateur de la commune à partir 1979	Commune de Dakar	Loi 64-02 du 19 janvier 1964 Loi 79-58 du 25 juin 1979
<b>1966</b>	Adoption du code de l'administration communale	Commune	Loi 66-64 du 30 juin 1966
<b>1972</b>	Communes chefs-lieux de région à un statut spécial	Commune	Loi 72-64 du 26 juillet 1972
<b>1972</b>	<b>CREATION DES COMMUNAUTES RURALES</b>	Communauté rurale	Loi 72-25 du 19 avril 1972
<b>1983</b>	Retour au droit commun de Dakar	Commune	Loi 83-48 du 18 février 1983
<b>1990</b>	<b>RETOUR DES COMMUNES A STATUT SPECIAL AU DROIT COMMUN</b>	Commune	Loi 90-35 du 8 octobre 1990
<b>1990</b>	Transfert des pouvoirs d'ordonnateur des budgets des communautés rurales des sous-préfets aux présidents de conseil rural	Communauté rurale	Loi 90-36 du 8 octobre 1990
<b>1996</b>	Erection de la région en collectivité locale, création de 43 communes d'arrondissement dans les 4 villes de la région de Dakar et transfert par l'Etat de compétences dans 9 domaines aux collectivités locales	Région, commune, commune d'arrondissement et communauté rurale	Loi 96-06 du 22 mars 1996 Loi 96-07 du 22 mars 1996

***ANNEXE 3 : Les organes des collectivités locales***

<b>Collectivité locale</b>	<b>Organe délibérant</b>	<b>Organe exécutif</b>	<b>Organe consultatif</b>
Région	Conseil régional	Président du conseil régional	Conseil économique et social
Commune	Conseil municipal	Maire de Ville	
Commune d'arrondissement	Conseil municipal	Maire de Commune d'arrondissement	
Communauté rurale	Conseil rural	Président du conseil rural (PCR)	





## BIBLIOGRAPHIE :

### Ouvrages Généraux :

BOCKEL, Droit Administratif, NEA, 19978

LEGRAND, C. WIENER, initiation au Droit public, la documentation française 2003

M. LOMBART, Droit administratif, 5ème édition Dalloz 2003, 542 pages

### Ouvrages spécialisés :

M. AUFFRET, E. HERVE, Y. MENY, la déconcentration, Paris, Armand Collin, 1973.

O. DIEDERICHS et I. LUBEN, la déconcentration, collection Que sais-je ? Paris, PUF, 1995

A-. LARANGE, la déconcentration, LGDJ paris, Août 2000, 116pages.

### Textes de lois :

Loi Constitutionnelle n° 2001-03 du 22 janvier 2001 modifiée par la loi n°2003-15 du 19 juin 2003.

Loi 60-015 du 13 janvier 1960 portant réforme de l'organisation administrative de la République du Sénégal

Loi n° 70 – 015 du 26 février 1970 portant réforme constitutionnelle avec l'institution du poste de Premier Ministre.

Loi 72-02 du 01- février 1972 modifié, portant organisation de l'administration territoriale.

Loi 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des Collectivités Locales.

Loi 96-07 du 22 Mars 1996 portant transfert de compétences aux collectivités locales.

### Textes réglementaires :

Décret 71- 1259 du 22 Novembre 1971 portant délégation de certains pouvoirs ministériels aux directeurs du Ministère de l'Intérieur, aux Gouverneurs et Préfets modifié par le décret 75- 1140 du 24 novembre 1975.

Décret 72- 636 du 29 Mai 1972 modifié par le décret n° 96-228 du 22 Mars 1996 relatif aux attributions des chefs de circonscriptions administratives et des chefs de villages.

Décret 74- 571 du 13- juin 1974 relatif au règlement sur l'emploi et le service de la gendarmerie.

Décret 95-264 du 10 Mars 1995 portant délégation de pouvoirs aux Gouverneurs et Préfets en matière administrative, sociale et culturelle.

Décret 96-1121 du 27 décembre 1996 instituant le comité interministériel de l'administration Territoriale.

Décret 79- 640 du 29 juin 1979 abrogeant et remplaçant l'article 3 du décret 76-147 portant délégation de pouvoirs aux gouverneurs et préfets au nom du Ministre de l'Education Nationale

Décret 76- 147 du 05 février 1976 portant délégation de pouvoirs aux gouverneurs de régions et aux préfets au nom du Ministre de l'Economie et des Finances.

Décret n°2002- 1173 instituant un Secrétaire général dans certains ministères.

Décret N°2007-567 du 30-04-2007 modifiant le décret n° 2007-519 du 13 avril 2007 portant répartition des services de l'Etat et du contrôle des établissements publics, des sociétés nationales et des sociétés à participation publique entre la présidence de la république, la primature et les ministères.

Instruction n° 17 P.R du 1<sup>er</sup> Mars 1962 relative aux délégations accordées par les ministres.

Instruction n° 15 P.M JUR du 13 Mai 1970 relative à la déconcentration des pouvoirs au sein des départements ministériels.

### Mémoires :

Oumar Samba BA, la problématique de la coordination de l'action administrative territoriale, ENA, 1999- 2001.

El Hadji Bouya AMAR, la déconcentration administrative au Sénégal : bilan et perspectives, ENA, AOUT 2002.

Abdoulaye NOBA, les agences publiques sénégalaises : enjeux et perspectives.

**Rapports et études :**

Rapport du groupe de travail sur les conditions d'une déconcentration au niveau du ministère de l'intérieur, juin 1997.

Programme National de Bonne Gouvernance, janvier 2003.

MINT/ MDCCL/ Plan d'Action Décentralisation 2003-2005, février 2003.

**Cours :**

Abdoul Aziz DIAGNE, l'Administration Territoriale, au Sénégal dispensé à l'ENA

Demba SY, Cours de Droit Administratif, Faculté des Sciences Juridiques et Politiques, UCAD

SOUS LA SUPERVISION DE :

Monsieur Amadou Laye SECK

ET LA COORDINATION TECHNIQUE DE :

Monsieur Cheikhou Oumar FAYE  
Secrétaire Exécutif de l'Association Taataan-ASADIC

AVEC LA COLLABORATION DE :

Messieurs :

Oumar WADE, Expert en décentralisation et développement local  
Alyoune Badara DIOP, Préfet  
Maxime NDIAYE, Préfet